

Veroudering van Werklocaties

Een casestudy naar padafhankelijk handelen van gemeenten op de weg naar een verzakelijke ontwikkelingsstrategie.



Auteur: Bas Rademacher

Bachelorthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

01-08-2012

Colofon

Veroudering van Werklocaties

Een casestudy naar padafhankelijk handelen van gemeenten op de weg naar een verzakelijke ontwikkelingsstrategie.

Auteur: Bas Rademacher

Studentnummer: 0803685

Begeleider: Bart Pasmans

Tweede lezer: Daan Boezeman

Bachelorthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	III
Samenvatting	V
1. Projectkader	p. 1
1.1. Inleiding problematiek	p. 1
1.2. Oorzaken	p. 2
1.3. Gevolgen	p. 2
1.4. Oplossingen	p. 4
1.5. Afweging	p. 5
1.6. Verzakelijking	p. 5
2. Doel- en vraagstelling	p. 9
2.1. Doelstelling	p. 9
2.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	p. 9
2.3. Vraagstelling	p. 10
3. Theoretisch kader	p. 12
3.1 Theoretische perspectieven	p. 12
3.1.1 Neo-institutionele theorie	p. 12
3.1.2 Padafhankelijkheid	p. 13
3.2 Conceptueel model en operationalisatie	p. 15
4. Methodologie	p. 18
4.1. Case study	p. 18
4.2. Case selectie	p. 19
4.3. Onderzoeksmodel	p. 21
4.4. De cases	p. 21
5. Analyse	p. 23
5.1. Distriport Koggenland	p. 23
5.1.1 Factsheet en inleiding	p. 23
5.1.2 Ontwikkeling van Distriport Koggenland	p. 24
5.1.3 Padafhankelijkheid en de gemeente Koggenland	p. 25
5.1.4 Koggenland en private betrokkenheid bij Distriport	p. 27
5.1.5 Conclusie	p. 29
5.2. Bedrijventerrein De Blakt	p. 30
5.2.1 Inleiding	p. 30
5.2.2 Venray en de ontwikkeling van De Blakt	p. 31
5.2.3 Padafhankelijkheid en de gemeente Venray	p. 32
5.2.4 Venray en private betrokkenheid bij De Blakt	p. 33
5.2.5 Conclusie	p. 35
5.3. Park 15	p. 36
5.3.1 Factsheet en inleiding	p. 36
5.3.2 Overbetuwe en de ontwikkeling van Park 15	p. 36
5.3.3 Padafhankelijkheid en de gemeente Overbetuwe	p. 38
5.3.4 Overbetuwe en private betrokkenheid bij Park 15	p. 40
5.3.5 Conclusie	p. 41

5.4. Trade Port Noord	p. 43
5.4.1 Factsheet en inleiding	p. 43
5.4.2 Venlo en de ontwikkeling van TPN	p. 44
5.4.3 Padafhankelijkheid en de gemeente Venlo	p. 45
5.4.4 Venlo en private betrokkenheid bij TPN	p. 47
5.4.5 Conclusie	p. 48
6. Conclusies	p. 49
7. Kritische reflectie	p. 53
Literatuur	p. 56
Bijlage	p. 60

Samenvatting

Tussen de 16 en 33% van het areaal bedrijventerreinen in Nederland wordt verondersteld verouderd te zijn. Dit heeft enkele oorzaken, die het best besproken kunnen worden aan de hand van het heersende ontwikkelingsmodel voor bedrijventerreinen. Doorgaans wordt een bedrijventerrein door de gemeente ontwikkeld middels een actief grondbeleid. De gemeente verwerft de grond, maakt deze bouwrijp en verkoopt de bouwrijpe grond aan de eindgebruiker die hier zijn bedrijfsvastgoed realiseert. Dit model kent enkele imperfecties. Zo bestaat de veronderstelling dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen nieuwe bedrijven aantrekt en zodoende onmisbaar zijn voor de regionale economische groei. Hierdoor is ongeveer de helft van alle bouwgrond de komende jaren bestemd voor bedrijventerreinen. Daarnaast beconcurreren gemeenten elkaar, waardoor de prijzen laag blijven. Bestaand vastgoed wordt nauwelijks hergebruikt en hierdoor kennen bedrijventerreinen een lage ruimtelijke kwaliteit en vind er een overmatig snelle veroudering plaats.

De oplossing hiervoor bestaat uit meerdere onderdelen, waarvan verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt het belangrijkste deel is. Verzakelijking voor deze markt houdt in dat de markt wordt opengeboken en er meer ruimte komt voor private beleggers, investeerders en ontwikkelaars. Zij zorgen in samenwerking met overheden voor een gebiedsgerichte aanpak die het waardebehoud en kwaliteit van bedrijfslocaties en –vastgoed moeten waarborgen. Een tendens in deze richting is waar te nemen op de markt voor logistieke en distributieve bedrijventerreinen, aangezien het vastgoed voor deze markt flexibel en uniform is. Dit maakt het geschikt voor huur en dus aantrekkelijk voor private partijen.

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de kennisontwikkeling over vernieuwende verzakelijgingsstrategieën voor logistieke en distributieve bedrijventerreinen. Dit wordt gedaan door verkennend te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze het gemeentelijk padafhankelijk handelen is doorbroken ten gunste van een verzakelijkte vorm van bedrijventerreinontwikkeling. Dit onderzoek gebeurt aan de hand van vernieuwende, reeds uitgevoerde voorbeelden van verzakelijgingsstrategieën op bedrijventerreinen met logistieke of distributieve doeleinden. De hierbij behorende hoofdvraag luidt:

In hoeverre en op welke wijze is het gemeentelijk padafhankelijke handelen doorbroken bij een quasi-integratie ontwikkeling van een bedrijventerrein voor logistieke en distributieve bestemming?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag dienen de volgende deelvragen te worden beantwoord. In hoeverre hebben gemeenten afgeweken van hun traditionele rol op de bedrijventerreinenmarkt bij de ontwikkeling van de terreinen in casus?

Als verklarend raamwerk is gekozen voor de theorie over padafhankelijkheid. Deze theorie, voortgekomen uit de institutionele theorieën, stoelt op de gedachte dat een in het verleden gemaakte keuze toekomstige keuzes in dezelfde richting uitlokt. Zo ontstaat er een beleidskoers die zich kenmerkt door inflexibiliteit (lock-in van gemaakte keuzes), onvoorspelbaarheid (toenemende meeropbrengsten maken het moeilijk ex-ante te bepalen wat de uiteindelijke effecten zijn), non-ergodiciteit (ook kleine gebeurtenissen hebben invloed op de uitkomst van een beleidskoers) en *potential inefficiency* (toenemende meeropbrengsten zorgen voor een strategie die op lange termijn niet efficiënt werkt).

Het doorbreken van padafhankelijkheid binnen een organisatie is enkel mogelijk wanneer de institutie onderhevig is aan grote exogene schokken. Het punt waarop de institutie vervolgens doorbroken wordt, kan betiteld worden als een *critical juncture*. Na zo'n *critical juncture* ontstaat er een nieuwe koers waarop de organisatie verder gaat. Dit kan op drie manieren gebeuren. Er kan ten eerste padstabilisatie optreden, waarbij het vorige beleid grotendeels gehandhaafd blijft, ten tweede is er de optie van *path departure*, ofwel vertrek op een nieuw pad en ten derde kan er *switching* plaatsvinden, ofwel radicale transformatie van het gevoerde beleid.

Aan de hand van deze theoretische perspectieven zijn vier cases geanalyseerd voor de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek. De cases moesten een quasi-integratie ontwikkelingsmodel kennen, waarbij een of enkele marktpartijen in samenwerking met een overheid de ontwikkeling verzorgen. Wanneer de ontwikkeling volledig in handen zou zijn van private partijen, zou de *government failure* op deze markt simpelweg vervangen kunnen worden door marktfalen. Een quasi-integratiestrategie gaat ervan uit dat de synergie tussen overheid en marktpartij de negatieve, externe effecten van een monopoliemacht van een van deze partijen tegengaat terwijl de voordelen wel worden benut.

De geselecteerde cases zijn Distriport Noord-Holland in de gemeente Koggenland, bedrijventerrein De Blakt te Venray in Limburg, Park 15 nabij Oosterhout en Trade Port Noord te Venlo. Aan de hand van de theorie over padafhankelijkheid zijn deze gemeentelijke handelingen ten aanzien van de ontwikkeling van de terreinen geanalyseerd door literatuurstudie en diepte-interviews met betrokken personen van de betreffende gemeenten.

De theorie achter het concept padafhankelijkheid is in beginsel grotendeels negatief. Het tracht te verklaren waarom gemeenten niet van beleidskoers wijzigen, terwijl dit onderzoek zich toespitst op de vraag waarom ze dit juist wel doen. In de analyse en de beantwoording van de deelvragen is derhalve de theorie achterstevoren gebruikt. Wanneer er geen sprake was van een barrière op basis van de theorie, dan was dat een reden voor de gemeente om van koers te kunnen wijzigen. Om te analyseren in hoeverre er sprake was van een beëindiging van padafhankelijkheid was hierdoor een aanvullende theorie mogelijk bruikbaar geweest.

Gebleken is dat de theorie over padafhankelijkheid vaarwel te weinig rekening hield met toevallige gebeurtenissen en externe effecten, die de gemeentelijke keuzes. Achteraf kan gesteld worden dat de toepassing van de bestuurskundige padafhankelijkheidstheorie op het publieke beleidsveld van bedrijventerreinenontwikkeling geen onomstreden succes is gebleken. De theorie en hieruit voortgevloeide operationalisatie waren bij drie van de vier cases niet dekkend genoeg om het gemeentelijke verhaal te kunnen verklaren. Bovendien bevatte de theorie irrelevante onderdelen die de onderzoeker bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten op het verkeerde been zetten. Hierdoor leken bijvoorbeeld toename van aandacht in de media belangrijke drijfveren om in actie te komen tegen veroudering en wijziging van hun grondbeleid, terwijl de keuze om hier tegenin te gaan in werkelijkheid veelal voortkwam uit financiële overwegingen en grondposities van private ontwikkelaars.

1. Projectkader

1.1. Inleiding problematiek

In dit eerste hoofdstuk zal een beknopt overzicht gegeven worden van de oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingen van de snelle veroudering van werklocaties in Nederland. Hiervoor is echter eerst inzicht nodig in de manier waarop bedrijventerreinen over het algemeen tot stand komen.

Er worden in de literatuur twee soorten formele werklocaties onderscheiden. Enerzijds zijn er de kantoorgebieden en anderzijds zijn er de bedrijventerreinen (Louw, Needham & Olden, 2009). De focus van dit onderzoek zal liggen bij de bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen bieden ruimte voor bedrijvigheid en productieprocessen voor goederen en diensten. Bedrijventerreinen in Nederland zijn onmisbaar voor de economie. Ze huisvesten 30 procent van de nationale werkgelegenheid en tussen 1991 en 2008 groeide het areaal bedrijventerrein met 43 procent tot rond de 51.000 ha. Hiermee zijn bedrijventerreinen de hardst groeiende vorm van stedelijk grondgebruik (Olden, 2010b; PBL, 2009).

Ongeveer 16% van het bruto areaal aan hectare bedrijventerrein in Nederland wordt verondersteld verouderd te zijn (BCI, 2008). Afhankelijk van de gebruikte criteria lopen sommige schatting op tot wel 33% (PBL, 2009). Om een goed inzicht te krijgen in de oorzaken van de overmatig snelle veroudering van werklocaties en bedrijventerreinen in het bijzonder, is het verstandig een overzicht te hebben van de manier waarop bedrijventerreinen in Nederland ontwikkeld worden. In onderstaand figuur zijn de modellen voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen weergegeven.

Model	Grond-exploitatie	Bouwen van bedrijfspanden	Bouw-exploitatie	Gebruik	Beheer
A	Eindgebruiker regelt alles zelf				
B	Grond-exploitant		Eindgebruiker		Grond-exploitant
C	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	n.v.t.	Eindgebruiker koopt	Grond-exploitant
D	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Belegger/verhuurder	Eindgebruiker huurt	Grond-exploitant
E	Ontwikkelaar is grondexploitant		n.v.t.	Eindgebruiker koopt	Belegger/verhuurder
F	Ontwikkelaar is grondexploitant		Belegger/verhuurder	Eindgebruiker huurt	Belegger/verhuurder

Figuur 1. Ontwikkelingsmodellen bedrijventerreinen (Louw et al., 2009, p. 118).

De huidige manier voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen is voor een overgroot deel volgens een model als onder B. De gemeente verwerft de grond, maakt deze bouwrijp en verkoopt de grond aan de eindgebruiker, die op het kavel een gebouw op maat bouwt of laat bouwen voor zijn productieproces. Dit wordt ook wel actief grondbeleid genoemd. Op het moment wordt 80 procent van de kavels voor bedrijfsruimten op deze manier via de gemeente uitgegeven (Louw et. al, 2009;

PBL, 2009; Stogo, 2007; Olden, 2010a). Slechts 20 procent van de uitgifte vindt plaats door private partijen.

1.2. Oorzaken

Deze manier van bedrijventerreinenontwikkeling kent echter enkele imperfecties, die overmatig snelle veroudering van bedrijventerreinen in de hand werken. Dit zijn voornamelijk de achterliggende gedachten van het huidige, overheersende ontwikkelingsmodel.

Ten eerste overheerst bij gemeenten al decennia lang de gedachte dat het aanleggen en uitgeven van bedrijventerreinen nieuwe bedrijven aantrekt. Daardoor zou de ontwikkeling van bedrijventerreinen een onmisbare schakel vormen in de regionale economische groei. Nieuwe bedrijventerreinen zouden ervoor zorgen dat nieuwe bedrijven zich in de gemeente vestigen en voor extra werkgelegenheid zorgen. De gemeente werkt dus middels een voorraadbeleid. Deze opvattingen zijn echter achterhaald (Mans, 2011). Zo komt 73% van de werkgelegenheid op een nieuw bedrijventerrein uit de eigen gemeente en 94% van de werkgelegenheid komt uit de eigen COROP-regio (PBL, 2009).

Ten tweede is het zo dat gemeenten elkaar onderling beconcurreren. Aangrenzende gemeenten strijden om dezelfde bedrijven en om aan de specifieke vraag van bedrijven te voldoen leggen ze grote planvoorraden aan voor bedrijventerreinen. Gemeenten proberen de grond snel op de markt te brengen en te verkopen om de gemaakte kosten snel terug te verdienen (Mans, 2011).

Ten derde is er de opname van bestaand vastgoed. Het is op zich geen probleem dat bedrijven verhuizen. Bedrijven die verhuizen naar een ander bedrijventerrein groeien over het algemeen harder dan bedrijven die niet verhuizen of naar een ander locatietype verhuizen (PBL, 2009). Echter, zoals het ontwikkelingsmodel al liet zien, is het de gebruikelijke praktijk dat bedrijven een bouwrijp kavel kopen en hier een nieuw pand laten bouwen. Het huren of kopen van bestaand vastgoed komt veel minder voor (Blom, 2010).

Ten vierde heeft de gemeente de wens de uitgifte van bedrijventerreinen zelf te verzorgen. Zo kan ze de regie op de ruimtelijke ontwikkeling in eigen hand houden en de sturingsmogelijkheden op de eigen grond behouden. Bovendien levert de uitgifte van bouwrijpe grond aan bedrijven ontwikkelingswinst op. Winst die soms als norm is opgenomen in de gemeentelijke begroting (Mans, 2011).

1.3. Gevolgen

De gevolgen van de imperfecties van het huidige ontwikkelingsmodel zoals die hierboven zijn gepresenteerd liggen ten grondslag aan de verouderingsproblematiek. Van der Krabben en Van Dinteren (2010) werken de gevolgen van het falende ontwikkelingsmodel verder uit. Zij komen tot de volgende vijf gevolgen.

Op de eerste plaats zijn de gevolgen van het op basis van deze gedachte gevoerde beleid nog overal op Nederlandse werklocaties zichtbaar. Door te optimistische, ondoordachte schattingen en in het licht van de hierboven beschreven aannames hebben gemeenten een zogenoemde ijzeren voorraad aan terstond uitgeefbare bedrijventerreinen aangelegd. Hierdoor is bijna de helft van alle bouwgrond in Nederland bestemd voor bedrijvigheid en wordt de open ruimte vol gepland voor bedrijven, wat

heeft geleid tot een overaanbod van nieuwe uitleglocaties (Ruimtelijk Planbureau, 2006; Olden, 2010; Van der Krabben, Van Dinteren, 2010).

Ten tweede is er door deze overschatte ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen een te ruim en goedkoop aanbod van nieuwe bedrijvenlocaties op de markt gebracht. Door het gebrek aan schaarste en om de gemaakte kosten van het bouwrijp maken van de grond snel terug te verdienen, is de grondprijs erg laag gebleven. Vaak te laag, blijkt nu. Het is voor bedrijven niet aantrekkelijk de grond intensief of efficiënt te (her-)gebruiken. Bovendien heeft de concurrentie en de lage grondprijs gezorgd voor een lage kwaliteit van bedrijventerreinen, vanwege de minimale investeringen die hierdoor werden uitgelokt, versnipperde grondposities en onvoldoende beheer en onderhoud. Door de monofunctionaliteit kennen bedrijventerreinen vaak een lage belevingswaarde, wat ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit. Bovendien is het gemeentelijk beleid gericht op de aanleg van nieuwe terreinen, in plaats van op beheer en onderhoud, wat ten koste gaat van de kwaliteit. Ondernemers investeren niet duurzaam in hun bedrijfsvastgoed, waardoor een bedrijfspand vaak niet langer dan 25 jaar meegaat (Louw & Olden, 2005). Bedrijven verhuizen dus snel naar een nieuwere locatie, in plaats van de huidige locatie te verbeteren of te kiezen voor bestaand vastgoed (THB, 2009; Van der Krabben, Van Dinteren, 2010).

Ten derde hebben bedrijven slechts een beperkte keuze uit aanbieders van bedrijventerreinen. Een eigenschap van de perfecte markt schrijft een groot aantal aanbieders voor. Zoals in het voorgaande al duidelijk werd, is de markt voor bedrijventerreinen geen perfecte markt. 75 procent van de bedrijven die besluit te verhuizen blijft binnen dezelfde gemeente. Aangezien de gemeente de enige aanbieder van bedrijventerreinen is, is er sprake van een publiek monopolie op deze markt (Van der Krabben, Van Dinteren, 2010). Dit is grotendeels het gevolg van de lage grondprijzen, waardoor er voor private ontwikkelaars weinig kans op rendement bestaat.

Ten vierde is het aanbod van bedrijfsvastgoed zeer beperkt. Er bestaat een overaanbod van bouwgrond voor bedrijven, maar er zijn nauwelijks private investeerders die de grond aanbieden in combinatie met een bedrijfspand. Dit komt enkel voor op de markt voor logistieke en distributieve panden, omdat deze betrekkelijk goed verhandelbaar zijn en uniform in hun opzet. Slechts 2 procent van het aanbod van bedrijfsruimten wordt verhuurd door private investeerders, waardoor het scala aan huisvestingkeuzes voor ondernemers erg beperkt is en ze gebonden zijn aan de koop van bouwgrond van de gemeente (Van der Krabben, Van Dinteren, 2010).

Ten vijfde heeft dit tot gevolg gehad dat 33 procent van het areaal bedrijventerrein in Nederland verondersteld wordt verouderd te zijn. Dit betekent dat er investeringen noodzakelijk zijn om het functionele niveau en de ruimtelijke kwaliteit terug op peil te brengen. Bovendien beperkt dit verouderingsprobleem zich niet tot de bedrijventerreinen die tot 1990 zijn ontwikkeld. Zelfs 39 procent van de bedrijventerreinen die zijn ontwikkeld na 1990 heeft te kampen met verouderingssymptomen. Dit is niet meer aan te merken als een verschijnsel van de levenscyclus, maar eerder als een structurele problematiek (Van der Krabben, Van Dinteren, 2010).

In figuur 2 hieronder is ter informatie een overzicht van de gevolgen van het ontwikkelingsmodel opgenomen. Blom (2010) baseert zich hierbij op publicaties van het PBL (2009) en Louw & Olden (2005). Het betreft hier deels een variatie op het voorgaande, maar kan worden gezien als een aanvulling.

- Te snelle veroudering van bedrijventerreinen (functionaliteit, representativiteit, ontsluiting) door lage prioriteit voor onderhoud en beheer, met als gevolg sociale en economische marginalisering, ineffectief ruimtegebruik, verrommeling en onveiligheid op zogenaamde brownfields.
- Te ruim en te goedkoop aanbod van nieuwe uitleglocaties (greenfields) door overschatte ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen en onvoldoende financiële middelen voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.
- Onvoldoende vraaggestuurd- en dus gedifferentieerd terreinaanbod, veelal door het gebrek aan regionale samenwerking, met als gevolg een suboptimaal vestigingsklimaat, gemiste kansen voor ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage aan de te snelle veroudering
- Geringe aandacht voor het stedenbouwkundig ontwerp, met als gevolg een vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing van de greenfields, met een onvoldoende intensief ruimtegebruik.

Figuur 2. Gevolgen modelimperfecties (Blom, 2010, p. 22).

1.4. Oplossingen

In de voorgaande paragrafen hebben we gezien dat er een duidelijke noodzaak bestaat om het huidige beleid ten aanzien van bedrijventerreinen te wijzigen. Hiervoor zijn al een reeks verbetervoorstellen aangedragen. Een voorbeeld hiervan wordt geboden door de drie strategische lijnen van het Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen. Zij roept op tot een gezamenlijke aanpak van de herstructureringsopgave, verzakelijking van de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen, en de planning en uitvoer van (her)ontwikkeling moet in de regionale arena geplaatst worden (THB, 2009).

Louw et al. (2009) dragen vijf pijlers aan waar volgens hen toekomstig bedrijventerreinenbeleid op zou moeten steunen. Zo zeggen zij dat er waar mogelijk sprake moet zijn van functiemenging, in plaats van de traditionele functiescheiding van bedrijven en bijvoorbeeld woningen. De focus bij gemeenten dient te verschuiven van bouwpercelen naar bedrijfsruimten en er moet een beoordelend kwaliteitskader worden opgesteld voor de ontwikkeling van bedrijfsruimten waardoor er door hogere kwaliteit schaarste ontstaat. De overheid kan zich beperken tot het opstellen van regels en de ontwikkeling overlaten aan private partijen en het beleid voor werklocaties zou op regionaal of provinciaal schaalniveau gevoerd moeten worden. Mogelijke strategieën hiervoor zijn zorgvuldig ruimtegebruik, duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen en parkmanagement.

Het PBL (2009) geeft ook aan dat er een beleidsomslag gemaakt dient te worden. Gemeenten zouden gebruik moeten maken van een gemeentelijk beleidskader voor bedrijventerreinen, waarin ze een eigen visie neerleggen waar ze zich aan houden. Tevens zouden gemeenten de vraag naar bedrijfsruimte beter moeten ramen en marktonderzoek moeten uitvoeren om het nut en de noodzaak van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen te onderbouwen. Daarnaast stelt het PBL dat de SER-ladder in het beleid geïntegreerd dient te worden. Het PBL (n.d.) onderschrijft de noodzaak van de toepassing van de SER-ladder, hoewel de ruimtewinst beperkt zou zijn. Daarnaast stelt het PBL enkele alternatieve beleidsopties voor, zoals de openruimteheffing, een herstructureringsbijdrage, de bestrijding van veroudering en het verbeteren van de efficiëntie van herstructurering. Bovendien geven ze aan dat het probleem van verouderde, en het overschot aan nieuwe bedrijventerreinen een regionaal probleem is en dat er dus ook op dat niveau een afwegingskader voor bedrijventerreinen gecreëerd dient te worden.

Akkermans et al. (2002) erkennen het belang van de regionale samenwerking voor bedrijventerreinenbeleid. Zo gaan gemeenten samen de onderlinge concurrentie tegen. Ook zouden gemeenten zich moeten focussen op het voorkomen dat bedrijven verhuizen en eisen stellen ten aanzien van bedrijfspannen, zodat deze meerdere doeleinden geschikt zijn. Bovendien moeten oude bedrijventerreinen geherstructureerd moeten worden en nieuwe bedrijventerreinen moeten een efficiënt ruimtegebruik kennen en toepassing van parkmanagement moet hier versnelde veroudering tegengaan.

Mijns inziens zijn de hierboven aangedragen oplossingen voor de in paragraaf 1.3 omschreven modelimperfecties in vier thema's te omschrijven. Deze thema's hebben ofwel een reactief, dan wel een proactief karakter. Reactief zijn de oplossingen die de gevolgen van de modelimperfecties aanpakken. Proactief zijn de oplossingen die beogen constructief en toekomstgericht te zijn door juist op de oorzaken van de modelimperfecties te sturen. Hierbij vind een omslag plaats naar een nieuwe manier van bedrijventerreinenontwikkeling. Dit is weergegeven in onderstaand figuur 3.

Oplossingsthema	Categorie
Herstructurering	Reactief
Regionale afstemming	Proactief
Verzakelijking	Proactief
(Herijking) gemeentelijk beleidskader	Proactief

Figuur 3. Oplossingsthema's en -categorie.

1.5. Afweging

In dit onderzoek ligt de focus bij het thema verzakelijking. Mijns inziens is het thema Herstructurering niet aan te merken als een constructieve oplossing voor de toekomst. Hoewel tegenwoordig meestal een bijdrage aan een vorm van een herstructureringsfonds bij nieuwe terreinen verplicht wordt gesteld, kan dit nog niet als proactief worden aangemerkt (Louw et al., 2009). Het oude ontwikkelingsmodel blijft gehandhaafd en er wordt op voorhand al uitgegaan van de noodzaak om te herstructureren. Regionale afstemming werd aangemerkt als een vereiste voor de aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek. Hoewel het uiteraard een persoonlijke aangelegenheid betreft, zijn er mijns inziens weinig interessante onderzoeksvragen die mij kunnen motiveren voor verdere verdieping in deze richting. Het gemeentelijk beleidskader, of een herijking hiervan, zou mogelijk interessant zijn. Zo zou bijvoorbeeld de effectiviteit van de SER-ladder in verschillende gemeenten onderzocht kunnen worden en de problemen die de implementatie met zich meebracht. Hoewel dit potentiële aanknopingspunten biedt, geniet het thema Verzakelijking mijn voorkeur. Een verzakelijgingsstrategie ziet namelijk op een completere omslag voor gemeenten, in plaats van slechts de implementatie van een nieuw beleidsinstrument of het opstellen van een behoefteeraming. Het is in dat licht nuttiger een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van kennis over nieuwe ontwikkelingsmodellen, waarbij er door samenwerking tussen publieke en private partijen meerwaarde ontstaat op de bedrijventerreinen. Vandaar dat verzakelijking hier centraal zal staan.

1.6. Verzakelijking

Verzakelijking wordt in de Roadmap voor verzakelijking door de Rijksoverheid als volgt gedefinieerd: 'Verzakelijking is een langetermijnstrategie, gericht op waardebehoud en waardegroei van bedrijventerreinen, door een professionele, gebiedsgerichte aanpak, waarin een grotere (financiële)

betrokkenheid van private partijen (beleggers, ontwikkelaars, eindgebruikers, beheerders) in samenspraak met de overheden gewenst is' (Rijksoverheid, 2010, p. 2). Deze definitie is nog niet werkbaar bij empirisch onderzoek. Het Ministerie van I&M concretiseert deze wollige omschrijving van verzakelijking verder: 'Verzakelijking zorgt ervoor dat de focus van gebouwen wordt verbreed naar gebieden. De markt van eigenaren wordt opengemaakt en er komt ruimte voor flexibele bouw van bedrijfsruimten met een lange levensduur en uitgebreide opties voor huur. Van een beperkte vorm van parkmanagement, zorgt verzakelijking voor een omslag naar een bedrijfsleven dat investeert in realisatie, beheer en ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en structureel mee investeert bij herstructurering van oude gebieden' (p. 17). Tevens worden er enkele stadia in het verzakelijgingsproces onderscheiden. Ten eerste is er de context, of uitgangspositie. Daarna komt de planontwikkeling, gevolgd door de realisatie, of uitvoer. Tot slot is er de fase van beheer en onderhoud (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Zoals deze begripsomschrijvingen al doen vermoeden, wordt er bij een verzakelijgingsstrategie een andere rol voor betrokken actoren beoogd. Deze nieuwe rol is door de Stec Groep (2010) uitgewerkt, zoals weergegeven in figuur 4.

Partij	Huidige rol	Gewenste rol 2030	Voordelen
Gemeente	- Geeft grond uit, denkt vooral vanuit opbrengsten. - Wil voldoende bedrijventerrein hebben; is essentieel voor economie. - Werkt nog weinig samen met marktpartijen.	- Heeft meer aandacht voor kwaliteit, voldoende ruimte voor ieder segment en goede ruimtelijke inpassing. - Stuurt op kansen en op verlenging van de levensduur van bedrijventerreinen.	- Krijgt locaties met toekomstwaarde. - Lokt investeringen uit op oude bedrijventerreinen. - Verankert en trekt bedrijvigheid en investeerders aan.
Ontwikkelaar	- Is sterk gericht op de gebruiker; kent de lokale markt. - Denkt in winstoptimalisatie en korte termijn: wil snel afzetten gronden. - Is vooralsnog gewoon locatieontwikkelaar. - Werkt nog weinig samen met gemeenten. - Heeft niet of nauwelijks contact met beleggers.	- Denkt in gebieden en niet in een of enkele kavels. - Werkt vanuit strategische overall marktvisie.	- Kan waardesprong op oude bedrijventerreinen realiseren. - Kan winst optimaliseren in bedrijvenparken. - Heeft meer afzetmogelijkheden onder beleggers, door trend naar meer huren. - Kampt met minder beperkingen en regeldruk om te investeren in (oude) bedrijventerreinen.
Belegger	- Krijgt weinig goede aanbiedingen van ontwikkelaars. - Denkt in contracten en huurtermijnen. - Heeft voorkeur voor hoger marktsegment en regio's met goede vraag-aanbodssituatie. - Investeert voornamelijk in logistiek en verzamelgebouwen.	- Is meer betrokken bij de bedrijfsruimtemarkt. - Investeert in bedrijventerreinen als geheel (gebiedsgericht).	- Profiteert van rendement; direct en indirect. - Heeft een beleggingscategorie erbij voor omvangrijke kapitaalstromen: risicospreiding.
Ondernemer	- Denkt weinig na over huur. Alleen grote ondernemingen doen dit, vaak internationaal, zij huren graag. - Koopt zelf. Investeert vermogen in stenen in plaats van bedrijfsvoering.	- Investeert langdurig in eigen pand en locatie. - Investeert in goed en langdurig parkmanagement.	- Investeert vermogen niet in stenen, die bovendien later vaak minder waard blijken dan verwacht. - Krijgt meer flexibiliteit, legt focus op ondernemen. - Krijgt betere locaties, met betere voorzieningen. - Heeft meer keuze, markt wordt transparanter.

Figuur 4. Rolwijziging actoren (Rijksoverheid, 2010).

Voorbeelden van verzakelijking zijn er al te vinden in ons land. Zo heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) als vervolg op de roadmap tien praktijkvoorbeelden van verzakelijking in beeld gebracht en nauwkeurig uitgewerkt. Hieruit blijkt dat beleggers en ontwikkelaars slechts in een beperkt deel van de bedrijventerreinenmarkt een kans zien voor verzakelijking. Er worden bovendien duidelijke randvoorwaarden gesteld waaraan de markt moet voldoen voordat deze interessant wordt voor private partijen. Daarnaast onderscheidt het enkele segmenten binnen de algemene bedrijventerreinenmarkt, waarvan de een zich beter leent voor verzakelijking dan de ander. Vooral logistieke bestemmingen en bedrijfsverzamelgebouwen lenen zich uitstekend voor een verzakelijkte ontwikkeling doordat het vastgoed een relatief standaardproduct is, er schaarste op deze markt is en er hier sprake is van een trend van schaalvergroting (Ministerie van I&M, 2011; Rijksoverheid, 2010). Dit biedt aanknopingspunten voor verder onderzoek en zorgt voor een mooi startpunt voor het aanscherpen van de doel- en vraagstelling.

Er is op deze specifieke markt dus sprake van een langzaam op gang komende omslag richting verzakelijking in het gemeentelijk beleid. Bij de vermarkting van bedrijventerreinen kunnen lessen getrokken worden uit de markt voor kantoorlocaties. Hier zijn al langere tijd marktpartijen actief, voornamelijk in de vastgoedmarkt, omdat het vastgoed flexibel is. Daardoor is het makkelijk te hergebruiken en dat maakt het aantrekkelijk voor huurconstructies. Op deze markt verkoopt de gemeente grond voor kantoorgebouwen aan projectontwikkelaars. Zij initiëren de ontwikkeling, al dan niet gefinancierd door een belegger, zorgen voor de uitvoer en leveren het pand op aan een eventueel vooraf bepaalde huurder (Ruimtelijk Planbureau, 2006). Echter, deze kantorenmarkt kent ook problemen. Er is sprake van leegstand, doordat het aanbod traag reageert op de deels conjunctuur afhankelijke vraag. Gemeenten geven te veel grond uit in het kader van werkgelegenheidsgroei en marktpartijen hebben onvoldoende oog voor de negatieve externe effecten van hun investeringsbeslissingen. Ze bouwen dus nieuwe kantoren, ondanks dat er bestaande panden leegstaan. Bovendien beconcurreren gemeenten elkaar onderling, net als op de markt voor bedrijventerreinen, waardoor er een regionaal overaanbod ontstaat (Ruimtelijk Planbureau, 2006). In dat opzicht faalt de marktwerking voor de kantorenmarkt. Bij de omslag naar verzakelijking van de markt voor bedrijventerreinen en bedrijfsvastgoed is het derhalve niet aan te raden dat de gemeente haar actieve rol verruimt voor een louter passieve rol. In dat geval zou het falen van de overheid worden vervangen door falen van de markt. De gemeente zal mijns inziens een regisserende en marktregulerende rol moeten vertolken in een regionaal afgestemde arena, om het marktfalen en de negatieve externe effecten van marktpartijen te beheersen, zonder de toetreding van marktpartijen overmatig te bemoeilijken (Inbo, 2006).

De vraag rijst nu welke vorm van verzakelijking in dit onderzoek de aandacht krijgt. Leidend bij deze keuze is het werk van Fleurke (2010). Dit is overgenomen door het Ministerie van I&M in hun 'Roadmap voor verzakelijking'. Zij onderscheiden verschillende vormen van integratie, die het beste worden weergegeven in de tekstbox van figuur 5 op de volgende pagina. Zoals daar is aangegeven is een monopoliepositie van een partij, zowel publiek als privaat, betrokken bij de ontwikkeling van de grond of het vastgoed onwenselijk. In dit onderzoek zal de aandacht dus liggen bij verzakelijking van de bedrijventerreinontwikkeling, waar er sprake is van een vorm van semi-integratie, in de vorm van een pps, of specifiek in de vorm van een *Long-term relationship*, *Buyer-seller partnership* of een *Strategic Alliance*.

Naar een meer verticale integratie van bedrijventerreinontwikkeling

Bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen kan door verticale integratie en samenwerking in de keten op meerdere vlakken winst gehaald worden. Het in één hand ontwikkelen is in feite het vervangen van een markttransactie door een interne transactie. Het is een manier om een transactie te organiseren en wordt ook wel volledige integratie genoemd. Andere vormen van verzakelijking stoelen op hetzelfde principe: wanneer projectontwikkelaars en beleggers meer betrokken willen raken bij de grondexploitatie moeten zij een integratie strategie uitvoeren. Voordelen van deze verticale integratie zijn: krachtenbundeling, kostenbesparing, vergroten investeringsvermogen, kwaliteitsimpuls en waardecreatie.



Volledige integratie strategie is een uiterste van verschillende integratie strategieën. Wanneer bedrijventerreinen op een traditionele manier worden ontwikkeld, is sprake van non-integratie: er is geen samenwerking tussen grondexploitant, projectontwikkelaar en belegger. Tussen non-integratie en volledige integratie, liggen de zogenaamde quasi-integratie strategieën, zoals strategische allianties en lange termijn samenwerkingsverbanden.

Het in één hand ontwikkelen biedt geen structurele oplossing voor een matige kwaliteit van bedrijventerreinen. Marktimperfecties veroorzaakt door monopoliemacht van de grondexploitant, worden namelijk vervangen door marktimperfecties veroorzaakt door monopoliemacht van projectontwikkelaars en/of beleggers. Daarnaast kleven er grote financiële risico's aan volledige integratie, waardoor het voor veel bedrijven niet economisch verantwoord is om te integreren.

Door het gezamenlijk uitvoeren van quasi-integratie strategieën door grondexploitanten, projectontwikkelaars en beleggers wordt het ontstaan van marktimperfecties voorkomen. Een voorbeeld hiervan is een monopoliepositie van één van de partijen. Door deze quasi-integratie strategieën toe te passen kunnen de nadelen van volledige integratie (zoals een (te) lange doorlooptijd of het grote vermogensbeslag), worden beperkt terwijl de voordelen wel worden gerealiseerd.

Bron: Fleurke (2010), *Verzakelijking in bedrijfseconomisch perspectief*

Figuur 5. Integratiestrategieën (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

Fleurke (2010) legt hierboven het belang van de pps-constructie uit. Wanneer er een verzakelijgingsstrategie gekozen wordt voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein, voorkomt de juiste synergie tussen private en publieke partijen negatieve markteffecten, terwijl de voordelen wel worden gerealiseerd. Zo wordt een marktmonopolie van een der partijen voorkomen en dat maakt deze pps-constructies interessant voor verder onderzoek. Verderop zal er op basis van deze classificaties een keuze worden gemaakt over welke specifieke cases in aanmerking komen voor dit onderzoek. Er moet dus sprake zijn van een strategie waarbij de locatie door meerdere partijen (gemeente, grondexploitant, projectontwikkelaar, belegger) in samenspraak is ontwikkeld.

2. Doel- en vraagstelling

2.1. Doelstelling

In dit hoofdstuk wordt op basis van het in het vorige hoofdstuk gepresenteerde projectkader de uiteindelijke doel- en vraagstelling voor dit onderzoek geformuleerd.

In het vorige hoofdstuk werd aangegeven dat de focus binnen dit onderzoek ligt bij de verzakelijking van werklocaties en bedrijventerreinen met een logistieke en distributieve functie in het bijzonder. Het doel is om een bijdrage te leveren aan het kennistekort omtrent de aanwezigheid en ondervanging van gemeentelijke padafhankelijkheid door enkele cases te verkennen en te analyseren. Specifieker zijn we op zoek naar quasi-geïntegreerde vormen van verzakelijking (zoals aangegeven in figuur 5) op logistieke en distributieparks. Het doel is om vervolgens na te gaan in hoeverre en op welke wijze het gemeentelijk padafhankelijk handelen van voorheen al dan niet bewust is doorbroken en op welke manier deze omslag van publieke ontwikkeling naar meer private ontwikkeling verklaard kan worden. Dit brengt ons tot de volgende formele doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de kennisontwikkeling over vernieuwende verzakelijgingsstrategieën voor logistieke en distributieve bedrijventerreinen. Dit wordt gedaan door verkennend te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze het gemeentelijk padafhankelijk handelen is doorbroken ten gunste van een verzakelijkte vorm van bedrijventerreinontwikkeling. Dit onderzoek gebeurt aan de hand van vernieuwende, reeds uitgevoerde voorbeelden van verzakelijgingsstrategieën op bedrijventerreinen met logistieke of distributieve doeleinden.

2.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Nu de doelstelling van dit onderzoek bepaald is, dienen er duidelijke gronden te zijn waarom dit onderzoek uitgevoerd gaat worden. Het moet met andere woorden relevant zijn. Dit is een van de zes eisen, of determinanten, voor het gebruik van onderzoek (Vennix, 2009). Deze relevantie van onderzoek is tweeledig. Enerzijds dient het maatschappelijk relevant te zijn, en aan de andere kant staat de wetenschappelijke relevantie.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek kent meerdere zijden. De veroudering van bedrijventerreinen zorgt voor een verrommeling van het landschap, de ruimtelijke kwaliteit keldert, de sociale veiligheid neemt snel af, de waarde van het terrein daalt en daarmee samenhangend daalt ook de waarde en de kwaliteit van aanliggende (woon-)gebieden (Blom, 2010). Dit zijn problemen waar de maatschappij als geheel mee te kampen heeft. Een vernieuwend ontwikkelingsmodel of verzakelijgingsstrategie voor bedrijventerreinen wordt verondersteld deze snelle veroudering en terugval van kwaliteit tegen te gaan. Kennis over goede manieren van verzakelijking en benutting van de mogelijkheden tot meer private invloed en zodoende het tegengaan van de negatieve externe effecten van bedrijventerreinen is derhalve een pre. Dit onderzoek heeft als doel een bijdrage te leveren aan die kennis en is om die reden maatschappelijk relevant. Een andere reden waarom deze scriptie maatschappelijk relevant is, is dat de kennis die gegenereerd wordt nuttig is voor overheden, gemeenten in het bijzonder, en marktpartijen zoals ondernemers, beleggers en projectontwikkelaars. Het verschaft hen meer inzicht in de mogelijkheden die er zijn voor het creëren van winstgevend en risicodelende exploitatieconstructies op het logistieke en distributieve segment binnen de markt voor bedrijventerreinen, hoewel dit niet het voornaamste doel van dit onderzoek is.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit al deels verborgen in de doelstelling. In de wetenschap draait het om het genereren van kennis en dat is tevens het doel van dit onderzoek. Het is de bedoeling middels verkenning en verdieping van enkele praktijkvoorbeelden meer kennis te krijgen over vernieuwende verzakelijingsstrategieën. Verzakelijking van de markt voor bedrijventerreinen staat nog in de kinderschoenen, zoals we hebben gezien in het vorige hoofdstuk. Er bestaat een kennislacune met betrekking tot dit onderwerp. Aangezien er op de markt voor logistieke en distributieve bedrijventerreinen reeds een tendens is waar te nemen richting vermarkting, is het interessant om te kijken of hier lessen uit kunnen worden getrokken voor verzakelijingsstrategieën van bedrijventerreinen in het algemeen. Dit onderzoek verschaft zodoende meer inzicht in de redenen waarom dit marktsegment voor gemeenten wel aanleiding gaf om te breken met de monopoliepositie op de bedrijventerreinenmarkt. Berust een dergelijke omslag zuiver op toeval of zit er een duidelijke argumentatie achter? In het volgende hoofdstuk wordt een theorie van padafhankelijkheid gepresenteerd, die bij de uitvoering van dit onderzoek leidend zal zijn. Deze theoretische inval helpt de padafhankelijkheid te analyseren en te verklaren. Daarnaast biedt ze aanknopingspunten voor mogelijke oplossingsrichtingen.

Dit onderzoek is tevens wetenschappelijk relevant door de koppeling van een sociologisch managementprobleem over bedrijventerreinenontwikkeling, aan een sterk economisch georiënteerde theorie, namelijk de neo-institutionele theorie en padafhankelijkheid in het bijzonder. Deze wederzijdse beïnvloeding van werkelden zorgt voor een breder analytisch kader en schept de mogelijkheid tot nieuwe inzichten over samenwerkingsconstructies bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De wetenschappelijke relevantie zit voornamelijk op het theoretische vlak. De gekozen theorie, namelijk de neo-institutionele theorie en, belangrijker nog, de theorie padafhankelijkheid (zie hoofdstuk 3) is sterk bestuurskundig georiënteerd. Dit onderzoek probeert de besluitvorming van gemeenten ten aanzien van bedrijventerreinenbeleid te beschrijven en verklaren, en heeft als doel een bijdrage te leveren aan het genereren van nieuwe inzichten in deze besluitvormingsprocessen naar meer private betrokkenheid en het verbeteren van dit proces. Het zal interessant zijn om te zien in hoeverre deze theorie bij dit beleidsveld past, aangezien de theorie over padafhankelijkheid overwegend negatief is, waar de onderzoeksvragen een meer normatief karakter hebben. Concreter gezegd stelt de theorie barrières voor beleidswijziging, waar dit onderzoek juist probeert te verklaren waarom er wel een omslag is gemaakt en om welke redenen deze barrières dus geslecht zijn. De theorie wordt zogezegd achterstevoren gebruikt en dit kan interessante inzichten opleveren op theoretisch gebied.

2.3. Vraagstelling

De vraagstelling voor dit onderzoek vloeit logischerwijs voort uit de doelstelling. De doelstelling was als volgt:

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de kennisontwikkeling over vernieuwende verzakelijingsstrategieën voor logistieke en distributieve bedrijventerreinen, door verkennend te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze het gemeentelijk padafhankelijk handelen is doorbroken ten gunste van een verzakelijkte vorm van bedrijventerreinontwikkeling aan de hand van vernieuwende, reeds uitgevoerde voorbeelden van verzakelijingsstrategieën op bedrijventerreinen met logistieke of distributieve doeleinden.

De hierbij behorende hoofdvraag luidt:

In hoeverre en op welke wijze is het gemeentelijk padafhankelijke handelen doorbroken bij een quasi-integratie ontwikkeling van een bedrijventerrein voor logistieke en distributieve bestemming?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag dienen de volgende deelvragen te worden beantwoord. Hier wordt gesproken over 'terreinen in casus', omdat er nog geen concrete cases zijn geselecteerd:

- In hoeverre hebben gemeenten afgeweken van hun traditionele rol op de bedrijventerreinenmarkt bij de ontwikkeling van de terreinen in casus?
- Om welke redenen hebben gemeenten bij de terreinen in casus gekozen voor een verzakelijkt, quasi-integratie ontwikkelingsmodel en was hierbij sprake van intentionaliteit?
- Op welke wijze is de gemeentelijke, padafhankelijke ontwikkeling van bedrijventerreinen bij de terreinen in casus doorbroken ten gunste van een verzakelijkt, quasi-integratie ontwikkelingsmodel?
- Om welke redenen is er door marktpartijen wel geïnvesteerd in het geval van de terreinen in casus, waar dit normaliter niet het geval zou zijn?

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader opgesteld aan de hand waarvan het onderzoek gedaan zal worden. Om dit te doen slagen is er uit verscheidene theoretische perspectieven de theorie gekozen en geoperationaliseerd.

3. Theoretisch kader

3.1. Theoretische perspectieven

“Niets is zo praktisch als een goede theorie” zei de Duits-Amerikaanse geleerde Kurt Lewis ooit. Dit stimuleerde mij om al tijdens het bedenken van een doel- en vraagstelling en het doornemen van de relevante literatuur rekening te houden met mogelijk bruikbare en op het onderwerp aansluitende theorieën.

In het projectkader van hoofdstuk 1 en aansluitend in de doel- en vraagstelling kwam het begrip padafhankelijkheid al naar voren. Het doorbreken van het huidige, overheidsgedomineerde bedrijventerreinenbeleid naar een meer verzakelijkte vorm kan aangemerkt worden als een beleidsomslag. Rotmans (2007, p. 45 e.v.) beschrijft enkele valkuilen voor dit soort omslagen. Hij noemt ‘lock-in’ situaties, waarbij een tussentijdse stap in het transitieproces ingebed raakt en het uiteindelijke doel blokkeert. Deze ‘lock-in’ barrière bracht mij op het spoor van institutionele theorieën en de daarmee nauw verbonden theorie over padafhankelijkheid (Pierson, 2000). Vooral de theorie over padafhankelijkheid lijkt nuttig voor dit onderzoek, omdat het helpt bij de beantwoording van de deelvragen.

3.1.1. Neo-institutionele theorie

Vanaf de jaren zeventig is er onder economen meer belangstelling ontstaan voor institutionele verhoudingen. Waar deze interesse zich aanvankelijk beperkte tot instituties tussen en binnen ondernemingen, is de focus sindsdien verschoven naar institutionele relaties tussen ondernemingen en overheden, financiers en vakbonden. Aanvankelijk geloofden economen vooral in de perfecte markt, waar geen sprake was van instituties (Benschop, 1997). De neo-institutionele economie/theorie is te zien als een reactie op deze klassieke economische theorie. De belangrijkste kritiek luidde dat beslissers op de markt zelden voldeden aan het vereiste van volledige marktkennis. Het bekende vraag en aanbod werk van Smith stelt dat er op een vrije markt een optimaal prijs- en aanbodniveau ontstaat door de werking van concurrentie (Enneman, 2007). De vraag luidt nu waarom er dan bedrijven en overheden bestaan die ingrijpen op het functioneren van de markt. Hier biedt de neo-institutionele theorie een antwoord op. Ten eerste gaat deze theorie ervan uit dat een ruil nooit plaats vindt zonder kosten, in dit geval de zogenoemde transactiekosten. Aangezien er zelden sprake is van volledige informatie, moeten er kosten gemaakt worden om deze informatie boven water te krijgen en de keuze te optimaliseren. Een bedrijf of organisatie kan in sommige gevallen worden gezien als een vervanging voor de markt en kan zo de transactiekosten beperken. Ten tweede is binnen de neo-institutionele theorie, in tegenstelling tot de klassieke economie, de individuele economische actor object van analyse. Bij de klassieke economie werd er geen aandacht besteed aan het intern functioneren van een organisatie. Ten derde is er binnen de neo-institutionele theorie aandacht voor instituties, zoals juridische grenzen (Benschop, 1997; Coase, 1937; Enneman, 2007).

De institutionele theorie is een redelijk populaire theorie, die hiernaast ook tracht te verklaren waarom instituties binnen netwerken van actoren en overheden blijven bestaan en moeilijk te veranderen zijn. Instituties in de neo-institutionele theorie zijn zogenoemde dragers van het verleden. Hiermee wordt bedoeld dat instituties binnen organisaties vanuit het verleden evolueren naar hun huidige vorm volgens structuren die destijds zijn aangenomen met een al dan niet concreet doel (David, 1994). Noorderhaven (1997) definieert het begrip ‘institutie’ als volgt: “een

gestandaardiseerde interactie-episode, ondersteund door routinematige, zichzelf reproducerende procedures, en doordrenkt van een positieve normatieve waarde. (p. 239)” Een gestandaardiseerde interactie-episode kan worden uitgelegd als een bepaalde tijdsperiode, waarin gedrag binnen een organisatie ten opzichte van mensen onderling, maar ook van mensen ten opzichte van de aanpak van projecten als standaard wordt beschouwd. Hoewel dit een omslachtige omschrijving is, is de kern helder. Centraal staat hierbij dat er orde ontstaat vanuit chaos. Bepaalde patronen binnen een organisatie worden stabiel. Hierdoor ontstaan er verwachtingen ten aanzien van deze patronen. Deze verwachtingen zijn in het begin onzeker, maar na verloop van tijd worden de patronen een vanzelfsprekendheid. Noorderhaven (1997) beschrijft verder dat er aan deze instituties een positieve waarde wordt toegekend, die niks te maken heeft met de effectiviteit van het gevolgde gedragspatroon.

Instituties binnen een organisatie worden niet doelbewust ontworpen. Ze zijn eerder het resultaat van gewoontevorming. Het routinematige gedrag versterkt zichzelf doordat individuen binnen de organisatie een zogenoemde intrinsieke waarde aan de institutie hechten. Daarnaast kan de sociale omgeving van de institutie het ene gedragspatroon in grotere mate als legitiem aanmerken dan het andere. Dit maakt instituties stroperig en ze zijn moeilijk te veranderen (Noorderhaven, 1997).

Het feit dat instituties voortkomen uit vanzelfsprekendheid en niet doelbewust zijn ontworpen, maakt dat veel beslissingen gebaseerd zijn op legitimiteit. De organisatie stelt zichzelf de vraag of het mag wat ze doet, niet of het gedragspatroon efficiënt is (Noorderhaven, 1997).

Wanneer we de lijn van deze institutionele theorie doortrekken en toepassen op dit onderzoek zou het gemeentelijke beleid ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijventerreinen gebaseerd zijn op eerder genomen beslissingen en uit een standaardisering van gewoontegedrag. Het ontwikkelingsmodel dat werd toegepast, werd door de gemeente zelf in stand gehouden. Alexander (2001) beschrijft dat het concept van padafhankelijkheid als het toonaangevende concept om deze institutionele stroperigheid mee te verklaren.

3.1.2. Padafhankelijkheid

Op de eerste plaats dient vermeld te worden dat padafhankelijkheid geen zuivere theorie is. Kay (2005) stelt dat de vaststelling van padafhankelijkheid een open en empirische aangelegenheid voor de onderzoeker is en dat enkel de vaststelling dat een verandering niet heeft plaatsgevonden niet voldoende is om een proces als padafhankelijk te bestempelen. Voor het creëren van een kader voor padafhankelijkheid wordt de benadering van Pierson (2000) als uitgangspunt gekozen. Levi (In Pierson, 2000) definieert padafhankelijkheid als volgt: “Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. (p. 252)” Sterker nog, het zijn niet alleen de kosten die gemaakt moeten worden om nieuw beleid te implementeren. Bij veel gemeenten is de uitgifte van bedrijventerreinen een vaste bron van inkomsten geworden (Mans, 2011).

3.1.2.1. Padafhankelijke processen

Hieraan kan toegevoegd worden dat padafhankelijkheid aanvankelijk enkel werd betrokken op technologisch vlak. Pierson heeft als een van de eerste dit concept toegepast op sociale processen

(dus ook beleidsprocessen). Deze processen kenmerken zich doordat ze zichzelf versterken. Wanneer er dus een keuze voor een beleidskoers wordt gemaakt, lokt deze keuze verdere stappen in die richting in de toekomst uit. De kosten om een andere koers te kiezen dan de oorspronkelijke koers, nemen daardoor alleen maar toe, omdat er in de loop der tijd instituties, kennis, expertise, netwerken en routines zijn ontwikkeld voor het gekozen pad. Hierdoor nemen de voordelen van de gekozen koers toe en worden mogelijke andere keuzes belemmerd. Op die manier vormt padafhankelijkheid een barrière voor beleidskoerswijziging (Kay, 2005; Pierson 2000). Alexander (2001) voegt hier aan toe dat instituties, of ze nu betrekking hebben op technologisch, economisch, sociaal of politiek vlak, kosten- en batenpatronen genereren. Deze patronen maken het actoren makkelijk de status quo in stand te houden, hoewel een alternatief op langere termijn hogere meeropbrengsten heeft. Actoren maken deze beslissing niet omdat er op korte termijn te veel kosten zijn om de beoogde veranderingen te bewerkstelligen. Hoe langer deze afwegingen gemaakt blijven worden, des te hoger worden de kosten en des te onaantrekkelijker wordt het alternatief.

Pierson houdt sterk vast aan het principe van toenemende meeropbrengsten, ofwel *increasing returns* (Franke, 2010). Processen waarbij er sprake is van toenemende meeropbrengsten kenmerken zich door inflexibiliteit (lock-in van gemaakte keuzes), onvoorspelbaarheid (toenemende meeropbrengsten maken het moeilijk ex-ante te bepalen wat de uiteindelijke effecten zijn), non-ergodiciteit (ook kleine gebeurtenissen hebben invloed op de uitkomst van een beleidskoers) en *potential inefficiency* (toenemende meeropbrengsten zorgen voor een strategie die op lange termijn niet efficiënt werkt) (Arthur, 1989).

Struyven (2006) onderschrijft in navolging van Pierson dat een padafhankelijk proces zich kenmerkt door de volgende aspecten.

- Kleine gebeurtenissen in het begin van een sequentie kunnen grote gevolgen hebben voor latere gebeurtenissen: dit is het belang van de vraag wanneer een specifieke gebeurtenis optreedt in een sequentie
- Een nieuw pad ontstaat vanuit een kritisch breukvlak (*critical juncture*), vaak onder invloed van exogene factoren
- De veranderingen tijdens het pad die daarop volgen zijn begrensde veranderingen (*bounded change*)
- De kans op volgende stappen langs hetzelfde pad nemen toe naarmate het pad vordert: dit is het proces van toenemende opbrengsten (*increasing returns*).

Figuur 6. Eigenschappen padafhankelijke processen (Struyven, 2006, p. 33).

Echter, niet alle beleidskoersen en technologieën zijn vatbaar voor *increasing returns*, of padafhankelijkheid. Slechts enkele zichzelf versterkende mechanismen zorgen voor toenemende meeropbrengsten. Dit zijn koersen of technologieën met (a) hoge startkosten. Partijen zijn geneigd meer te investeren in opties waar in het verleden al veel in is geïnvesteerd: (b) waar leereffecten bij optreden. Kennis van een bestaand beleid leidt tot hogere opbrengsten en meer efficiëntie, wat leidt tot meer investeringen in de bestaande technologie of beleid: (c) waar coördinatie-effecten bij optreden. Wanneer meerdere partijen hetzelfde beleid toepassen, ontstaat er soms een netwerk met onderlinge afhankelijkheden: (d) adaptieve verwachtingen. Partijen zullen op bepaalde

technologieën of beleidkoersen inzetten, wanneer de verwachting is dat deze algemeen gebruikt gaan worden (Arthur, 1989; Francke, 2010; Struyven, 2006; Pierson 2000).

3.1.2.2. Doorbreking van padafhankelijkheid

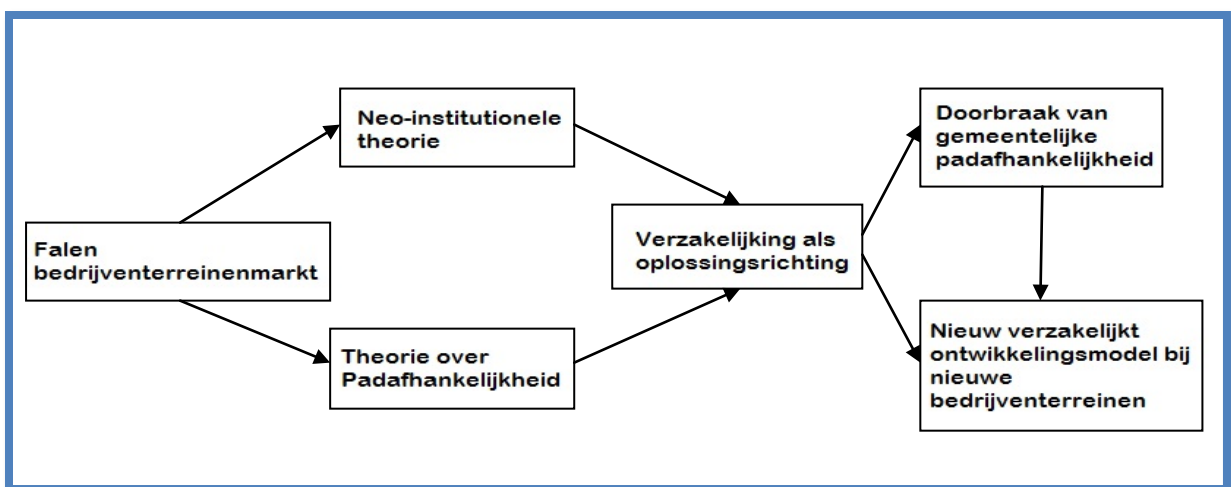
Het doorbreken van padafhankelijkheid binnen een organisatie is volgens Alexander (2001) enkel mogelijk wanneer de institutie onderhevig is aan grote exogene schokken. Het punt waarop de institutie vervolgens doorbroken wordt, betiteld Struyven (2006) als een *critical juncture*. Na zo'n *critical juncture* ontstaat er een nieuwe koers waarop de organisatie verder gaat. Dit kan volgens Ebbinghaus (2005) op drie manieren gebeuren. Er kan ten eerste padstabilisatie optreden, waarbij er marginale aanpassing van het vorige pad plaatsvindt. De gevolgen worden hierbij aangepakt, zonder dat de achterliggende principes van het vorige pad ingrijpend gewijzigd worden. Het is een empirische kwestie om te beoordelen of deze marginale aanpassingen genoeg zijn om het oude pad te doorbreken en het nieuwe pad te doen stabiliseren.

Ten tweede is er de optie van *path departure*, ofwel vertrek op een nieuw pad. Een deel van de bestaande instituties worden vernieuwd en de achterliggende aannames worden in beperkte mate herzien. Dit kan zijn in de vorm van incrementele stappen die op lange termijn zorgen voor een heroriëntatie; een functionele transformatie waarbij dezelfde institutie een ander doel dient; of door de toevoeging van beleidsoriëntaties met divergerende doelen.

Ten derde is er *path switching*, of radicale transformatie. Hierbij zorgt een interventie voor de beëindiging van de zich zelfversterkende instituties en maakt zo plaats voor een nieuw pad of nieuwe institutie. Dit betekent een volledige doorbraak van de bestaande institutionele padafhankelijkheid (Ebbinghaus, 2005). Deze driedeling zal gebruikt worden om te kijken op welke wijze het padafhankelijk handelen in de cases is doorbroken en zal vanuit die invalshoek in de komende paragraaf geoperationaliseerd worden.

3.2. Conceptueel model en operationalisatie

Nu we hebben gezien waar de focus in dit onderzoek zal liggen, welke vragen er beantwoord dienen te worden en aan de hand van welke theoretische concepten dit zal gebeuren, kan er een conceptueel model voor dit onderzoek opgesteld worden. Dit model is hieronder weergegeven.



Figuur 7. Conceptueel model.

Middels de theorie over padafhankelijkheid zoals die hierboven is gepresenteerd, beantwoorden we de vragen in hoeverre, op welke wijzen en om welke redenen de gemeenten in casus besloten af te wijken van hun bestaande beleid, om zo de verouderingsproblematiek tegen te gaan middels een verzakelijk ontwikkelingsmodel. De vraag rijst op dit punt hoe we deze padafhankelijkheid in de praktijk kunnen meten en tastbaar maken. Daarvoor dient de operationalisatie.

In het bovenstaande conceptueel model staan abstracte, niet direct meetbare grootheden. Wanneer de verbanden tussen deze grootheden onderzocht moeten worden, dient er dus eerst een operationalisering van deze begrippen plaats te vinden. We hebben gezien dat padafhankelijkheid als theorie als een blokkering werkt voor beleidskoerswijziging. Hoe kunnen we deze blokkering van koerswijziging meten of uit waarneembare objecten destilleren? We zagen dat de processen die vatbaar zijn voor *increasing returns*, of padafhankelijkheid, werden gekenmerkt door de vier mechanismen hoge startkosten, leereffecten, coördinatie-effecten en adaptieve verwachtingen. In onderstaand figuur 8 staan deze mechanismen en hun indicatoren vermeld.

	Invloed voor gemeente:	Operationalisatie in dit onderzoek
Padafhankelijkheid	Hoge startkosten	- Investerings in eerder bedrijventerreinenbeleid - Hoge kosten voor beleidswijziging - Kosten en moeite voor overstap naar nieuw ontwikkelingsmodel - Grondvoorraad en ingenomen grondposities - Risico's gemeentelijk grondbedrijf
	Leereffecten	- Kennis en kunde van beleidsmakers met het eerdere ontwikkelingsmodel - Kennis en kunde tekort voor nieuwe ontwikkelingsmodel - Keuze van (betrouwbare) partner
	Coördinatie-effecten	- Gemeentelijk beleid gekoppeld aan beleid van overige actoren - Financiële gevolgen overstap naar nieuw beleid
	Adaptieve verwachtingen	- Verwachting van gemeente of actoren nieuw beleid zullen accepteren - Verwachting negatief imago of rendement van nieuw beleid

Figuur 8. Operationalisering padafhankelijkheid.

Deze bovenstaande operationalisatie is behulpzaam bij het analyseren van de *critical juncture*. Aan de hand van deze concreter meetbare en inschatbare indicatoren kan gezien worden in hoeverre er sprake was van een padafhankelijk proces. Dit onderzoek richt zich ook op de vraag op welke manier en om welke redenen dit padafhankelijke handelen is doorbroken. Daarbij is de operationalisatie uit figuur 9 bruikbaar, gebaseerd op de driedeling van Ebbinghaus (2005), die hierboven is uitgewerkt.

Doorbraak padafhankelijk handelen	Gemeente onderhevig aan:	Operationalisatie voor dit onderzoek
	Exogene schokken	- Hoeveelheid aandacht in media - Politieke aandacht - verouderingsproblematiek - Toename aantal verouderde terreinen - Toename verouderingssnelheid - Economische recessie - Actieve, initiatiefrijke, betrouwbare partner
	Stabilisatie	- Marginale beleidswijziging - Enkel ex-post maatregelen - Vorig beleid blijft grotendeels gehandhaafd
	<i>Path departure</i>	- Incrementele wijzigingen met lange termijn doel - Institutie verandert van doel - Nieuwe alternatieven worden naast bestaande pad geïntroduceerd
	<i>Switching</i>	- Duidelijke interventie op bestaande beleid - Vervanging door compleet ander beleid - Sprake van intentionaliteit

Figuur 9. Operationalisatie doorbreking padafhankelijkheid.

Op basis van deze operationalisatie zullen de cases geanalyseerd worden. Op welke manier dit gebeurt, wordt in het volgende, methodologisch hoofdstuk uitgelegd.

4. Methodologie

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien wat het onderwerp van onderzoek is, welke vragen beantwoord moeten worden, aan de hand van welke theoretische concepten dit zal gebeuren en wat hiervan waargenomen moet worden. De vraag op dit punt is hoe dit zal gebeuren. Daar geeft dit hoofdstuk antwoord op.

Verschuren en Doorewaard (2007) stellen dat de onderzoeker alvorens het kiezen van een of meerdere onderzoeksmethode(n) op drie kernvragen antwoord moet geven. Betreft het onderzoek een breedte of diepgaand onderzoek? Ga je kwantitatief of kwalitatief te werk? En ben je een doener, of juist een denker? Het antwoord op deze vragen helpt uiteindelijk bij het maken van de juiste keuze voor de onderzoeksstrategie.

Aangezien de vraagstelling van mijn onderzoek, is het wenselijk om een diepgaand onderzoek op te zetten, in tegenstelling tot een onderzoek dat meer in de breedte gaat. Er moet specifiek achterhaald worden wat de redenen zijn voor bepaalde gemeenten om hun falende beleid achter zich te laten en te kiezen voor een vorm van verzakelijking voor de bedrijventerreinenmarkt. Dit kan het best gebeuren door naar enkele, bewust gekozen cases te kijken en hierover conclusies te trekken. Deze bewust gekozen cases zijn dus recente bedrijventerreinen, waarbij de gemeente gekozen heeft voor een passievere, meer faciliterende rol bij de ontwikkeling van het terrein. De bevindingen zullen meer beschouwend en interpreteerbaar van aard zijn, wat betekent dat er gekozen wordt voor een kwalitatieve benadering. Dit in tegenstelling tot de kwantificerende benadering, waarbij er meer met exacte data, tabellen en berekeningen wordt gewerkt. De beantwoording van de derde kernvraag is niet zo eenduidig. Het antwoord op de vraag of er in het veld of achter het bureau informatie wordt verzameld, hangt af van de deelvraag die beantwoord dient te worden. Hierover volgt verderop meer.

Verschuren en Doorewaard (2007) presenteren vervolgens een vijftal onderzoeksstrategieën, te weten de survey, het experiment, de casestudy, de gefundeerde theoriebenadering en het bureauonderzoek. Dit onderzoek kent de opzet van een case study.

4.1. Case study

Bij de casestudy poogt de onderzoeker een diepgaand en integraal beeld te krijgen van een of enkele tijdruimtelijk begrensde projecten of processen. Dit kan betrekking hebben op een bedrijf, vestigingsplaats keuze, totstandkoming van wetgeving enzovoorts (Verschuren, Doorewaard, 2007).

De casestudy kenmerkt zich door onder andere de volgende aspecten:

- Een smal domein, met een klein aantal onderzoekseenheden;
- Een arbeidsintensieve benadering;
- Meer diepte dan breedte;
- Het beweerdte betreft het geheel;
- Een open waarneming op locatie;
- Een strategische steekproef;
- Kwalitatieve gegevens en onderzoeksmethoden (Verschuren, Doorewaard, 2007).

De strategie van de casestudy lijkt goed aan te sluiten bij dit onderzoek. Een casestudyonderzoek beperkt zich tot een klein aantal onderzoekseenheden, wat de onderzoeker in staat stelt diepgaand

op het object in te gaan. Ook de kwalitatieve werkwijze sluit aan bij de vraagstelling van dit onderzoek. De casestudy is een bruikbare strategie bij de beantwoording van de deelvragen, omdat we hier middels de bestudering van handelingswijzen van enkele gemeenten proberen te achterhalen in hoeverre, op welke wijze en om welke redenen het padafhankelijk handelen is doorbroken. Om deze redenen te achterhalen is diepgang noodzakelijk. De casestudy biedt hier ruimte voor, mede door de arbeidsintensieve benadering. Zo wordt er bijvoorbeeld door face-to-face interviews, observatie en inhoudsanalyse van documenten op meerdere manieren informatie verzameld om een integraal beeld te krijgen van het te bestuderen object of proces. Per case zal een interview afgenomen worden met een persoon die betrokken is geweest bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein, waarbij de focus in eerste instantie ligt bij de publieke kant van het verhaal. De ondervraging van een gemeentelijk ambtenaar of anderszins medewerker van een publiek orgaan is noodzakelijk gezien de aard van dit onderzoek. Ter controle van hetgeen deze interviews opleveren, wordt de private zijde van het verhaal nagekeken aan de hand van (online-)publicaties en representatieve documentatie. Dit zorgt voor een completer verhaal en verkleint de kans op onjuistheden bij de analyse. De interviewguides en de lijst met geïnterviewden zijn respectievelijk terug te vinden in de bijlage en onderaan de literatuurlijst.

Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen *single case studies* en *multiple case studies* (Flyvbjerg, 2006; Vennix, 2009). Dit onderscheid heeft betrekking op het aantal cases dat er opgenomen wordt in het onderzoek. Hoewel Flyvbjerg (2006) aangeeft dat ook de enkelvoudige casestudie zich kan lenen voor generalisatie, is het voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek verstandiger meerdere cases op te nemen. Duidelijke richtlijnen over het juiste aantal cases ontbreken. De leidende gedachte is dat naarmate het aantal cases groter wordt, er minder diepgang mogelijk is, maar tegelijkertijd de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van de resultaten toeneemt.

4.2. Case selectie

Aangezien dit onderzoek betrekking heeft specifieke onderzoekseenheden, namelijk bedrijventerreinen met een logistieke of distributieve functie die reeds onderhevig zijn aan een vorm van verzakelijking met een quasi-integratiestrategie, is de strategische steekproef een handig middel bij de selectie. De strategische of selectieve steekproef zal leidend zijn bij de selectie, omdat de selectie van concrete onderzoekseenheden geen onderzoek op zich is, maar een steekproef. We kiezen verder voor een vergelijkende casestudy, volgens de hiërarchische methode. De cases worden eerst afzonderlijk geanalyseerd en vervolgens op een hoger abstractie niveau vergeleken om antwoord te kunnen geven op de deelvragen. Bovendien verschaft deze methode de mogelijkheid data te verzamelen bij de in het vorige hoofdstuk geoperationaliseerde begrippen.

De selectieve steekproef zal *information based* zijn (zie figuur 11). Deze keuze is gebaseerd op het feit dat we specifieke cases zoeken waar een quasi-geïntegreerde vorm van verzakelijking is toegepast en ons meer kan leren over deze vernieuwende vorm van bedrijventerreinontwikkeling. Specifieker kiezen we voor de *extreme/deviant cases* strategie, om informatie te krijgen over deze ongebruikelijke en vernieuwende vorm van ontwikkeling. Deze strategie is geschikt om informatie te winnen over ongebruikelijke, afwijkende cases. De cases in dit onderzoek zijn afwijkend en ongebruikelijk in die zin, dat er gebruik wordt gemaakt van een nieuwe vorm van bedrijventerreinenontwikkeling.

Strategies for the Selection of Samples and Cases	
Type of Selection	Purpose
A. Random selection	To avoid systematic biases in the sample. The sample's size is decisive for generalization.
1. Random sample	To achieve a representative sample that allows for generalization for the entire population.
2. Stratified sample	To generalize for specially selected subgroups within the population.
B. Information-oriented selection	To maximize the utility of information from small samples and single cases. Cases are selected on the basis of expectations about their information content.
1. Extreme/deviant cases	To obtain information on unusual cases, which can be especially problematic or especially good in a more closely defined sense.
2. Maximum variation cases	To obtain information about the significance of various circumstances for case process and outcome (e.g., three to four cases that are very different on one dimension: size, form of organization, location, budget).
3. Critical cases	To achieve information that permits logical deductions of the type, "If this is (not) valid for this case, then it applies to all (no) cases."
4. Paradigmatic cases	To develop a metaphor or establish a school for the domain that the case concerns.

Figuur 11. Selectiestrategieën (Flyvbjerg, 2006, p. 230).

Om een helder overzicht te krijgen van de case selectieprocedure staan in de tabel in figuur 12 ook de criteria onder elkaar uitgezet.

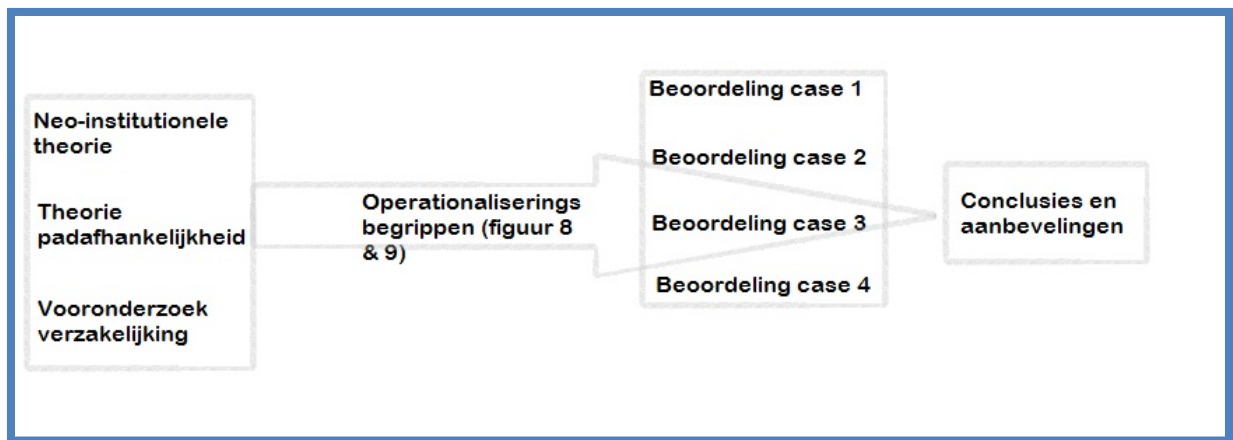
Selectiecriteria	
1.	- Terrein ontwikkeld middels quasi-geïntegreerde vorm van verzakelijking
2.	- Terrein bestemd voor logistieke of distributieve bedrijvigheid
3.	- Het aantal betrokken private partijen is klein

Figuur 12. Selectiecriteria.

Deze criteria zijn leidend. In beginsel is het doel om vier representatieve cases te selecteren. Wanneer tijdens de daadwerkelijke selectie blijkt dat er geen geschikte terreinen zijn die voldoen aan deze criteria, kan er worden gekozen om in plaats van gehele logistieke bedrijventerreinen, gemengde bedrijventerreinen te bekijken en dan specifiek naar het logistieke en distributieve gedeelte, indien deze privaat ontwikkeld zijn. Het doel is tevens cases te selecteren waarbij het aantal private partijen klein is. We zijn namelijk op zoek naar terreinen die doelbewust met een private partij zijn ontwikkeld als geheel. Indien er veel partijen zijn, bestaat het risico dat het terrein door de gemeente is ontwikkeld en een ondernemer verschillende kavels heeft gekocht met het oog op de toekomst. Wanneer hij deze niet nodig blijkt te hebben en ze weer op de markt brengt is dit een vorm van private uitgifte, maar niet de vorm van verzakelijking die in dit onderzoek centraal staat. Dit moet bij de selectie goed in de gaten gehouden worden.

4.3. Onderzoeksmodel

Om te zien volgens welke lijn het onderzoek zal verlopen, is het aan te raden een onderzoeksmodel op te stellen. Figuur 13 geeft dit beknopte onderzoeksmodel weer.



Figuur 13. Onderzoeksmodel.

Dit onderzoeksmodel is als volgt te verwoorden. Vanuit de literatuurstudie over verzakelijking en theorieën omtrent padafhankelijkheid is er een kader gecreëerd voor de analyse van de te selecteren cases. Na een analyse van iedere case worden ze op een hoger abstractieniveau vergeleken. Vanuit deze analyse en vergelijking beantwoorden we de deelvragen en trekken we conclusies en kunnen er aanbevelingen gedaan worden.

4.4. De cases

Aan de hand van de vorige paragrafen kunnen nu de cases bepaald worden die in dit onderzoek geanalyseerd worden. We hebben in de voorgaande paragrafen namelijk gezien aan welke voorwaarden deze cases moeten voldoen.

De eerste case in dit onderzoek is het bedrijventerrein Distriport Koggenland. Dit bedrijvenpark voor logistieke bedrijvigheid ligt in de gemeente Koggenland bij Hoorn en heeft een oppervlakte van 150 hectare. Het terrein is in samenwerking ontwikkeld door De Peyler Projectontwikkeling, Zeeman Vastgoed en Ontwikkelingsbedrijf Noord- Holland Noord, waarin ook de gemeente en provincie vertegenwoordigd zijn (Zeemanvastgoed, 2012).

De tweede case is bedrijventerrein De Blakt in de gemeente Venray, Limburg. Het terrein is 73 hectare groot en bestemd voor productie en transport en logistiek. De gemeente Venray deelt de ontwikkeling van het bedrijventerrein voor 50% met partner Maessen Bedrijven in een pps-constructie (Gemeente Venray, 2012).

Het derde terrein betreft Park 15 in de gemeente Overbetuwe. Park 15 is een nieuw aan te leggen bedrijventerrein, waarbij duurzaamheid en landschappelijke inpassing hoog in het vaandel staan. Het terrein is 85 hectare netto groot en biedt ruimte voor logistieke bedrijvigheid en lichte industrie. De gemeente Overbetuwe en Giesbers Gebiedsontwikkeling verzorgen samen de ontwikkeling (Giesbers Gebiedsontwikkeling, 2012).

De vierde case is Trade Port Noord. Dit bedrijventerrein vormt het laatste deel van de Trade Portformule van de gemeente Venlo. Het terrein beslaat 271 hectare bruto, waarvan zo'n 150 hectare uitgeefbaar zal zijn. Het terrein wordt ontwikkeld door de gemeente Venlo en Development Company Greenport Venlo (DCGV) en er worden bedrijven voorzien die zich richten op agro-logistiek en overslag van goederen/distributie (Venlo.nl, 2012).

De vier geselecteerde cases zijn allen nog in ontwikkeling. De keuze voor nieuwe bedrijventerreinen is een bewuste. Het probleem is namelijk de veroudering van bedrijventerreinen. Dit onderzoek focust zich op de structurele oplossing voor dit probleem. Deze oplossing ligt bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, waarbij we kijken naar voorbeelden van verzakelijking, omdat het publieke ontwikkelingsmodel het verouderingsprobleem veroorzaakte. In dit onderzoek focussen we ons derhalve op nieuwe terreinen waarbij het overheersende publieke model is vervangen voor een ontwikkelingsmodel met meer private invloeden.

Een beperking van deze keuze voor nieuwe, nog in ontwikkeling zijnde terreinen is dat er niet gekeken kan worden naar de uiteindelijke kwaliteit van de bedrijventerreinen. Er kan dus niet vergeleken worden of de kwaliteit op de terreinen met een verzakelijkte ontwikkelingswijze uiteindelijk hoger ligt dan bij terreinen die volgens het oude stamien zijn gerealiseerd. Dit is echter ook niet de doelstelling van het onderzoek, aangezien de focus ligt bij het hoe en waarom omtrent de beleidsomslag van gemeenten.

Bijkomend voordeel is dat de cases onderling vergelijkbaar zijn, omdat ze in dezelfde periode ontwikkeld worden, zich in dezelfde branche bevinden en zodoende onder dezelfde marktomstandigheden tot stand zullen komen.

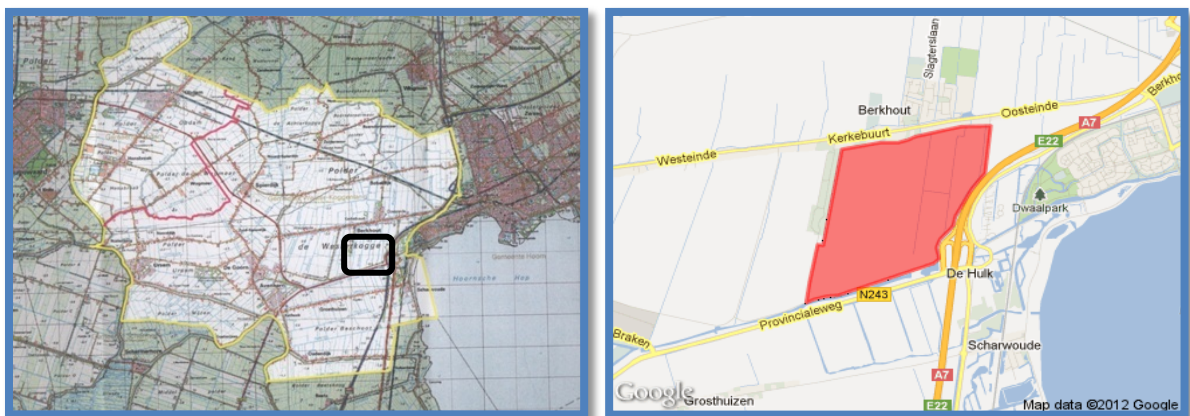
5. Analyse

Nu we gezien hebben welke cases er behandeld worden, op welke manier en met welke doeleinden, kan er gestart worden met de daadwerkelijke analyse van de cases. Ten eerste zal er in dit hoofdstuk een inleidende beschrijving gegeven worden van de cases, kijkend naar welke partijen er betrokken waren bij de ontwikkeling, waarom ze betrokken raakten en hoe de ontwikkeling is verlopen om uit te monden in een diepgaande analyse van de gebiedsontwikkeling. Zo ontstaat er inzicht in hoeverre er sprake was van padafhankelijk handelen en op welke wijze dit is doorbroken.

5.1. Distriport Koggenland

5.1.1. Factsheet en inleiding

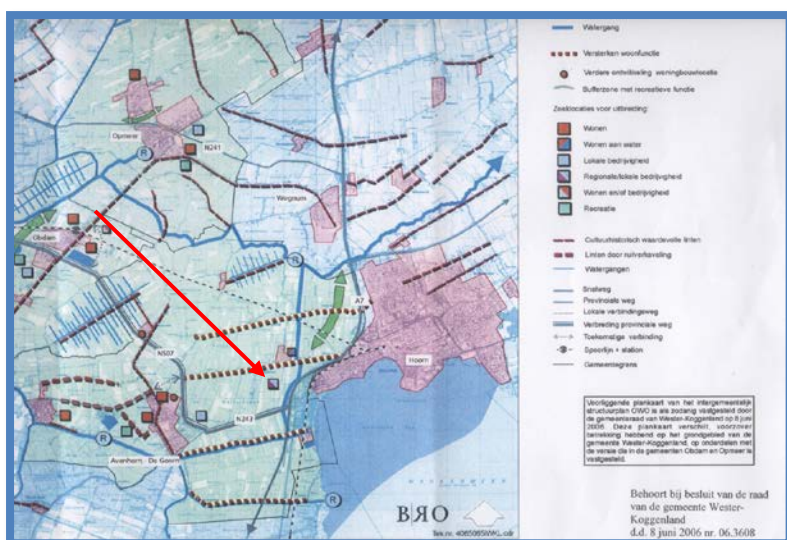
Distriport Koggenland	
Locatie	Gemeente Koggenland, provincie Noord-Holland
Omvang	150 Ha bruto, 80 Ha netto beoogd
Fase	Bouwrijp maken, nog niet uitgifteklaar
Ontwikkeling	ONHN, Zeeman, De Peyler
Doelgroep	Logistiek, distributie, >1,5 Ha.



Figuur 14. Factsheet en kaart Distriport Koggenland

De gemeente Koggenland is gelegen in de provincie Noord-Holland. Koggenland is ontstaan door de fusie van de gemeenten Obdam en Wester-Koggenland op 1 januari 2007 en vormt zo een gemeente met een landelijk karakter tussen de stedelijke gebieden Hoorn en Alkmaar/Heerhugowaard, zoals is weergegeven in onderstaande figuur 15.

De rode lijn geeft de voormalige gemeentegrens tussen Wester-Koggenland en Obdam aan en de gele lijn stelt de nieuwe gemeentegrens van Koggenland voor. Aan de rechterkant ligt Hoorn tegen de gemeentegrens en het Markermeer en aan de linkerkant Heerhugowaard en Alkmaar. De Distriport Koggenland is gepland ten zuiden van Berkhout, langs de A7, die op dat punt een kunstmatige gemeentegrens vormt. De locatie is in figuur 14, de rechter kaart, met zwart omlijnd. De locatie van de Distriport is niet uit de lucht komen vallen, maar hierover volgt meer verderop in deze paragraaf.



Figuur 15. Uitsnede Structuurplan.

Figuur 15 hiernaast geeft een uitsnede weer van de plankaart die hoort bij het intergemeentelijk structuurplan. De rode pijl geeft wederom de locatie van de Distriport aan. Zoals de legenda aangeeft is deze locatie bestemd voor regionale/lokale bedrijvigheid.

De locatie voor de Distriport is, zoals eerder aangehaald, niet op eenvoudige wijze vastgesteld. De bovenstaande plankaart en het bijbehorende structuurplan komen uit juni 2006, een half jaar voor de fusie van de gemeenten Obdam en Wester-Koggenland. De discussie omtrent Distriport kent een lange politieke geschiedenis. Aan het begin van het vorige decennium ontstond er vanuit de gemeente Hoorn en de provincie Noord-Holland de roep om een groot regionaal bedrijventerrein om werkgelegenheid te creëren en als provincie en stad verder te groeien. Veel gemeenten, waaronder Wester-Koggenland, hadden geen behoefte om hier actief invulling aan te geven. De gemeente Hoorn had al langer het oog laten vallen op het gebied tussen De Goorn en Hoorn, aan de westzijde van de A7. Dit lag echter aan de overzijde van de gemeentegrens met de toenmalige gemeente Wester-Koggenland. Toen de fusie tussen Obdam en Wester-Koggenland zo goed als rond was, stelde de provincie voor een deel van het gebied De Westerkogge (zie figuur 14) over te dragen aan de gemeente Hoorn, aangezien er voor de gemeentelijke fusie toch grenscorrecties nodig waren. Dit riep binnen de nieuwe gemeente Koggenland veel protest op. Om te voorkomen dat deze buitengrenscorrectie noodzakelijk zou worden, stemde gemeente Koggenland in met het planologisch mogelijke maken van het nieuwe regionale bedrijventerrein. Dit werd de gemeente verplicht op basis van het structuurplan uit 2006 (zie figuur 15). De locatie werd De Jaagweg, vernoemd naar de ontsluitende weg aan de zuidzijde (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

5.1.2. Ontwikkeling van Distriport Koggenland

Vanaf het moment dat de geruchten voor een groot regionaal bedrijventerrein tussen De Goorn en Hoorn concreter werden en het werd opgenomen in het structuurplan, zijn enkele ontwikkelaars grondposities in gaan nemen. De gemeente heeft hier geen grondpositie gehad. De gekozen locatie was uiteindelijk in handen van twee ontwikkelaars, te weten De Peyler Projectontwikkeling en Zeeman Vastgoed (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012; Search bv, 2012). De Distriport moest een ambitieus project zijn, met een hoge eisen voor landschappelijke inpassing en duurzaamheid. Het moest een energieneutraal terrein worden, op gebieds- en gebouwniveau. Derhalve werd in het structuurplan en het bestemmingsplan vastgesteld dat van de totale 150 hectare er 50 bestemd waren voor natuur, inclusief de aanleg van ecologische zones. Mede dankzij deze ambities is de Distriport door de Rijksoverheid aangemerkt als excellent gebied.

Distriport in Koggenland is excellent omdat ... "… Wij in Europa één van de koplopers zijn die op zo'n grote schaal, met zoveel mogelijk duurzame technieken, met vele betrokken partijen en onverminderd enthousiasme laten zien dat een duurzaam bedrijventerrein mogelijk is", aldus Bert Bommer, projectontwikkelaar Zeeman Vastgoed. (Agentschap NL, 2011)

Tevens was er 20 hectare nodig voor de ruim opgezette infrastructuur, waardoor er slechts 80 hectare van de 150 uitgeefbaar blijft (Search bv, 2012). Door de hoge ambities van de het project was slechts iets meer dan de helft van het gebied uitgeefbaar als kavel. Dit vormde voor de gemeente een nieuwe reden zich passief op te stellen ten aanzien van de ontwikkeling en het veroorzaakte veel boosheid bij de ontwikkelaars, omdat dit een moeilijk rendeerbare situatie oplevert. Ter compensatie is destijds het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord als derde partij door de provincie aan de ontwikkelende partijen toegevoegd. Hierin participeren de gemeenten in het noordelijke deel van Noord-Holland, die samen met de provincie aandeelhouder zijn. Het Ontwikkelingsbedrijf heeft echter geen eigen budget en kan ook niet garant staan voor grote bedragen, omdat er anders sprake zou zijn van staatssteun, wat Europees rechtelijk verboden is. De taak van het Ontwikkelingsbedrijf is uiteindelijk beperkt gebleven tot een coördinerende en campagnevoerende rol. Ook op de vraag vanuit de provincie of de gemeente Koggenland actiever en eventueel financieel wilde participeren bij de ontwikkeling werd negatief geantwoord. De gemeente Koggenland had gezegd 'genoeg van het gedoe omtrent dit specifieke project', vertelt Hans Mels, sectorhoofd Grondgebied van de gemeente Koggenland, vanwege de manier waarop de Distriport hen was opgelegd. De gemeente beperkte zich daarom tot de formele zaken, zoals het opstellen van het bestemmings- en exploitatieplan (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

Om De Peyler en Zeeman tegemoet te komen heeft de provincie ermee ingestemd zelf de gronden bouwrijp te maken. Aangezien overheden vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting, verkochten de partijen de grond door aan de provincie. De provincie maakte de grond uiteindelijk enkel fiscaal bouwrijp, wat neerkomt op het aanleggen van toegangsweg. Overeengekomen was dat De Peyler en Zeeman de grond daarna terug zouden kopen, maar zij accepteerden de grond niet in de zuiver fiscaal bouwrijpe staat waarin de provincie deze wenste af te leveren. De rechter stelde vervolgens de provincie in het gelijk, waardoor de overeenkomst mocht worden ontbonden. De provincie heeft nu de gronden in bezit en neemt de verdere uitvoering in eigen hand (Dichtbij, 2011). Ze is nu op zoek naar nieuwe ontwikkelaars en denkt over een schadeclaim aan het adres van De Peyler en Zeeman. Het was de bedoeling het terrein in vier fases uit te geven. Er kan ook begonnen worden met de aanleg, maar er zijn nog geen bedrijven gevonden. De verwachting is dat dit de komende jaren op gang komt (DistriportNH.nl, 2009; H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

5.1.3. Padafhankelijkheid en de gemeente Koggenland

In hoofdstuk 3 zijn de mechanismen van padafhankelijke processen geoperationaliseerd. Om antwoord te kunnen geven op de deelvragen van dit onderzoek is het noodzakelijk om de bevindingen die bij deze operationalisatie horen, per deelvraag schematisch uiteen te zetten.

De eerste twee deelvragen (in hoeverre hebben gemeenten afgeweken van hun traditionele rol op de bedrijventerreinenmarkt bij de ontwikkeling van de Distriport en om welke redenen is dit gebeurd?) kunnen beantwoord worden op basis van de indicatoren uit figuur 9, hoofdstuk 3. Om te weten te komen in hoeverre de gemeente Koggenland heeft afgeweken van haar traditionele rol, is het op de eerste plaats nodig te weten wat deze traditionele rol was. Sectorhoofd Grondgebied Hans

Mels (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012) vertelt dat er in de gemeente Koggenland voor de ontwikkeling van de Distriport vijf bedrijventerreinen waren: De Braken en Hofland te Obdam, het Nijverheidsterrein in Ursem en Vredemaker-West en –Oost in De Goorn. Van deze terreinen zijn De Braken, Hofland en het Nijverheidsterrein volledig volgens het traditionele model ontwikkeld, zoals dat in hoofdstuk 1 is gepresenteerd. De gemeente heeft hier zelf de gronden verworven, de grond bouwrijp gemaakt en deze aan de eindgebruikers verkocht, die hier zelf hun vastgoed realiseerden. De locaties Vredemaker-West en –Oost zijn voor 70% door de gemeente zelf ontwikkeld, voordat private ontwikkelaars de gemeente in de wielen gingen rijden en zelf strategische grondposities innamen. Zij boden simpelweg meer geld voor de grond aan de originele eigenaars. Middels anterieure overeenkomsten en bepalingen in het bestemmingsplan heeft de gemeente ook hier een regisserende rol kunnen vervullen (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012). In de vorige paragraaf is gebleken dat de ontwikkeling van de Distriport anders is verlopen. In hoeverre is de gemeente hier van haar traditionele rol afgeweken?

Exogene schokken: Een *critical juncture* is alleen mogelijk wanneer een institutie onderhevig is aan exogene invloeden die de bestaande institutie doen wankelen. Dit kan zijn, zoals we eerder zagen, in de vorm van toenemende media- en politieke aandacht, een toename van het areaal verouderd bedrijventerrein binnen de gemeente, of een toename van de snelheid waarmee de bestaande terreinen verouderen. De media-aandacht voor de verouderingsproblematiek is het afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit is mede toe te schrijven aan de toenemende politieke aandacht voor dit onderwerp (Teunizen, 2010). Zo focust de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (doorkijk 2000-2020) zich mede op het te intensieve ruimtegebruik van bedrijventerreinen en meer private invloed bij locatieontwikkeling (SER, 2001). Tevens werd in 2008 de toepassing van de SER-ladder voorgeschreven door de toenmalige ministers Cramer en Van der Hoeven om verrommeling van bedrijventerreinen tegen te gaan (SER, 2008) en in 2010 kwam de Rijksoverheid met een Roadmap naar Verzakelijking voor meer private betrokkenheid bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen (Rijksoverheid, 2010). Zelfs de wetenschappelijke interesse op dit gebied is gigantisch toegenomen. Het aantal scripties, proefschriften en publicaties is het afgelopen decennia omhoog geschoten. Mels (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012) zegt uitstekend op de hoogte te zijn van deze toegenomen politieke, wetenschappelijke en media-aandacht, maar geeft ook aan dat de gemeente Koggenland geen last heeft van overmatige veroudering van bedrijventerreinen. Er is gepoogd een vorm van parkmanagement toe te passen, maar de ondernemers wilden niet meedoen. Zij zagen dit als verkapte belastingverhoging. De aanwezige bedrijventerreinen zijn relatief recentelijk tot stand gebracht en hebben het keurmerk Veilig Ondernemen, dat eisen stelt aan kwaliteit en onderhoud en de gemeente heeft de SER-ladder in het oog gehouden bij de raming van de noodzaak voor nieuwe bedrijventerreinen (Gemeente Koggenland, 2010). Voor de Distriport staat te zijner tijd wel een verplichte vorm van parkmanagement voorgeschreven.

De *critical juncture* is, kijkend naar de voorgaande analyse op basis van de operationalisatie, voortgekomen uit de toegenomen aandacht voor de verouderingsproblematiek de afgelopen jaren op politiek, wetenschappelijk en media gebied. Deze invloeden hebben gezorgd voor een proactieve houding van de gemeente ten aanzien van veroudering. Hierbij kan gedacht worden aan het keurmerk Veilig Ondernemen, het tijdig sturen op onderhoud en het voorschrijven van parkmanagement op nieuwe terreinen. De exogene schokken voor de institutie zijn niet voortgekomen uit overmatige veroudering binnen de gemeente zelf. De aanwezige terreinen zijn redelijk recent en de verwachting is dat deze ook niet snel zullen verouderen vanwege de proactieve

houding van de gemeente (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012). Dit zijn echter zaken die de focus leggen bij veroudering. Er is hier namelijk geen rekening gehouden met externe factoren, zoals het feit dat de Distriport is opgedragen aan de gemeente door de provincie. Ten aanzien van verzakelijking is de Distriport niet eenduidig aan te merken als een *critical juncture*, omdat de ontwikkeling van de Distriport weliswaar in samenspraak met private partijen is opgestart, maar dit was niet de keuze van de gemeente zelf. De gemeente is niet de kartrekker geweest van de verzakelijkte aanpak en er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

Nieuwe koers: Zoals aangegeven in figuur 9, hoofdstuk 3, kan een institutie na een *critical juncture* verdergaan op een nieuw pad door stabilisatie, *path departure* of *switching*. Om te bepalen van welke vorm er sprake is, is een vergelijking nodig van het vorige pad en het nieuwe pad. Het oude beleid stelde op de gedachte dat de gemeente de grond verwierf, bouwrijp maakte en doorverkocht aan de ondernemer. Bij de ontwikkeling van de Distriport heeft de gemeente zich beperkt tot een regisserende rol. Via een provinciaal structuurplan is de gemeente opgedragen de Distriport planologisch mogelijk te maken. De gemeente heeft de benodigde gronden op locatie De Jaagweg niet zelf verworven. De grond was al opgekocht door de ontwikkelaars De Peyler Projectontwikkeling en Zeeman Vastgoed. De gemeente heeft enkel het bestemmingsplan en het exploitatieplan opgesteld en plaatsgenomen in de stuurgroep, waarin ook de provincie, De Peyler en Zeeman plaatshadden. De gemeente vertolkte hier een adviserende rol. De gemeente staat niet financieel in de ontwikkeling, hoewel dan wel de kosten voor de geïnvesteerde arbeidsuren buiten beschouwing zijn gelaten.

Er is dus sprake van een duidelijke, maar niet volledig intentionele interventie op het voorgaande beleid. Waar de gemeente Koggenland voorheen koos voor een actief grondbeleid ten aanzien van bedrijventerreinen, is er bij de ontwikkeling van de Distriport door externe omstandigheden gekozen voor een passievere houding. De grond is niet verworven, maar in handen gebleven van private ontwikkelaars en later de provincie. De gemeente heeft zich verder niet ingemengd met de ontwikkeling, behalve middels de planologisch-juridisch verplichte onderdelen. Aangezien de Distriport door de provincie dusdanig is opgedrongen aan de gemeente Koggenland, heeft de gemeente er bewust voor gekozen niet actiever in deel te nemen dan zij heeft gedaan. Er is dus sprake van intentionaliteit bij de keuze voor het afwijken van het voorgaande beleid, maar deze keuze is ook grotendeels genoopt door de grondposities van De Peyler en Zeeman. Er mag dus gesteld worden dat de gemeente Koggenland aan *Switching* heeft gedaan bij de ontwikkeling van de Distriport. Dit geldt echter enkel voor de ontwikkeling van Distriport Noord-Holland. Op de vraag of toekomstige bedrijventerreinen wederom door private partijen zullen worden ontwikkeld, antwoordt Mels dat dit af zal hangen van de projectomstandigheden en marktsituaties.

5.1.4. Koggenland en private betrokkenheid bij Distriport NH

Nu er is vastgesteld in hoeverre en op welke wijze het padafhankelijk handelen van de gemeente Koggenland is doorbroken, is het tijd om uiteen te zetten om welke redenen de gemeenten en de betrokken marktpartijen specifiek bij de Distriport hebben gekozen voor de rol die ze hier hebben vertolkt. Met andere woorden, de beantwoording van de deelvragen 3 en 4. De beantwoording van deze deelvragen gebeurt mede aan de hand van de operationalisatie in figuur 8, hoofdstuk 3.

Hoge startkosten: Hans Mels (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012) geeft aan dat eerdere investeringen in bedrijventerreinenbeleid geen rol hebben gespeeld bij de keuze om bij de Distriport een passievere rol te spelen. Hij voegt hier wel aan toe dat de exploitaties van de voorgaande bedrijventerreinen in de gemeente Koggenland met “dikke winst” zijn afgesloten. Voor de overstap naar het passieve grondbeleid bij de ontwikkeling van de Distriport wordt derhalve geen ondersteunende verklaring gevonden op het financiële vlak. Wel is het zo dat de kosten voor de grondaankoop en de hierop volgende renteverliezen wegvallen en het aanzienlijk minder arbeidsuren kost de ontwikkeling te faciliteren dan er actief aan deel te nemen. Het aankopen van de gronden voor de Distriport zou, mede door de economische recessie onverantwoord zijn en misschien zelfs onmogelijk. Weliswaar is er zo minder uitzicht op de eerder genoemde “dikke winst”, maar gezien de negatieve marktomstandigheden is dit sowieso geen garantie meer.

Leereffecten: De vijf aanwezige bedrijventerreinen zijn middels een actieve beleidsvoering tot stand gekomen. Er is zodoende voldoende ervaring, kunde en kennis aanwezig binnen de gemeente Koggenland. Van een tekort hieraan voor het voeren van een passiever grondbeleid was echter geen sprake. De Distriport is vanaf het begin in samenspraak met de provincie, De Peyler en Zeeman ontwikkeld, hoewel de uitkomst van het ontwikkelingsproces achteraf gezien negatief is geweest. De partijen namen in de stuurgroep allen een gelijkwaardige positie in. De rol van de gemeente was zuiver planologisch-juridisch met het opstellen van het bestemmings- en exploitatieplan. Dit heeft de gemeente ook gedaan gedurende de ontwikkeling van de voorgaande bedrijventerreinen. Het nieuwe beleid kostte derhalve minder moeite (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

Coördinatie-effecten en adaptieve verwachtingen: Bij de ontwikkeling van de Distriport heeft de gemeente de regie uithanden gegeven aan private partijen en de provincie Noord-Holland. Het gemeentelijk beleid ten aanzien van bedrijventerreinenontwikkeling is dus niet direct gekoppeld aan de manier waarop De Peyler projectontwikkeling en Zeeman Vastgoed doorgaans aan locatieontwikkeling doen. Wel namen alle partijen een gelijkwaardige plaats in in de coördinerende stuurgroep. Op deze manier werd het beleid onderling op elkaar afgestemd. Ten aanzien van de verwachtingen van de financiële gevolgen zegt Mels dat er voor de aanvang van Distriport vermoed werd dat het een winstgevend project zou kunnen zijn. Nu we enkele jaren verder zijn, is gebleken dat er vanwege ruziënde partijen nog niet is begonnen met de uitgifte van bouwkvavels. Het project had dus een strop kunnen zijn geweest wanneer de gemeente financieel betrokken was (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

De Peyler Projectontwikkeling en Zeeman Vastgoed zijn twee afzonderlijke ontwikkelaars. Toen de geruchten over de Distriport concreter werden en de locatie waarschijnlijker werd, zijn zij aldaar grond gaan verwerven. Zij hebben doelbewust een grondpositie ingenomen om middels de ontwikkeling van de Distriport een winstgevende exploitatie te draaien. Het feit dat het om een Distriport zou gaan, waar dus vastgoed voor de logistieke sector moet worden gebouwd, hielp zeker de door de provincie gewenste private ontwikkelaars mee te krijgen, aldus Hans Mels (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012). Dit vastgoed is namelijk flexibeler, breder inzetbaar en heeft derhalve een langere levensduur wat het aantrekkelijker maakt voor de particuliere investeerder of ontwikkelaar, in dit geval Zeeman Vastgoed en De Peyler Projectontwikkeling.

De gemeente heeft de ontwikkeling bewust aan zich voorbij laten gaan. De wens voor een regionaal logistiek bedrijventerrein kwam voort uit de provincie die de Distriport heeft opgedrongen aan de

gemeente. In plaats van zelf actief in de exploitatie te stappen heeft zij zich beperkt tot een faciliterende functie, wegens boosheid jegens de provincie, de hoge risico's en het politieke en maatschappelijke verzet in eigen gemeente (H. Mels, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

5.1.5. Conclusie

Aanvankelijk leek de Distriport Noord-Holland een mooi project, waarbij provincie, gemeente, De Peyler Projectontwikkeling en Zeeman Vastgoed in actieve samenspraak voor de ontwikkeling zorgden. Na de voorgaande analyse kunnen er echter enkele teleurstellende conclusies worden getrokken.

Ten eerste is blijkt er geen sprake te zijn van een zuivere, publiek-private samenwerking. De gemeente heeft de Distriport vanuit de provincie opgelegd gekregen en zij zaten hier zacht gezegd niet om te springen. Had de gemeente wel oren gehad naar een actieve rol bij de ontwikkeling zou zij bovendien gestuit zijn op De Peyler en Zeeman, die in de beginfase van het project gronden zijn gaan verwerven in het gebied. De gemeente heeft derhalve geen invloed gehad op de keuze voor een betrouwbare, actieve ontwikkelingspartner en heeft de ontwikkeling, op de verplichte onderdelen na, overgelaten aan het ontwikkelingsbedrijf van Noord-Holland en deze private partijen.

De tweede teleurstellende conclusie is dat de daadwerkelijke ontwikkeling van de Distriport nog niet gestart is. Vanwege conflicten tussen de private partijen en de provincie ligt het project momenteel stil en is het onduidelijk wanneer het verdere bouwrijp maken en de daadwerkelijke uitgifte van kavels kan beginnen. Tot nu toe is het niet meer gebleken dan een ambitieuze luchtbel, die eigenlijk niet geschikt is gebleken voor deze casestudy. Dit komt mede doordat de gemeente deels gedwongen buiten de ontwikkeling is gebleven, waar dit onderzoek zich juist focust op de vraag waarom ze intentioneel kiezen voor meer private invloed. In casus werd de private invloed genoopt door de verworven grondposities. En de onwelwillendheid van de gemeente actiever dan strikt noodzakelijk deel te nemen aan de door de provincie opgedragen Distriport.

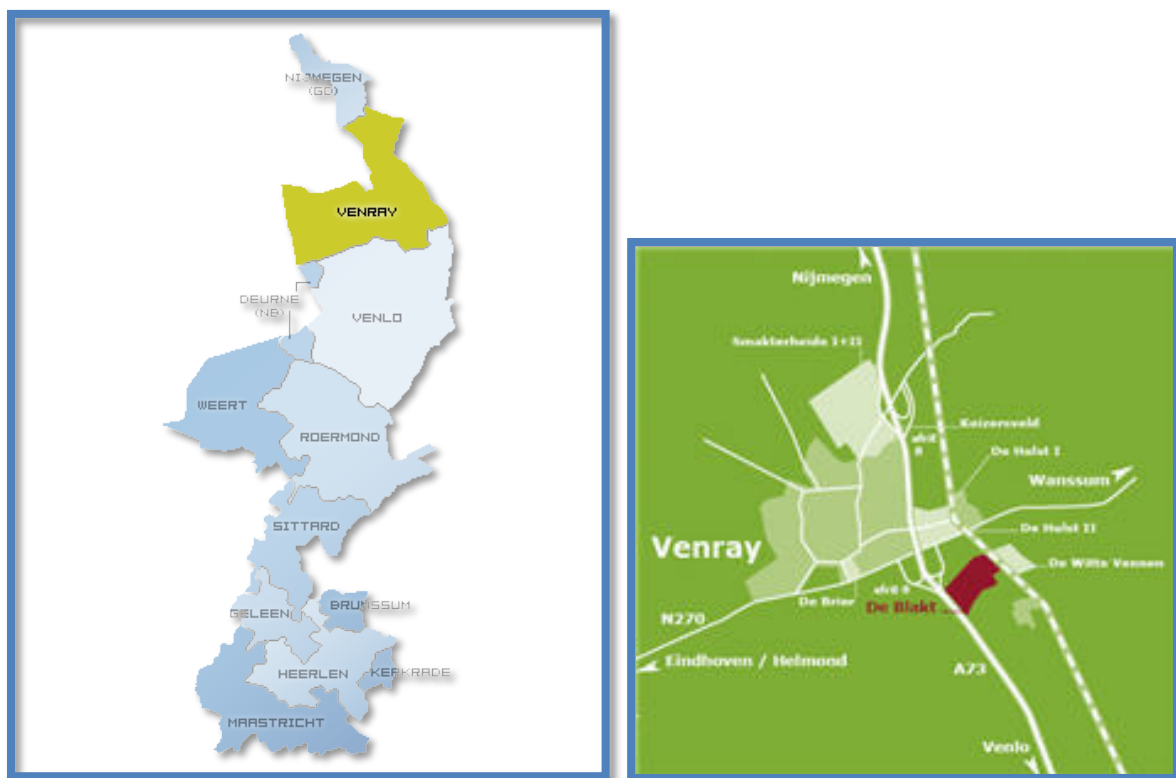
5.2. Bedrijventerrein De Blakt

5.2.1. Factsheet en inleiding

De Blakt	
Locatie	Gemeente Venray, provincie Limburg
Omvang	73 Ha bruto, 53 Ha netto beoogd
Fase	Voltooid, nog enkele kavels uitgeefbaar
Ontwikkeling	Gemeente Venray, Maessen Bedrijven
Doelgroep	R&D, productie, transport en logistiek

Figuur 16. Factsheet De Blakt

De tweede case is bedrijventerrein De Blakt in Venray. Het terrein is 73 hectare groot, waarvan 53 hectare uitgeefbaar is. De Blakt ligt aan de zuidrand van Venray, zoals is weergegeven in figuur 16. Het terrein is bestemd voor R&D en bijhorende ruimte-intensieve productie, transport en logistiek. De Blakt heeft een goed ligging, aangezien het direct aan de A73 ligt, binnen een half uur rijden van de luchthaven Weeze is en binnen 15 minuten rijden de containerhaven van Wanssum bereikbaar is (Gemeente Venray, 2012).



Figuur 16. Locatie Bedrijventerrein De Blakt (Gemeente Venray, 2012).

Venray is een gemeente gelegen tussen Venlo en Nijmegen met een goede bereikbaarheid, die zich concentreert op het creëren van een goed vestigingsklimaat voor zowel burgers als bedrijven.

Venray biedt dan ook een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor nationale en internationale bedrijven in diverse sectoren. Door een goede bereikbaarheid over de (snel)weg (A73 en N270), het spoor (Nijmegen-Roermond), de lucht (Weeze, Düsseldorf) en het water

(containerhaven Wanssum), de beschikbaarheid van logistieke terreinen en hallen, gemotiveerd personeel en goede medewerking van regionale en lokale overheden mag Venray zich (samen met Venlo) met trots de logistieke hotspot van Nederland noemen. (Venray bloeit, 2012)

In de komende paragraaf zal de ontwikkeling van bedrijventerreinen in het algemeen en bedrijventerrein De Blakt in het bijzonder uiteen gezet worden om tot de beantwoording van de eerste twee deelvragen te komen.

5.2.2. Venray en de ontwikkeling van De Blakt

De gemeente Venray is bij de ontwikkeling van bedrijventerrein De Blakt voor vijftig procent partner in een pps-constructie met Maessen Bedrijven. De firma Maessen bestaat uit meerdere ondernemingen die zich specialiseren in onder meer grondverzet, infrastructuur, bestrating en zand. Bovendien treedt Maessen in de regio Venray/Venlo op als investeerder, ontwikkelaar en bouwer van bedrijventerreinen en commercieel vastgoed en heeft het vele bedrijventerreinen en periferiestedelijk gebied in eigendom (Maessen bedrijven, 2012).

Voor de ontwikkeling van De Blakt was omstreeks 85 procent van het plangebied eigendom van Maessen. De pps-constructie houdt in dit geval in dat de gemeente haar grond inbracht, Maessen de resterende grond verwerft en het beheer van de portemonnee voor rekening komt van de gemeente. Het feit dat het een vijftig procent constructie is, betekent dat alle kosten en opbrengsten die worden gemaakt vanaf het bouwrijp maken, tot en met de uitgifte precies gelijk worden verdeeld.

De gemeente Venray heeft in het verleden alle bedrijventerreinen zelf actief ontwikkeld volgens het traditionele, actieve model dat in het eerste hoofdstuk gepresenteerd werd. De laatste twee terreinen, De Hulst 2 en De Blakt, zijn in samenwerking met Maessen Bedrijven ontwikkeld, om de simpele reden dat Maessen vooraf de grond in bezit had. Venray had destijds niet de middelen alle benodigde gronden aan te kopen, dus werd er tot een samenwerking besloten. Bijkomend voordeel was dat Maessen zelf erg veelzijdig is. Het kan zelf gronden aankopen, heeft de middelen om deze bouwrijp te maken, infrastructuur aan te leggen en vastgoed te realiseren. Bij De Hulst 2 had Maessen vooraf bij benadering de helft van de grond in bezit. De andere helft kwam toe aan de gemeente. Het terrein is in een bestemmingsplan uitgewerkt, maar de gemeente en Maessen draaiden op hun gronden een afzonderlijke exploitatie. Dit in tegenstelling tot de Blakt, waarbij de gemeente en Maessen samen in de exploitatie zijn gestapt en alle kosten en opbrengsten *fiftyfifty* delen. Zelfs de kosten die worden gemaakt door het ambtenarenapparaat van de gemeente voor de ontwikkeling van De Blakt worden door de partijen gelijk verdeeld. Er is aan deze kosten een plafond gesteld, maar in het eerste jaar bleven de kosten hier veertig procent onder (M. Van der Meer, persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012).

Aanvankelijk was het de bedoeling dat De Blakt gefaseerd uit zou worden gegeven. Toen de markt in 2008 omsloeg, werd besloten te ontwikkelen wat kon. Indien een bedrijf zich meldde en het initiatief definitief was, werd het gekozen kavel bouwrijp gemaakt en ontsloten. Er is van de 53 beschikbare hectare 12.3 hectare verkocht en inmiddels zijn er enkele kleine ondernemers bij gekomen en is zijn de werkzaamheden gestart om de komst van het omvangrijke Europese distributiecentrum van

Microsoft, Ceva Logistics, te faciliteren (Logistiek.nl, 2012; M. Van der Meer, persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012; Venray, 2012).

5.2.3. Padafhankelijkheid en de gemeente Venray

In hoofdstuk 3 zijn de mechanismen van padafhankelijke processen geoperationaliseerd. Om antwoord te kunnen geven op de deelvragen van dit onderzoek is het noodzakelijk om de bevindingen die bij deze operationalisatie horen, per deelvraag schematisch uiteen te zetten.

De eerste twee deelvragen over in hoeverre en om welke redenen de gemeente Venray is afgeweken van haar traditionele rol op de markt voor bedrijventerreinen worden beantwoord aan de hand van figuur 8, hoofdstuk 3. De traditionele rol van de gemeente Venray is in de vorige paragraaf al beschreven. Venray hanteerde een actief grondbeleid, vergelijkbaar met model B uit figuur 1. Bij de ontwikkeling van de Blakt is er gekozen voor een publiek-private samenwerkingsovereenkomst. Om dit te kunnen verklaren vanuit de theorie over padafhankelijkheid is een analyse vanuit de geoperationaliseerde mechanismen van padafhankelijkheid noodzakelijk.

Exogene schokken: De toegenomen politieke aandacht en interesse vanuit diverse media is in het vorige hoofdstuk reeds ter sprake gekomen. Ook de gemeente Venray ondervindt de gevolgen hiervan. Zo moest ook in Venray de toepassing van de SER-ladder geïmplementeerd worden. De gemeente heeft hier invulling aan gegeven door nieuwe of verhuizende bedrijven eerst te kijken naar de bestaande vastgoedvoorraad. Het maakt de gemeente hierbij niet uit of dit vastgoed of de grond eronder in bezit is van Maessen, de gemeente zelf of een andere partij, aangezien het voor Venray beter is wanneer de terreinen vol zitten. De gemeente heeft liever dat een bedrijf in Venray onder de pannen zit bij Maessen, dan dat het bedrijf door een buurgemeente wordt binnengehaald (M. Van der Meer, persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012; Venray, 2012). Hoewel dit los staat van verzakelijking laat het zien dat de gemeente Venray bezig is met het voorkomen van veroudering. Vanuit dat oogpunt past ook een meer verzakelijkte aanpak van bedrijventerreinenontwikkeling bij Venray, waarbij de eerdere, positieve samenwerking met Maessen verder wordt uitgebouwd.

In de gemeente Venray is in beperkte mate sprake van veroudering van bedrijventerreinen. Het ergste voorbeeld hiervan is bedrijventerrein De Hulst 1, een terrein dat stamt uit de jaren 70 van de vorige eeuw. Voor dit verouderde terrein is per 1 juni 2012 een nieuwe gemeentelijke structuurvisie van kracht waarin een integrale visie voor de toekomstige herontwikkeling en revitalisering van De Hulst is neergelegd (Gemeente Venray, 2011). Tevens is er sprake van lichte veroudering op het grote terrein Smakterheide. Hier is echter veel vastgoed en grond in eigendom van Maessen, die zelf op zoek gaat naar nieuwe gebruikers voor leegstaande panden en het onderhoud is namens de eindgebruikers regelt. Voor de gemeente Venray is het leidende principe dat bedrijven zelf het initiatief nemen voor verbetering en van de kwaliteit van het terrein of hun kavel. Op het moment dat een bedrijf zich met een bepaalde wens bij de gemeente meldt, kan er in ruil voor de inwilliging van de wens een wederdienst gevraagd worden van de ondernemer. Dit kan betrekking hebben op beheer en onderhoud en zo dient zich voor de gemeente een toetsmoment aan. Om dit in goede banen te leiden heeft de gemeente Venray twee accountmanagers die constant contact houden met de aanwezige bedrijven over dit soort zaken (M. Van der Meer, persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012; Venray, 2012).

De economische recessie zorgde ervoor dat De Blakt niet gefaseerd werd uitgevoerd. Wanneer een geschikt bedrijf zich aandiente, werd direct gekeken waar op De Blakt plek was. Bovendien heeft de recessie ervoor gezorgd dat de gemeente Venray niet de middelen had om de gronden zelf te verwerven wat zodoende de tweede externe reden geeft voor de overstap naar meer private betrokkenheid bij De Blakt.

Nieuwe koers: Het voorgaande grondbeleid van de gemeente Venray was een actieve variant. De meest recente twee bedrijventerreinen zijn echter in samenspraak met een private partij ontwikkeld, waarbij de eerste, De Hulst 2, nog een gescheiden exploitatie kende. De tweede, De Blakt, vond plaats in een pps-constructie. Op de vraag of de gemeente Venray in de toekomst de ontwikkeling van een bedrijventerrein in samenwerking met een private partij wilt doen, antwoordt Van der Meer, projectleider stedelijke ontwikkeling in Venray, dat ze dit graag zouden doen. De volgende bedrijventerreinontwikkeling vindt plaats in Wanssum, waar de container- en bulkhaven wordt uitgebreid. De hiervoor gereserveerde grond is wederom in handen van Maessen Bedrijven. Het is voor de gemeente een prettige partner, omdat ze elkaar langer kennen, eerder samengewerkt hebben en dit positieve resultaten oplevert. Bovendien heeft Maessen de middelen en kennis om zelf de locatie te ontwikkelen indien de gemeente hier het geld niet voor heeft.

De gemeente Venray werkt dus stapsgewijs toe naar meer private invloeden bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Venray vertoont zo de eigenschappen van *Path departure* en *Switching* na de *critical juncture*, waarbij de gemeente Venray stapsgewijs naar een intensievere samenwerking met private partners toewerkt bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

5.2.4. Venray en private betrokkenheid bij De Blakt

De twee deelvragen over de redenen voor private partijen om in casus wel te participeren in de ontwikkeling en op welke wijze dit door de gemeente is gefaciliteerd, laten zich het best beantwoorden aan de hand van figuur 8, hoofdstuk 3.

Hoge startkosten: Van der Meer (persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012) geeft aan dat er aan een beleidswijziging vanzelfsprekend kosten zijn verbonden. Er moet onderzoek gedaan worden, richtlijnen, visies en toetsingskaders worden opgesteld. Dit kost tijd en geld. De gemeente heeft in dat kader een clausule opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. Aangezien alle gemeentelijke kosten die gemaakt worden ten bate van De Blakt gelijkelijk verdeeld worden tussen de gemeente en Maessen, is er een plafondbedrag afgesproken dat aan deze kostenpost mag worden uitgegeven. Hierdoor zijn de kosten voor deze beleidsomslag voor het gemeentelijk apparaat binnen de perken gebleven.

Bovendien gaat de theorie over padafhankelijkheid er vanuit dat de investeringen in het nieuwe beleid moeilijk rendeerbaar zijn. Van der Meer (persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012) antwoordt hierop dat de investeringen voor een samenwerkingsovereenkomst met Maessen onder de streep lager zijn dan wanneer de gemeente zelf de gronden zou moeten verwerven, de kavels bouwrijp moest maken en het papierwerk moest verzorgen. De gemeente heeft namelijk bij De Blakt zelf geen grond hoeven te verwerven. Daarnaast is het zo dat De Blakt een van de weinige projecten in de gemeente Venray waar een positieve exploitatie wordt gedraaid. De startkosten zijn zodoende geen belemmering geweest voor de omslag van actief grondbeleid op de bedrijventerreinenmarkt naar een quasi-integratie ontwikkelingsmodel, te weten de pps-constructie met Maessen.

Leereffecten: Venray ontwikkelde de bedrijventerreinen voorheen middels actief grondbeleid. De kennis en kunde voor een dergelijk ontwikkelingsmodel waren ruimschoots aanwezig. Bij De Blakt werd voor het eerst met een samenwerkingsovereenkomst gewerkt, die in 2006 getekend werd. Inmiddels heeft de gemeente geleerd van het samenwerkingsverband. De jurist kan een dergelijke overeenkomst gemakkelijk lezen en samen met de planeconoom en de projectleider weten ze precies welke valkuilen op welke wijze ontweken kunnen worden. Van der Meer (persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012) merkt op dat de gemeente de samenwerking met Maessen niet zozeer als een barrière ervoer, maar het als een leerproces aan te grijpen voor toekomstige samenwerkingsverbanden met private partners. De leereffecten vormden derhalve geen obstructie voor een verandering van grondbeleid op de bedrijventerreinenmarkt, maar juist een uitdaging voor de gemeente. Aangezien toekomstige bedrijventerreinen waarschijnlijk ook met Maessen ontwikkeld worden, heeft de gemeente deze uitdaging aangegrepen om zich tot specialist te ontwikkelen.

Coördinatie-effecten en adaptieve verwachtingen: Bedrijventerrein De Blakt is in volledige samenspraak met Maessen Bedrijven ontwikkeld. De gemeente bracht haar kleine aandeel grond in en Maessen verwierf het resterende gedeelte. Het papierwerk werd door de gemeente afgehandeld en Maessen maakte de grond bouwrijp wanneer een bedrijf zich meldde. Beide partijen zaten voor ieder de helft in de grondexploitatie. Het is niet zo geweest dat een van de partijen zich volledig naar het beleid van een partij heeft moeten schikken. Er is in feite een nieuw beleid geschapen, dat in overleggrondes vanaf 2007 telkens is geoptimaliseerd en bijgesteld.

De planvorming voor De Blakt begon in 2006. De verwachting was dat dit efficiënt ingerichte terrein, met een hoge landschappelijke inpassing en natuurcompensatie, winstgevend zou worden afgesloten. Het was daarom de bedoeling het terrein gefaseerd uit te geven. Toen de marktsituatie in 2008 in een neerwaartse spiraal terecht kwam, besloten Maessen en de gemeente Venray de kavels flexibel indeelbaar te maken en pas tot bouwrijp maken over te gaan, wanneer een bedrijf een concreet initiatief toonde om zich er te vestigen. Zo werden de rentekosten laag gehouden. Bovendien is met Maessen alles bespreekbaar gebleven. De grootte van de kavels was aan te passen naar de wensen van het bedrijf, evenals de contractuele vorm waarin de grond aan de bedrijven werd overgedragen. Zo kon Maessen zelf een distributie- en productiehal bouwen en deze aan de eindgebruiker verhuren en de grond en het vastgoed kon geleased, gehuurd of gekocht worden. Alles werd mogelijk gemaakt om het voor potentiële bedrijven makkelijk en aantrekkelijk te maken zich op De Blakt te vestigen. Per slot van rekening hebben Maessen en Venray hier gezamenlijk belang bij, omdat ze beide in de exploitatie zitten. Wanneer een kavel en een pand bezet zijn, ontstaan er inkomsten door de grondverkoop, de huur van het pand en stoppen de rentekosten voor dat deel van het bedrijventerrein (M. Van der Meer, persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012).

Dit is ook de voornaamste reden dat Maessen decennia geleden strategische grondposities innam in en rond de gemeente Venray. Maessen voorzag destijds stedelijke ontwikkeling op de locatie waar nu De Blakt te vinden is. Aangezien Maessen Bedrijven een zeer uitgebreid scala aan kwaliteiten, kennis, materialen, kunde en financiële middelen binnen de grondmarkt en locatieontwikkeling bezit, is het voor zo'n firma aantrekkelijk te participeren bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Maessen kan zelf de grond bouwrijp afleveren en infrastructuur aanleggen. Dit zorgt voor voordelige werkomstandigheden en sneller uitzicht op een winstgevende exploitatie, zo ook bij De Blakt (M. Van der Meer, persoonlijke communicatie, 7 juni, 2012).

5.2.5. Conclusie

Terugkijkend op de analyse van bedrijventerrein De Blakt kunnen we stellen dat deze case een aangenaam voorbeeld was van een publiek-privaat samenwerkingsverband. De gemeente kende Maessen als partner van de ontwikkeling van bedrijventerrein De Hulst en kwam Maessen wederom tegen bij De Blakt, waar hij een grondaandeel van 85% bezat. Concluderend kan gezegd worden dat de gemeente Venray niet volledig uit zichzelf heeft gekozen voor een passievere houding bij de ontwikkeling van De Blakt. Zij werd hierdoor grotendeels genoodzaakt door de sterke grondpositie van Maessen en het feit dat de gemeente simpelweg de financiële middelen niet had om de gronden zelf te verwerven. De samenwerking met Maessen is echter geen nadeel voor de gemeente Venray. Maessen is een initiatiefrijke partij met gunstige grondposities voor toekomstige stedelijke ontwikkeling.

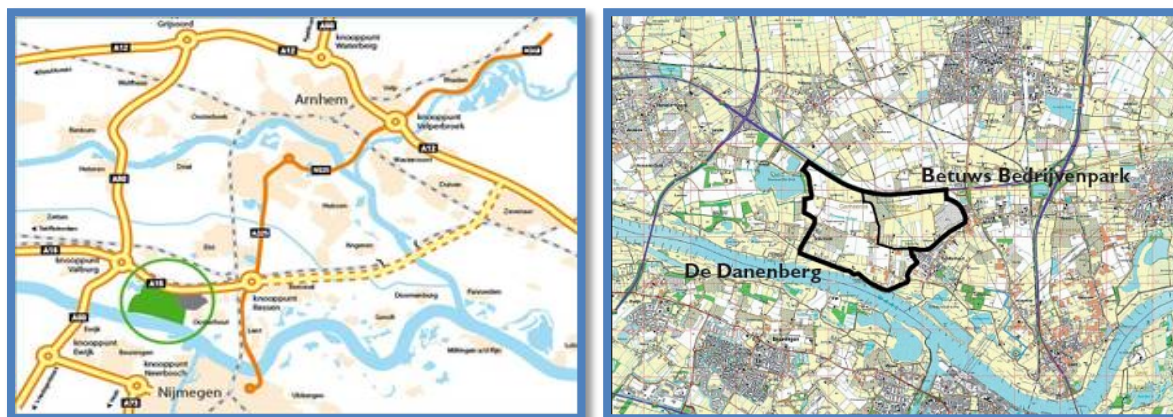
Ten tweede is het zo dat de gemeente Venray in Maessen een perfecte partner trof. Hoewel de gemeente zelf de ontwikkeling van De Blakt voor haar rekening had kunnen nemen, was uiteindelijk toch de noodzaak daar geweest om het benodigde grondwerk, bouwrijp maken en de aanleg van de harde infrastructuur aan te besteden. Maessen is een firma die gespecialiseerd is in dit werk en nam dit deel van de ontwikkeling voor zijn rekening. Gezien het feit dat Maessen de kennis, bevoegdheid en kunde niet in huis heeft al het benodigde papierwerk te verrichten, besloot hij in zee te gaan met de gemeente, die op haar beurt de overige 15% aan gronden inbracht.

Bovendien wil de gemeente bedrijventerreinen in de toekomst wederom ontwikkelen met deze firma. Echter, de mate van intentionaliteit bij de keuze voor deze handelswijze valt te betwisten. Maessen is een allrounder gebleken als private partner, maar de gemeente wordt bij de keuze voor Maessen grotendeels gedwongen door het grote grondbezit van deze firma in de regio en het feit dat de gemeente de middelen niet heeft het grondverzet en bijkomende zaken goedkoper aan te besteden bij andere partijen. Dit is echter negatief gesteld, terwijl de samenwerking voor beide partijen en vooral de gemeente een erg geslaagd experiment is gebleken, waar in de toekomst meer verder zal worden gegaan.

5.3. Park 15

5.3.1. Factsheet en inleiding

Park 15	
Locatie	Gemeente Overbetuwe, provincie Gelderland
Omvang	120 Ha bruto, 85 Ha netto beoogd
Fase	Ontwikkeling sinds 2007, bestemmingsplan vastgesteld
Ontwikkeling	Gemeente Overbetuwe, Park15 BV
Doelgroep	Licht industrieel, logistiek



Figuur 17. Factsheet en kaart Park 15.

Park 15 nabij Oosterhout is een nieuw, nog te realiseren bedrijventerrein aan de A15. Het project stond eerder bekend onder de naam Betuws Bedrijvenpark, maar de naam Park 15 dient op korte termijn de naam te worden waaronder alle ontwikkelingen uitgevoerd gaan worden. De naam Park 15 komt voort uit de samentrekking van Park, wat de landschappelijke inpassing, kwaliteit en het landelijke karakter representeert, en 15 vanwege de ligging aan de A15. Bovendien sluit deze naam meer aan bij het internationale ambitieniveau en marketingconcept van het bedrijventerrein. Het terrein heeft een bruto omvang van 120 hectare, waarvan maximaal 85 hectare mag worden uitgegeven. Park 15 wordt ontwikkeld door Park 15 bv, in samenwerking met de gemeente Overbetuwe. Vanwege de centrale ligging in stadsregio Arnhem-Nijmegen en de directe ontsluiting via de A15 is het een interessant terrein voor logistieke en distributieve bedrijven (De weekkrant, 2009; Adecs oost; 2007). Om de functiewijziging in dit gebied te compenseren is ten zuiden van de A15 en ten westen van Park 15 bij benadering 200 hectare gereserveerd voor de ontwikkeling van landschap De Danenberg (Adecs oost, 2007).

5.3.2. Overbetuwe en de ontwikkeling van Park 15

Park 15 is ontwikkeld door Park 15 bv (voorheen Betuws Bedrijvenpark BV) en de gemeente Overbetuwe. Het idee van Park 15 stamt eigenlijk alweer uit de vorige eeuw, vertelt Willem de Bruin, projectleider projectrealisatie bij de gemeente Overbetuwe (persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012). De provincie kwam destijds met het idee voor een grootschalig multimodaal transportcentrum (verder: mtc) voor het gebied waar nu Park 15 is gepland. Het mtc zou echter vele malen groter worden. Op het mtc zouden grote transportbedrijven en ondernemers uit de distributiesector zorgen voor waardecreatie. Hoewel het mtc op handen gedragen werd door de betrokken overheden, bestond er veel bezwaar tegen het mtc vanuit omwonenden en

milieuorganisaties. Aan het begin van deze eeuw is de bestemmingsplanprocedure toch van start gegaan voor het mtc. Vanwege de vele bezwaren is het bestemmingsplan door de Raad van State in 2002 vernietigd, mede doordat de nut en noodzaak niet afdoende werd aangetoond en het mtc qua schaalgrootte niet in de regio zou passen. Hierdoor trokken de overheden hun handen af van het mtc (Gelderse Milieufederatie (gmf), 2006). De consequentie was dat veel private partijen die in de voorgaande jaren gronden hadden verworven in het plangebied nu met veel gemaakte kosten in de boeken zaten en geen uitzicht hadden op een rendabele situatie. De behoefte aan een kleiner regionaal bedrijventerrein is echter wel gebleven.

Vervolgens hebben enkele van deze private partijen in het gebied de handen ineen geslagen. Zij hebben het initiatief genomen om met de omwonenden en de milieuorganisaties rond de tafel te gaan zitten om te kijken hoe er toch tot de ontwikkeling van een bedrijventerrein in dit gebied gekomen zou kunnen worden. Deze gesprekken hebben geleid tot het idee van Park 15, dat onder zeventien randvoorwaarden ontwikkeld mocht worden (Willem de Bruin, persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012). De bezwaarmakers en de marktpartijen zijn onder andere overeengekomen dat het terrein maximaal voor 85 hectare uitgeefbaar zou zijn, Park 15 parallel ontwikkeld zou worden met landschap De Danenberg, de doortrekking van de A73 niet als ontbindende voorwaarde zou dienen en er een ecologische buffer aangelegd zou worden om verdere uitbreiding te voorkomen (gmf, 2006).

In 2003 is tevens middels de SER-ladder de behoefte aan een dergelijk regionaal bedrijventerrein gepeild. Uit deze toets kwam naar voren dat het mogelijk was ruim 30% van de totale behoefte aan bedrijventerreinen in de stadsregio te reduceren ten opzichte van de ramingen in het provinciale streekplan en het ruimtelijk plan 2002-2005 van de stadsregio (AdecS Oost, 2007). Na deze reductie zou een nieuw bedrijventerrein, met een uitgifteoppervlak van 85 hectare, aan de A15 een reële optie zijn. De provincie Gelderland heeft als gevolg hiervan mogelijke locaties voor bedrijventerrein op milieueffecten onderzocht, zo ook de locatie aan de A15 van Park 15. De A15 zone is daarbij als een geschikte locatie aangeduid. Uit vijf mogelijke alternatieven is uiteindelijk de locatie in de gemeente Overbetuwe als beste uit de bus gekomen. Op deze wijze is de locatie voor het Betuws Bedrijvenpark (lees Park 15) destijds tot stand gekomen (AdecS Oost, 2007). Op 30 mei 2006 is door de gemeenteraad van Overbetuwe groen licht gegeven voor de intentieovereenkomst met Betuws Bedrijvenpark BV (Gemeente Overbetuwe, 2007). Hierin zijn de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het bedrijvenpark vastgelegd, evenals de rolverdeling bij de ontwikkeling en het bijkomende kostenverhaal. Deze intentieovereenkomst is in juni 2006 bekrachtigd (Ministerie van VROM, 2008).

Hoewel het bedrijvenpark volledig op het grondgebied van de gemeente Overbetuwe gepland is, heeft zichzelf geen noemenswaardige grondpositie in het plangebied. De gronden zijn reeds voor 80% in eigendom van Park 15 BV, die volledig uit private marktpartijen bestaat, waaronder Giesbers Gebiedsontwikkeling, Bravast en Bemaco. De overige 20% wordt nog getracht in eigendom te krijgen via privaatrechtelijke weg. Mocht dit niet lukken, dan rust er op deze gronden nog de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. De gemeente zit niet risicodragend in de ontwikkeling. Het is in die zin geen zuivere pps-constructie. Echter, middels haar publiekrechtelijke bevoegdheden houdt zij greep op de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied en is er voortdurend sprake van wederzijdse communicatie en controle. Waar Park 15 BV de benodigde stukken aanleverde, vertaalde de gemeente dit in het bestemmingsplan. Dit vormt tevens het toetsingskader, samen met alle onderliggende documenten en de samenwerkingsovereenkomst. De ontwikkelaar is gebonden aan

de afspraken in deze samenwerkingsovereenkomst en deze afspraken worden tevens van toepassing op kopende partijen ten tijde van de daadwerkelijke uitgifte. Tevens is er een Beeldkwaliteitplan, wat een verlenging vormt van de gemeentelijke welstandsnota. Dit Beeldkwaliteitplan wordt door de gemeenteraad en de Welstandcommissie vastgesteld en alle bouwaanvragen voor Park 15 moeten voldoen aan de hierin vastgelegde eisen (MODM Ontwikkeling, 2009; Willem de Bruin, persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012). In dat opzicht is er financieel geen sprake van een pps, maar de publiek-private samenwerking ligt op het gebied van samenspraak, afstemming van eisen en publiekrechtelijke controle. De gemeente vervult hier dus een faciliterende, planologisch-juridische rol.

Bij Park 15 zal tevens gebruik worden gemaakt van het landlord-principe. Normaliter koopt een ontwikkelaar de gronden op, maakt deze bouwrijp, verkoopt de kavels aan ondernemers, levert de openbare ruimte aan de gemeente en is daarna met de winst ervandoor. Dit wilde de gemeente Overbetuwe nadrukkelijk niet. Alle grond, dus ook de openbare ruimte, blijft in het bezit van de ontwikkelaar. Idealiter ziet de gemeente dat ook het vastgoed door de ontwikkelaar gerealiseerd zou worden en vervolgens verhuurd worden aan de eindgebruiker, maar veel ondernemers hebben graag hun pand zelf in bezit. Vandaar is er gekozen voor enige flexibiliteit op dit gebied (Willem de Bruin, persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012). Het landlord-principe houdt concreet in dat de gastheer, in dit geval Park 15 BV, parkmanagementdiensten aanbiedt en tevens toezicht houdt op het kwalitatief en duurzaam gebruik van het park en het vastgoed (MODM Ontwikkeling, 2009). John de Beijer, directeur van Giesbers Gebiedsontwikkeling, stelt dat ondernemers zich op Park 15 verantwoordelijk moeten voelen voor hun pand en de ruimte daaromheen. Ze moeten zich als eigenaar gedragen. Zo behoudt je waarde van het vastgoed en de omgeving. Kwaliteit op lange termijn kan ook enkel bereikt worden wanneer je je als ontwikkelaar voor langere tijd verbindt aan een bedrijventerrein en je verantwoordelijk voelt voor alles wat er gebeurt op het park. Op die manier hoef je als ontwikkelaar niet na twintig jaar naar je terrein te kijken en je af te vragen hoe het zo heeft kunnen verpauperen (ElbaMedia, 2010). Het op deze manier op voorhand organiseren en vastleggen van het beheer, zorgt voor een goed en duurzaam functioneren van het park, waardoor er meerwaarde kan ontstaan voor gebruikers, bezoekers en omwonenden.

5.3.3. Padafhankelijkheid en de gemeente Overbetuwe

In hoofdstuk 3 zijn de mechanismen van padafhankelijke processen geoperationaliseerd. Om antwoord te kunnen geven op de deelvragen van dit onderzoek is het noodzakelijk om de bevindingen die bij deze operationalisatie horen, per deelvraag schematisch uiteen te zetten. De eerste twee deelvragen over in hoeverre en om welke redenen de gemeente Overbetuwe is afgeweken van haar traditionele rol op de markt voor bedrijventerreinen worden beantwoord aan de hand van figuur 9, hoofdstuk 3. Hiervoor moeten we eerst weten hoe de gemeente Overbetuwe voorheen invulling heeft gegeven aan de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De gemeente Overbetuwe had in 2008 een areaal van 250 hectare bedrijventerrein netto. Dit areaal is verspreid over de dorpskernen Heteren, Andelst, Elst en Zetten. Deze 250 hectare is verdeeld over zes bedrijventerreinen, te weten De Aam en Merm in Elst, Poort van Midden Gelderland Zuid in Heteren, St. Walburg in Zetten en Andelst-Oost en De Schalm in Andelst (Gemeente Overbetuwe, 2009). Deze terreinen zijn allemaal ontwikkeld middels een actief grondbeleid. De gemeente heeft voor deze bedrijventerreinen alle gronden zelf verworven, bouwrijp laten maken en op de markt

gebracht (zie figuur 1, hoofdstuk 1). De financiële risico's waren dus volledig voor de gemeente (Willem de Bruin, persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012). Park 15 is het enige bedrijventerrein wat ontwikkeld wordt in samenwerking met marktpartijen en is tevens het meest recente bedrijventerrein in de gemeente.

Exogene schokken: Een breuk met voorgaand beleid komt slechts wanneer er sprake is van een *critical juncture*. Dit breekpunt ontstaat door exogene schokken die van invloed zijn op het gevoerde beleid. De toegenomen politieke aandacht en interesse vanuit diverse media is in de vorige hoofdstukken reeds ter sprake gekomen. Ook de gemeente Overbetuwe ondervindt de gevolgen van de toenemende aandacht voor veroudering. Zo heeft ook de gemeente Overbetuwe de toepassing van de SER-ladder geïmplementeerd en vindt er kleinschalige herstructurering plaats. Richard Damhuis (elektronische communicatie, 16 juli, 2012), makelaar onroerend goed bij de gemeente Overbetuwe stelt dat er in deze gemeente geen sprake is van overmatige veroudering. Overbetuwe blijft investeren in een goede kwaliteit van de terreinen. Zo kent het onderhoud van de openbare ruimte een bovengemiddeld niveau. Overbetuwe investeert op de bedrijventerreinen De Aam en Merm in een herstructureringsopgave. Dit wordt door subsidiemiddelen gefinancierd. Zo worden projecten uitgevoerd die de bereikbaarheid van het terrein verbeteren, er wordt glasvezel aangelegd, er worden duurzaamheidsprojecten gerealiseerd en er is een gevel-stimuleringsfonds opgericht om de uitstraling van het vastgoed up to date te houden. Hoewel dit los staat van verzakelijking laat het zien dat de gemeente Overbetuwe bezig is met het voorkomen van veroudering. Vanuit dat oogpunt past ook een meer verzakelijkte aanpak van bedrijventerreinenontwikkeling bij Overbetuwe.

Op de vraag of de economische recessie van invloed is geweest op de keuze om Park 15 te ontwikkelen met een private partner antwoordt Willem de Bruin volmondig nee. De aanloop naar Park 15 en alle bijbehorende afwegingen hebben zich voor 2008 afgespeeld, toen er van een wezenlijke economische crisis nog geen sprake was. Verder heeft de gemeente Overbetuwe geen gemeentelijk grondbedrijf. De afhandeling van grondzaken werd geschaard onder de verantwoordelijkheden van de afdeling economische zaken. Dit betekent dat de gemeente geen gronden in voorraad heeft gehad bij de ontwikkeling van eerdere bedrijventerreinen en dat alles destijds voor de ontwikkeling is verworven. Bij Park 15 was dit niet het geval. Vanwege het eerder geplande mtc in dit gebied hadden enkele projectontwikkelaars en projectontwikkellende bouwers hier gronden aangekocht.

De projectontwikkelaars zijn geheel gericht op projectontwikkeling, hebben een kapitaalintensief bedrijf en ervaring met projecten met een hoog risicoprofiel. Tegenover een hoog risicoprofiel staat kennisintensiteit (bijvoorbeeld ten aanzien van risicobeheersing) en een hoge rendementseis. Zij kunnen vooral aan het begin van de haalbaarheidsfase worden ingeschakeld met de mogelijkheid om ook de realisatie te kunnen doen. (Kenniscentrum PPS, 2004)

De noodzaak om zelf de grond te verkrijgen was derhalve niet aanwezig op de voorgenomen locatie voor Park 15. De gemeente trof in het gebied capabele partijen, die zelf genoeg kennis, kunde en middelen in huis hadden om de ontwikkeling van het bedrijventerrein te verzorgen. Deze partijen hebben zich verenigd in aanvankelijk BBP BV (later: Park 15 BV) en hebben het initiatief genomen te kijken onder welke voorwaarden er op hun gronden toch nog een bedrijventerrein gerealiseerd kon worden. Het feit dat er momenteel nog geen kavels zijn uitgegeven is een kleine teleurstelling

volgens de gemeente, maar dit wordt verklaart door de geringe interesse van bedrijven gezien de marktomstandigheden. De verwachting is dat dit de komende jaren weer zal aantrekken.

Nieuwe koers: De gemeente Overbetuwe ontwikkelde de voorgaande bedrijventerreinen middels een actief grondbeleid. Bij Park 15 nam de gemeente een meer faciliterende, regisserende rol in. De Bruin (persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012) stelt dat er in de toekomst projectspecifiek gekeken gaat worden in de gemeente Overbetuwe of een bedrijventerrein ontwikkeld zal worden door de gemeente zelf of in samenwerking met een private ontwikkelaar. Factoren als risico's, grondposities en wensen en eisen van actoren kunnen hierop van invloed zijn. Damhuis (elektronische communicatie, 16 juli, 2012) gaat nog een stap verder. Hij vertelt dat het de intentie van de gemeente Overbetuwe is om in de toekomst een meer faciliterende rol in te nemen, zoals ook het geval is geweest bij Park 15.

Op basis hiervan kan er gesteld worden dat de gemeente Overbetuwe bij de ontwikkeling van Park 15 een vorm van *path departure* kan worden toegedicht. Aangezien de keuze voor private betrokkenheid bij de ontwikkeling van Park 15 voornamelijk toe te schrijven valt aan de grondposities van Park 15 BV, kan niet gesteld worden dat er sprake is van een zekere intentionaliteit bij het toepassen van dit meer verzakelijkte ontwikkelingsmodel. Nu de gemeente wel aangeeft in het vervolg een meer faciliterende rol te vertolken, is het duidelijk dat ze op lange termijn niet meer risicodragend in de exploitatie van bedrijventerreinen te stappen. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat de toekomst onzeker is en dat de keuze voor een passief, dan wel actief grondbeleid mede afhangt van de resultaten die worden behaald bij Park 15. Ontwikkelingswinst is dus op termijn geen doel van de institutie, maar de winst wordt gehaald uit de toename in werkgelegenheid, belastinginkomsten van het toenemend aantal bedrijven en een hogere gebiedskwaliteit door ontwikkeling in samenwerking met projectontwikkelaars (Willem de Bruin, persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012). De introductie van meer private invloeden bij bedrijventerreinontwikkeling naast de terreinen die nog worden uitgegeven door de gemeente zelf zorgen voor een incrementeel vertrek op het nieuwe beleidspad.

5.3.4. Overbetuwe en private betrokkenheid bij Park 15

In de vorige paragraaf hebben we gezien in hoeverre en om welke redenen de gemeente Overbetuwe is afgeweken van haar traditionele rol op de markt voor bedrijventerreinen. In deze paragraaf worden aan de hand van de operationalisatie in figuur 8, hoofdstuk 3 de laatste twee deelvragen over waarom er juist hier en op deze wijze is gekozen voor ontwikkeling in samenwerking met de private partijen beantwoord.

Hoge startkosten: Aan het voeren van nieuw beleid zijn altijd bepaalde kosten gebonden voor het doen van onderzoek, analyses, het opstellen van nieuwe richtlijnen en toetsingskaders. De gemeente Overbetuwe heeft in de samenwerkingsovereenkomst met Park 15 BV de voorwaarde opgenomen dat alle kosten die door het gemeentelijk apparaat gemaakt worden te behoeve van Park 15 verhaald worden op Park 15 BV.

De gemeente Overbetuwe heeft voor de ontwikkeling van Park 15 zelf geen gronden hoeven te verwerven. Toen de plannen ontstonden voor het mtc hebben ontwikkelaars (Giesbers, Bravast, Bemaco) grondposities in dit gebied ingenomen. Dit heeft de gemeentelijke kosten voor Park 15

aanzienlijk gereduceerd. Aangezien de gemeente ook financieel niet in de exploitatie is gestapt zijn er geen grote financiële risico's genomen door de gemeente.

Leereffecten: De voorgaande bedrijventerreinen in de gemeente Overbetuwe zijn door de gemeente zelf ontwikkeld. De kennis en kunde om een bedrijventerrein te ontwikkelen was derhalve voldoende aanwezig. Voor Park 15 heeft de gemeente zich beperkt tot een faciliterende, planologisch-juridische rol. Ze heeft dus enkel de verplichte onderdelen uitgevoerd, zoals het opstellen van het bestemmingsplan en het maken van een beeldkwaliteitplan. De overige taken zijn verdeeld in het samenwerkingsverband. De Bruin (persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012) geeft aan dat voor het vertolken van deze rol geen kennis- of kundetekort is geweest binnen de gemeente. Bovendien trof Overbetuwe in Park 15 BV een samenspel van diverse gebiedsontwikkelaars die bekend waren met het ontwikkelen van bedrijventerreinen in de regio en gebiedsontwikkeling in het algemeen. Een private partner met zoveel kennisintensiteit bevordert het ontwikkelingsproces dermate dat de leereffecten eerder een positieve bijdrage hebben geleverd, dan dat zij als een rem op de ontwikkeling hebben gefungeerd.

Coördinatie-effecten en adaptieve verwachtingen: De gemeente Overbetuwe heeft voor de ontwikkeling van Park 15 nauw samengewerkt met de private ontwikkelaars in het gebied. De gemeente beperkte zich tot de regievoering en stelde de toetsingskaders waar Park 15 BV aan moest voldoen. De BV leverde echter zelf de documenten aan en liet zelf de onderzoeken uitvoeren die noodzakelijk waren voor de gemeente om op basis hiervan een toetsingskader op te kunnen stellen. De gemeente heeft zich in haar beleidsvoering dus redelijk laten leiden door de private partijen. Dit past bij het passievere ontwikkelingsmodel.

De financiële gevolgen van de overstap naar deze passievere houding zijn ietwat subjectief van aard. Het hangt bijvoorbeeld af van de tijdsspanne. Kijkend naar de korte termijn hoeven er minder kosten gemaakt te worden, omdat de gronden niet aangekocht hoeven te worden en er wordt geen renteverlies geleden op ongebruikte infra en braakliggende gronden. Hier staat echter tegenover dat er geen ontwikkelwinst behaald wordt. Bij de ontwikkeling van Park 15 zijn de gemeentelijke kosten bovendien betaald door de private partners. Op lange termijn verdient de gemeente aan de toegenomen werkgelegenheid, hogere kwaliteit van de ruimte, minder onderhoudskosten en meer belastinginkomsten van de nieuwe bedrijven op het park.

Bedrijventerreinen in Overbetuwe hebben doorgaans een positief rendement opgeleverd, met uitzondering van de Merm, waar hoge en onvoorziene investering noodzakelijk bleken voor de oplossing van de waterhuishouding. Gezien de grote investeringen van de partijen in Park 15 BV en de hoge rendementseis verwacht De Bruin (persoonlijke communicatie, 12 juli, 2012) dat er op dit bedrijventerrein een positieve exploitatie gedraaid zal worden.

5.3.5. Conclusie

Ten aanzien van de analyse van Park 15 kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een voorzichtige omslag richting een passievere grondbeleid in de gemeente Overbetuwe. Bij de ontwikkeling van Park 15 is deze passievere houding voornamelijk ingegeven door de grondposities van de gebiedsontwikkelaars. Desondanks tracht de gemeente ook in de toekomst bewust een meer faciliterende rol in te nemen. In zoverre heeft Overbetuwe gebroken met haar traditionele rol op de bedrijventerreinenmarkt. Van een zuivere pps is bij Park 15 geen sprake geweest, aangezien de

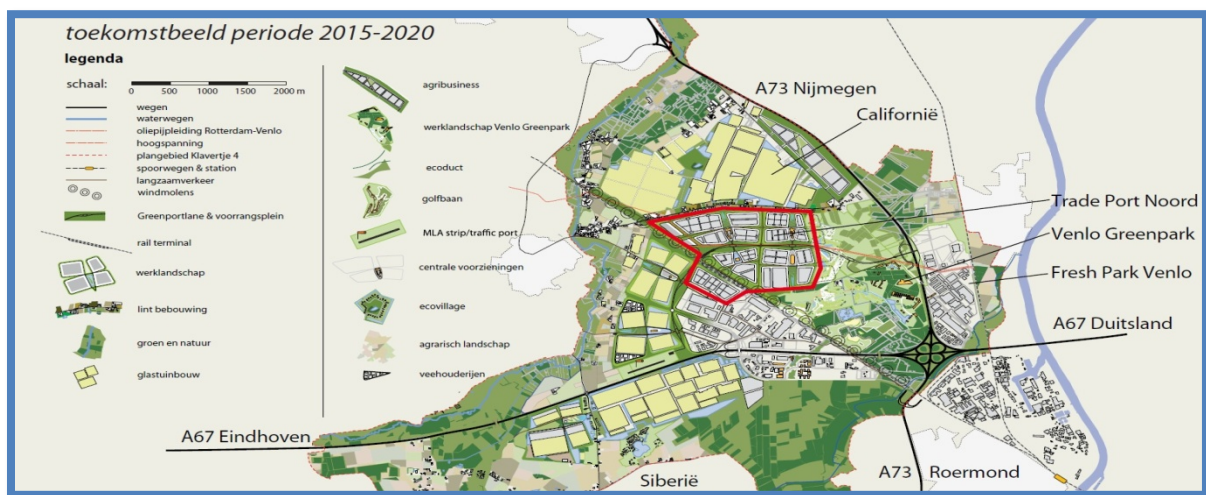
gemeente financieel niet risicodragend in de exploitatie heeft gezeten en zich heeft laten leiden door de wensen van Park 15 BV. Desondanks is er door het landlord-principe van deze BV, die is geëist door de gemeente, sprake van een waardecreërende situatie op het park. Deze vorm van verzakelijking, waarbij er een duidelijke overhand is voor de private partij, biedt dus ook uitzicht op hogere en langdurige kwaliteit van vastgoed en omgeving.

Aangezien de gemeente hier niet overduidelijk heeft gekozen voor een breuk met het verleden ten aanzien van toekomstige terreinen, maar meer de intentie aangeeft dit te willen doen is deze case beperkt bruikbaar. Bovendien is het nog de vraag of het terrein daadwerkelijk de vorm en omvang gaat krijgen die er aanvankelijk werd beoogd. Park 15 bevindt zich nog in een vroege fase van de ontwikkeling waardoor er onzekerheid bestaat over de uiteindelijke kwaliteit van het terrein en de invloed die de private partijen hebben gehad op de ontwikkeling.

5.4. Trade Port Noord

5.4.1. Factsheet en inleiding

Trade Port Noord	
Locatie	Gemeente Venlo, provincie Limburg
Omvang	280 Ha bruto, 191 Ha netto beoogd (in gem. Venlo)
Fase	Nog niet uitgifbaar, bestemmingsplan goedgekeurd
Ontwikkeling	Gemeente Venlo, DCGV
Doelgroep	Logistiek, distributie en industrie



Figuur 18. Factsheet en kaart Trade Port Noord.

Trade Port Noord (verder TPN) in Venlo is het laatste bedrijventerrein dat wordt ontwikkeld in de Greenport Venlo, ofwel Klavertje 4 (zo genoemd vanwege de strategische ligging van de terreinen nabij klaverblad A67-A73), filosofie. Deze integrale gebiedsontwikkeling moet Venlo als een internationale Greenport op de kaart zetten. Venlo is een van de vijf Nederlandse Greenports en de enige in Limburg.

Greenport Venlo maakt onderdeel uit van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. In o.a. de Nota Ruimte, Agenda Vitaal Platteland, Pieken in de Delta en Nota Mobiliteit heeft het rijk het economische belang van de Greenports onderkend en ondersteund met maatregelen. Dat betekent dat het rijk op deze plek prioriteit geeft aan de concentratie van groen- en versproducten en andere voedingsmiddelen. Onderzoek, ontwikkeling, productie, innovatie, vermarkting en distributie vindt in samenhang met de andere Greenports plaats. (Gemeente Venlo, 2011)

TPN ligt verdeeld over de gemeenten Horst aan de Maas en de gemeente Venlo. De TPN heeft een totale bruto omvang van 341 hectare, waarvan 231 hectare uitgifbaar is aan kevels. Op het grondgebied van Venlo ligt bruto 280 hectare, waarvan 191 hectare uitgifbaar is. Onderzoeksrapporten hebben aangetoond dat er in deze regio vooral vraag is vanuit de markt naar bedrijfsruimte voor moderne logistiek. Het terrein voorziet dan ook in bedrijven die zich specialiseren in de agro-logistiek, distributie en lichte industrie. Bovendien wordt in de nabijheid van TPN de wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade georganiseerd. Dit zorgt voor een sterke impuls voor de agro-industrie in dit gebied. TPN is gelegen ten noordwesten van Venlo en wordt aan de zuidzijde

ontsloten door de A67 en aan de oostzijde door de A73. zoals te zien is in figuur 18. De Trade Port Noord zal naar schatting aan 6000 arbeidsplaatsen ruimte bieden (Gemeente Venlo, 2011).

De gemeente Venlo is van oudsher een gebied met veel bedrijvigheid. Vanaf het begin van de jaren 80 heeft ze sterk ingezet op het Trade Port concept. De grote beschikbaarheid van moderne, goed bereikbare terreinen heeft geresulteerd in een combinatie van industriële en logistieke activiteiten. Venlo vervult inmiddels een niet te miskennen logistieke functie met ruim 150 actieve bedrijven in deze branche. Mede door de gunstige ligging aan de Maas, snelwegennet en de centrale ligging tussen de Randstad, het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit blijft Venlo groeien als logistieke hotspot (Gemeente Venlo, 2010).

5.4.2. Venlo en de ontwikkeling van TPN

Trade Port Noord zal door de gemeente Venlo in samenwerking met gebiedsontwikkelaar Development Company Greenport Venlo (DCGV) ontwikkeld worden. Voor het gebied is een nieuw bestemmingsplan opgesteld, aangezien een groot deel van de voorgenomen activiteiten op TPN niet passen in het huidige bestemmingsplan. De taken die horen bij het voorbereiden en uitvoeren van de realisatie van de TPN zijn door de gemeente Venlo overgeheveld naar de DCGV (gemeente Venlo, 2011). De DCGV is een samenwerkingsverband van de gemeente Venlo, de provincie Limburg, gemeente Horst aan de Maas en de gemeente Peel en Maas. Dit zijn de publiekrechtelijke rechtspersonen op wiens grondgebied de integrale gebiedsontwikkeling Klavertje 4 wordt gerealiseerd (dcbv.nl, 2012).

De TPN is hoofdzakelijk gepland op Venloos grondgebied. Ongeveer 60 hectare ligt op grond van de gemeente Horst aan de Maas. De DCGV zal op gepaste afstand van de autonome gemeenten optreden als regisseur van de ontwikkeling (dcbv.nl, 2012). Aangezien de DCGV is opgericht als NV kan het deze afstand tot de betrokken overheden behouden en opereren als private gebiedsontwikkelaar. De DCGV wordt namelijk bestuurd door een gekozen, onafhankelijk van de individuele gemeenten handelende directie die onder controle staat van de raad van commissarissen. In de toekomst is zij tevens verantwoordelijk voor de GREX en de exploitatie van de nutsvoorzieningen (Ministerie van infrastructuur en milieu, 2011).

De betrokken gemeenten participeren als aandeelhouder in de DCGV. Zij zorgen voor de inbreng van de gronden en het financieren van de organisatie van de DCGV. Het aandeel van de aandeelhouders wordt bepaald aan de hand van de hoeveelheid grond die moet worden ingebracht (Ministerie van infrastructuur en milieu, 2011).

Het project is door de gemeente Venlo geïnitieerd. Aangezien DCGV voor heel het Klavertje 4 de ontwikkeling tot taakstelling heeft, verzorgt zij ook voor TPN het projectmanagement. Deze DCGV zit enigszins complex in elkaar. DCGV is namelijk de handelsnaam van Werklandschapsontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4. Dit is een commanditaire vennootschap (C.V.) die rechtsgeldig vertegenwoordigd wordt door de beherend vennoot, de NV Werklandschapsontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4. Daarnaast is er hiervoor een B.V. opgericht met beperkte aansprakelijkheid die enkel handelt als beherend vennoot van de CV. Deze BV is opgericht door de gemeente Venlo en de DCGV en heeft als taak het aandelenkapitaal *fiftyfifty* over de gemeente Venlo en de NV te verdelen en uitvoering te geven aan de realisatie en exploitatie van TPN (Gemeente Venlo/DCGV, 2011).

De gronden die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling en realisatie van TPN worden door Venlo, of de DCGV indien deze reeds op hun naam staan, verkocht aan de CV. Dit geldt ook voor de andere gemeenten. Hierbij wordt de grond overgenomen voor de kosten die gemaakt zijn voor de oorspronkelijke aankoop van de gronden plus de kosten voor deze overname. De verwerving van de gronden die niet in handen zijn van de betrokken gemeenten vindt plaats onder de regie van de CV, waarvoor een verwervingsplan is opgesteld (Gemeente Venlo/DCGV, 2011).

De Werklandschapsonwikkelingsmaatschappij is dus de verantwoordelijke instantie voor de ontwikkeling van TPN. De gemeente Venlo heeft haar publiekrechtelijke taken als het opstellen van het bestemmingsplan, maar daarnaast ook het financieren van de DCGV (voor 16.9 miljoen euro) en hierin optreden als aandeelhouder. De DCGV treedt op als een private ontwikkelaar en de gemeente heeft met de DCGV een samenwerkingsovereenkomst en draagt mee in het financiële risico van de ontwikkeling en exploitatie. Bovendien heeft de DCGV de bevoegdheid en de ambitie de exploitatie winstgevend te krijgen. Anders gezegd handelt de DCGV met een winstoogmerk. Deze winst wordt verdeeld over de vennoten. Derhalve is er sprake van een, redelijk complexe, pps-constructie met een privaat opererende gebiedsontwikkelaar met winstoogmerk. Daarom kan ook deze ontwikkeling als een verzakelijgingsstrategie worden aangemerkt.

5.4.3. Padafhankelijkheid en de gemeente Venlo

In hoofdstuk 3 zijn de mechanismen van padafhankelijke processen geoperationaliseerd. Om antwoord te kunnen geven op de deelvragen van dit onderzoek is het noodzakelijk om de bevindingen die bij deze operationalisatie horen, per deelvraag uiteen te zetten. De eerste twee deelvragen over in hoeverre en om welke redenen de gemeente Venlo is afgeweken van haar traditionele rol op de markt voor bedrijventerreinen worden beantwoord aan de hand van figuur 9, hoofdstuk 3. Hiervoor moeten we eerst weten hoe de gemeente Venlo voorheen invulling heeft gegeven aan de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Venlo heeft de beschikking over een groot aantal bedrijventerreinen. Bij elkaar geeft dit een areaal van tussen de 1300 en 1400 hectare bedrijventerrein. Dit areaal is verdeeld over zeventien terreinen, die zijn weergegeven in figuur 19. Enkele terreinen die behoren tot het Trade Port programma, alsmede de terreinen die toebehoren aan één specifieke gebruiker, zoals het Océ terrein, zijn ontwikkeld in samenwerking met, of in één hand door een private partij. De overige terreinen, de meer gangbare bedrijfslocaties, zijn door de gemeente zelf ontwikkeld volgens het actieve, traditionele ontwikkelingsmodel.

Van deze terreinen is een aanzienlijk aantal reeds verouderd en er wordt momenteel flink geïnvesteerd in de revitalisering van een groot aantal van deze bedrijven. Trade Port Noord wordt wederom gerealiseerd in samenwerking met een private partij en is tevens het meest recente terrein in de gemeente Venlo (Bart-Jan Krouwel, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012; Venlo.nl, 2012).

Exogene schokken: Een *critical juncture* is alleen mogelijk wanneer een institutie onderhevig is aan exogene invloeden die de bestaande institutie doen wankelen. Dit kan meerdere oorzaken hebben.

- 
- Venlo Trade Port
 - Trade Port West
 - Hagerhof
 - Emmaplein
 - Windhond
 - Erkenkamp
 - Witveld
 - Bolenberg
 - Keulse Barrière
 - Fresh Park Venlo
 - Trade Port Oost
 - Veegtes
 - Pannenberg
 - Geloerveld
 - Spikweijen
 - Océ
 - Noorderpoort

Figuur 19.
Bedrijventerreinen Venlo.

De media-aandacht voor de verouderingsproblematiek is het afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit is mede toe te schrijven aan de toenemende politieke aandacht voor dit onderwerp (Teunizen, 2010). Zo focust de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (doorkijk 2000-2020) zich mede op het te intensieve ruimtegebruik van bedrijventerreinen en meer private invloed bij locatieontwikkeling (SER, 2001). Tevens werd in 2008 de toepassing van de SER-ladder voorgeschreven door de toenmalige ministers Cramer en Van der Hoeven om verrommeling van bedrijventerreinen tegen te gaan (SER, 2008) en in 2010 kwam de Rijksoverheid met een Roadmap naar Verzakelijking voor meer private betrokkenheid bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen (Rijksoverheid, 2010). Zelfs de wetenschappelijke interesse op dit gebied is gigantisch toegenomen. Zo is het aantal scripties, proefschriften en publicaties het afgelopen decennia omhoog geschoten.

Van veroudering van bedrijventerreinen is ook sprake in de gemeente Venlo. Zo is er uit enkele recente kwaliteitstoetsen gebleken dat zes bedrijventerreinen als verouderd mogen worden aangemerkt. Deze terreinen komen ook in aanmerking voor herstructurering, waar de gemeente Venlo momenteel concreter invulling aan geeft. Het gaat om de terreinen Venlo Trade Port, Kaldenkerkerweg, Hagerhof, Windhond, Witveld en de Keulse Barrière. Veroudering is niet concreet, kwantitatief meetbaar. Zo is de veroudering van het Trade Port terrein meer voortgekomen uit de ambitie van de gemeente om van dit terrein en het omliggende gebied een internationale logistieke hotspot te maken. Het terrein was daar momenteel niet klaar voor (Bart-Jan Krouwel, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012). Tevens geeft hij aan dat de snelheid waarmee terreinen verouderen echt iets is van de laatste tien á vijftien jaar, waardoor de noodzaak om in te grijpen vanuit gemeentelijk perspectief is toegenomen. In dat kader is het passend dat de Trade Port op een verzakelijke manier tot stand wordt gebracht, waarbij de ambitie om het terrein langdurige kwaliteit te geven een verantwoordelijkheid is gemaakt van de uiteindelijk beherende ontwikkelingspartner DCGV.

Ook de economische recessie heeft een rol gehad in de manier waarop de gemeente Venlo omgaat met de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Aangezien de spreekwoordelijke bomen niet meer tot in de hemel groeien, moet er voorzichtiger worden gehandeld ten aanzien van financiële risico's, zeker wanneer het miljoeneninvesteringen betreft, zoals op de bedrijventerreinenmarkt. Het is in dat kader geen verkeerde beslissing geweest van de gemeente Venlo de risico's van de ontwikkeling van de TPN te delen met de provincie en buurgemeenten. Dit was echter niet de voornaamste reden. Met de DCGV heeft de gemeente een als een private gebiedsontwikkelaar opererende verzameling van kennis, kapitaal en kunde op het gebied van regionale gebiedsontwikkeling. De reden om de ontwikkeling van TPN onder te brengen bij de DCGV komt voort uit het feit dat de TPN zich uitstrekt over het grondgebied van meer dan één gemeente. De DCGV beschikt over de juiste privaatrechtelijke bevoegdheden om de ontwikkeling en realisatie van TPN te doen slagen en de DCGV heeft daarnaast de afspraak met de gemeente Horst aan de Maas dat zij haar publiekrechtelijke bevoegdheden adequaat inzet om de ontwikkeling van TPN op haar grondgebied te faciliteren. De gemeente is zogezegd blij met de DCGV als ontwikkelingspartner, maar over de vraag of de gemeente van plan is in de toekomst de ontwikkeling van bedrijventerreinen te organiseren in samenwerking met een private partij wordt geen uitsluitsel gegeven. Dit zal ze laten afhangen van de projectspecifieke omstandigheden, zoals grondposities, geïnteresseerde ontwikkelaars, risico-omvang en dergelijke (Bart-Jan Krouwel, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012).

Nieuwe koers: De gemeente Venlo heeft bij de ontwikkeling van TPN een duidelijk passievere houding ingenomen door deze ontwikkeling gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid van de Development Company Greenport Venlo te scharen. Het betrof hier een duidelijke interventie van het overheersende ontwikkelingsmodel, waarbij de gemeente alle onderdelen van bedrijventerreinenontwikkeling voor haar rekening neemt. De beleidskoers bij TPN is dus volkomen anders dan bij voorgaande terreinen en dit is om praktische redenen gedaan. Er kan derhalve gesproken worden van intentionaliteit, aangezien de gemeente Venlo er ook voor had kunnen kiezen het Klavertje 4 integraal te ontwikkelen, maar dit volledig op eigen terrein te doen. Echter, de DCGV is speciaal voor de ontwikkeling van de bij de Greenport betrokken terreinen in het leven geroepen, waardoor dit grensoverschrijdende project in handen kwam van de DCGV (Bart-Jan Krouwel, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012). In die zin is er sprake van *switching*. Echter, Venlo geeft aan niet te weten of deze vorm van ontwikkeling in de toekomst ook de geprefereerde manier van bedrijventerreinenontwikkeling zal zijn. De ontwikkeling van de TPN is dus op termijn te zien als een alternatief naast het bestaande ontwikkelingspad. Zo redenerend is de ontwikkeling van TPN meer aan te merken als een *path departure*. Aangezien de toekomst van de ontwikkeling van bedrijventerreinen in Venlo nog ongewis is en de resultaten van de Greenport ontwikkeling pas over enkele jaren geanalyseerd kunnen worden, is het onduidelijk in hoeverre er sprake is van *switching* of juist *path departure*.

5.4.4. Venlo en private betrokkenheid bij TPN

In de vorige paragraaf hebben we gezien in hoeverre en om welke redenen de gemeente Venlo is afgeweken van haar traditionele rol op de markt voor bedrijventerreinen. In deze paragraaf worden aan de hand van de operationalisatie in figuur 8, hoofdstuk 3 de laatste twee deelvragen over waarom er juist hier en op deze wijze is gekozen voor ontwikkeling in samenwerking met de private partijen beantwoord.

Hoge startkosten: Aan het voeren van nieuw beleid zijn altijd bepaalde kosten gebonden voor het doen van onderzoek, analyses, het opstellen van nieuwe richtlijnen en toetsingskaders. De gemeente Venlo is in de samenwerkingsovereenkomst met DCGV de overeenkomst opgenomen dat alle kosten en onderzoeken die gemaakt en gedaan moeten worden voor TPN onder de taken vallen van de DCGV. Hier komt nog bij dat de gemeente Venlo voor 16.9 miljoen euro is ingestapt in de ontwikkeling van TPN via de DCGV. Deze kosten zijn op lange termijn, via belastinginkomsten, gronduitgifte en de regionale economische groei goed te verantwoorden. Dit soort voorinvesteringen zijn op termijn beter voor de gemeente dan de reeds verouderde terrein, waar kortzichtig denken en handelen nu nopen tot de benodigde herstructureringsinvesteringen en afboekingen (Bart-Jan Krouwel, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012).

Grondvoorraden en strategische grondposities van overige private projectontwikkelaars hebben niet als een wezenlijke belemmering gewerkt voor de keuze om het terrein in samenspraak met DCGV te ontwikkelen. Voor er sprake was van de TPN was er op deze locatie een ander bedrijventerrein gepland dat onder hetzelfde bestemmingsplan viel als het project Zaanderheiken. Dit bestemmingsplan is echter destijds door de Raad van State vernietigd. In de aanloop naar dat bestemmingsplan heeft het grondbedrijf van de gemeente Venlo op deze locatie veel van de benodigde gronden reeds verworven. Het verwerven van de overige benodigde gronden is nu een

verantwoordelijkheid geworden van de DCGV (Bart-Jan Krouwel, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012; Gemeente Venlo, 2010).

Leereffecten: Vele van de voorgaande bedrijventerreinen in de gemeente Venlo zijn door de gemeente zelf ontwikkeld. De kennis en kunde om een bedrijventerrein te realiseren was derhalve voldoende aanwezig. Voor TPN heeft Venlo zich beperkt tot een faciliterende, passievere rol. Ze heeft dus de verplichte onderdelen uitgevoerd, zoals het opstellen van het bestemmingsplan en het financieren van de ontwikkelingsmaatschappij. De overige taken zijn verdeeld in het samenwerkingsverband. Krouwel (persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012) geeft te kennen dat het onwaarschijnlijk is dat er binnen de gemeente Venlo een tekort is geweest aan kennis of kunde om dit nieuwe beleid ten uitvoer te brengen. Venlo is een grote gemeente met veel ervaring op het gebied van contracten met ontwikkelaars uit een grote verscheidenheid aan branches. Bovendien werd de private ontwikkelingspartner gevormd door de provincie en buurgemeenten die hierin optraden als aandeelhouders. DCGV was zodoende gegrondvest op de gemeenten die belang hadden bij een gedegen ontwikkeling van TPN. Dit maakte van de DCGV een betrouwbare partner.

Coördinatie-effecten en adaptieve verwachtingen: De gemeente Venlo heeft de ontwikkeling van de TPN zelf geïnitieerd. Om de gebiedsontwikkeling van Klavertje 4 een integraal succes te maken was het noodzakelijk de regie bij één partij te leggen. Vanuit deze gedachte is samen met de provincie Limburg en de overige gemeente die een grondaandeel binnen de beoogde Greenport hadden de DCGV opgericht. Het gemeentelijk beleid van de diverse gemeenten is dus de input geweest op basis waarvan de DCGV is vormgegeven. De DCGV volgt dus de richting die door de gemeenten wordt gewenst. Het aandeelhouderschap is in verhouding met de initiële grondinbreng geweest, waardoor de gemeente Venlo de grootste zeggenschap is toebedeeld.

De gevolgen op financieel gebied van de overstap naar ontwikkeling op een passievere wijze zijn, zoals eerder aangegeven subjectiever van aard. De gemeente heeft voor TPN haar gronden verkocht aan de DCGV, maar tevens vele miljoenen moeten investeren in de financiering van deze ontwikkelingsmaatschappij. Op korte termijn heeft dit een zwaar negatieve jaarbalans opgeleverd. Echter, op langere termijn worden deze kosten terugverdient, is de verwachting. Gezien de marktonderzoeken is er veel vraag naar grootschalige, goed ontsloten bedrijfskavels in de agro-logistieke sector. Er moet dus een positieve exploitatie gedraaid kunnen worden en dat is ook de verwachting, waar dit bij de eerdere bedrijventerreinen lang niet altijd het geval is geweest (Bart-Jan Krouwel, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2012).

5.4.5. Conclusie

De gemeente Venlo heeft bij de TNP gebroken met haar overwegend actieve grondbeleid. Via een publiek-private samenwerking met de DCGV Venlo gepoogd de ontwikkeling van de Greenport integraal te houden. Gezien de oorsprong van deze DCGV zou er misschien zelfs gesproken kunnen worden over een publiekpublieke samenwerking. Deze strategisch alliantie heeft echter niet onverdeeld geleid tot de definitieve overstap naar meer vermarkting op de markt voor bedrijventerreinen. Venlo laat de mate van private invloed afhangen van de projectspecifieke omstandigheden. Het feit dat zij niet meer uitgaat van een vanzelfsprekende hoofdrol voor de gemeente is een belangrijk gegeven op weg naar een meer verzakelijkt bedrijventerreinenbeleid, maar in hoeverre hier in de toekomst concreet invulling aan wordt gegeven is onduidelijk.

6. Conclusies

Nu de deelvragen voor beide cases zijn beantwoord, is het tijd om terug te keren naar de hoofdvraag van dit onderzoek. Deze luidt:

In hoeverre en op welke wijze is het gemeentelijk padafhankelijke handelen doorbroken bij een quasi-integratie ontwikkeling van een bedrijventerrein voor logistieke en distributieve bestemming?

Bij bedrijventerrein Distriport Noord-Holland was er sprake van een samenwerkingsverband tussen de provincie, ontwikkelingsbedrijf NHN, De Peyler Projectontwikkeling en Zeeman Vastgoed. Dit samenwerkingsverband had de vorm van een zogenoemde strategische alliantie (zie figuur 5). Deze integratiestrategie houdt doorgaans een projectoverstijgend samenwerkingsverband in, met als doel de competenties van verschillende deelnemende partijen te ontwikkelen (Business Issues, 2012). Deze alliantie kwam tot stand uit het streven de complementaire sterktes en zwaktes van enerzijds gemeente en provincie, en anderzijds De Peyler Projectontwikkeling en Zeeman Vastgoed te combineren gedurende de ontwikkeling. De ambtelijke taken zouden gekoppeld worden aan de efficiëntie, kennis en ervaringen van deze marktpartijen om tot een integrale locatieontwikkeling te komen. Daarnaast bestond er bij de private partijen de behoefte om de financiële risico's te spreiden, aangezien het een ambitieus project betrof met een laag uitgeefbaar percentage. Er kon van de aangekochte grond procentueel weinig worden uitgegeven als bouwgrond en dit verhoogde de druk op de te behalen winstmarge.

In hoeverre hier een padafhankelijke handelswijze is doorbroken, is moeilijk te zeggen. De Distriport is geen initiatief geweest van de gemeente Koggenland zelf. Zij heeft de Distriport planologisch-juridisch gefaciliteerd en vervolgens plaatsgenomen in de adviserende/coördinerende stuurgroep van het project. Wanneer we met de theorie proberen te verklaren waarom de gemeente heeft afgeweken van haar actieve rol op de bedrijventerreinenmarkt bij de ontwikkeling van de Distriport, lijkt de toenemende aandacht voor veroudering een aanzienlijke rol te spelen. Deze rol wordt echter in werkelijkheid overschaduwed door externe factoren, waar de theorie en operationalisatie geen rekening mee houden. De Distriport is vanuit de provincie aan de gemeente opgelegd, waardoor een analyse vanuit gemeentelijk perspectief over het doorbreken van padafhankelijk handelen en het kiezen van een nieuwe koers bij deze casus minder van toegevoegde waarde is bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Hoewel de provincie een verzakelijke ontwikkeling probeerde op te zetten en de gemeente meewerkte in een faciliterende rol, is de uitkomst van deze samenwerking negatief gebleken. Er zijn conflicten ontstaan tussen marktpartijen en overheden. Een verzakelijke aanpak is dus geen garantie gebleken voor een succesvolle ontwikkeling. Wanneer we de Distriport vergelijken met bijvoorbeeld De Blakt in Venray, blijkt dat bij De Blakt minder partijen zijn betrokken, maar de ontwikkeling een succes is geweest. Het is dus niet alleen van belang dat er samenwerking plaatsvindt tussen overheden en private ontwikkelaars, maar deze samenwerking dient in een sfeer van vertrouwen en wederzijdse wil te gebeuren. Dit benodigde draagvlak bleek niet aanwezig bij de ontwikkeling van de Distriport. Dit is een les die, ondanks de geringe bijdrage aan de casestudy, geleerd kan worden van de analyse van de Distriport.

Bedrijventerrein De Blakt te Venray is volgens een zuivere quasi-integratie ontwikkeling tot stand gekomen. De gemeente Venray en partner Maessen Bedrijven delen de exploitatie van het gebied voor ieder vijftig procent in een pps-constructie, in casus een *Long-term relationship*. Maessen had vooraf een grondoverwicht van 85 procent en aangezien de gemeente niet de middelen had Maessen uit te kopen werd besloten een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan. Een strategische zet, waarbij het grondverzet en infrastructuur voor rekening kwam van Maessen en het administratieve gedeelte voor de gemeente was. Deze samenwerking is niet onlogisch, aangezien de beide partijen eerder samen de ontwikkeling van een bedrijventerrein op een prettige en succesvolle wijze hebben verzorgd. Het betreft hier een strategische samenwerking van de gemeente Venray, met een partij die qua complementariteit perfect aansluit bij de wensen van de gemeente Venray. Maessen Bedrijven vult de gemeente Venray namelijk aan voor bedrijventerrein De Blakt, omdat ze beschikt over de grond, de kennis en kunde, financiële middelen en toegang tot de juiste markt voor bedrijven via een uitgebreid netwerk. Bovendien hebben de gemeente Venray en deze partner al eerder samengewerkt bij de ontwikkeling van bedrijventerrein De Hulst 2. Het betrof hier weliswaar gescheiden exploitaties, maar werkten wel samen en kennen zodoende wel elkaars werkwijzen, filosofieën en organisatorische structuur.

Een verschil met de strategische alliantie zoals deze beoogd werd bij Distriport Noord-Holland, is dat de gemeente Venray de samenwerking met Maessen Bedrijven niet wil beperken tot enkel de ontwikkeling van De Blakt. Voordat De Blakt werd ontwikkeld, hebben ze samen de ontwikkeling van De Hulst 2 verzorgd en de planning is dat de toekomstige uitbreiding van de containerhaven te Wanssum ook in samenwerking met Maessen plaatsvindt. Het is derhalve een strategische alliantie voor langere termijn; een *Long-term relationship*, of beter gezegd *Strategic long-term relationship*.

In hoeverre de gemeente Venray het padafhankelijke handelen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen heeft doorbroken, laat het voorgaande duidelijk zien. De twee meest recente terreinen zijn ontwikkeld met een private partner. De samenwerking is hechter geworden en de gemeente beoogt ook toekomstige bedrijventerreinen met Maessen te ontwikkelen. Het traditionele, actieve grondbeleid lijkt te worden gelaten voor wat het was, mede doordat de gemeente de financiële middelen niet heeft om zelf gronden aan te kopen voor dit soort projecten. Het idee van ontwikkeling in samenwerking met een private partij is in de plaats gekomen. Deze samenwerking is goed bevallen en de terreinen kennen bovendien een hoge kwaliteit, wat de hypothese bevestigt dat de betrokkenheid van private partijen in combinatie met de gemeente kan zorgen voor een kwaliteitsslag die veroudering van werklocaties kan voorkomen.

Park 15 nabij Oosterhout is voortgekomen uit een eerder, provinciaal initiatief voor een multimodaal transportcentrum. Dit is destijds niet van de grond gekomen, maar aangezien private ontwikkelaars destijds al gronden hadden aangekocht hebben zij de handen ineen geslagen en gekeken onder welke voorwaarden er toch een bedrijvenpark gerealiseerd kon worden. Dit werd Park 15, dat grotendeels binnen het gebied ligt waar het mtc gepland was en bovendien kleiner van schaal is. De gemeente heeft bij de ontwikkeling van Park 15 niet getracht gronden te verwerven, waar zij dit in het verleden bij bedrijventerreinen wel heeft gedaan. Deze handelwijze is bij Park 15 voornamelijk ingegeven door de grondposities van de gebiedsontwikkelaars. Uit de analyse is gebleken dat de gemeente de ontwikkeling niet zelf geïnitieerd heeft en de passievere houding dus niet intentioneel is en min of meer op toevallige wijze is ontstaan.

De vraag in hoeverre de gemeente Overbetuwe nu haar padafhankelijke handelen op de bedrijventerreinenmarkt heeft doorbroken is moeilijk te beantwoorden. De gemeente gaf aan zich in de toekomst meer te willen oriënteren op mogelijke samenwerking met private partijen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar deze intentie zal grotendeels afhangen van het succes van Park 15. In dat kader is het jammer dat er op Park 15 nog geen kavels zijn uitgegeven, waardoor het voor de gemeente onmogelijk is te beoordelen of er redenen zijn om door te gaan met het betrekken van private partijen bij de ontwikkeling.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag is deze case niet geheel succesvol gebleken. Het is het eerste terrein dat de gemeente Overbetuwe is samenwerking ontwikkelt met marktpartijen en wederom is het probleem gerezen dat de theorie en operationalisatie geen rekening hielden met de toevallige omstandigheden die de keuze van een gemeente voor een passief, dan wel actief grondbeleid beïnvloeden. Dit vertoont parallellen met de analyse van de Distriport, aangezien ook bij Park 15 het oorspronkelijke idee afkomstig was van de provincie en de passieve rol van de gemeente is ingegeven door de grondposities en het initiatief van de marktpartijen.

De waarde van Park 15 voor dit onderzoek zit in het feit dat de praktijk van bedrijventerreinenontwikkeling weerbarstiger blijkt dan deze ogenschijnlijk lijkt. Op voorhand leek Park 15 een ambitieus terrein waar overheid en marktpartij nauw samenwerkten om een hoge kwaliteit voor lange termijn te realiseren en te waarborgen. Dit is wat de literatuur deed geloven. Diepgaandere interviews toonden dat dit niet het geval was en dat de werkelijke omstandigheden lastiger met de theorie over padafhankelijkheid te verklaren waren. Echter ook deze vorm van publiek-private samenwerking is in potentie een verzakelijkte oplossing die de negatieve effecten van een overheidsmonopolie op deze markt kan tegengaan.

De Trade Port Noord te Venlo is een deel van de Greenport filosofie in deze regio. De ontwikkeling is door de gemeente Venlo geïnitieerd en valt onder de regie van de DCGV, die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en het beheer van terreinen die deel uitmaken van de Greenport. De DCGV is een gebiedsontwikkelaar die bestaat uit de provincie en de gemeenten op wiens grondgebied de Greenport gerealiseerd zal worden. Dit lijkt dus een publiekpublieke samenwerking tussen de DCGV en de gemeente Venlo, maar het feit dat de DCGV door een onafhankelijke directie wordt bestuurd en onder controle staat van een raad van commissarissen en bovendien handelt met een winstoogmerk, kan de DCGV met gepast afstand tot de overheden opereren en is deze aanpak toch als een verzakelijkte ontwikkelingswijze aan te duiden.

De vraag of de gemeente Venlo nu is gebroken met haar traditionele rol in de ontwikkeling is niet eenduidig te beantwoorden. Voor de Greenport is er definitief gekozen voor de samenwerking met private partner DCGV in een zogenoemde strategische alliantie. Voor de overige toekomstige terreinen laat de gemeente dit volledig afhangen van de projectomstandigheden. Zodoende vormt de Greenport een uitzondering, waarbij een strategie wordt toegepast die niet zeker zal worden overgenomen bij andere toekomstige terreinen.

Dit toont wederom de zwakke verklarende kracht van de gekozen theorie. In hoeverre de padafhankelijkheid bij de gemeente Venlo nu verbroken is kan niet beantwoord worden door simpelweg de uitwerking van de operationalisatie te volgen. De praktijk van gemeentelijke keuzes ten aanzien van bedrijventerreinenontwikkeling is hiervoor te ambigu en weerbarstig, zoals ook al bleek bij Park 15 en de Distriport.

Achteraf kan gesteld worden dat de toepassing van de bestuurskundige padafhankelijkheidstheorie op het publieke beleidsveld van bedrijventerreinenontwikkeling geen onomstreden succes is gebleken. De theorie en hieruit voortgevloeide operationalisatie waren bij drie van de vier cases niet dekkend genoeg om het gemeentelijke verhaal te kunnen verklaren. Bovendien bevatte de theorie irrelevante onderdelen die de onderzoeker bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten op het verkeerde been zetten. Hierdoor leken bijvoorbeeld toename van aandacht in de media belangrijke drijfveren om in actie te komen tegen veroudering en wijziging van hun grondbeleid, terwijl de keuze om hier tegenin te gaan in werkelijkheid veelal voortkwam uit financiële overwegingen en grondposities van private ontwikkelaars.

7. Kritische reflectie

In deze kritische reflectie op mijn eigen werk probeer ik de zwakke en sterke punten van deze scriptie uiteen te zetten. Deze hebben betrekking op inhoudelijke en proceselementen.

De eerste kritiek is dat de manier waarop de cases zijn geselecteerd niet naar mijn wens is gebleken. Het was de bedoeling middels de selectiecriteria uit te komen bij bedrijventerreinen die daadwerkelijk een door de gemeente geïnitieerd quasi-integratie ontwikkelingsmodel kenden. Dit bleek al meteen bij de analyse van de Distriport niet het geval te zijn. De gemeente bleek hier een bijrol te spelen en daarbij kwam het feit dat de ontwikkeling stillag en de private partijen buitenspel stonden vanwege een conflict met de provincie. Bij Park 15 speelde de gemeente ook een kleinere rol in de initiëeringsfase dan aanvankelijk verwacht werd. De les die hieruit getrokken moet worden is dat er op voorhand beter moet worden gekeken naar welke terreinen geschikt zijn. De selectiecriteria moeten scherper en uitgebreider worden geformuleerd. Dit heeft consequenties voor de manier waarop ik in het vervolg de criteria opstel. Hier zal meer aandacht naar uit moeten gaan door beter inlezen in de literatuur en bij onduidelijkheid over de bruikbaarheid eerder contact opnemen met betrokken personen die hier duidelijkheid over kunnen verschaffen.

Ten tweede kritiek kan geuit worden op de hoeveelheid cases die behandeld zijn. Er staat geen vast aantal cases voorgeschreven en wanneer er richtlijnen in de literatuur worden genoemd zijn deze ambivalent en laten veel aan de interpretatie van de onderzoeker over. Gekozen is voor vier cases, maar gezien de matige analytische waarde van enkele cases zou een uitgebreidere casestudy een grotere verklarende kracht hebben gehad. Echter, dit zou vele malen meer tijd vergen. Gezien de beperkte tijd en het strakke schema van een bachelorthesis was dit een onhaalbare opgave geweest. Dit had dus ten koste kunnen gaan van de diepgang in de analyse.

Ten derde is er twijfel mogelijk over de gekozen theorie. De theorie achter het concept padafhankelijkheid is in beginsel grotendeels negatief. Het tracht te verklaren waarom gemeenten niet van beleidskoers wijzigen, terwijl mijn onderzoek zich heeft toegespitst op de vraag waarom ze dit juist wel deden. In de analyse en de beantwoording van de deelvragen heb ik derhalve de theorie achterstevoren gebruikt. Wanneer er geen sprake was van een barrière op basis van de theorie, dan was dat een reden voor de gemeente om van koers te kunnen wijzigen. Hierin schuilt het gevaar dat de verklarende kracht van de theorie afneemt en mijn conclusies gebaseerd zijn op gevolgtrekkingen, in plaats van theoretisch gefundeerde feiten. Enerzijds kan er dus getwijfeld worden of de theorie in dit onderzoek goed is toegepast, anderzijds kan ook de vraag worden gesteld of de theorie over padafhankelijkheid wel aansloot bij de onderzoeksvragen. Het beperkt aantal cases heeft hier ook negatief aan bijgedragen, omdat enkele cases niet goed aansloten bij de theorie en daardoor de resultaten onnodig in bruikbaarheid deden dalen. Om te analyseren in hoeverre er sprake was van een beëindiging van padafhankelijkheid was een aanvullende theorie mogelijk bruikbaar geweest. Dit overstijgt echter het niveau van een bachelorthesis, maar vormt een goede les in de aanloop naar de masterthesis.

Ten opzichte van de theorie is de werkelijkheid regelmatig te weerbarstig gebleken. In de theorie en vooral de operationalisatie werd geen rekening gehouden met toevallige gebeurtenissen of externe factoren die de keuzes van gemeenten sterk beïnvloedden en soms zelfs overheersten. De les die hieruit getrokken kan worden is dat er zoals eerder aangegeven mogelijk een tweede theorie in de

thesis kan worden opgenomen en dat er vooraf beter geanalyseerd moet worden of de theorie genoeg verklarende kracht heeft voor de empirie die bij de onderzoeksvragen hoort.

Een positief punt aan deze casestudy is het feit dat de geselecteerde cases in dezelfde periode worden ontwikkeld en globaal van de dezelfde omvang zijn. Dit maakt ze onderling vergelijkbaar, aangezien de marktomstandigheden ten tijde van de initiatie gelijk zijn.

Het proces waarmee dit onderzoek tot stand is gekomen is niet vlekkeloos verlopen. Het onderzoeksplan werd pas bij de laatste gelegenheid ingediend en lange tijd heb ik niet geweten welke richting mijn onderzoek uit moest, zelfs niet nadat mijn onderzoeksplan werd goedgekeurd. Hierdoor is er na aanvang van de inhoudelijke fase niet veel vaart gemaakt. De benodigde interviews met medewerkers van de gemeenten waren relatief snel geregeld, maar bij de private partners werd bot gevangen. Zij bleken al vanaf de eerste case minder bereid om te praten over hun beweegredenen achter gemaakte keuzes bij de ontwikkeling van de terreinen in casus. Vanwege het traag verlopen proces, is er geen gelegenheid geweest een feedbackversie in te leveren voor de eerste deadline. Het is zonde dat ik deze gelegenheid aan mij voorbij heb laten gaan. In de tussentijd heb ik weinig contact gehad met de begeleider, maar het contact dat er was werkte wederzijds verhelderend en motiverend. De tweede versie zoals die voor u ligt is het resultaat van tussentijdse feedbacksessies en een uitbreiding van de casestudy met de cases Park 15 en TPN. Dit heeft voor de benodigde kwaliteitsslag gezorgd en al met al ben ik tevreden met het eindresultaat.

Literatuurlijst

- Adecs oost. (2007). *Startnotitie MER Betuws Bedrijvenpark*.
- Agentschap NL. (2012). *Koggenland – Distriport*. Gevonden op 1-6-2012 op <http://www.agentschapnl.nl/onderwerp/koggenland-distriport>
- Akkermans, S., Boerma, S., Breuer, T., Bronsgeest, N., Kranenborg, E., Tiemersma, D., Wagter, Y. (2002). *Meer bedrijven, minder ruimte. Efficiënt ruimtegebruik voor bedrijfshuisvesting*. Vinddatum 1 februari 2012, op http://www.snm.nl/pdf/0000_meer_bedrijven_minder_ruimte__efficint_ruimtegebruik_voor_bedrijfshuisvesting_november_2002.pdf
- Alexander, G. (2001). Institutions, path dependence, and democratic consolidation. *Journal of theoretical politics*, 13 (3), 249-70.
- Arthur, W.B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*, 399, 99, 116-131.
- BCI. (2008). *Indicatie van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland*. Nijmegen: Buck Consultants International.
- Benschop, A. (1997). *Transactiekosten in de economische sociologie*, 26-09-1997, 97K.
- Blom, W.P.C. (2010). *Buiten eigen kader*. Delft: Technische Universiteit Delft
- Business Issues. (2012). *Strategische Allianties?* Gevonden op 20-6-2012 op <http://www.businessissues.nl/bouwportal/?ContentId=bp056>
- Coase, R.H. (1937). *The Nature of The Firm*, *Economica*, Vol. 4, p. 386-405
- David, P.A. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'? path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural change and economic dynamics*, 5, 2, 205-220.
- Dcgv.nl. (2012). Organisatie. Gevonden op 23-7-2012 op <http://www.dcgv.nl/nl/organisatie>
- De weekkrant. (2009). Bedrijventerrein: naam Betuws Bedrijvenpark wordt Park 15. Gevonden op 22-6-2012 op http://www.deweekkrant.nl/artikel/2009/december/08/bedrijventerrein_naam_betuws_bedrijvenpark_wordt/
- DistriportNH.nl. (2009). 'Distriport is in tien jaar vol met bedrijven'. Gevonden op 3-6-2012 op <http://www.distriportnh.nl/news/?v=2&id=45&cid=2>
- Ebbinghaus, B. (2005). *Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform*. Keulen: MPIfG.
- ElbaMedia. (2010, 3 september). John de Beijer [video file]. Verkregen van <http://www.youtube.com/watch?v=fjSE0hsB4Is&noredirect=1>
- Enneman, B. (2007). De doelmatigheid van publiek private samenwerking in een neo-institutioneel economisch perspectief. Universiteit Twente.
- Fleurke, R.G. (2010). *Verzakelijking in bedrijfseconomisch perspectief. Een onderzoek naar verticale relaties binnen de bedrijfskolom voor bedrijventerreinen*. Amsterdam: school of real estate, S.A.D.C.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12 (2), 219-245.
- Francke, A.J. (2010). *(On)gebaande paden in een krimpende regio. Verandering en stabiliteit in het woonbeleid van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gemeente Koggenland. (2010). *Bestemmingsplan Distriport Noord-Holland*. Amsterdam: BRO

- Gemeente Overbetuwe. (2007). *Ontwikkelingsvisie Betuws Bedrijvenpark en landschapsvisie De Danenberg*. Overbetuwe: Gemeente Overbetuwe.
- Gemeente Overbetuwe. (2009). *Overbetuwe verbindt... Toekomstvisie+*. Overbetuwe: Gemeente Overbetuwe.
- Gemeente Venlo. (2010). *Ontwerpbestemmingsplan Venlo Trade Port*. Venlo: gemeente Venlo
- Gemeente Venlo. (2011). *Besluit-MER. Bedrijventerrein Trade Port Noord*. Oranjewoud: gemeente Venlo
- Gemeente Venlo/DCGV. (2011). *Samenwerkingsovereenkomst Trade Port Noord Gemeente Venlo / DCGV*. Venlo: 2011.
- Gemeente Venray. (2011). *Structuurvisie De Hulst 1*. Venray: Gemeente Venray
- Gemeente Venray. (2012). De Blakt. Gevonden op 20-05-2012 op <http://www.venray.nl/otf/content.jsp?objectid=28154>
- Giesbers Gebiedsontwikkeling. (2012). Park 15, Oosterhout. Gevonden op 20-7-2012 op <http://www.giesbersgebiedsontwikkeling.nl/projecten/park-15>
- Gmf. (2006). van Multimodaal Transport Centrum naar een Integrale Gebiedsontwikkeling Bedrijvenpark en Landschapspark. Gevonden op 22-6-2012, op <http://www.bedrijventerrein.biz/files/volkertvintges.pdf>
- Inbo. (2006). *Van barrière naar gat in de markt. Een onderzoek naar de mogelijkheden voor meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen*. Woudenberg: Inbo B.V.
- Kay, A. (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*, 83, 3, 553-571.
- Koggenland. (2012). Over Koggenland. Gevonden op 22-05-2012 op http://koggenland.nl/internet/over-koggenland_3100/
- Logistiek.nl. (2012). *Microsoft brengt EDC onder bij Ceva in Venray*. Gevonden op 14-6-2012 op <http://www.logistiek.nl/Warehousing/logistiek-vastgoed/2012/4/Microsoft-brengt-EDC-onder-bij-Ceva-in-Venray--LOGNWS113119W/>
- Louw, E., & Olden, H. (2005). *Is er wel vraag naar nieuwe bedrijventerreinen*. Delft/Utrecht: TU Delft/Stogo.
- Louw, E., Needham, B., Olden, H., Pen, C. (2009). *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Maessen bedrijven. (2012). *Maessen bedrijven/projecten*. Gevonden op 15-6-2012 op <http://www.maessenbedrijven.nl/>
- Mans, E.J. (2011). *Werkgelegenheidsgroei door aanleg nieuwe bedrijventerreinen. De invloed van bedrijfskenmerken op het werkgelegenheidseffect van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in de provincie Utrecht*. Utrecht.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). *Praktijkvoorbeelden verzakelijking bedrijventerreinen*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2008). *Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium. Deel 2: voorbeeldprojecten en expertmeetings*. 1 oktober 2008, Nijmegen.
- MODM Ontwikkeling. (2009). *Borgingsdocument landlord-principe*. Overbetuwe: gemeente Overbetuwe.
- Moesen, W. A. (2008). *De kwaliteit van instellingen en economische welvaart: over deugdelijk en ander bestuur*. Leuven.

- Noorderhaven, N.G. (1997). Economische en neo-institutionele organisatietheorie. *MAB, mei 1997*, 236-245.
- Olden, H. (2010a). Planning van bedrijventerreinen is niet gericht op de vraag van bedrijven. *TPEdigitaal*, 4(2), 41-57.
- Olden, H. (2010b). *Uit voorraad leverbaar*. Utrecht: GeoMedia.
- PBL. (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag/Bilthoven, 2009.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American political science review*, 94, 2, 251-267.
- Kenniscentrum PPS. (2004). *Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Rijksoverheid. (2010). *Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt*. Vinddatum 1 februari 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2010/09/17/roadmap-verzakelijking-bedrijfsmarkt.html>
- Rotmans, J. (2006). *Transitiemanagement. Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Van Gorcum.
- Ruimtelijk Planbureau. (2006). *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Den Haag: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau. (n.d.). *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties*. Den Haag.
- Search bv. (2012). Bedrijvenpark Distriport, Koggenland. Gevonden op 23-5-2012 op <http://www.searchbv.nl/nl/referenties/referenties-duurzaamheid/bedrijvenpark-distriport,-koggenland.html>
- SER. (2001). *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Advies over de vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000-2020*. Den Haag.
- SER. (2008). *Ministers leggen toepassing SER-ladder nieuwe bedrijventerreinen vast*. Gevonden op 3-6-2012 op http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2000-2008/2008/20080703_1.aspx
- Stogo. (2007). *Remmende factoren bij het herstructureren van bedrijventerreinen*. Utrecht.
- Struyven, L. (2006). *Hervormingen tussen drang en dwang. Marktwerving op het gebied van arbeidsbemiddeling*. Acco.
- Teunizen, J. (2010). Succesfactoren bij herstructurering van bedrijventerreinen. *SerVicE Magazine*, maart 2010, 30-34
- THB. (2009). *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*.
- Van der Krabben, E., Van Dinteren, J. (2010). Window on the Netherlands. Public development of industrial estates in the Netherlands: Undesired market outcomes and policy interventions. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101, 1, 91-99.
- Venlo.nl. (2012). Trade Port Noord. Bedrijventerrein in ontwikkeling. Gevonden op 22-7-2012 op http://www.venlo.nl/gemeente_en_beleid/projecten-en-programmas/grote-bouwprojecten/Pages/Trade_Port_Noord.aspx
- Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Venray bloeit. (2012). *Ruimte voor ondernemers*. Gevonden op 15-6-2012 op <http://venraybloeit.nl/index.php/ondernemen/ruimte-voor-ondernemers/>

- Verschuren, P.J.M., Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.
- Zeemanvastgoed. (2012). Distriport Noord-Holland. Gevonden op 16-05-2012, op <http://www.zeemanvastgoed.nl/in-ontwikkeling/distriport-berkhout.html>

Geïnterviewden

- Dhr. Hans Mels, Sectorhoofd Grondgebied gemeente Koggenland.
h.mels@koggenland.nl / 0229-548431
- Dhr. Maikel van der Meer, Projectleider Stedelijke Ontwikkeling gemeente Venray.
Maikel.van.der.meer@venray.nl / 0478-523777
- Dhr. Bart-Jan Krouwel, Raad van Commissarissen DCGV
- Dhr. Richard Damhuis, makelaar onroerend goed gemeente Overbetuwe (via e-mail).
- Dhr. Willem de Bruin, Projectleider Projectrealisatie (extern) gemeente Overbetuwe.
w.debruin@overbetuwe.nl / 06-30053391

Bijlage

Interviewguide bedrijventerrein De Blakt

- Volgens de door mij behandelde literatuur in het kader van mijn scriptie, is het de normale gang van zaken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen dat de grondexploitatie en – uitgifte in handen is van de gemeente, het bouwen en beheer van bedrijfspanden voor rekening komt van de eindgebruiker, en het beheer van de openbare ruimte weer voor de gemeente is. Is dit ook zo geregeld in de gemeente Venray, of hanteert de gemeente doorgaans een ander ontwikkelingsmodel?
- De gemeente Venray is omstreeks 2007 begonnen met de ontwikkeling van Smakterheide 3, ofwel bedrijventerrein De Blakt. Zij is hier 50% partner in een pps-constructie. In hoeverre wijkt dit af van de normale gang van zaken?
- Waarom is er bij de ontwikkeling van bedrijventerrein De Blakt gekozen voor deze pps-constructie?
- Aan het afwijken van bestaande beleidsvoering worden in de literatuur automatisch hoge kosten gekoppeld. In hoeverre was het economisch aspect een barriere bij de keuze om een pps aan te gaan met Maessen Bedrijven? Of was het juist een financieel buitenkansje om de kosten te dekken door minder kosten te maken voor grondverwerving?
- Had de gemeente Venray ervaring met bedrijventerreinontwikkeling middels een pps voordat ze begonnen met de ontwikkeling van De Blakt?
- Was er achteraf gezien voldoende kennis en kunde aanwezig binnen de gemeente om de overstap te maken naar een publiek-private ontwikkeling?
- Wie voert de regie als beide partijen 50% partner zijn? Hoe worden beslissingen genomen en hoe wordt het gemeentelijk beleid afgestemd op het beleid van Maessen Bedrijven, en andersom?
- Is het louter toeval dat de gemeente voor de ontwikkeling van De Blakt heeft gekozen voor ontwikkeling in samenspraak met een private partij? Of was dit de wens van de gemeente, gezien de hype de afgelopen jaren op het gebied van veroudering van bedrijventerreinen en de roep om privatisering van deze markt? Met andere woorden, was er sprake van intentionaliteit?
- In hoeverre heeft gemeente Venray te kampen met deze eerder genoemde verouderingsproblematiek? Is de verwachting dat De Blakt minder snel zal verouderen, aangezien er een private partij betrokken is bij de ontwikkeling?
- Is de verwachting dat de gemeente Venray in de toekomst de ontwikkeling van bedrijventerreinen vaker (deels) overlaat aan private partijen?
- Heeft u verder nog aanvullingen of tips die u mij wilt meegeven bij het uitwerken van de resultaten?

Interviewguide Distriport Koggenland

- Gebruikelijk bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is een actief grondbeleid van gemeenten. De gemeente koopt dus grond, maakt deze bouwrijp en verkoopt aan bedrijven die er hun vastgoed realiseren. Is dit de afgelopen 20 jaar ook de standaard geweest in de gemeente Koggenland?

- Speelden in het verleden zaken als rendeerbaarheid op korte termijn en grondposities een rol bij de keuze voor deze vorm van grondbeleid?
- Resulteerde dit grondbeleid doorgaans in een volledige dekking van de gemaakte kosten? Met andere woorden, waren de opbrengsten bij de uitgifte van bedrijventerreinen hoger dan de kosten?
- Distriport NH is een ambitieus project (duurzaamheid) waarbij er voor de ontwikkeling private partijen zijn betrokken, te weten De Peyler, Zeeman en NHN. Waarom is er in dit geval gekozen voor ontwikkeling door private partijen en waarom specifiek deze drie?
- Wat waren hun rollen kijkend naar de verschillende ontwikkelingsfasen van initiëring tot oplevering?
- Hoe is de ontwikkeling van de Distriport tot stand gekomen? Is het een project dat geïnitieerd is door de gemeente zelf, of is één van de private partijen kartrekker geweest?
- Had de gemeente de Distriport zelf ook kunnen ontwikkelen zonder De Peyler, Zeeman en NHN? Zou dit net zo veel hebben opgeleverd?
- In hoeverre heeft de gemeente Koggenland te kampen met de verouderingsproblematiek van bedrijventerreinen?
- Bestaat de verwachting dat de Distriport minder snel zal verouderen door de focus op duurzaamheid van de betrokken private partijen?
- Verwacht u dat er in de toekomst vaker bedrijventerreinen in uw en aangrenzende gemeenten in samenwerking met private partijen worden ontwikkeld? Vind u dit vanuit gemeentelijk oogpunt een verantwoorde keuze?
- Heeft u nog tips of op-, of aanmerkingen die u mij wilt meegeven?

Interviewguide Park 15

- De ontwikkeling van bedrijventerreinen verliep tot voor kort enkel via de gemeente, die middels actief grondbeleid terreinen uitgaven. Was dit in Overbetuwe ook het geval?
- Hoeveel bedrijventerreinen telt de gemeente Overbetuwe?
- Zijn deze allemaal door de gemeente zelf ontwikkeld?
- Maakte de gemeente Overbetuwe gebruik van een grondbedrijf, die gronden in voorraad had/heeft?
- Resulteerde dit actieve grondbeleid in positieve exploitaties? Zijn de gemaakte kosten gedekt en zijn de terreinen volledig bezet?
- Zijn er reeds verouderde terreinen in de gemeente Overbetuwe?
- Wat doet de gemeente Overbetuwe om veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan?
- Park 15 volledig in handen van Giesbers Gebiedsontwikkeling. Hebben zij het project ook geïnitieerd? Het idee, kwam dat van hen?
- Van wie was de grond? Heeft de gemeente deze overgedragen aan Giesbers, had Giesbers zelf een grondpositie? Waren er meerdere particuliere eigenaren?
- Waarom is er voor gekozen om Park 15 te laten ontwikkelen door een private partij? Waren de risico's voor de gemeente te groot?
- In hoeverre speelt de economische recessie een rol bij de keuze het terrein te laten ontwikkelen door een private partij?
- Waarom Giesbers? Heeft de gemeente Overbetuwe vaker samengewerkt met deze partij?
- Geen ontwikkelingswinst voor de gemeente? Op welke manier levert Park 15 de gemeente voordeel op?

- In hoeverre speelt de gemeente een rol bij Park 15? Heeft zij enige vorm van regie of controle?
- Zou de gemeente Overbetuwe vaker de ontwikkeling van bedrijventerreinen in samenspraak uitvoeren met een private, ontwikkelende partner?
- Aan beleidsomslag (van actief naar passief) worden doorgaans kosten verbonden. In hoeverre geldt dat voor de gemeente Overbetuwe?
- Was alle kennis en kunde aanwezig om de ontwikkeling van Park 15 over te laten aan Giesbers en zelf een meer controlerende rol te vervullen?

Interviewguide Trade Port Noord

- Volgens de door mij behandelde literatuur in het kader van mijn scriptie, is het de normale gang van zaken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen dat de grondexploitatie en – uitgifte in handen is van de gemeente, het bouwen en beheer van bedrijfspanden voor rekening komt van de eindgebruiker, en het beheer van de openbare ruimte weer voor de gemeente is. Is dit ook zo geregeld in de gemeente Venlo, of hanteert de gemeente doorgaans een ander ontwikkelingsmodel?
- In hoeverre wijkt de ontwikkeling van de TPN af van de normale gang van zaken bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein in Venlo?
- Waarom is er bij de ontwikkeling van bedrijventerrein TPN gekozen voor deze samenwerking met de DCGV?
- Aan het afwijken van bestaande beleidsvoering worden in de literatuur automatisch hoge kosten gekoppeld. In hoeverre was het economisch aspect een barriere bij de keuze om een pps aan te gaan met de DCGV? Of was het juist een financieel buitenkansje om de kosten te dekken door minder kosten te maken voor grondverwerving?
- Had de gemeente Venlo ervaring met bedrijventerreinontwikkeling met private gebiedsontwikkelaars voordat ze begonnen met de ontwikkeling van TPN?
- Was er achteraf gezien voldoende kennis en kunde aanwezig binnen de gemeente om de overstap te maken naar een publiek-private ontwikkeling?
- Wie voert de regie als beide partijen partner zijn? Hoe worden beslissingen genomen en hoe wordt het gemeentelijk beleid afgestemd op het beleid van de DCGV, en andersom?
- Is het louter toeval dat de gemeente voor de ontwikkeling van de TPN heeft gekozen voor ontwikkeling in samenspraak met een private partij? Of was dit de wens van de gemeente, gezien de hype de afgelopen jaren op het gebied van veroudering van bedrijventerreinen en de roep om privatisering van deze markt? Met andere woorden, was er sprake van intentionaliteit?
- In hoeverre heeft gemeente Venlo te kampen met deze eerder genoemde verouderingsproblematiek? Is de verwachting dat TPN minder snel zal verouderen, aangezien er een private partij betrokken is bij de ontwikkeling?
- Is de verwachting dat de gemeente Venlo in de toekomst de ontwikkeling van bedrijventerreinen vaker (deels) overlaat aan private partijen?
- Heeft u verder nog aanvullingen of tips die u mij wilt meegeven bij het uitwerken van de resultaten?