

2014

De provincie als regisseur: dienstbaar en dominant

Een casestudy onderzoek naar het functioneren van de provincie als regisseur in de regionale herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen



J. Hubers
Masterthesis opleiding Planologie
Radboud Universiteit Nijmegen
Juli, 2014



De provincie als regisseur: dienstbaar en dominant

Een casestudy onderzoek naar het functioneren van de provincie als regisseur in de regionale herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen

Colofon

Auteur	Jordi Hubers
Studentnummer	3019799
E-mailadres	j.hubers@student.ru.nl /jordi00hubers@hotmail.com
Datum	Juli 2014
Instelling	Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit	Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding	Planologie
Verdieping	Vastgoed en Grondmanagement
Begeleider	dhr. Prof. Dr. Peter Ache
Tweede lezer	dhr. Prof. Dr. Erwin van der Krabben
Stagebedrijf	Buck Consultants International te Nijmegen

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de Master Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoek gaat over de regierol die de provincies hebben in de nieuwe strategie voor de bedrijventerreinenmarkt zoals in 2009 afgesproken in het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020'. In het onderzoek zal aan de hand van theoretische opvattingen over regie inzicht gegeven worden in het functioneren van de provincie als regisseur. Een goede regisseur is belangrijk omdat de Nederlandse bedrijventerreinenmarkt niet optimaal functioneert. Gemeenten werken nog onvoldoende samen in regionaal verband, provincies weten nog niet altijd de juiste prioriteiten te stellen en we hebben te maken met een enorme herstructureringsopgave van verouderde bedrijventerreinen.

Het vertrekpunt voor het afstudeeronderzoek was de stage bij Buck Consultants International (BCI) in Nijmegen. Het meewerken aan een opdracht voor de Provincie Noord-Brabant heeft de interesse voor het onderwerp aangewakkerd en mij daarnaast inzicht gegeven hoe het er aan toe gaat in het bedrijfsleven. Deze masterthesis vormt het sluitstuk van mijn opleiding en daarom wil ik een aantal personen bedanken voor de ondersteuning tijdens dit proces. Allereerst wil ik Peter Ache bedanken die mij namens de Radboud Universiteit begeleid heeft bij het schrijven van mijn onderzoek. Met name de opmerkingen over de structuur van het onderzoek en de wetenschappelijke vereisten hebben mij geholpen om het eindresultaat te verbeteren.

Verder wil mijn stagebegeleider Sandra van Liere bedanken voor het meedenken met mijn onderzoek, maar ook voor de mogelijkheid om ervaring op te doen in de praktijk. Tot slot wil ik alle personen bedanken die bereid waren om geïnterviewd te worden.

Veel plezier met het lezen van mijn onderzoek.

Jordi Hubers

Wijchen, juli 2014

Samenvatting

Aanleiding

In Nederland is ongeveer 30% van de werkgelegenheid te vinden op een bedrijventerrein (Weterings et al, 2008). Het is daarom belangrijk dat deze bedrijventerreinen goed functioneren en in een goede ruimtelijke staat verkeren. In Nederland is sprake van een grote overheidsinvloed op de markt voor bedrijventerreinen. Zo zijn gemeenten vaak verantwoordelijk voor de aanleg, verkoop en het onderhoud van bedrijventerreinen. De lage grondprijzen die gemeenten hanteren zijn aan de ene kant aantrekkelijk voor ondernemers, maar de keerzijde hiervan is dat het onderhouden van een kavel minder aantrekkelijk is. De vestiging op een nieuwe locatie is voor een ondernemer dan wellicht aantrekkelijker dan het opknappen van de huidige locatie. De veroudering van een bedrijventerrein komt in Nederland hierdoor vaak snel op gang met als gevolg dat een terrein in verval kan raken.

De verouderingsproblematiek is dus omvangrijk omdat een partij ontbreekt die een bedrijventerrein 'up-to-date' kan houden. De enorme uitgifte van nieuwe terreinen tot een aantal jaar geleden en het gebrek aan herstructureringsmiddelen vormen de aanleiding voor deze veroudering. Het gevolg is een enorme herstructureringsopgave van bijna 16.000 hectare (Taskforce bedrijventerreinen, 2008). Nu de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen afgenomen is en de prognoses hetzelfde laten zien, kwam in 2008 het besef dat er gezocht moest worden naar een nieuwe strategie voor de bedrijventerreinenmarkt. Onder leiding van de heer Noordanus (commissie Noordanus) is daarom in 2008 het rapport 'Kansen voor Kwaliteit' gepubliceerd. In navolging hiervan is het landelijke Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 gesloten waarbij de gemeenten, de provincies en het Rijk een ontwikkelingsstrategie afspreken om de problematiek op bedrijventerreinen aan te pakken. De belangrijkste uitgangspunten zijn de regionale aanpak van de problematiek, de regisserende rol van de provincie in de regionale samenwerking tussen gemeenten en de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt.

In de nieuwe ontwikkelingsstrategie die afgesproken is kent de provincie dus een belangrijke rol. De provincie voert de regie op provinciaal en regionaal niveau. De regierol komt tot uiting op verschillende manieren. De provincies zijn grotendeels vrij om de wijze waarop de regierol ingevuld wordt te bepalen. Binnen het Convenant Bedrijventerreinen zijn daar namelijk geen concrete afspraken over gemaakt. Uit ervaringen vanaf 2008 blijkt dat de manier waarop invulling gegeven wordt aan die regierol verschilt per provincie. Bovendien zijn de resultaten uiteenlopend als het gaat om het organiseren van regionale samenwerking, het aanjagen van herstructureringsprojecten en het opstarten van het proces van verzakelijking. Ook is het zo dat de regierol niet altijd duidelijk is voor zowel de provincie zelf als de betrokken partijen. Regionale samenwerking komt in veel gevallen moeilijk op gang en herstructureringsprojecten verlopen stroef. Het is dus interessant om de regierol van de provincie nader te bekijken om inzicht te krijgen in de verschillende beleidskeuzes die een provincie maakt en op welke manier andere actoren hierbij wel, niet of onvoldoende betrokken worden. Door het maken van een vergelijking tussen theoretische opvattingen over regie en het provinciaal beleid voor herstructurering zal deze doelstelling bereikt worden. De centrale vraag gaat dan over in hoeverre provincies de regie voeren in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen zowel inhoudelijk als procesmatig zoals in 2009 afgesproken in het Convenant Bedrijventerreinen.

Theorie

Regie is een begrip dat op allerlei manieren tot uiting kan komen. In de context van dit onderzoek heeft regie betrekking op het faciliteren van een proces waarbij verschillende actoren betrokken zijn met uiteenlopende belangen en doelen. Verschillende maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen zijn van invloed op de regierol van de provincie. Zo wordt netwerkvorming steeds belangrijker ten koste van hiërarchische sturing en maakt een conditionerende houding plaats voor een meer ontwikkelende rol voor overheden. Die ontwikkelingen hangen bovendien samen met verschuiving van government naar governance, door de toename van inbreng van individuele actoren.

Als het gaat over het voeren van regie dan zijn er verschillende stijlen en vormen te onderscheiden. De drie vormen van regie zijn beleidsmatige regie, ruimteregie en procesregie. Met name beleidsmatige regie (inhoudelijk) en procesregie (procesmatig) zullen centraal staan in het onderzoek. Ook zijn er verschillende regiestijlen te onderscheiden. Korthals Altes et al. (2004) typeren de invulling van de regierol als: proactief of reactief en solistisch of gezamenlijk. Op basis van die vier kenmerken kunnen verschillende regiestijlen aangeduid worden. Tot slot zijn er ook verschillende typen regisseurs te onderscheiden. Propper et al (2004) gebruiken twee indicatoren om vier verschillende typen van regie te duiden. Op basis van doorzettingsmacht (andere partijen je wil kunnen opleggen) en een eigen script (uitzetten van een eigen koers) wordt dit gedaan. Op basis hiervan worden de volgende typen regisseurs onderscheiden: beheersingsgericht, uitvoeringsgericht, visionaire en een faciliterende regisseur.

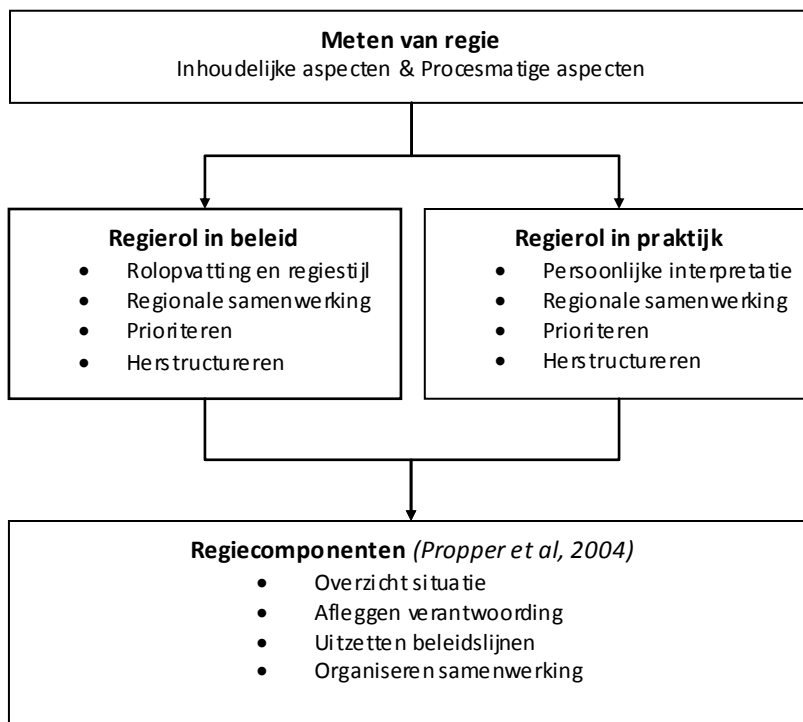
Om het begrip regie ook daadwerkelijk meetbaar te maken en daarmee het functioneren van de provincie inzichtelijk te maken is gebruik gemaakt van 'de regiecomponenten' zoals ontwikkeld door Propper et al (2004). Met de regiecomponenten kan de feitelijke invulling van de regierol worden gemeten ongeacht het type regisseur. De vier regiecomponenten worden ingevuld aan de hand van activiteiten die een 'goede' regisseur behoort te doen. De activiteiten zijn grotendeels van toepassing op procesmatige aspecten van regie. Onderstaande vier componenten worden onderscheiden:

- Overzicht over de situatie
- Verantwoording afleggen over het geheel
- Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten
- Organiseren van samenwerking

Belangrijk is dat het gaat om activiteiten die de regisseur geacht wordt te doen. Daarnaast is het belangrijk dat de geregisseerden deze activiteiten van de regisseur aanvaarden of accepteren (gegeven het feit dat zij de regisseur als zodanig aanvaarden). Verder is er naast de regiecomponenten onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige aspecten van regie in de context van bedrijventerreinen. De inhoudelijke aspecten bestaan uit regionale samenwerking (organiseren), prioriteren (kiezen) en herstructureren (uitvoeren). De procesaspecten zijn overgenomen van De Bruijn et al (2008) en bestaan uit openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud. Deze aspecten worden in de analyse gebruikt om het noodzakelijke onderscheid te maken tussen inhoud en proces.

Methode en strategie

De methodologie vormt de schakel tussen de theorie en het empirische deel van het onderzoek. De centrale vraag van dit onderzoek zal beantwoord worden met behulp van de casestudymethode. Op deze manier kan de regievoering door de provincie onderzocht worden in zijn context en op die manier begrepen en verklaard worden. Bij de keuze voor cases is er gekozen voor twee provincies (Gelderland en Noord-Brabant) die met elkaar vergelijkbaar zijn qua herstructureringsopgave, maar toch verschillende strategieën hanteren in de aanpak van de herstructureringsopgave. Het empirische materiaal is verzameld met behulp van documentstudie en door interviews. In de documentstudie zijn de verschillende provinciale beleidsdocumenten geanalyseerd en gecodeerd. De interviews zijn gebruikt om vanuit verschillende perspectieven (expert, provincie, regio en ontwikkelmaatschappij) de regievoering van de provincie in beeld te brengen. De uitkomsten van de dataverzameling zullen gebruikt worden in de analyse. In de analyse zal onderscheid gemaakt worden tussen de regierol in beleid en de regierol in de praktijk. In onderstaand schema is de structuur van de onderzoeksresultaten weergegeven:



Analysekader (Bron: Eigen bewerking)

Bij de regierol in beleid zal met name de rol zoals in de beleidsdocumenten beschreven centraal staan. Het gaat dan om de vraag op welke manier de provincie de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen interpreteert en vertaalt naar beleid op papier. De regierol in de praktijk kijkt verder dan de beleidsdocumenten en richt zich meer op de uitvoering van de afspraken op papier. Het gaat dan dus meer om de samenwerking tussen en communicatie met andere actoren. De resultaten uit de analyse van de *regierol in de praktijk* en de *regierol in beleid* zijn vervolgens gebruikt om invulling te geven aan de vier regiecomponenten.

Conclusies

Op basis van de analyse en het gebruik van de regiecomponenten kan geconcludeerd worden dat de provincies na een stoeve start steeds meer grip krijgen op de herstructureringsopgave, de regionale samenwerking en het verzakelijken van de markt. De provincie heeft als regisseur de neiging om op elk vlak het initiatief te nemen, terwijl het soms juist goed is om initiatief vanuit de actoren zelf te laten komen. Daarnaast blijkt dat de provincie actoren niet altijd voldoende betrekt in de beleidsontwikkeling, waardoor onduidelijkheid en onzekerheid ontstaat bij betrokken actoren. Kijken we naar de regiecomponenten dat komen daar een aantal zaken naar voren.

Uit de analyse van de regiecomponenten kan ten eerste geconcludeerd worden dat de provincies een goed overzicht hebben over de herstructureringsopgave en dat het duidelijk is wat de belangen en doelen van de actoren zijn. Er is sprake van een intensieve regionale samenwerking, de provincie verzamelt veel data van gemeenten en de ontwikkelmaatschappijen hebben regulier overleg met de provincie. Ten tweede zien we dat provincies erg actief zijn als het gaat om het maken van afspraken met gemeenten en regio's en dat de regionale overleggen daarbij dienen als platform voor het verantwoorden van keuzes die gemaakt worden. Het verantwoordelijkheidsbesef van de provincies blijkt uit de actieve rol als initiator en bemiddelaar. Verder blijkt dat het verantwoorden van keuzes m.b.t. het prioriteren belangrijk is en dat onvoldoende communicatie nogal eens voorkomt. Ten derde blijkt uit de resultaten dat provincies steeds meer bezig zijn met het ontwikkelen van een eigen strategie en daarmee niet slechts de afspraken uit het Convenant uitvoeren, maar ook zelf nadenken op welke wijze marktpartijen betrokken kunnen worden bij de aanpak. Zo kiezen provincies steeds meer voor een economisch vertrekpunt bij het investeren in bedrijventerreinen. Ook speelt de provincie een belangrijke rol als het gaat om het schrappen van plannen voor nieuw aan te leggen terreinen. Het delen van kennis over succesvolle projecten is nog niet voldoende van de grond gekomen bij de provincies. Tot slot zien we dat bij het organiseren van samenwerking de communicatie tussen provincie en andere betrokken actoren nog niet optimaal is. Niet alle inspanningen van de provincie worden opgepakt door gemeenten en regio's omdat zij zich soms overstelpt voelen met informatie en opdrachten. Ook hebben met name regio's soms het gevoel onvoldoende betrokken te worden in het proces dat de provincie inzet. Aandacht voor procesmatige aspecten is dus belangrijk. Ook het werken in publiek-private partnerschappen gebeurt te weinig, met name in het licht van de financiële middelen die in de toekomst zullen afnemen.

Aanbevelingen

Tot slot volgen enkele aanbevelingen die bij kunnen dragen aan een succesvolle invulling van de regierol door de provincie op de bedrijventerreinenmarkt. De aanbevelingen zijn geformuleerd naar aanleiding van de analyse van het provinciale beleid in beleid en in de praktijk.

- ✓ Neem als regisseur zelf niet te veel initiatieven
- ✓ Neem actoren actief mee in het proces
- ✓ Zorg voor korte lijnen tussen provincie en andere actoren
- ✓ Deel kennis met alle belanghebbenden
- ✓ Betrek marktpartijen zoveel mogelijk bij plannen

1. INLEIDING	4
1.1. Problematiek bedrijventerreinen	4
1.2. De provincie als regisseur	5
1.3. Regierol soms onduidelijk	5
1.4. Doel- en vraagstelling	6
1.5. Definitie van regie	7
1.6. Kwalitatief onderzoek	8
1.6.1. Interpretivistische invalshoek	8
1.6.2. Inductieve onderzoeksbenadering	9
1.6.3. Case study strategie	10
1.7. Relevantie van het onderzoek	10
1.7.1. Maatschappelijk	10
1.7.2. Wetenschappelijk	11
1.8. Opbouw van het onderzoek	12
2. BEDRIJVENTERREINEN EN HERSTRUCTURERING	14
2.1. Bedrijventerreinen in Nederland	14
2.1.1. Uitgifte van bedrijventerreinen	15
2.1.2. Vraag naar bedrijventerreinen	16
2.2. Veroudering van bedrijventerreinen	18
2.2.1. Levenscyclus van een bedrijventerrein	19
2.3. Herstructurering	19
2.3.1. SER-ladder	20
2.4. Herstructureringsopgave	21
2.5. Problematiek herstructurering	21
2.6. Beweging stimuleren	22
3. HET CONVENANT BEDRIJVENTERREINEN: DE PROVINCIE ALS REGISSEUR	24
3.1. De nieuwe werkelijkheid	25
3.2. Een nieuwe strategie	27
3.3. Het Convenant: de rol van de provincie	29
4. EEN POSITIONERING VAN HET BEGRIP REGIE	32
<i>Deel 1: Sturingsvormen en regie</i>	32
4.1. Verschillende sturingsstijlen	32
4.1.1. Van conditioneren naar ontwikkelen	34
4.1.2. Van government naar governance	35
4.2. Het voeren van regie	36
4.2.1. Vormen van regie	36
4.3. Regiestijlen & regietypen	37
4.3.1. Regiestijlen	37
4.3.2. Regietypen	38

<i>Deel 2: Aspecten van regie</i>	40
4.4. De Regiecomponenten	40
4.5. Regie over inhoudelijke aspecten	42
4.5.1. Regionale samenwerking	43
4.5.2. Prioriteren	44
4.5.3. Herstructureren	45
4.6. Regie over procesaspecten	46
4.6.1. Openheid	47
4.6.2. Bescherming van 'core values'	47
4.6.3. Voortgang	48
4.6.4. Inhoud	48
4.6.5. Interpretatie	48
4.7. Conclusie theorie	49

5. METHODOLOGIE **51**

5.1. Conceptueel model	51
5.2. Onderzoeksaanpak	53
5.2.1. Casusselectie	53
5.2.2. Doel van de casestudy	54
5.2.3. Dataverzameling	55
5.2.3.1. Documentstudie	55
5.2.3.2. Interview	56
5.2.4. Data interpretatie	58
5.3. Operationalisering	59

6. DE REGIE AFSPRAKEN IN HET CONVENANT BEKEKEN VANUIT THEORETISCH PERSPECTIEF

6.1. Theorie en praktijk	61
6.2. Regiecomponenten	64

7. CASUSBESCHRIJVINGEN **66**

7.1. Inleiding	66
7.2. Provincie Gelderland	66
7.2.1. Algemene casusbeschrijving	66
7.2.2. Blik op beleidsdocumenten	67
7.2.3. Doelstellingen en resultaten tot op heden	68
7.3. Provincie Noord-Brabant	69
7.3.1. Algemene casusbeschrijving	69
7.3.2. Blik op beleidsdocumenten	70
7.3.3. Doelstellingen resultaten tot op heden	70

8. DE ONDERZOEKSRESULTATEN	72
8.1. Invulling regierol in beleid	73
8.1.1. Rolopvatting en regiestijl	73
8.1.2. Regionale samenwerking	76
8.1.3. Prioriteren	77
8.1.4. Herstructureren	80
8.2. Invulling regierol in praktijk	82
8.2.1. Persoonlijke interpretatie van regie	82
8.2.2. Regionale samenwerking	83
8.2.3. Prioriteren	86
8.2.4. Herstructureren	88
8.3. De regiecomponenten	90
8.3.1. Overzicht over de gehele situatie	91
8.3.2. Verantwoording over het geheel afleggen	92
8.3.3. Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	93
8.3.4. Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel	95
9. CONCLUSIES, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN	97
9.1. Conclusie	97
9.2. Aanbevelingen	102
9.3. Reflectie	104
LITERATUUROVERZICHT	106
BIJLAGEN	109
Bijlage 1: Afspraken Convenant Bedrijventerreinen	110
Bijlage 2: Coderingen + Voorbeeld (CAT C)	112
Bijlage 3: Respondenten & Interviewguide	115

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1. Problematiek bedrijventerreinen

In Nederland is ongeveer 30% van de totale werkgelegenheid te vinden op een bedrijventerrein (Weterings et al, 2008). Bedrijventerreinen vertegenwoordigen dus een groot deel van de Nederlandse economie. Het is daarom belangrijk dat bedrijventerreinen goed functioneren en in een goede ruimtelijke staat verkeren. Nederland kent, in tegenstelling tot veel andere Europese landen, een grote overheidsinvloed op de markt van bedrijventerreinen. Zo zijn gemeenten vaak verantwoordelijk voor de aanleg, verkoop en het onderhoud van bedrijventerreinen. De grote invloed van gemeenten kent verschillende voor- en nadelen als het gaat om economische en ruimtelijke motieven. De lage grondprijzen die gemeenten aanbieden zijn voor ondernemers bijvoorbeeld erg aantrekkelijk als het gaat om het vestigen op een terrein. De concurrentie tussen gemeenten om het aantrekken van bedrijven, en daarmee werkgelegenheid, zorgt voor deze lage grondprijzen. Voor ondernemers is het dus relatief goedkoop om zich op een nieuw bedrijventerrein te vestigen. Keerzijde hiervan is dat het opknappen en onderhouden van bestaande bedrijfslocaties in financieel opzicht minder aantrekkelijk is voor een ondernemer. Ondernemers kiezen dan een goedkope nieuwe vestigingslocatie snel boven het uitbreiden of opknappen van de bestaande locatie. Omdat bedrijfspanden op een bedrijventerrein vaak ontworpen zijn op basis van specifieke bedrijfseisen zal een pand dat leeg komt te staan moeilijk een nieuwe eigenaar krijgen. Het zogenaamde proces van veroudering zal hierdoor sneller op gang komen met als gevolg dat een terrein in verval kan raken.

In Nederland is er op grote schaal sprake van snelle veroudering van bedrijventerreinen. Het ontbreken van een partij om een bedrijventerrein ‘up-to-date’ te houden is hier de belangrijkste oorzaak van. In de afgelopen decennia is er door gemeenten te veel bedrijventerreinareaal uitgegeven, waardoor van zogenaamde herstructurering van bestaande terreinen weinig sprake is geweest. De opbrengsten van gemeenten uit de grondverkoop bij nieuwe terreinen zijn bovendien vaak gebruikt om elders gaten te vullen in de gemeentelijke begroting. Voor het onderhoud van de bedrijventerreinen zijn vaak te weinig middelen gereserveerd. Het versnipperd eigendom op de meeste bedrijventerreinen is ook een belangrijke oorzaak van de verouderingsproblematiek. Het ontbreken van een partij die het initiatief kan nemen voor goed beheer en onderhoud draagt bij aan de veroudering. De veroudering op bedrijventerreinen neemt dus in rap tempo toe met als gevolg een enorme herstructureringopgave voor bedrijventerreinen. De vraag is op welke manier de herstructurering gefinancierd kan worden.

De afgelopen jaren is er door de economische crisis geen sprake meer van economische groei. De aanleg van nieuwe bedrijventerreinen stagneert daarmee ook en gemeenten hebben niet meer de inkomsten uit de gronduitgifte. Daarnaast is er sprake van bezuinigingen op alle overheidsniveaus als het gaat om budgetten voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Er is dus onvoldoende geld om veel van de verouderde terreinen een nieuwe impuls te geven met een herstructurering. Nieuwe vormen van financiering zullen dus in overweging genomen moeten worden. De ‘verzakelijking’ van de bedrijventerreinenmarkt vormt hierbij een belangrijk onderdeel. Samenwerking tussen overheid en markt staat hierbij centraal. Vanuit de overheid is er in de Nota Ruimte (2006) al gekozen voor een sturingsfilosofie waarbij samenwerking met marktpartijen gestimuleerd wordt. Daarnaast krijgen gemeenten steeds meer eigen verantwoordelijkheid en raken provincies steeds meer betrokken bij de aanpak van de verouderingsproblematiek.

In 2008 heeft de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, onder leiding van de heer Noordanus (commissie Noordanus) het rapport 'Kansen voor Kwaliteit' gepubliceerd. In navolging hiervan is het landelijke Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 gesloten waarbij de gemeenten, de provincies en het Rijk een ontwikkelingsstrategie afspreken om de problematiek op bedrijventerreinen aan te pakken. De belangrijkste uitgangspunten zijn de regionale aanpak van de problematiek, de regisserende rol van de provincie in de regionale samenwerking tussen gemeenten en de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. Met name de nieuwe rol van de provincies is een interessante ontwikkeling op de bedrijventerreinenmarkt, omdat de provincie zich meer dan voorheen moet gaan bemoeien met het bedrijventerreinenbeleid. Belangrijk uitgangspunt van de afspraken in het Convenant is dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale markt is en dus niet lokaal. Volgens het rapport van de commissie Noordanus is het regionale niveau waar de provincie zicht op heeft het ideale niveau waarop de planning en afstemming van het bedrijventerreinenbeleid moet plaatsvinden en dus niet op het lokale niveau waarop de gemeenten veelal actief zijn.

1.2. De provincie als regisseur

De nieuwe ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen bevat dus een belangrijke rol voor de provincies. In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 wordt de rol van de provincie beschreven als de regisseur van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid voor zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen. De provincie wordt dus geacht de regie te nemen in de organisatie van herstructurering. De manier waarom de provincie deze rol dient in te vullen is niet vastgelegd. Provincies zijn vrij om een eigen invulling te geven aan de aanpak van de problematiek op bedrijventerreinen. Dit is lijn met de doelstellingen uit de Nota Ruimte met als passend motto: *“lokaal wat kan, regionaal wat moet”*. Hierbij ligt de uitvoering op lokaal niveau bij de gemeenten en de regie op regionaal niveau bij de provincies.

Zoals gezegd is het aan de provincie om invulling te geven aan de regierol. Traditioneel heeft de provincie als middenbestuur weinig ervaring met het sturen en coördineren van beleid. Bij gemeenten bestaat nog wel eens twijfel of de provincie de regierol wel kan waarmaken. En wanneer er dan sprake is van goede resultaten, is er bij gemeenten de angst dat de provincie op de stoel van gemeente gaat zitten (IPO, 2005, p.14). Belangrijk is dat de provincie een rolopvatting aanneemt waarbij veel aandacht is voor dynamiek en interactie waarbij er sprake is van samenwerking met gemeenten. Het voeren van regie is namelijk iets anders dan het uitmaken van de dienst (Propper et al, 2004). Het gaat om een belangrijke verantwoordelijkheid om regionale samenwerking te organiseren. Het begrip regie kan dus op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Zo kan er onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten regie en verschillende niveaus waarop regie zijn uitwerking heeft. Het voeren van regie is voor een groot deel gericht op de procesaspecten van beleid. Inhoudelijke afspraken komen dus tot stand door een goed georganiseerd proces.

1.3. Regierol soms onduidelijk

Het voeren van regie kan dus op verschillende manieren opgevat worden. De provincie als regisseur van het regionale bedrijventerreinenbeleid kent daarom ook verschillende rolopvattingen. De ervaringen van de eerste jaren na het sluiten van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 laten zien dat provincies kiezen voor verschillende rolopvattingen waarbij ook de resultaten met betrekking tot herstructurering uiteenlopen (IBIS, 2013). Daarnaast blijkt dat de regierol soms onduidelijk is voor zowel de provincie als voor de andere betrokken actoren. Regionale samenwerking komt in veel

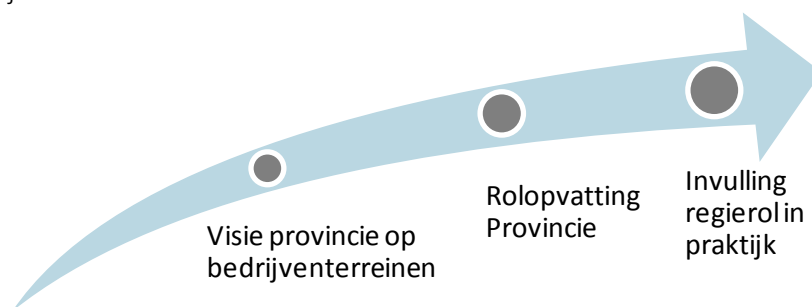
gevallen ook moeilijk op gang waardoor de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering stroef verloopt. Daarnaast is er de economische crisis die van negatieve invloed is op de financiële mogelijkheden van overheden en marktpartijen. Keerzijde is dat de economische crisis is dat het misschien kan bijdragen aan de bewustwording dat er een omslag in het denken moet worden gemaakt als het gaat over bedrijventerreinen en herstructurering. Het is dus interessant om de regierol van de provincie nader te bekijken om inzicht te krijgen in de verschillende beleidskeuzes die een provincie maakt en op welke manier andere actoren hierbij wel, niet of onvoldoende betrokken worden.

1.4. Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek zal de regierol van de provincies in de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen onderzocht worden. De focus van het onderzoek ligt op het provinciaal beleid ten aanzien van herstructurering en de bijbehorende regionale en lokale samenwerking met andere actoren. Voor het onderzoek is onderstaande doelstelling geformuleerd:

Doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het functioneren van de provincie als regisseur in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen, door een vergelijking te maken tussen theoretische opvattingen over regie en het provinciaal beleid voor herstructurering van bedrijventerreinen.

Het provinciaal beleid voor herstructurering van bedrijventerreinen komt tot uiting in een bepaalde *visie van de provincie op bedrijventerreinen*. In een visie wordt uitgebreid toegelicht welke rol de provincie wil spelen en wat andere partijen van de provincie kunnen verwachten. Het in de praktijk brengen van een dergelijke visie vraagt om een *rolopvatting/houding van de provincie* die past in de betreffende beleidscontext. Als regisseur heeft de provincie een verantwoordelijkheid voor het aansturen van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen. De invulling van de regierol in de praktijk kan op verschillende manieren tot uiting komen. In figuur 1 is te zien dat voor de uitvoering van een provinciale visie de provincie kiest voor een bepaalde rolopvatting die tot uiting komt in de praktijk.



Figuur 1: De provinciale regierol in drie stappen (Bron: Eigen bewerking)

Op basis van de geformuleerde doelstelling is een centrale vraag opgesteld op basis waarvan het onderzoek gedaan zal worden. Voor de beantwoording van de centrale vraag zullen een aantal stappen doorlopen worden. De centrale vraag luidt als volgt:

In hoeverre voeren provincies de regie in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen zowel inhoudelijk als procesmatig zoals in 2009 afgesproken in het Convenant Bedrijventerreinen?

Om de centrale vraag te beantwoorden zullen zoals gezegd een aantal tussenstappen gedaan moeten worden. Allereerst zal de bedrijventerreinenmarkt nauwkeurig bekeken worden. Het is belangrijk om

te weten wat de aanleiding is voor de problematiek en wat de kenmerken zijn van het speelveld. Ook zal gekeken worden wat de knelpunten zijn in de herstructurering. Ten tweede zal het Convenant Bedrijventerreinen nader geanalyseerd worden. Wat zijn bijvoorbeeld de kenmerken van de nieuwe strategie voor de bedrijventerreinenmarkt en hoe wat is precies de rol van de provincie daarin? Ten derde zal het begrip regie vanuit theoretisch perspectief bekeken worden. Het is met name van belang om het begrip ‘meetbaar te maken’ aan de hand de theorie. Ook zal er onderscheid gemaakt worden tussen inhoudelijke en procesmatige aspecten van regie.

Wanneer de theoretische basis gelegd is komt het empirische gedeelte in beeld. Allereerst is het belangrijk om het Convenant Bedrijventerreinen te bezien vanuit het theoretisch perspectief van regie. Het gaat dan om een vergelijking tussen de afspraken in het Convenant en de theorie. Vervolgens kunnen de cases uitgewerkt worden door het beschrijven van de herstructureringsopgave en het huidige beleidskader. Daarna kunnen de cases geanalyseerd worden op basis van de regievoering in beleid en in de praktijk. Op basis hiervan kan de regievoering gemeten worden. Tot slot kan de centrale vraag beantwoord worden waarbij inzicht gegeven wordt in het functioneren van de provincie als regisseur in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen.

1.5. Definitie van regie

Een onderzoek naar de regierol van de provincie in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen vraagt om een goede definitie van het begrip regie. Regie kent geen eenduidige betekenis en de definities uit eerdere onderzoeken lopen enigszins uiteen. Om te komen tot de best passende definitie voor dit onderzoek zullen een aantal bestaande definities besproken worden om vervolgens te komen tot de definitie van regie voor dit onderzoek.

In 1999 presenteerde de Raad voor Openbaar Bestuur het rapport ‘Op het toneel en achter de coulissen’ over de regiefunctie van gemeenten. Hierin werd regie in brede zin als volgt omschreven:

“Regie in brede zin verwijst naar de interactieve en onderhandelende overheid.

Bij vormen van interactief bestuur liggen taken en bevoegdheden op een bepaald terrein duidelijk in handen van de lokale overheid. Er is sprake van materiële sturing waarbij de overheid zelf inhoudelijke keuzes maakt en in interactie met de samenleving (burgers en organisaties) poogt draagvlak te creëren voor haar beleidsvisies. De overheid is een willende partij en om die reden verschijnt zij, als ware zij een acteur, dus zelf op het toneel.

De Raad voor Openbaar Bestuur definieerde de regierol vervolgens als:

“Het faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang (i.c. samenhang aanbrengen tussen beleidsonderwerpen) en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst.”

Deze definitie past niet goed bij het onderzoek, omdat hier wordt aangenomen dat de overheid een inhoudelijke beslissing neemt om vervolgens draagvlak te creëren. In het kader van dit onderzoek past een definitie waarbij gezamenlijk naar inhoudelijke gezocht wordt.

In 2005 zegt Price Waterhouse Coopers over regie:

“Succesvolle regie is vooral mensenwerk. Een echte regisseur kan mensen verleiden om samen tot het beste resultaat te komen.

De definitie van Partners + Proppers (2004) is meer gericht op het bereiken van een resultaat door samenwerking. Regie wordt gezien als:

“Een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”

Bovenstaande definitie van Partners + Propper (2004) past het beste bij het onderwerp van dit onderzoek. Het regisseren in de herstructureringsopgave met als doel tot bepaalde resultaten te komen door sturing van actoren, waarbij toegewerkt wordt naar een samenhangend geheel. We definiëren regie in dit onderzoek dus als volgt:

Regie is een bijzondere vorm van *sturen* en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer *samenhangend geheel*, met het oog op een bepaald resultaat.

Uit de definitie blijkt dat regie op meerdere aspecten tegelijkertijd van toepassing kan zijn. In het proces van herstructurering kan het gaan om het afstemmen van de verschillende actoren zowel publiek als privaat. Op regionaal niveau kan het gaan om het regisseren van regionale samenwerking tussen gemeenten. Bovenstaande definitie is dus op verschillende niveaus toepasbaar en daarom passend in dit onderzoek. Bovendien is het een vorm van sturen met het oog op een bepaald resultaat. In het kader van de herstructureringsopgave is daar ook sprake van.

1.6. Kwalitatief onderzoek

1.6.1. Interpretivistische onderzoeksfilosofie

Belangrijk bij het doen van onderzoek is het begrijpen van de onderzoeksfilosofie. Saunders, Lewis en Thornhill (2012) relateren de onderzoeksfilosofie aan: “... *the development of knowledge and the nature of that knowledge*”. Het gaat dus om de aard van kennisontwikkeling en de manier waarop je over de ontwikkeling van kennis denkt. Bewust of onbewust beïnvloedt dit de manier waarop je onderzoek doet. Saunders et al (2012) gaan in op de drie overheersende standpunten over het opzetten van een onderzoek: positivisme, interpretivisme en realisme. De standpunten sluiten elkaar niet uit en gaan over de manier waarop kennis tot stand komt op een aanvaardbare wijze. Het positivisme gaat uit van een objectieve analyticus die met wetmatigheden werkt en die op een waarde vrije manier zijn verzameld. Het interpretivisme daarentegen is van mening dat de maatschappelijke context te ingewikkeld is om te vatten in wetmatigheden. Generaliseren is daarom niet het uitgangspunt van dit standpunt. Centraal staat de noodzaak om te achterhalen wat ‘*de details van de situatie zijn om de werkelijkheid te leren begrijpen of misschien een achterliggende werkelijkheid die de situatie bepaalt*’, aldus Remenyi (1998). Het derde standpunt is het realisme dat gebaseerd is op het idee dat er een realiteit bestaat onafhankelijk van menselijke gedachten en ideeën. Het realisme erkent net als het interpretivisme dat mensen zelf geen objecten zijn die je op de

manier van de exacte wetenschappen moet bestuderen. Het objectieve karakter van het realisme met betrekking tot macroaspecten van de maatschappij is een belangrijk onderscheid met het interpretivisme en tegelijkertijd een overeenkomst met het positivisme.

In het kader van bedrijventerreinenbeleid en de regierol van de provincie in de herstructureringsopgave leidt een interpretivistische invalshoek tot de kennis waar naar gezocht wordt. De complexiteit van de maatschappelijke context vraagt om een gedetailleerde werkwijze waarbij wetmatigheden niet centraal staan. De generaliseerbaarheid is niet essentieel omdat de omstandigheden uniek zijn. Het begrijpen van bepaalde beleidskeuzes die door mensen worden gemaakt vraagt om een analyse van de sociale context. Het verkrijgen van inzicht in de rol opvatting van provincies als regisseur in de herstructureringsopgave vraagt om een analyse van de subjectieve werkelijkheid van de beleidsmakers. Op die manier is het mogelijk om de theoretische opvattingen over regie te vergelijken met de praktijk. In de analyse zal deze vergelijking gemaakt worden. Het onderzoek kent daarom een interpretivistisch karakter.

1.6.2. Inductieve onderzoeksbenadering

Bij de keuze voor een onderzoeksbenadering zijn er grofweg drie methoden te onderscheiden. De manier waarop het onderzoek verloopt en is gestructureerd heeft te maken met de methode die je gebruikt. Saunders et al (2012) onderscheiden deductie, inductie en abductie als methoden om een onderzoek te benaderen. Bij deductie staat theorieontwikkeling centraal en vormen wetten de basis voor een verklaring. In de exacte wetenschappen is dit de meest gebruikte benadering. Een inductieve benadering gaat ervan uit dat de theorie de data volgt en niet andersom zoals bij deductie. Het resultaat van de gegevensanalyse is dus het ontwikkelen van een theorie. De laatste onderzoeksmethode is abductie die in feite een inductie en abductie combineert. Abductie heeft als vertrekpunt een 'surprising fact' en gaat vervolgens op zoek naar een theorie die hier een verklaring voor geeft.

In dit onderzoek is sprake van een inductieve benadering. Er zijn verschillende argumenten voor deze keuze, maar het belangrijkste is dat een inductieve methode in lijn is met de interpretivistische onderzoeksfilosofie en dus op zoek gaat naar details van de situatie om op die manier de werkelijkheid te begrijpen. Bij het analyseren van de regierol van provincies in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen is begrip van de context essentieel om bepaalde motieven te kunnen begrijpen. De vele actoren die betrokken zijn en de verschillende bestuurlijke verhoudingen maken een inductieve benadering noodzakelijk. Het verzamelen van kwalitatieve gegevens is ook een kenmerk van inductie en daarom passend bij dit onderzoek. De flexibele structuur van het onderzoek maakt het daarnaast mogelijk om in de loop van het onderzoek andere aspecten te benadrukken. Ten slotte is het geringe belang dat gehecht wordt aan het generaliseren een argument om voor een inductieve benadering te kiezen.

Het onderzoek kent dus een sterk kwalitatief karakter door de interpretivistische filosofie en de inductieve benadering. Kwalitatief onderzoek analyseert opvattingen van 'deelnemers' en de relaties daartussen, door middel van verschillende technieken van dataverzameling en analyses (Saunders et al, 2012, p.163). Dit mondt uit in een conceptueel model dat probeert de werkelijkheid te beschrijven. Daarnaast is de dataverzameling veelal 'non-standarised' en de keuze voor onderzoeksobjecten

gebaseerd op 'non-probability' (Creswell, 2007, p.36). Er is dus veel ruimte om gedurende het onderzoek om in te gaan op interessante bevindingen.

1.6.3. Case study strategie

Kwalitatief onderzoek kent verschillende strategieën voor onderzoek. Elke strategie kent zijn eigen aandachtspunten, focus en procedures. Voorbeelden van veelgebruikte strategieën in kwalitatief onderzoek zijn: 'action research, case study research, ethnography, grounded theory en narrative research'. Belangrijk bij de keuze voor een onderzoeksstrategie is de doelstelling van het onderzoek. De onderzoeksstrategie is namelijk een plan over de manier waarop je een doel wilt bereiken en daarmee dus de centrale vraag in het onderzoek.

Om het doel van dit onderzoek, inzicht verkrijgen in de regierol van de provincie, te bereiken zijn verschillende zaken belangrijk. Bij verklarend onderzoek staat de causale relatie tussen variabelen centraal. Hier dus de rolopvatting van de provincie in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen. Belangrijk is dan om de provincie(s) in een afgebakende context te onderzoeken. De casestudy is een goede onderzoeksstrategie om een bepaald fenomeen in zijn context te begrijpen en te verklaren. De case study is de studie van een '*issue explored through one or more cases within an bounded system*' (Cresswell, 2007, p.73). De onderzoeker maakt hierbij gebruik van meerdere dataverzamelmethode om te komen tot 'in-dept information'. Belangrijk bij een casestudy is de keuze voor een enkele casus of meerdere cases. In dit onderzoek staat de provincie als regisseur van samenwerking en uitvoering centraal. De doelstelling is dus gericht op de twaalf provincies in Nederland en niet op een enkel voorbeeld. De keuze voor meer dan een casus ligt dus voor de hand. Daarnaast is het ook belangrijk om vast te stellen welke aspecten van de casus geanalyseerd worden. Yin (2009) maakt hierbij onderscheid tussen een 'holistic analysis' en een 'embedded analysis'. Bij een 'holistic analysis' van bijvoorbeeld een provincie zal het hele beleid onderdeel van de analyse zijn. De 'embedded analysis' daarentegen richt zich op een bepaald onderdeel of aspect van bijvoorbeeld een provincie. In dit onderzoek zal gekozen worden voor een dergelijke analyse. De casus zal bestaan uit het beleid van de provincie op het gebied van bedrijventerreinen. Beleid op bijvoorbeeld het gebied van infrastructuur en wonen zal dus buiten beschouwing gelaten worden. Er is dus sprake van een 'embedded analysis' van het provinciale beleid.

1.7. Relevantie van het onderzoek

Onderzoek naar de problematiek op bedrijventerreinen is zowel vanuit wetenschappelijk als maatschappelijk oogpunt relevant. Op wetenschappelijk gebied is nieuwe kennis over de aanpak van veroudering en herstructurering belangrijk om bepaalde problemen te begrijpen om ze vervolgens beleidsmatig aan te pakken. Op maatschappelijk vlak is onderzoek relevant omdat het functioneren van bedrijventerreinen enorm belangrijk is voor de Nederlandse economie. Bovendien is het zuinig omgaan met de beschikbare ruimte vanuit milieukundig oogpunt erg belangrijk. Zowel de wetenschappelijke als de maatschappelijke relevantie zullen hieronder meer gedetailleerd worden toegelicht.

1.7.1. Maatschappelijk

In Nederland is ongeveer 30% van de totale werkgelegenheid te vinden op een bedrijventerrein (Weterings et al, 2008). Vanuit economisch perspectief is het dus belangrijk dat de bedrijventerreinen goed functioneren. Jarenlang is er echter veel aandacht geweest voor de aanleg van nieuwe

bedrijventerreinen en is het beheer en onderhoud van bestaande terreinen hierbij achtergebleven. De snelle veroudering die hierdoor ontstond heeft geleid tot een enorme herstructureringsopgave. Om deze inhaalslag te maken en een nieuwe structuur te ontwikkelen hebben het rijk, provincies en gemeenten het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 gesloten. De afspraken richten zich op de huidige herstructureringsopgave, maar ook op structurele oplossing op de markt voor bedrijventerreinen.

Een belangrijk onderdeel van het Convenant is dat de problematiek op bedrijventerreinen op regionaal niveau aangepakt dient te worden. De provincie is volgens het convenant de ideale instantie om de regie te voeren op dit regionale niveau. In lijn met de Nota ruimte onder het motto: *“lokaal wat kan, regionaal wat moet”* is de provincie de regisseur in deze herstructureringsopgave. Het voeren van regie betekent dat gemeenten binnen een regio het beleid op elkaar af dienen te stemmen en dat de provincie hier sturing aan geeft. Daarnaast kan de provincie gemeenten ondersteunen met geld of kennis. Belangrijk daarbij is dat ook private partijen betrokken worden in de plannen voor herstructurering. Het belangrijk om daarbij de juiste voorwaarden te scheppen zodat het voor ondernemers en andere private investeerders aantrekkelijk is.

De rol van de provincie neemt een belangrijke plaats in binnen de nieuwe strategie voor de bedrijventerreinenmarkt. De manier waarom provincies invulling geven aan deze regierol is niet tot in detail vastgelegd. Provincies hebben een bepaalde vrijheid om een eigen draai te geven aan de regionale samenwerking, het prioriteren en het herstructureren. De relevantie van dit onderzoek ligt in het feit dat niet altijd duidelijk is hoe de regierol er uit zou moeten zien. Voor provincies is het dus zoeken naar de juiste balans in de regievoering. Voor andere actoren is het daarom ook niet altijd helder hoever de regierol van de provincie gaat.

Door het verkrijgen van inzicht in de regierol van de provincie ontstaat meer duidelijkheid over de taken die een provincie wel of niet zou moeten hebben. Zo is het belangrijk om de regionale samenwerking tussen gemeenten op gang te brengen, zodat vraag en aanbod van bedrijventerreinen beter in balans is. Ook bij het prioriteringsproces is een goede regisseur van belang. Prioritering vraagt namelijk om het maken van scherpe keuzes, waarbij de ene gemeenten er beter vanaf komt dan de andere. Het is daarom goed om de manier waarop de provincie regie voert onder de loep te leggen.

1.7.2. Wetenschappelijk

Toen in 2008 de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen het rapport ‘Kansen voor Kwaliteit’ publiceerde en een jaar later het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 ondertekend werd kregen provincies snel een grote verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nieuwe strategie voor bedrijventerreinen. De provincie als regisseur in de regionale herstructureringsopgave geeft sturing aan de planning, afstemming en monitoring van het bedrijventerreinenbeleid. Het begrip regie komt regelmatig naar voren in de wetenschappelijke literatuur. Veelal wordt er onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige, ruimte- en procesregie. De verschillende aspecten geven aan dat regie zowel te maken heeft met inhoudelijke keuzes als met keuzes in de aanpak van het proces. Het voeren van regie houdt dus in dat zowel voor de inhoud als voor het proces aandacht moet zijn. In de literatuur wordt regie vooral geplaatst in de gemeentelijke context als het gaat over de overheid (Koulen et al, 2006; Raad voor Openbaar Bestuur, 1999). Gemeenten kennen al langere tijd op verschillende beleidsterreinen een regierol. Voor de provincie is het voeren van regie een relatief nieuwe taak, toch wordt in het

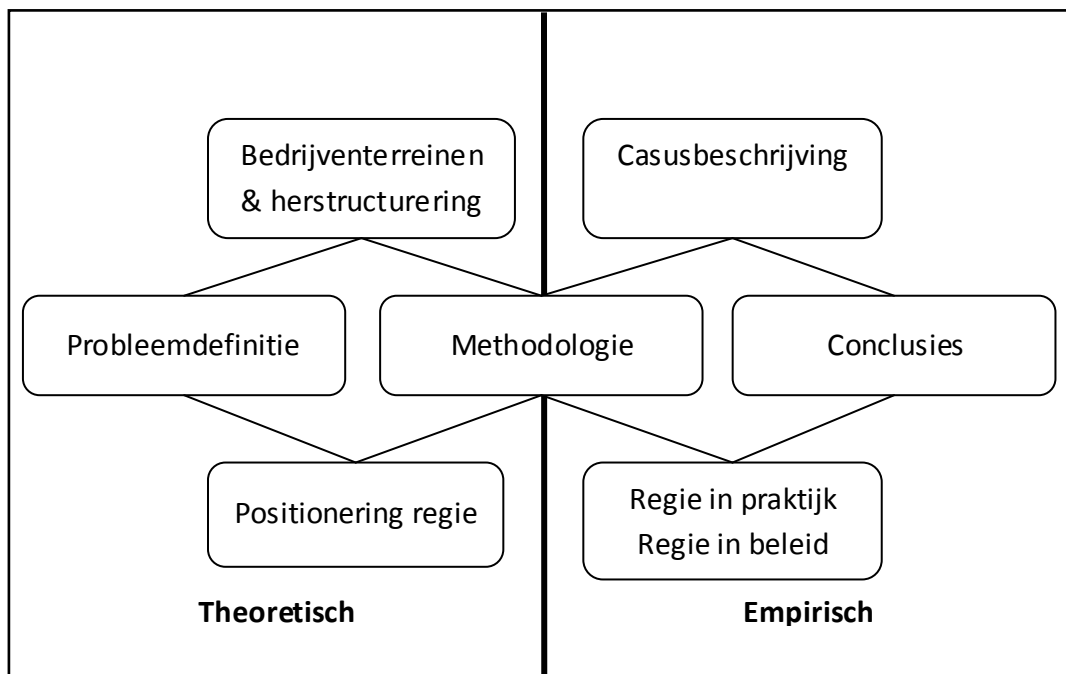
Convenant Bedrijventerreinen impliciet aangenomen dat de provincie in staat is om als regisseur op te treden.

Tussen het voeren van regie op gemeentelijk niveau en regie op provinciaal niveau zitten natuurlijk overeenkomsten, maar er zijn ook verschillen. Op beide niveaus is er altijd sprake van meerdere actoren waar overzicht over moet zijn. Bovendien draagt de regisseur de verantwoordelijkheid over de voortgang van de verandering. Een belangrijk verschil is dat de provincie sturing geeft aan andere overheden (gemeenten) in plaats van verschillende actoren zoals bij de gemeente het geval is. De samenwerking tussen gemeenten en provincie is bij herstructurering erg belangrijk. Graaf et al. (2008) hebben in opdracht van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen onderzoek gedaan naar de regionale samenwerking bij uitvoering van herstructurering van bedrijventerreinen. Uit het rapport blijkt dat een regionale benadering als voorwaarde wordt aangemerkt voor een efficiënte ontwikkelingsstrategie.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de kennis over het voeren van regie op regionaal niveau bij de herstructurering van bedrijventerreinen. De vraag in hoeverre provincies erin slagen om de regie te voeren draagt bovendien bij aan de kennis over het organiseren van herstructurering zowel inhoudelijk als procesmatig. De relevantie is ook gelegen in een extra empirische toetsing van de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen ten opzichte van theoretische opvattingen.

1.8. Opbouw van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een theoretisch deel en een empirisch deel. Het methodologisch hoofdstuk geeft de pasvorm weer waarin uiteindelijk de empirische analyse zal plaatsvinden. In figuur 2 zijn de verschillende onderdelen van het onderzoek weergegeven:



Figuur 2: Opbouw van het onderzoek. (Bron: Eigen bewerking)

De zeven bouwstenen van het onderzoek zullen in verschillende hoofdstukken aan bod komen. Als een soort van leeswijzer zal kort de strekking van elk hoofdstuk besproken worden. De *probleemdefinitie (H1)* is in dit eerste hoofdstuk besproken en gaat in de kern over de onduidelijkheid

die optreedt met de provincie als regisseur in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen. Het onderdeel *bedrijventerreinen & herstructurering (H2)* geeft vervolgens een algemene beschrijving van de markt voor bedrijventerreinen en de problematiek met herstructurering. Dit hoofdstuk is van belang om de context waarin de analyse plaatsvindt duidelijk te maken. Het derde hoofdstuk dat onder dezelfde bouwsteen valt richt zich op de nieuwe strategie voor de herstructureringsopgave waarbij de *provincies de rol van regisseur (H3)* hebben. De aandacht gaat daarnaast uit naar het veranderende speelveld waarin de provincie werkzaam is. Hoofdstuk 4 & 6 gaan in op het *begrip regie (H4)* en de procesmatige en inhoudelijke aspecten daarvan in relatie tot het Convenant Bedrijventerreinen (*H6*). In het *methodologisch kader (H5)* wordt een kader geschetst waarin de analyse in het empirische deel plaats kan vinden. Het conceptueel model, de onderzoeksaanpak en de operationalisering zullen hier toegelicht worden. In het empirisch deel zullen allereerst beide cases besproken worden (*H7*). Hierbij gaat het voornamelijk om het schetsen van de beleidscontext. Bij het presenteren van de onderzoeksresultaten (*H8*) is er onderscheid gemaakt tussen *regie in praktijk* en *regie in beleid*. De invulling van de regierol zal duidelijk worden door de onderzoeksresultaten naast de theorie te leggen. In de conclusie zal ten slotte het antwoord op de hoofdvraag helder geformuleerd worden en worden de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Hoofdstuk 2 – Bedrijventerreinen en herstructurering

Om de huidige problematiek op de bedrijventerreinenmarkt goed in beeld te brengen is het belangrijk om zowel naar het aanbod als de vraag van bedrijventerreinen in Nederland te kijken. Aan de aanbodkant is de jarenlange overheidsinvloed een belangrijke factor en aan de vraagkant het huisvestingsgedrag van ondernemers die zich vestigen op een bedrijventerrein. De relatief snelle veroudering van de bedrijventerreinen en de herstructurering die daardoor steeds belangrijker is hangt hier mee samen. De ontwikkelingen uit het verleden en de huidige problematiek die daaruit voortkomt zullen in dit hoofdstuk aan de hand van verschillende deelonderwerpen besproken worden.

2.1. Bedrijventerreinen in Nederland

Nederland kent verschillende soorten werklocaties die bedoeld zijn om huisvesting te bieden aan bedrijven. Kantoorlocaties en bedrijventerreinen vormen de twee voornaamste categorieën waar verschillende bedrijven zich concentreren. De kantorenmarkt en de bedrijventerreinenmarkt kennen overeenkomsten maar ook verschillen. Een belangrijk verschil is dat het grondgebruik voor kantoren veel kleiner is dan voor bedrijven op een bedrijventerrein (Louw, 1996). Voor kantoorgebruikende bedrijven is er daarom eerder sprake van een vastgoedmarkt, terwijl er voor bedrijven op een bedrijventerrein een duidelijke grondmarkt is. Overeenkomst is dat beide soorten werklocaties ruimte bieden aan bedrijven door aanwijzing in het bestemmingsplan. In dit onderzoek zullen de kantoorlocaties buiten beschouwing gelaten worden. Het bedrijventerrein als werklocatie zal dus centraal staan.

Kenmerkend aan een bedrijventerrein is de aanwezigheid van voornamelijk productie- en distributiebedrijven die goederen en diensten produceren. De sectoren Industrie, groothandel, transport, reparatie en logistieke dienstverlening zijn de voornaamste aanwezigen (Louw, et al, 2009). Het economisch belang van de bedrijventerreinen voor Nederland is dus groot. Meer dan 30% van de werkgelegenheid in Nederland is te vinden op een bedrijventerrein (Weterings et al, 2008). Daarnaast constateren Weterings et al (2008) dat het aandeel van de totale werkgelegenheid dat zich op een bedrijventerrein bevindt langzaam toeneemt en dat de werkgelegenheid sneller groeit dan het landelijk gemiddelde. *“Bedrijventerreinen worden steeds belangrijker voor de Nederlandse economie”*, aldus Weterings et al (2008). Het aanbod van bedrijventerreinen is de afgelopen jaren redelijk stabiel. Het totaal aantal bedrijventerreinen in Nederland (per 1 januari 2013) bedraagt 3.515 hectare (Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS), 2012). Door bijvoorbeeld transformatie van bedrijventerreinen naar woningen verdwijnen er werklocaties. De uitgifte van nieuwe terreinen is beperkt waardoor het aanbod dus redelijk in evenwicht is op dit moment. Het totale bruto oppervlak van de bedrijventerreinen is 81.868 hectare, dat is een lichte stijging ten opzichte van de voorgaande jaren. Tussen 2006 en 2010 was er echter sprake van een sterke stijging in het oppervlak bedrijventerrein.

De uitgifte van bedrijventerreinen is voor een groot deel in handen van gemeenten. Van de ruim 9.400 hectare netto uitgeefbare oppervlakte per 1 januari 2013 is ruim 72% door gemeenten uitgeefbaar en slechts 27% door particulieren. IBIS constateert wel dat het oppervlak uitgegeven door gemeenten daalt en het oppervlak door particuliere grondbezitters stijgt. Onder particuliere grondbezitters verstaat men ontwikkelingsmaatschappijen, projectontwikkelaars en particuliere eigenaren. In tabel 1

is de totale uitgifte van bedrijventerreinen (in hectare netto) per provincie opgenomen in de afgelopen 10 jaar.

Provincie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Groningen	31	50	40	19	20	15	13	7	13	21
Friesland	40	40	58	83	86	63	41	34	26	19
Drenthe	21	34	54	75	60	56	14	23	10	13
Overijssel	51	75	96	89	98	81	44	42	32	22
Flevoland	44	24	27	24	44	49	26	20	14	11
Gelderland	77	62	60	66	143	176	82	60	49	50
Utrecht	15	30	29	31	31	14	25	26	15	14
Noord-Holland	34	70	24	61	66	49	42	46	22	9
Zuid-Holland	86	71	58	97	107	70	31	54	37	31
Zeeland	20	46	33	41	21	18	4	12	14	17
Noord-Brabant	65	66	101	136	159	126	63	59	64	120
Limburg	49	65	50	87	80	67	49	37	40	48
Totaal	533	632	632	809	915	784	433	418	334	375

Tabel 1: Uitgifte van bedrijventerrein per provincie vanaf 2003 - in netto hectare (Bron: IBIS, 2013, p.18)

Uit de tabel valt op te maken dat de totale uitgifte vanaf 2007 sterk is afgenomen. Was de totale uitgifte in 2007 nog 915 hectare, in 2011 was deze slechts 334 hectare. In 2012 is er ten opzichte van 2011 een lichte stijging waar te nemen. De enorme afname is volgens IBIS te verklaren door een conjuncturele daling en een structurele verandering in kwantitatieve en kwalitatieve zin. De markt voor bedrijventerreinen wordt beïnvloed door de economische en financiële crisis. De economische tegenslagen vormen een beperking voor de groei van bedrijven, dat uiteindelijk ook zijn doorwerking heeft in het aantal hectares.

De cijfers per provincie laten zien dat er verschillen zijn per provincie. Wat onmiddellijk opvalt, is de verdubbeling bij de provincie Noord-Brabant van 64 naar 120 hectare tussen 2011 en 2012. Een duidelijke verklaring wordt hiervoor niet gegeven. Wellicht gaat het om terreinen die na een herstructurering opnieuw uitgegeven worden. Daarnaast is er een duidelijke toename in de uitgifte binnen de provincies Groningen en Limburg. De overige provincies laten een kleine stijging of daling zien.

2.1.1. Uitgifte van bedrijventerreinen

Als het gaat over het functioneren van bedrijventerreinen is de uitgifte van bedrijventerreinenareaal in het recente verleden en de uitgifte in de toekomst een belangrijk onderdeel. In Nederland is, in tegenstelling tot veel andere Europese landen, het in de meeste gevallen zo dat de gemeente de grond op een bedrijventerrein uitgeeft (PBL, 2009). Andere mogelijke aanbieders zijn particulieren zoals ontwikkelingsmaatschappijen, projectontwikkelaars en overige grondeigenaren. In Nederland wordt de grond over het algemeen verkocht, verhuurd of in erfpacht uitgegeven. Particulieren zijn over het algemeen weinig betrokken bij de uitgifte van bedrijventerreinen (IBIS, 2013). In Nederland is het juist gebruikelijk dat gemeenten losse kavels verkopen aan de eindgebruikers, de ondernemers. Het gevolg hiervan is dat de eigendomsstructuur op een terrein erg versnipperd raakt. Ongeveer twee derde van de ondernemers op een bedrijventerrein heeft zijn eigen grond in bezit (Louw Needham,

Olden & Pen, 2009). In andere Europese landen is het huren van bedrijfsruimte veel meer gebruikelijk. In Nederland is er dus sprake van een dominante positie van gemeenten op de bedrijventerreinmarkt. Deze positie van de gemeente heeft ook invloed op het functioneren van de bedrijventerreinenmarkt omdat gemeenten bepalen hoeveel gronden ze uitgeven en aan welke bedrijven (PBL, 2009). Voor de grondprijs van bedrijfskavels betekent dit dat deze erg laag zijn. Gemeenten hebben lange tijd gebruik gemaakt van de comparatieve prijsmethode. Deze eenvoudige methode houdt in dat de grondprijzen worden afgestemd op die van buurgemeenten. En door de concurrentie van gemeenten onderling om werkgelegenheid aan te trekken of te behouden is de grondprijs altijd erg laag geweest. Ondanks dat de prijzen stijgende zijn is er nog geen sprake van een marktconforme grondprijs (Dinteren van, 2012, p.470).

De ontwikkeling van een bedrijventerrein kan, zoals hierboven kort is aangegeven, op verschillende manieren plaatsvinden. In figuur 3 worden zes modellen schematisch weergegeven waarbij verschillende ontwikkelingsstadia van een bedrijventerrein uiteenlopen ingevuld worden door betrokken partijen. Louw et al (2009) onderscheiden in de tabel vijf stadia van het ontwikkelingsproces:

- De grondexploitatie (het aankopen van ruwe bouwgrond en deze bouwrijp maken)
- Het bouwen van de bedrijfspanden
- Het exploiteren van het vastgoed (beheer en onderhoud van bedrijfspanden)
- Het gebruiken van vastgoed voor de doeleinden waarvoor het is gebouwd (het produceren van goederen en diensten)
- Het beheer van de openbare ruimte

Model	Grondexploitatie	Bouwen van bedrijfspand	Bouwexploitatie	Eindgebruiker	Beheer openbare ruimte
A	Eindgebruiker regelt alles voor eigen gebruik				
B	Grond-exploitant	Eindgebruiker			Grond-exploitant of vereniging van eigenaren
C	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Eindgebruiker (koper)		Grond-exploitant of vereniging van eigenaren
D	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Grond-exploitant of beleggers/verhuurders
E	Ontwikkelaar is grondexploitant		Eindgebruiker (koper)		Grond-exploitant of vereniging van eigenaren
F	Ontwikkelaar is grondexploitant		Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Belegger/verhuurder

Figuur 3: Het ontwikkelingsproces van een bedrijventerrein (Bron: Louw et al, 2009, p.118)

In figuur 3 geeft model B de situatie weer die in Nederland het meest voorkomt. De grondexploitant en de beheerder van de openbare ruimte is dan de gemeente. De eindgebruikers zijn dan de ondernemers op het bedrijventerrein. De modellen C t/m F waarbij een ontwikkelaar betrokken is zijn in de rest van Europa veel meer vanzelfsprekend dan in Nederland.

2.1.2. Vraag naar bedrijventerreinen

Bij de planning van bedrijventerreinen is het belangrijk om te weten wat ondernemers verwachten van een bedrijventerrein en welke eisen daarbij komen kijken (Louw et al, 2009, p27). De

ondernemers zijn namelijk de belangrijkste vragers naar bedrijventerreinen. Huisvesting, grondoppervlak en de locatie zijn voorbeelden van criteria die een rol spelen bij de locatiekeuze van een bedrijf. De hoeveelheid ruimte die een bedrijf nodig heeft en het soort bebouwing op die ruimte is afhankelijk van de aard en grootte van het productieproces.

Bij de berekening van het benodigde oppervlak voor de bedrijfsvoering moet een ondernemer rekening houden met verschillende zaken. Het productievolume, de interne logistiek en de behoefte aan opslagruimte vormen de basis voor de berekening van de ruimtebehoefte. De praktijk wijst uit dat ondernemers in veel gevallen meer grond kopen dan in eerste instantie noodzakelijk is (Louw, 2009, p33). Deze extra ruimte gebruikt de ondernemer om de groei zolang mogelijk op de bestaande locatie op te vangen. De kosten voor grond op bedrijventerreinen in Nederland zijn relatief laag (Van Dinteren, 2012). Financieel is het voor bedrijven dus geen probleem om grote kavels te kopen, mede omdat de investering in de grond eenmalig is.

De locatiekeuze van ondernemers leidt ertoe dat er in de loop van de tijd verschillende typologieën ontstaan zijn van bedrijventerreinen. De verschillende type bedrijventerreinen worden gekenmerkt door het type bedrijvigheid en de locatiemarken van het terrein (Louw, 2009, p67). IBIS onderscheidt vijf typen bedrijventerreinen (Uit: Louw, 2009, p.67)

1. *Zware industrieterreinen* zijn vooral bedoeld voor de vestiging van zwaar milieuhinderlijke bedrijven; volgens het bestemmingsplan zijn bedrijven in hindercategorie 5 toegestaan.
2. *Zeehaventerreinen* zijn grootschalige terreinen met laad- en loskades aan diep vaarwater.
3. *Gemengde terreinen* zijn reguliere bedrijventerreinen bestemd voor bedrijventerreinen 1, 2,3 of 4, mits zij niet tot hoogwaardige terreinen of distributieparks kunnen worden gerekend.
4. *Hoogwaardige terreinen* zijn speciaal bedoeld voor hoogwaardige productieactiviteiten en voor 'onderzoek en ontwikkeling', zoals in de elektronische, instrumenten en optische industrie.
5. *Distributieparks* richten zich op transport, distributie- en groothandelsbedrijven.

In de praktijk is het niet altijd eenvoudig om een terrein in te delen bij een bepaald type. In veel gevallen bevatten terreinen kenmerken van meerdere typologieën. Bovenstaande indeling geeft daarom weinig inzicht in de verschillende soorten bedrijventerreinen. Ongeveer 90% van de terreinen behoort tot het type *gemengd terrein* en kent een aandeel van meer dan 60% in de totale oppervlakte. Weterings et al (2008) hebben daarom een andere indeling gemaakt waarbij de samenstelling op een terrein meer aandacht krijgt. In tabel 2 staan het aantal en percentage bedrijventerreinen per productiesector:

Type	Aantal	Percentage
Industrieterrein	1.189	39
Logistiek terrein	375	12
Cosumentendienstenterrein	209	7
Zakelijke dienstenterrein	167	5
Overheidsterrein	79	3
Gemengd terrein	1.036	34
Totaal	3.055	100

Tabel 2: Bedrijventerrein naar type werkgelegenheid 2006 (Bron: Weterings et al, 2008)

Bij deze indeling zijn industrieterreinen en gemengde terreinen de twee meest voorkomende type terreinen. Louw et al (2009) geven aan dat het aantal en aandeel gemengde terreinen toeneemt. Het aantal en aandeel industrieterreinen daarentegen neemt juist af. De samenstelling op bedrijventerreinen is dus aan het veranderen. De gevolgen hiervan zijn ook te zien in de veroudering van bedrijventerreinen die met name voorkomt op (voormalige) industrieterreinen. In de volgende paragraaf zal hier uitgebreid aandacht aan geschonken worden.

2.2. Veroudering van bedrijventerreinen

Het ontbreken van een goede marktwerking voor bedrijventerreinen waar vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd leidt er toe dat veroudering op bedrijventerreinen snel optreedt, zo concludeerde de Taskforce Ontwikkeling Bedrijventerreinen in 2009. Het ontbreken van professionele partijen, een vraaggestuurde markt en een gedifferentieerd bedrijventerreinen aanbod vormen de aanleiding tot snelle veroudering. Het Taskforce rapport zegt over de veroudering:

“Na de veelal aanbodgerichte ontwikkelingsfase, waarin een tamelijk uniform ‘product’ wordt gerealiseerd, overheerst het denken in kavels en is het gebied van niemand meer. Het bedrijventerrein veroudert daardoor snel en mist een partij die het als product ‘up to date’ kan houden.”

Uit bovenstaande passage blijkt wel dat er sprake is van meerdere oorzaken en gevolgen die niet los van elkaar gezien kunnen worden. Veroudering is dus niet af te leiden van de leeftijd van een bedrijventerrein, maar heeft te maken met goed onderhoud van een terrein. Oude terreinen kunnen dus wel degelijk een belangrijke economische functie hebben wanneer het onderhoud goed geregeld is. In de praktijk is het vaak zo dat de partij die het onderhoud voor zijn rekening neemt ontbreekt (Taskforce Rapport, 2009). Pen en Hiethaar (1998) definiëren een verouderd terrein als een terrein waar op infrastructureel, ruimtelijk, representatief, milieukundig, economisch en organisatorisch gebied problemen zijn die elkaar versterken. De problemen ontstaan door nieuwe eisen die aan een modern bedrijventerrein worden gesteld. Er zijn dus verschillende vormen van veroudering te onderscheiden. Korteweg (2002) maakt onderscheid in drie hoofdvormen van veroudering, namelijk structurele veroudering, economische veroudering en relatieve veroudering.

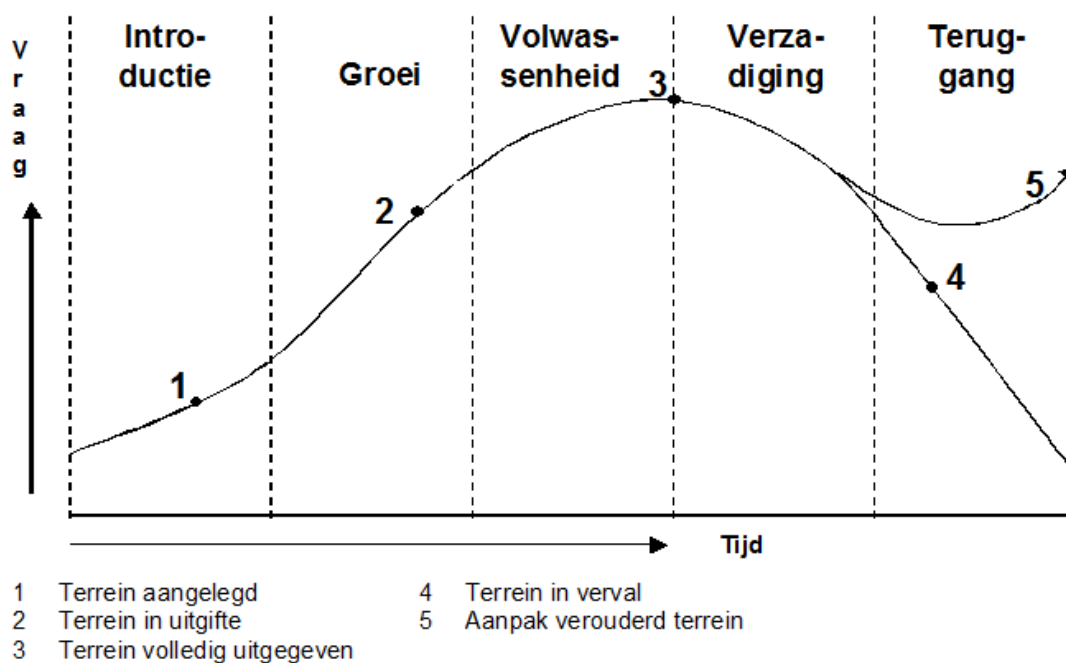
Structurele veroudering ontstaat wanneer een bedrijfspand door het proces van normale slijtage over een lange periode in verval raakt. Het proces van structurele veroudering is geleidelijk en langdurig. Door beperkt onderhoud van het gebouw of de infrastructuur zal dit type veroudering sneller optreden. Bezuinigen op het onderhoud is vaak een reden om nog een acceptabel rendement te realiseren uit een investering in een bedrijfspand.

Economische veroudering treedt op wanneer de bruikbaarheid van een bedrijfspand afneemt door veranderende economische eisen. De eisen van gebruikers passen niet meer bij de kenmerken van het huidige pand, waardoor de opzet achterhaald wordt. Zowel op bouwtechnisch als infrastructureel gebied kan economische veroudering van toepassing zijn. De snelheid van economische veroudering hangt dus af van de veranderende eisen van ondernemers door economische ontwikkeling.

Relatieve veroudering ten slotte treedt op wanneer er veel nieuwe aanleg van bedrijventerreinen is. De voorraad bedrijventerreinen groeit sneller dan de uitbreidingsvraag, waardoor bedrijven die willen doorstromen kiezen voor een nieuw terrein in plaats van het huidige pand uit te breiden. Bestaande terreinen zullen dus snel overgeslagen worden en dus sneller verouderen.

2.2.1. Levenscyclus van een bedrijventerreinen

Het bestaan van een bedrijventerrein is te onderscheiden in een aantal fasen die door verandering in de vraag optreden (Louw et al, 2009). De verschillende fasen staan bekend als de levenscyclus van een bedrijventerrein. In figuur 4 is de levenscyclus van een bedrijventerrein weergegeven.



Figuur 4: De levenscyclus van een bedrijventerrein (Bron: Louw et al, 2009, p.143)

In de eerste jaren is er sprake van een groei van de activiteiten op het bedrijventerrein. Nieuwe bedrijven vestigen zich en breiden mogelijk in de eerste jaren uit. Ook de werkgelegenheid neemt toe tijdens de introductie- en groeifase. Hierna volgt een consolidatieperiode waarbij bedrijven uitgegroeid zijn op het betreffende terrein. Sommige ondernemers vertrekken naar een ander terrein en de daardoor beschikbare panden worden overgenomen door andere ondernemers. Na deze volwassenheid- en verzadigingsfase komen de eerste sporen van veroudering aan het licht. Vooral op het gebied van gebrekkig onderhoud van openbare ruimte zijn problemen om de aantrekkingskracht te behouden. In de fase van de teruggang zijn de tekenen van (economische) veroudering goed zichtbaar. De courantheid van de panden neemt in de loop van de tijd af. Veel panden komen leeg te staan en de infrastructuur komt niet meer overeen met de eisen die ondernemers stellen. De lage belangstelling en de dalende prijzen van het onroerend goed trekken laagwaardiger activiteiten aan. Deze negatieve spiraal leidt tot een verpauperd terrein. In de levenscyclus is te zien dat bij punt 5 een aanpak van een verouderd terrein de negatieve spiraal kan doorbreken. Een snelle teruggang kan daarmee voorkomen worden. De aanpak van verouderde terreinen wordt vaak ook wel herstructurering of modernisering genoemd. In de volgende paragraaf wordt duidelijk aan de hand van verschillende literaire bronnen wat onder herstructurering verstaan wordt.

2.3. Herstructurering

Het begrip herstructurering is nu al een aantal keer genoemd, maar het is nog niet duidelijk wat er nu precies mee bedoeld wordt. Herstructurering is namelijk een paraplu-begrip voor allerlei ingrepen die te maken hebben met het tegengaan van veroudering. In de literatuur wordt het vaak ook

modernisering genoemd. Zoals gezegd kan herstructurering allerlei ingrepen betreffen. In de literatuur worden over het algemeen vier gradaties van herstructurering onderscheiden (PBL, 2009; Louw et al, 2009; THB, 2009). Het gaat daarbij van eenmalige ingrepen in achterstallig onderhoud tot het transformeren van een bedrijventerrein naar een woningbouwlocatie. De volgende vier typen herstructurering worden onderscheiden:

- *Facelift*: bij een facelift is er sprake van een grote opknapbeurt van (meestal) de openbare ruimten bij een fysieke veroudering van een terrein. De Taskforce rekent de facelift niet tot de echte herstructurering, maar een facelift is wel belangrijk als het gaat om onderhoud en het voorkomen van snelle veroudering van een terrein.
- *Revitalisering*: dit type herstructurering is van toepassing op het grootste deel van de terreinen die aangepakt moeten worden. Revitalisering omvat forse ingrepen om de kwaliteit van de locatie te verbeteren met behoud van de economische functie. Het gaat om het verbeteren van de infrastructuur, het verhogen van de beeldkwaliteit en om het intensiveren van het ruimtegebruik. Bij revitalisering is het de bedoeling de bestaande verkaveling te behouden met de gevestigde bedrijven. Bij zware revitalisering is het vastgoed dusdanig verouderd dat het voor private eigenaren niet interessant is om te investeren in vernieuwing van grond en gebouwen. Bestaande panden maken plaats voor nieuwe panden na grondverwerving, sloop en bodemsanering. Zware revitalisering is nodig wanneer een nieuw bedrijfsmilieu gerealiseerd wordt.
- *Herprofilering*: bij herprofilering van een bedrijventerrein is sprake wanneer andere economische functies worden toegevoegd of dat er andere vormen van ruimtegebruik komen met een economische functie. De afgelopen jaren komt dit steeds vaker voor in de vorm van bijv. kantoren, grootschalige detailhandel en sportfaciliteiten op een bedrijventerrein. Op financieel gebied biedt dit mogelijkheden omdat het meestal gaat om waardecreatie waarmee herstructurering gefinancierd kan worden.
- *Transformatie*: bij transformatie is sprake van onttrekking van bedrijventerrein ten koste van niet-economische functies zoals woningbouw. Transformatie is aantrekkelijk als terreinen door een stedelijk ligging niet meer geschikt zijn voor bedrijvigheid.

De verschillende typen herstructurering brengen ook bepaalde kosten met zich mee. Een facelift van een hectare bedrijventerrein is in vergelijking tot een zware revitalisering een goedkope ingreep. Het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen komt het efficiënt ruimtegebruik in Nederland ten goede. Nieuwe uitgifte zal blijven bestaan, maar neemt af wanneer meer terreinen geherstructureerd worden. Om het doelmatig gebruik van de ruimte te bevorderen heeft de Sociaal Economische Raad (SER) in 1999 de SER-ladder geïntroduceerd.

2.3.1. SER-ladder

Met de introductie van de SER-ladder kwam er een reactie op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid. De SER vindt dat er selectiever en doelmatiger moet worden omgegaan met de beschikbare ruimte. De SER ladder is een denkkader waarmee op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau de verschillende ruimteclaims van ruimtelijke functies tegen elkaar afgewogen kunnen worden (Gordijn, Renes, Traa, 2007). Op die manier kan de aanvaardbaarheid en wenselijkheid van ruimteclaims bepaald worden. Aan de hand van drie stappen kan deze afweging gemaakt worden. In het kader van

bedrijventerreinen gaat het om de keuze voor nieuwe aanleg of het efficiënter gebruiken van bestaande bedrijventerreinen (SER, 1999, p30):

- Gebruik de ruimte die al beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
- Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
- Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investering in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen en/of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

2.4. Herstructureringsopgave

In het rapport van de Taskforce (2009) is er aandacht voor een indicatie van de totale herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland. In het kader van het Taskforce rapport is de herstructureringsopgave geconcentreerd op (zware) revitalisering en herprofilering. Dat betekent dat een facelift en een transformatie buiten beschouwing gelaten worden. Buck Consultants International (BCI) heeft een indicatie gemaakt van de (totale) kosten voor herstructurering in euro's per hectare (ha):

	Omvang in bruto ha	Gemiddelde kosten per bruto ha x 1000	Totale kosten x mln.
Revitalisering	14.000	230	3.220
Zware revitalisering	1000	1.400	1.400
Herprofilering	800	1.400	1.120
Totaal			5.740 + 10% onzekerheids- marge = 6,35 mrd. euro

Tabel 3: Kostenindicatie herstructureringsopgave (Bron: BCI, 2008, p.3)

Uit tabel 3 blijkt dat de totale kosten voor de aanpak van de herstructureringsproblematiek in Nederland worden geschat op circa 6,35 miljard euro. Daarnaast blijkt uit een analyse dat voor de verschillende typen herstructurering dat onderstaande gemiddelde kosten van toepassing zijn:

- Facelift € 75.000 per ha
- Revitalisering € 230.000 per ha
- Zware revitalisering € 1.400.000 per ha
- Herprofilering € 1.400.000 per ha

2.5. Problematiek herstructurering

Het initiatief voor herstructurering van een bedrijventerrein komt meestal vanuit de gemeente. Tot daadwerkelijke uitvoering herstructurering komt het in veel gevallen echter niet. De financiering van de herstructurering vormt in de meeste gevallen het probleem. Volgens Olden (2007) zijn veel remmende factoren voor herstructurering ontstaan door de kavelsgewijze uitgifte van bedrijventerreinen, waardoor een er een sterk versnipperd eigendom van de grond is ontstaan. Door

de lage grondprijzen bij deze uitgifte is er onvoldoende geld gereserveerd voor het onderhoud en beheer van terreinen. Vanuit financieel perspectief zijn er dus verschillende redenen voor het gebrek aan middelen voor herstructurering. Op de markt voor bedrijventerreinen is de marktvraag beperkt waardoor gemeenten weinig inkomsten genereren uit gronduitgifte en verevening niet kan bijdragen aan de financiering van herstructurering. Daarnaast trekt het Rijk zich terug na 2013 met betrekking tot herstructurering. De zogenaamde Topperregeling die bedoeld was als specifieke bedrijventerreinensubsidie van het Ministerie van Economische zaken zal gestopt worden (Rekenkamer, 2009). De Topperregeling bood ondersteuning vanuit het Rijk door het concentreren van menskracht en middelen op de bedrijventerreinen die een maximale meerwaarde hebben voor de economie. Het ging daarbij om terreinen waar “kansen kunnen worden verzilverd” voor de economie: de Topperprojecten. De middelen van de Topperregeling worden overgedragen aan de provincies. De provincies dienen dus zelf invulling te geven aan het economisch belang van een bedrijventerrein.

Naast de structurele problemen op de markt van vraag en aanbod en de aanpassingen in het subsidiestelsel speelt de economische crisis ook een grote rol in de financiering van herstructurering. Bezuinigingen op herstructureringsbudgetten door overheden dragen niet bij aan de hoeveelheid projecten dat van de grond komt. Met name gemeenten stellen andere prioriteiten in tijden van economische tegenspoed. Ook ondernemers en investeerders zijn voorzichtig met investeren en hebben minder financieringsmogelijkheden. Het versnipperd eigendom op een bedrijventerrein vormt zoals gezegd ook een belemmering voor de financiering van herstructurering (MKB-Nederland, 2010). Het ontbreekt aan een collectieve vertegenwoordiging van de eindgebruikers. Investerings blijven uit omdat er geen sprake is van een collectief: “Want als de buurman niet investeert in de kwaliteit van zijn kavel en de uitstraling van zijn vastgoed, doe ik het ook niet.” (Van ’t Klooster & Van den Hoek, 2012). Deze problematiek van ‘free-riders’ vormt een probleem bij het organiseren van collectieve investeringen. De experimentenwet van de BIZ (Bedrijven Investerings Zone) maakte het tot eind 2011 mogelijk voor ondernemers een gezamenlijke investeringszone op te richten. Hiermee kan een financiële bijdrage van alle ondernemers afgedwongen worden. Het experiment is begin 2012 beëindigd, maar de verwachting is dat het experiment een vervolg krijgt. Voor de grootschalige herstructurering biedt de wet echter geen oplossing. Met name op het gebied van veiligheid, bereikbaarheid en veiligheid biedt de wet kansen.

2.6. Beweging stimuleren

Het is dus duidelijk dat er vanuit de overheid te weinig budget beschikbaar is om de herstructureringsopgave aan te pakken. Voor ondernemers is de onzekerheid over de economische situatie een reden om (nog) niet te investeren in eigen vastgoed. Het is daarnaast lastig om een collectieve investering van de grond te krijgen met ondernemers op een bedrijventerrein. Buck Consultants International (2011) noemt verschillende aandachtspunten om beweging te stimuleren als het gaat om herstructurering. Belangrijk is om bij deze ondernemersgerichte aanpak de gebruiker centraal te stellen. Het gaat dan om bedrijven, ondernemers en investeerders die betrokken zijn bij een bedrijventerrein. Vanuit het perspectief van ondernemers is de bedrijfsomgeving voor individuele ondernemers van groot belang. De bestaande situatie van de bedrijfsomgeving moet dan het uitgangspunt zijn voor een herstructurering (BCI, 2009). Het is daarbij belangrijk voor overheden te investeren op kavelniveau op de juiste plaats op het juiste moment. Bedrijven die willen investeren vormen dus het uitgangspunt voor overheden om samen te investeren dus organisch te denken. Op deze manier is private betrokkenheid gegarandeerd en heeft herstructurering meer kans.

Er zijn een aantal aandachtspunten te formuleren die belangrijk zijn bij deze ondernemersgerichte aanpak. Een belangrijk aandachtspunt is om gevestigde bedrijven te stimuleren om zich te organiseren. Daarnaast is het belangrijk dat er een duidelijk aanspreekpunt is bij de gemeente om voldoende voortgang in het proces te houden. Om het benodigde draagvlak te creëren bij de ondernemers is het belangrijk om de urgentie van de herstructurering helder te maken en te zorgen voor snelle resultaten. Kortom, een stapsgewijze aanpak, met betrokkenheid van alle partijen en een goed procesmanagement maken een complex herstructureringsproces uitvoerbaar (BCI, 2009).

Hoofdstuk 3 – Het Convenant Bedrijventerreinen: de provincie als regisseur

De bestuurlijke organisatie in Nederland bestaat sinds de nieuwe grondwet met het ‘Huis van Thorbecke’ in 1848 uit drie etages: het eerste bestuur de gemeenten, het middenbestuur de provincies en het bovenste bestuur het Rijk. Europa kan gezien worden als een vierde laag die later ontstaan is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Het middenbestuur, de provincie, is al decennia lang onderwerp van discussie als het gaat om de aanpak van vraagstukken op regionaal niveau. Het meest fundamentele probleem is daarbij het gebrek aan helder bestuurlijk eigenaarschap, waardoor een onnodige bestuurlijke drukte en een gebrekkige democratische legitimatie het gevolg zijn (ibid). De laatste jaren mengt de provincie zich, met goedkeuring van andere overheden, steeds vaker in regionale problematiek bijvoorbeeld op het gebied van herstructurering van bedrijventerreinen.

Over het takenpakket van de provincie is de laatste jaren een brede consensus ontstaan. Het ruimtelijk-economische domein wordt gezien als het terrein waar de provincie een belangrijke rol kan vervullen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) is ook aangegeven dat het roer om moet en dat de verantwoordelijkheid bij de provincies komt te liggen. In de structuurvisie wordt het gedefinieerd als: *“Provincies voeren, rekeninghoudend met de rijksdoelstellingen, de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang”*. Het Rijk laat dit beleid dus los en geeft provincies de verantwoordelijkheid. De sterke positie van de provincie in het omgevingsbeleid wordt ondersteund door wettelijke bevoegdheden. Op regionaal niveau speelt de provincie een sectoroverstijgende en verbindende rol als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen en de fysieke omgeving. Het Interprovinciaal Overleg (Puijn, 2012) beschrijft vijf belangrijke rollen van de provincie in het ruimtelijk beleid: prioriteren en snoeien in de overmaat aan plannen, beleid vormen en gebiedsagenda’s opstellen, zorgen voor de ruimtelijke kwaliteit, regie op gebiedsontwikkeling en uitlokken en begeleiden van private initiatieven. Deze verschillende activiteiten zijn van toepassing op verschillende ruimtelijk-economische opgaven, de herstructurering van bedrijventerreinen is er daar een van.

In 2008 heeft de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, onder leiding van de heer Noordanus (commissie Noordanus) het rapport ‘Kansen voor Kwaliteit’ gepubliceerd. De aanbevelingen van de commissie Noordanus voor de Nederlandse bedrijventerreinenmarkt zijn daarna snel vertaald naar het landelijke Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Dit convenant dat in 2009 is ondertekend door de toenmalige ministers, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) schetst een ontwikkelingstrategie voor bedrijventerreinen in Nederland. In het convenant zijn verschillende afspraken gemaakt over de planning en financiering van bedrijventerreinen, zowel voor herstructurering als nieuwe aanleg. Belangrijke uitgangspunten zijn de regionale aanpak van de problematiek, de rol van de provincie in de regionale samenwerking en de zogenaamde verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt.

In dit hoofdstuk zal de nieuwe ontwikkelingstrategie voor bedrijventerreinen nauwkeurig beschreven worden vanuit het provinciaal perspectief. Daarnaast is er aandacht voor de instrumenten, financiering en de actoren bij de nieuwe strategie. Daaraan voorafgaand is er aandacht voor de

veranderende maatschappelijke context, ofwel 'de nieuwe werkelijkheid', waar de bedrijventerreinenmarkt ook mee te maken heeft.

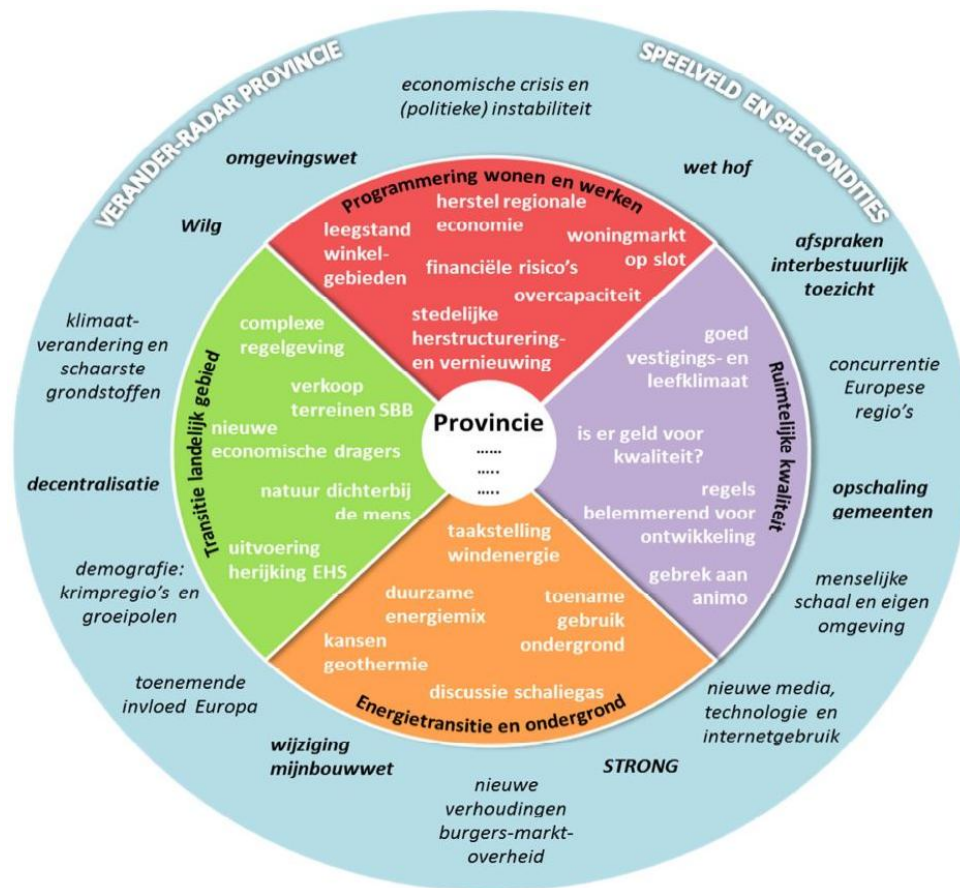
3.1. De nieuwe werkelijkheid

De nieuwe strategie voor de bedrijventerreinenmarkt past in de veranderende maatschappelijke context. De financieel-economische en sociale omstandigheden zijn aan het veranderen, evenals de bestuurlijke verhoudingen (Lamberigts & Bruin, 2013). De samenwerking met verschillende partners bij maatschappelijke opgaven verandert dus ook. De maatschappelijke veranderingen vragen om een nieuwe ambitie, strategie en houding van de provincies. Een nieuwe rol van de provincie dus!

De veranderingen in de maatschappij voltrekken zich op meerdere terreinen (Puijn, 2012). De economische crisis is een belangrijke oorzaak voor de koerswijzigingen van vele partijen. Partijen moeten op zoek naar nieuwe en inventieve manieren om doelstellingen te bereiken met minder geld. Risico's worden zo veel mogelijk uit de weg gegaan. De enorme bezuinigingen die de overheid moet realiseren hebben ook gevolgen voor provincies en gemeenten. Minder geld om zelf te investeren vraagt om een meer coöperatieve houding ten opzichte van de private en maatschappelijke sector.

De relatie tussen de samenleving en de overheid is ook aan verandering onderhevig. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en de aanpak van maatschappelijke opgaven door actief overheidsoptreden wordt steeds kleiner, aldus Lamberigts & Bruin (2013, p.2). Nieuwe netwerken die ontstaan door privatisering, deregulering en verschuiving van verantwoordelijkheden zorgen voor een nieuwe balans tussen overheid, maatschappelijke partijen en de private sector. Samenwerking en interactie tussen overheid en private partijen krijgt dus steeds meer vorm. Ook binnen de overheid zelf treden veranderingen op. Steeds meer worden taken en bevoegdheden decentraal geregeld. Het Rijk geeft provincies en gemeenten meer verantwoordelijkheid door bepaalde zaken uit handen te geven, ofwel te decentraliseren (Nota Ruimte, 2006). Ook de intergemeentelijke samenwerking neemt toe, ondanks dat de verplichte samenwerking (Wgr plus) onlangs is afgeschaft. Gemeenten zien in dat samenwerking noodzakelijk is om het hoofd boven water te houden.

De verschillende ontwikkelingen hebben uitwerkingen op het beleid vanuit de provincies. In het Strategy Paper in het kader van de IPO conferentie 'Veranderend Speelveld' geschreven door Royal HaskoningDHV is de 'Verander-radar' (zie figuur 5) opgenomen. De radar geeft in een oogopslag het veranderende ruimtelijke speelveld weer. De buitenste ring geeft de 'nieuwe werkelijkheid' weer. De binnenste ring de betekenis voor vier verschillende thema's die relevant zijn voor de provincie.



Figuur 5: Verander Radar (Bron: Lamberigts & Bruin, 2013, p.3)

Het onderwerp bedrijventerreinen valt binnen het thema 'Programmering wonen en werken'. De economische crisis en (politieke) instabiliteit zijn een onderdeel van het nieuwe speelveld voor de bedrijventerreinenmarkt. De herstructurering van bedrijventerreinen en daarmee ook het herstel van de regionale economie vormen de belangrijkste doelstellingen voor het provinciaal beleid. De verdienmodellen vóór de economische crisis waren vooral gericht op groei. In een economie waar geen sprake is van groei zullen de verdienmodellen niet meer werken. De herstructurering staat mede hierdoor onder druk (Lamberigts & Bruin, 2013).

Een andere benadering van de provincie is nodig om te sturen in de ruimtelijk-economische problematiek. Hosman (2012) beschrijft aan de hand van een aantal pijlers de richting die de provincie in dient te slaan. In grote lijnen gaat het om het organiseren van allerlei betrokkenen waarbij de focus van de provincie ligt op de kerntaken. Daarnaast is een integraal optreden nodig waarbij de provincie gericht stuurt op het proces en de inhoud. Een benadering die voldoet aan deze punten biedt een bepaalde afstand van de provincie tot gemeenten, maar tegelijkertijd komt het de uitvoering ten goede, aldus Hosman. De discussie over de invulling van de regierol richt zich vooral op de vraag hoe ver de regie moet gaan (Lamberigts & Bruin, 2013). Overeenstemming is er over de belangrijke rol van samenwerkende gemeenten binnen een regio. Daarnaast wordt het belangrijk gevonden dat de provincie een heldere visie heeft en daarvoor selectief kaders meegeeft voor ontwikkelingen op regionaal niveau. De rol van de provincie is tijdens de IPO-conferentie 'Veranderend Speelveld' in 2013 uitgebreid besproken. De nieuwe maatschappelijke werkelijkheid vraagt om een nieuwe provincie waarbij verschillende aandachtspunten een uitwerking moeten krijgen. Ook hier komen dynamiek en interactie als belangrijkste aandachtspunten naar voren. Aansluiten bij de behoeften en creativiteit

van de samenleving door te luisteren naar drijfveren van partijen is erg belangrijk. Ook het faciliteren van het proces dat voor een integrale aanpak moet zorgen is belangrijk. De invulling van de aandachtspunten moet per provincie een eigen uitwerking krijgen, die past bij de eigen cultuur en bestuursstijl van de provincie (Lamberigts & Bruin, 2013, p.9).

3.2. Een nieuwe strategie

Om de steeds groter wordende bedrijventerreinenproblematiek aan te pakken is in 2009 het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 gesloten, zoals al kort beschreven aan het begin van dit hoofdstuk. Over de problematiek op bedrijventerreinen bestaat over het algemeen wel overeenstemming, maar over de oplossingen bestaat veel discussie (Olden, 2010; Stogo, 2009). Het convenant bedrijventerreinen moet zorgen voor een integrale strategie met een tijdpad voor bestuurlijke afspraken. Belangrijk is dat in samenhang met het convenant andere rijksacties nader worden gedefinieerd waardoor een ontwikkelingsstrategie kan uitmonden in een concreet plan van aanpak. Het convenant vormt het startpunt voor een uiteindelijke integrale aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek.

De centrale doelstelling van het convenant staat beschreven in 1 van de 18 consideransen binnen het convenant. De doelstelling is als volgt: *“Het doel van dit convenant is om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economische verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland”*. De kern van deze opgave ligt volgens de Taskforce in de voorwaarden voor een structurele oplossing van de problemen. De structuur van de bedrijventerreinmarkt, zwakke ruimtelijke regie op regionaal niveau en de financiële voorwaarden zijn de voorwaarden die niet afzonderlijk van elkaar gezien kunnen worden. Gemeenten verkeren niet in een positie om op regionaal niveau tot oplossingen te komen en staan er daarom te vaak alleen voor. Onderlinge concurrentie tussen gemeenten is daarom problematisch en kan worden opgelost door te kijken naar opschaling naar het regionale niveau (Vromraad, 2006). De bedrijfshuisvestigingsmarkt is namelijk een regionale markt en daarmee de bedrijventerreinenmarkt ook. De sterke economische samenhang en de regionale activiteit van bedrijven maakt dat het regionale schaalniveau het best past bij de bedrijventerreinenmarkt (Ministeries van EZ & VROM, 2007).

Drie strategische lijnen

In het advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen waar uiteindelijk het Convenant bedrijventerreinen uit voort is gekomen is een drietal redeneerlijnen geformuleerd die moeten bijdragen aan een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek. Deze ‘strategische lijnen’ vormen het vertrekpunt voor aanvullend onderzoek ter toetsing en uitwerking. De kern van deze redeneerlijnen is een versterkte regionale uitvoeringsstrategie met de regio als ‘het’ kader voor bedrijventerreinenplanning. Om een helder beeld te krijgen waarlangs de nieuwe aanpak moet plaatsvinden zullen de drie strategische lijnen in willekeurige volgorde kort weergegeven worden. De teksten zijn overgenomen uit het advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008, p.3).

Lijn 1: Economische stadsvernieuwing

Een collectieve aanpak van de achterstallige herstructureringsopgave, die naar analogie van de aloude stadsvernieuwing voor woongebieden kan worden getypeerd als economische stadsvernieuwing. De achterstallige herstructurering kan namelijk niet op de structurele effecten van verzakelijking wachten,

op straffe van een in elk geval sociaal en ruimtelijk, zo niet ook economisch ongewenst proces van 'Verelendung'. Integendeel, het wegwerken van de herstructureringsachterstand en het daarvoor noodzakelijk, flankerend beleid zullen juist het vertrouwen moeten wekken dat nodig is om de transitie naar een meer zakelijke bedrijventerreinensector op gang te brengen.

Lijn 2: Verzakelijking bedrijventerreinenmarkt (rol ondernemers)

Het verzakelijken van ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen, herstructurering daaronder begrepen. In combinatie met een zekere ruimtelijke schaarste moet verzakelijking ertoe leiden dat herstructurering op den duur gaat behoren tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen, met een hooguit beperkte, faciliterende rol voor de overheid. Dit sluit een blijvende rol voor de overheid als 'producent' van bedrijventerreinen niet uit, maar deze zal gaandeweg waarschijnlijk wel aan betekenis inboeten. De markt voor bedrijventerreinen zal immers een tenminste regionale markt zijn, waarop spelers zich ook regionaal zullen moeten bewegen. Die markt zal geleidelijk meer risicodragend moeten worden, ook ten aanzien van herstructurering. Een zware overheidsrol past daar niet in.

Lijn 3: De regio centraal

Positionering van planning en uitvoering van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in een regionale arena. De regionale arena sluit immers aan bij die van de bedrijventerreinenmarkt en biedt daardoor de beste kansen voor een proces van verzakelijking en voor koppeling van greenfieldontwikkeling aan brownfieldherontwikkeling. Deze laatste is van belang voor een optimale, financiële bijdrage van marktpartijen en gemeenten aan de economische stadsvernieuwing.

Het is wel duidelijk dat de drie strategische lijnen enorm met elkaar samenhangen en van elkaar afhankelijk zijn. Het streven naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt waarbij de overheid zich zoveel mogelijk terugtrekt en de marktwerking overlaat aan de private sector vergt een regionaal perspectief. Dit is gelijk ook de derde lijn over het streven naar een regionale arena die het beste past bij de bedrijventerreinenmarkt. Ten slotte is er nog de strategische lijn die de gericht is op de achterstallige herstructureringsopgave die niet kan wachten op de uiteindelijke verzakelijking. Het wegwerken van deze achterstand is een voorwaarde voor het op gang brengen van het verzakelijkingproces. In de volgende paragraaf zal de rol van de provincie daarin nader toegelicht worden.

3.3. Het Convenant: de rol van de provincie

De redeneerlijn van de Taskforce voor een versterkte regionale uitvoeringsstrategie is van grote betekenis voor de provincies. De provincie is bij uitstek de bestuurslaag die kan besturen in de regio. In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 zijn daarom een aantal onderdelen en artikelen opgenomen die van toepassing zijn op de rol van de provincie in de nieuwe strategie. De relevante onderdelen uit het Convenant die betrekking hebben op de provincie zullen uitgelicht worden door middel van een korte toelichting. De afspraken in het convenant als geheel zijn opgenomen als bijlage.

Considerans 7.

Provincies zijn de regisseur van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid (voor zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen), stellen hiervoor de provinciale beleidskaders vast in hun structuurvisies en hanteren indien nodig hun juridisch instrumentarium op basis van de Wet ruimtelijke ordening.

De regierol van de provincie is dus zowel op het beleidsvlak als op juridisch vlak van toepassing. Het opstellen van de provinciale beleidskaders gebeurt in de praktijk in overleg met gemeenten. Het IPO (2012) geeft aan dat door het gecombineerd toeslaan van crisis en krimp gemeenten teveel plannen in de pijplijn hebben en dat er geprioriteerd moet worden. De provincie heeft het overkoepelende perspectief om dat in samenwerking met gemeenten vorm te geven. De structuurvisie vormt daarnaast het juiste instrument om te komen tot een strategische visie op het bedrijventerreinenbeleid en tot planologische sturing van de uitvoeringsplanning. De Vromraad (2006) gaf voor de overeenkomsten in het Convenant Bedrijventerreinen al aan dat de provincie moet zorgen voor een regionale afstemming en coördinatie, door faciliterend op te treden zodat de gemeente zich kan beperken tot het managen en het beheren van een bedrijventerrein.

Artikel 2: Algemene afspraken

Artikel 2.a.

Provincies vertalen de afspraken en uitgangspunten in dit convenant in een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Artikel 2.b.

Provincies regisseren het bedrijventerreinenbeleid door middel van de in onderdeel a benoemde structuurvisie en bijbehorend juridisch en financieel instrumentarium. Aanvullend daarbij gebruiken de provincies de provinciale herstructureringsprogramma's om de uitvoering van de herstructureringsopgave te regisseren.

Artikel 2.c.

Provincies voeren in de vertaling deze afspraken en uitgangspunten, in samenwerking met (samenwerkende) gemeenten een regiospecifiek bedrijventerreinenbeleid.

De algemene afspraken in artikel 2 geven aan dat de provincie aan de hand van verschillende instrumenten en in samenwerking met de gemeenten het bedrijventerreinenbeleid vorm dient te geven. De provinciale herstructureringsprogramma's worden gebruikt om de herstructureringsopgave te regisseren. Olden (2009, p.4) verwacht dat de afspraken in het convenant er toe zullen leiden dat provincies en gemeenten in het beleid voor bedrijventerreinen accent blijven leggen op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Bovendien verwachtte Olden dat ook de uitvoering van de herstructureringsopgave niet goed van de grond zou komen.

Vanaf 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht. Voor het Rijk, provincies en gemeenten zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een aantal punten veranderd. Belangrijk punt is de verplichting van het Rijk en de provincie om vooraf duidelijk te maken aan welke bovengemeentelijke belangen belang gehecht wordt en met welke middelen dat gerealiseerd wordt. Voor gemeenten bestaat er vervolgens een verplichting om zich hier aan te conformeren, zo niet dan kunnen rijk en provincie ingrijpen. De structuurvisie is een belangrijk middel voor provincies om duidelijkheid te bieden over provinciale belangen en de inzet van instrumenten. Het is vooral zelfbindend voor provincies, maar kan ook dienen als ‘stok achter de deur’. Met de structuurvisie is de provincie bovendien visionerend deelnemer aan de planvorming (Kamphorst et al, 2008, p.61). Ook de verordening, actieve aanwijzing, inpassingsplan en projectbesluit zijn instrumenten die de provincie kan gebruiken. Deze zijn in tegenstelling tot de zienswijze en structuurvisie wel bindend, en daarom meer hiërarchisch. Deze instrumenten in de nieuwe Wro geven de provincie meer doorzettingsmacht. De slagkracht van de provincies is daarom groter dan bij de oude WRO.

Artikel 3: Regionale samenwerking

Artikel 3.c.

Provincies zorgen voor de afstemming tussen regio's op basis van regulier overleg. Desgewenst kunnen provincies hiervoor een platform creëren.

Artikel 3.e.

Provincies nemen regionale samenwerking op als provinciaal belang in hun structuurvisie.

Regionale samenwerking is een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van de afspraken in het convenant. Het creëren van een platform kan ten goede komen aan de regionale samenwerking. Om vorm te geven aan het proces van regionalisering pleit de Vromraad (2006) voor krachtige regionale organisaties die zich richten op de herstructurering van bedrijventerreinen. In Nederland komen een aantal varianten voor waarbij er sprake is van een dergelijk intermediair. De provincie kan zelf de herstructurering aanjagen door het organiseren van een aanjaagteam. Een andere optie is het opzetten van een regionale ontwikkelingsmaatschappij die gemeenten zowel financieel als met kennis bijstaat. Ook kunnen gemeenten samen de handen ineen slaan en herstructurering organiseren. De regio is volgens BCI (2008b) de juiste schaal voor de aanpak van bedrijventerreinen. De gemeenten zijn alleen bereid hun bevoegdheden op te geven als duidelijk is dat op regionaal niveau betere resultaten behaald kunnen worden. Lange tijd is er te weinig aandacht geweest voor de vragers naar terreinen. Uit eerdere studies, rapportages en beleidsmaatregelen komt naar voren dat de aandacht vooral op de aanbieders in de bedrijventerreinenmarkt (Graaf et al, 2008, p.36). Belangrijk is dus om bij regionale samenwerking ook oog te hebben voor de ondernemers die huisvesting voor hun onderneming zoeken.

Artikel 4: Behoefteraming, ruimtelijke planningsopgave, planning en planologische realisatie van bedrijventerreinen 2010-2020

Artikel 4.c.

Provincies maken samen met gemeenten de provinciale behoefteraming incl. een (indicatieve) vertaling naar regio's waarbij zij de landelijke behoefteraming nemen als randvoorwaarde, maar waarbij er ruimte is voor regio's om daar binnen gemotiveerd af te wijken.

Artikel 4.d.

Regionaal samenwerkende gemeenten komen in samenwerking met provincies tot een regionale planning inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in die regio.

Artikel 4.h.

Provincies en samenwerkende gemeenten hebben regulier een gesprek over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op regionaal niveau.

Bij het maken van verschillende ramingen door de provincie is een goede samenwerking met gemeenten binnen de provincie belangrijk. Het afstemmen en plannen van bedrijventerreinen dient op regionaal niveau te gebeuren. Afwijken van de landelijke behoefteraming binnen een regio is mogelijk mits het gemotiveerd is.

Artikel 8: Monitoring

Artikel 8.d.

Provincies verzamelen elk jaar de benodigde gegevens bij gemeenten om de uitgifte, het aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen in IBIS te kunnen monitoren.

Om te stand van zaken op de bedrijventerreinen te peilen is het belangrijk om jaarlijks de benodigde cijfers te verzamelen. De cijfers geven een beeld van de voortgang van de herstructureringsopgave en de zaken waar in de toekomst meer aandacht voor nodig is.

Hoofdstuk 4 – Een positionering van het begrip regie

In het convenant bedrijventerreinen 2010-2020 wordt het begrip regie verschillende keren genoemd. Regie heeft in deze context betrekking op de taak van de provincie om regionale ontwikkelingen en herstructurering van bedrijventerreinen te sturen. Wat met regie voeren precies bedoeld wordt en welke invulling er precies aan gegeven dient worden staat niet beschreven. Provincies geven zelf invulling aan het herstructureringsbeleid en het voeren van de regie. In de ogen van de Taskforce is de provincie de systeemverantwoordelijke instantie die te allen tijde als vangnet kan dienen wanneer er problemen optreden.

Het gebruik van de term regie of regisseur is niet alleen gebruikelijk in de beleidscontext van bedrijventerreinen. Op artistiek gebied gaat regie bijvoorbeeld over het leidinggeven van toneel, radio- of tv-opvoeringen en filmopnamen. In de bouwwereld is daarnaast 'het bouwen in regie' gebruikelijk. Het gaat dan om het uitvoeren van een bouwwerk door een particuliere ondernemer voor rekening en risico van de overheid, zo staat in De Van Dale. In de praktijk vinden we regie dus terug in verschillende vormen, waarbij het accent verschillend kan zijn. In dit hoofdstuk zal het begrip regie toegelicht worden vanuit perspectief van de overheid in een beleidsproces. Het gaat dus over de rol van een partij binnen een beleidscontext.

Belangrijk is om eerst een beeld te krijgen van de bestuurlijke verhoudingen en ontwikkelingen op overheidsniveau en de sturingsstijlen die daarbij in de literatuur gebruikt worden. Vervolgens kan het begrip regie verder uitgewerkt worden naar verschillende aspecten van regie. Er is daarom gekozen om dit hoofdstuk op te splitsen in twee delen. In *deel 1* staan de verschillende sturingsstijlen en de maatschappelijke ontwikkeling op dat gebied centraal. Daarnaast zullen de regietypen en regiestijlen besproken worden. In *deel 2* gaat het vooral om het 'meten van regie' aan de hand van verschillende regiecomponenten en activiteiten die gekozen worden. Zowel de procesaspecten als de inhoudelijke aspecten daarvan zullen uitgebreid besproken worden.

Deel 1: Sturingsvormen en regie

In dit eerste deel van het theoretisch kader staan de verschillende sturingsstijlen en institutionele ontwikkelingen op overheidsgebied centraal. Vervolgens worden de drie aspecten van regie toegelicht en worden stijlen en typen regie onderscheiden.

4.1. Verschillende sturingsstijlen

Voor overheidsinstanties is het belangrijk om een duidelijke sturingsfilosofie te definiëren bij het handhaven of uitvoeren van beleid. Bepalend voor een sturingsstijl zijn de belangen die aangemerkt worden. Grofweg zijn er drie sturingsstijlen aan te onderscheiden: loslaten (zelfsturing), samenwerken (netwerksturing), of sturen via doorzettingsmacht (hiërarchische sturing) (Kamphorst et al, 2008, p.47). Het sturingsdebat over mogelijke spanningen tussen verticale en horizontale sturing speelt in dit kader een belangrijke rol. Centraal in dit debat staat de vraag wanneer en in welke mate de overheid van bovenaf moet sturen in plaats van te overleggen en samen te werken. Aan de ene kant pleit men voor meer verticale sturing door te handelen als toezichthouder en handhaver. Anderzijds ziet men liever meer horizontale sturing door samenwerking en zelfsturing (Baarsma, 2003). De verschillende

stijlingsstijlen kennen soms een meer verticale sturing en soms meer horizontaal. Voor de sturende partij is het dus belangrijk om verschillende belangen af te wegen en te komen met een passende stijl van sturen.

Bij zelfsturing zijn de partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk voor bepaalde problemen. De problemen worden aangepakt door het gezamenlijk opstellen, uitvoeren en handhaven van regels of afspraken. Een wettelijk kader kan in sommige situaties nog wel nodig zijn (Baarsma, 2003). De overheid gaat dus uit van het probleemoplossend vermogen van de actoren en de markt (Vreke et al, 2009, p.14). De overheid trekt zich dus voornamelijk terug en neemt een passieve houding aan, waardoor er ruimte ontstaat voor initiatieven uit de maatschappij (Kamphorst et al, 2008, p.48).

Netwerksturing is een vorm van sturing waarbij de overheid zich opstelt als actor naast de overige actoren. Overleg en samenwerking over procedures, doelstellingen en het proces staan hierbij centraal (Vreke et al, 2009, p14). Het brede beleidsnetwerk zorgt ervoor dat er vele actoren betrokken worden en besluiten op basis van overleg genomen kunnen worden (Kamphorst, et al, 2008, p.48).

Bij een hiërarchische sturing door de overheid staat de overheid als het ware boven de andere partijen. De doelen en de manier waarop de uitvoering plaats zal vinden wordt bepaald door de overheid (Vreke et al, 2009, p14). De overheid neemt dus het initiatief en neemt zelf beslissingen over de koers die gevaren moet worden. Voor lagere overheden en de overige actoren is er dus geen mogelijkheid om keuzes te beïnvloeden (Kamphorst et al, 2008, p.48). Beslissingen worden dus genomen op basis van doorzettingsmacht. Dit betekent niet dat lagere overheden geen eigen ideeën kunnen hebben.

Binnen de gebiedsontwikkeling spelen de beleidsprocessen zich vaak binnen een netwerk af. Zoals hiervoor beschreven kenmerkt deze horizontale sturing zich door de aanwezigheid van verschillende actoren. In tabel 4 worden de kenmerken van netwerksturing afgezet tegen een hiërarchische sturing.

Hiërarchische sturing	Netwerksturing
Afhankelijkheid van bovengeschiedte	Interdependentie
Uniformiteit	Pluriformiteit
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit, voorspelbaarheid	Dynamiek, onvoorspelbaarheid

Tabel 4: Hiërarchische en horizontale sturing (Bron: De Bruijn et al, 2008, p.13)

Horizontale sturing (netwerk) in een besluitvormingsproces kenmerkt zich door de aanwezigheid van verschillende actoren met verschillende belangen (pluriformiteit) die van elkaar afhankelijk (interdependentie) zijn. Geslotenheid kan voorkomen wanneer een actor niet bereid is om samen te werken met andere actoren. Dit maakt het besluitvormingsproces erg onvoorspelbaar mede omdat tijdens het proces verschillende actoren in- en uittreden (dynamiek). Bij verticale sturing is er geen sprake van afhankelijkheden en dat maakt de besluitvorming erg voorspelbaar en stabiel.

Binnen een netwerk met actoren lijkt een hiërarchische sturing niet erg kansrijk. Een overheid die hiërarchisch probeert te sturen zal binnen een netwerk al snel stuiten op verzet. Een tekort aan kennis en de macht om eigen opvattingen te realiseren zal andere partijen in staat stellen om het proces te

blokkeren. De Bruijn et al (2008) stellen dat hoe meer er sprake is van hiërarchie hoe meer verzet er zal zijn in een netwerk.

4.1.1. Van conditioneren naar ontwikkelen

Door veranderende maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen is er in 2006 gekozen voor een nieuwe sturingsfilosofie vanuit de overheid (Nota Ruimte, 2006). Centraal staat hierbij verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau. Door het steeds vaker samenkomen van marktpartijen, overheden en maatschappelijke organisaties in uiteenlopende netwerken was volgens de Nota Ruimte een nieuwe sturingsfilosofie nodig. Een netwerksamenleving vraagt namelijk om een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin overheden samen met maatschappelijke groeperingen en marktpartijen werken aan het ontwikkelen en uitvoeren van plannen, zo beargumenteert de Nota Ruimte. De plannende en ordenende rol van de overheid vanaf het midden van de jaren '70 maakt langzamerhand dus plaats voor een meer ontwikkelende rol (IPO, 2005, p.12). Een ontwikkelende rol door de provincie of gemeente kenmerkt zich door vaker het initiatief te nemen, door sturing binnen beleidskaders of door het betrekken van andere partijen die een belang hebben. De nieuwe sturingsfilosofie is geformuleerd aan de hand van vier pijlers die invulling geven aan de nieuwe rolopvatting van de overheid. Deze vier pijlers uit de Nota Ruimte staan voor:

- Decentralisatie
- Deregulering
- Uitvoeringsgerichtheid
- Ontwikkelingsgerichtheid

Voor provincies heeft deze nieuwe filosofie de afgelopen jaren veel gevolgen gehad. Verschillende verantwoordelijkheden zijn bij de provincie gekomen waar het voorheen een Rijksaangelegenheid was. De decentralisatie geeft provincies meer ruimte om eigen beleid te voeren en samen te werken met marktpartijen zonder dat het Rijk zich ermee bemoeit. Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' trekt het Rijk zich inhoudelijk zoveel mogelijk terug en zal alleen actief zijn wanneer het nationale of internationale belangen betreft (De Roo & Voogd, 2007, p.101). Het proces van deregulering dat daarnaast is ingezet vormt de tweede pijler in de Nota Ruimte. Minder voorschriften en gedetailleerde regels moeten ervoor zorgen dat plannen sneller gerealiseerd worden. Wetten en regels moeten in dienst staan van de Nota Ruimte en een sturende functie hebben. De derde pijler onder de Nota Ruimte is de uitvoeringsgerichtheid van de overheid. Centraal staat hierbij dat middelen vanuit het Rijk zoveel mogelijk gecoördineerd en gebundeld worden ingezet. De vierde en laatste pijler gaat over de ontwikkelingsgerichtheid van overheden in de gebiedsontwikkeling. De focus ligt dus niet meer op het stellen van beperkingen, maar op het aanmoedigen van ontwikkelingen in samenwerking met andere belanghebbenden.

Binnen het ontwikkelingsgericht werken onderscheidt de Raad Landelijk Gebied drie rollen die een overheid aan kan nemen binnen een beleidscontext. (RLG, 2007, p18).

Faciliteren: andere partijen in staat stellen om hun doelen te realiseren binnen provinciale beleidskaders, vooral gericht op procesresultaat en kwaliteit van besluitvorming.

Regisseren: het voortouw nemen in het ontwikkelingsproces, als belanghebbende anderen bij de hand nemen om beleidsdoelen te realiseren door middel van integrale plan- of programmaontwikkeling.

Participeren: risicodragend deelnemen in realisatie van projecten, om zodanig zelf (mede) ontwikkelingen van de grond te tillen.

De intensiteit van de ontwikkelrol door de overheid is het kleinst bij faciliteren en loopt op naar participeren waarbij er sprake is van een hoge intensiteit. Binnen het ontwikkelingsgericht werken bestaan er dus nog verschillende rollen die een overheid kan aannemen. In de rest van dit hoofdstuk zal de focus liggen op het regisseren door de overheid, zoals bedoeld in het convenant. De faciliterende en participerende overheid zullen ook aandacht krijgen, maar meer bij de uitvoering van het beleid.

4.1.2. Van government naar governance

De overgang van conditionerende overheid naar een meer ontwikkelende overheid hangt samen met een andere ontwikkeling in de beleidswereld. Het gaat om de verschuiving van government naar governance sinds begin jaren negentig (Vreke et al, 2009; Bressers & Kuks, 2000). Een definitie van de begrippen is lastig te formuleren door de uiteenlopende literatuur op dit gebied. Nederland et al (2009) noemt het begrip governance zelfs een containerbegrip omdat er sprake is van een theoretische en conceptuele onduidelijkheid over de term. Overeenstemming is er wel over het feit dat government en governance het uiterste vormen van een spectrum waar in principe alle beleidsprocessen in te delen zijn. In dit spectrum staat hiërarchisch sturing gelijk aan government en zelfsturing aan governance (Vreke, 2009).

Het verschil tussen government en governance zit hem dus in de mate waarin andere partijen betrokken worden in het beleidsproces. Wanneer een beleidsproces meer verschuift naar governance, dan neemt de inbreng van individuele actoren toe. Daarnaast is er nog een ander belangrijk verschil op het primaire aspect waar het proces op gericht is, aldus Vreke et al.

- Bij government ligt het accent op de *inhoud* van het beleid
- Bij governance ligt het accent op het *proces*

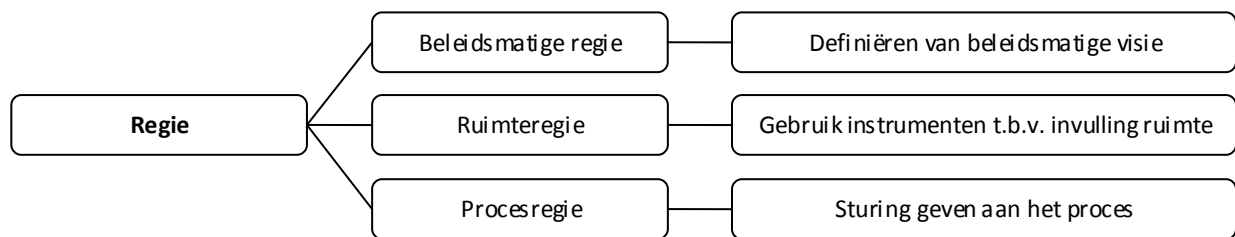
Een beleidsproces bevindt zich dus vrijwel altijd ergens tussen de twee uitersten die hierboven genoemd worden. De mate van aandacht voor het proces op zich en betrokkenheid van de actoren bepaalt dus in hoeverre er sprake is van government of governance. Het begrip governance wordt vaak gebruikt met het begrip netwerken of beleidsnetwerken (Nederland et al, 2009; Vreke et al, 2009; Hajer et al, 2004). Volgens Hajer et al (2004) is het netwerkperspectief voornamelijk gericht op: *“de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid”*. Het accent ligt hier dus met name op het proces en in mindere mate op de inhoud van het beleid. Omdat bij gebiedsontwikkeling de nadruk steeds meer op het proces komt te liggen zal er in de rest van dit hoofdstuk meer aandacht zijn voor de governance benadering. Procesmanagement speelt daar een belangrijke rol bij omdat regie in de context van de governance benadering voornamelijk met het proces te maken heeft (De Bruijn et al, 2008).

4.2. Het voeren van regie

Na de uitgebreide beschrijvingen van de ontwikkelingen op institutioneel gebied waarbij er steeds meer sprake is van een ontwikkelende overheid zal nu nader ingegaan worden op het voeren van regie door de overheid. Het zal duidelijk worden dat er verschillende regiestijlen en regietypen te onderscheiden zijn. Eerst zullen echter drie verschillende vormen van regie toegelicht worden.

4.2.1 Vormen van regie

Het voeren van regie kent drie verschillende vormen. De aspecten hebben te maken met verschillende handelingen of activiteiten die bij het voeren van regie voorkomen. De drie vormen zijn: beleidsmatige regie, ruimteregie en procesregie (Provincie Gelderland, 2008, p.21). De drie geven gezamenlijk een bepaalde invulling van de regierol. In figuur 6 zijn de drie vormen weergegeven:



Figuur 6: Vormen van regie (Bron: Provincie Gelderland, 2008, p.21)

Het voeren van regie bestaat dus uit meerdere facetten. Naast een mooie inhoudelijke visie is het ook belangrijk om te kijken naar het gebruik van bijvoorbeeld financiële of juridische instrumenten en de sturing van het proces. Voor elke regisseur kan het accent op de verschillende aspecten verschillen. Een regisseur kan bijvoorbeeld veel aandacht geven aan procesregie als de situatie daar om vraagt. De drie vormen zullen hieronder kort toegelicht worden en daarbij zal kort aangegeven worden welke rol ze in dit onderzoek zullen spelen.

Beleidsmatige regie

Het formuleren van een duidelijke eigen visie door de regisseur staat centraal bij beleidsmatige regie. Deze visie is gebaseerd op wat nodig 'is' of wordt 'geacht' bij het betreffende vraagstuk (Provincie Gelderland, 2008). Belangrijk is dat deze visie goed onderbouwd wordt om duidelijkheid te creëren. In de praktijk kan de beleidsmatige regie op verschillende manieren tot uiting komen. Later in dit hoofdstuk zal er aandacht zijn voor de verschillende regiestijlen. De kern van beleidsmatige regie is dus dat de inhoud van het beleid centraal staat.

Ruimteregie

Als het gaat over de ruimteregie dan gaat het over de invulling van de ruimte. Vooral juridische instrumenten zoals beschreven in de Wet Ruimtelijke ordening zijn hierbij belangrijk. Bestemmingsplannen, bouwvergunningen en verordening zijn voorbeelden van instrumenten die gerelateerd zijn aan ruimteregie. Daarnaast zijn ook de grondexploitatie en het grondbeleidinstrumentarium onderdeel van ruimteregie. De structuurvisie van provincies valt onder de beleidsmatige regie omdat het een inhoudelijk karakter kent. Voor de provincie kent ruimteregie dus een meer formeel karakter omdat juridische instrumenten voornamelijk vanuit de gemeente geregeld worden. In dit onderzoek zal het aspect ruimteregie daarom ook minder prominent aanwezig zijn omdat het met name op het gemeentelijk niveau van toepassing is. In het schema is ruimteregie om die reden ook niet vetgedrukt weergegeven.

Procesregie

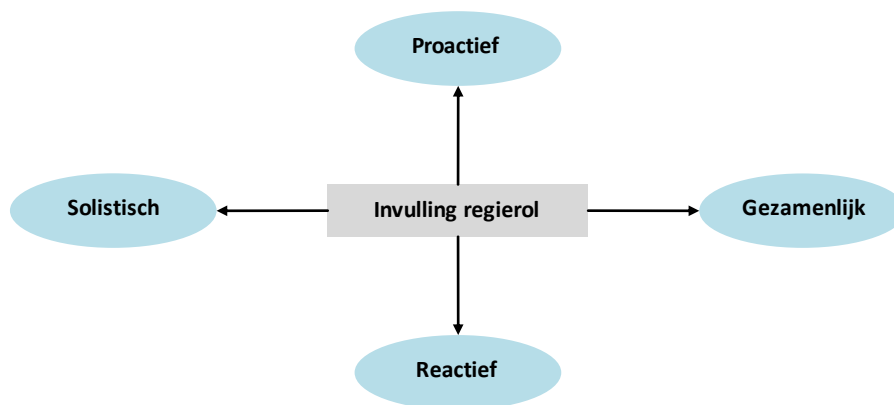
In tegenstelling tot de beleidsmatige regie gaat het bij procesregie niet om het inhoudelijk vormen van een visie. Bij procesregie gaat het om het op gang houden van het proces dat tot het realiseren van de visie moet leiden. In het kader van bedrijventerreinen gaat het dan om het bij elkaar brengen van actoren in het kader van herstructurering. Het kan daarnaast ook gaan om het mobiliseren en aansturen van gemeenten op lokaal niveau. Bij procesregie gaat het dus om het betrekken, overtuigen en aansturen van andere partijen bij het vraagstuk.

4.3. Regiestijlen & regietypen

Na de verschillende sturingsstijlen en de aspecten van regie besproken te hebben zal nu ingegaan worden op verschillende stijlen en typen van regie. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende stijlen en typen van regie onderscheiden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Propper, Litjens, Weststeijns, 2004; Hendrixen, 2008; Hupe & Klijn, 2004; Korthals Altes et al, 2004). In de twee volgende paragrafen zullen eerst de regiestijlen aan bod komen en vervolgens de regietypen.

4.3.1. Regiestijlen

Het voeren van regie kent geen bepaalde handleiding die gevolgd moet worden om de uitvoering van beleid goed te regisseren. Regie kan op vele verschillende manieren ingevuld worden waarbij verschillende accenten gelegd kunnen worden door de regisseur. Korthals Altes et al. (2004) maken onderscheid tussen een aantal regiestijlen aan de hand van verschillende rolinvullingen van de gemeente. De categorisering is afkomstig uit literatuur over algemene sturing en is dus ook toepasbaar op de provincie, omdat ook hier sprake is van sturing van een proces of project. In het regiemodel (figuur 7) zijn de verschillende rolinvullingen weergegeven:



Figuur 7: Assen Invulling rolopvatting (Bron: Korthals Altes et al, 2004, p.22)

Op basis van bovenstaand model kan onderscheid gemaakt worden tussen vier regiestijlen (Korthals Altes et al, 2004; Hendrixen, 2008):

- Passief sturend
- Actief gezamenlijk
- Actief solistisch
- Geen of gebrekkige regie

Bij een *passief sturende* regiestijl worden er geen eigen initiatieven genomen, maar worden bestaande initiatieven enkel bijgestuurd waar dat nodig. Het kan gaan om het faciliteren of om het tegenhouden van een initiatief, maar ook om het afstemmen van processen met eigen beleidsdoeleinden. Met name aan het begin van een proces is een passief sturende houding gepast, om partijen wel of niet deel te laten nemen aan een proces. Het is dus de regisseur die spelers toelaat en vervolgens de kaders vaststelt.

Bij een *actief gezamenlijke* regiestijl neemt een partij juist een actieve houding aan. Het initiatief kan genomen worden om bepaalde processen op gang te helpen. Ook kan het zijn dat er aangesloten wordt bij een bestaand initiatief. Het gaat erom dat er sprake is van een actieve houding om een project te realiseren. Het kan ook zo zijn dat het een gedwongen actieve houding is wanneer de regisseur afhankelijk is van andere partijen om bepaalde doelstellingen of ambities te bereiken. De keuze voor een actief gezamenlijke regiestijl kan ook gebaseerd zijn op het delen van kennis, expertise en risico's. Voordeel is dat de voortgang van projecten beter gewaarborgd is omdat zaken onderling afgestemd kunnen worden. Er is daarom ook veelal sprake van gedeelde regie tussen meerdere partijen.

De actieve houding van de regisseur is ook aanwezig bij de *actief solistische* regiestijl. Verschil met de actief gezamenlijke stijl is dat er sprake is van een solistische opstelling. De regisseur houdt de teugels zelf strak in handen. De rolinvulling lijkt op een hiërarchische sturingsstijl zoals eerder dit hoofdstuk besproken. Nadeel van deze stijl is dat de regisseur moet hopen dat partijen meegaan met de plannen en geen weerstand gaan bieden. De regisseur is immers afhankelijk van medewerking van de belanghebbende partijen.

De laatste regiestijl die onderscheiden wordt is *gebrekkige of geen regie*. Hiervan is sprake als de regisseur er niet in slaagt om verschillende partijen/belangen bij elkaar te krijgen. De oorzaak ligt vaak bij de regisseur zelf, bijvoorbeeld wanneer er politieke instabiliteit is of dat de interne afstemming niet goed is. Er ontstaat dan een 'regievacuüm' wat leidt tot stagnatie in het proces.

4.3.2. Regietypen

Maken Korthals Altes et al. (2004) onderscheid tussen verschillende stijlen van regie. Propper et al (2004) maken aan de hand van twee invalshoeken onderscheid tussen een aantal typen regie. De verschillende typen regie worden vertaald naar verschillende typen regisseurs die elk een bepaalde mate van zeggenschap hebben. De verschillende typen regisseurs worden gedefinieerd aan de hand van de *doorzettingsmacht* van de regisseur en aan het *volgen van een (eigen) script*.

Doorzettingsmacht gaat over de mate waarin de regisseur de andere relevante partijen zijn wil op kan leggen. Het gaat dus om de mogelijkheid tot het eenzijdig afdwingen van medewerking. Bij een grote doorzettingsmacht kan een regisseur alle partijen, ongeacht het bezwaar, zijn wil opleggen. Bij beperkte doorzettingsmacht kan de regisseur slechts partijen die bereid zijn tot onderhandeling zijn wil opleggen. Wanneer er geen sprake is van doorzettingsmacht kan de regisseur op een andere manier invloed uitoefenen, namelijk op communicatief rationele basis. Een heldere visie met goede argumenten kan partijen ook meekrijgen zonder dat er sprake is van doorzettingsmacht.

Naast de invalshoek van doorzettingsmacht is er ook de invalshoek van een eigen script. Een regisseur kan zijn eigen script schrijven of het script van een ander uitvoeren. Het uitstippelen van een eigen koers is dus een belangrijke invalshoek om te komen tot verschillende regietypen. Op basis van de twee invalshoeken doorzettingsmacht en eigen script zijn vier verschillende regietypen te onderscheiden (Propper et al, 2004, p.15). In tabel 5 zijn de regietypen weergegeven:

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Tabel 5: Typen regie (Bron: Propper et al, 2004, p.7)

Beheersingsgerichte regisseur (I)

De beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig) kent een dominante positie. Met zowel doorzettingsmacht als een eigen script heeft dit type regisseur veel macht. Andere actoren kunnen op een hiërarchische wijze gedwongen worden om het script of beleidskader te volgen. Propper et al (2004, p.15) beschrijven het eigen script in feite als: "een machtsbron waarop de doorzettingsmacht is gebaseerd." Het script staat bovendien niet vast, de regisseur heeft de mogelijkheid om aanpassingen te doen of het op een andere wijze te interpreteren. Kortom, de positie van de regisseur kent veel beleidsvrijheid en biedt optimale mogelijkheden om alles naar wens aan te passen.

Uitvoeringsgerichte regisseur (II)

Net als de beheersingsgerichte regisseur beschikt de uitvoeringsgerichte regisseur over doorzettingsmacht. De mogelijkheid om zelf het beleidskader of script te schrijven is er bij een uitvoeringsgerichte regisseur echter niet aanwezig. Een regisseur gericht op de uitvoering voert een script van een ander uit. Het script kan van bovenaf komen of uit een bepaalde samenwerking voortkomen. Een script van bovenaf kan bijvoorbeeld van de Rijksoverheid komen. De beleidskaders staan dus vast, maar dat betekent niet dat er geen sprake is van enige beleidsvrijheid. Ook kan een beleidskader voortkomen uit een bepaalde samenwerking tussen verschillende partijen. De regisseur kan onderdeel zijn van het samenwerkingsverband. Propper et al (2004) beschrijven dat de doorzettingsmacht van de regisseur tot uiting kan komen via een algemeen verbindende verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband.

Visionaire regisseur (III)

Net als een beheersingsgerichte regisseur schrijft een visionaire regisseur zijn eigen script. De doorzettingsmacht ontbreekt in tegenstelling tot de beheersingsgerichte en uitvoeringsgerichte regisseur. Het eigen script kan dus niet afgedwongen worden bij de andere partijen. Belangrijk is dus om andere partijen te overtuigen en te binden aan het script. Overtuigingskracht is dus nodig om uiteindelijk tot compromissen te komen en daarmee een deel van de beleidsvrijheid op te geven aan andere partijen.

Faciliterende regisseur (IV)

Het laatste type regie dat onderscheiden wordt is de faciliterende regisseur. Zoals de naam al doet vermoeden gaat het hier om een dienstbare regisseur die niet beschikt over doorzettingsmacht of een eigen script. De faciliterende regisseur ondersteunt het uitvoeren van het script van een ander zonder dat er sprake is van doorzettingsmacht. De regierol bestaat uit het optreden uit de naam van andere partijen als woordvoerder, organisator of coördinator. In tabel 6 zijn de verschillende regietypen aan de hand van kenmerken ingedeeld:

Regietype	Beheersingsgericht	Uitvoeringsgericht	Visionair	Faciliterend
	Inhoudelijk en procesmatig; dominant; macht; beleidsvrijheid.	Script van een ander; bovenaf/samenwerking; beperkte beleidsvrijheid.	Eigen script niet afdwingbaar; overtuigingskracht; compromissen.	Dienstbaar; ondersteunen; woordvoerder/organisator/coördinator

Tabel 6: Kenmerken per type regisseur (Bron: Propper et al, 2004)

Interpretatie

Belangrijk is om bij de schematische weergave van vier typen regisseurs een aantal kanttekeningen te maken. Het begrip regie is een begrip dat op vele manieren tot uiting kan komen. Het benoemen van de vier typen regie is dan ook een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. De functie van het onderscheid naar typen regisseurs is het bieden van een overzicht biedt van de belangrijkste kenmerken van regie. Daarnaast is het belangrijk op te merken dat regie niet eendimensionaal is. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006, p.15) geeft aan dat naast de uitvoerende regie de bestuurlijke regie ook belangrijk is. Ten slotte moet opgemerkt worden dat regie niet statisch is. Het schema is tamelijk theoretisch en zal niet altijd overeenkomen met de werkelijkheid. Wanneer een regisseur beschikt over doorzettingsmacht of een eigen script betekent dit nog niet dat deze altijd gebruikt hoeft te worden.

Deel 2: Aspecten van regie

In dit tweede deel van het theoretisch kader zal het begrip regie verder geoperationaliseerd worden. De regiecomponenten maken van regie een begrip dat beter te meten is aan de hand van verschillende activiteiten die passen bij een regisseur. Vervolgens zullen de inhoudelijke- en procesaspecten uitgewerkt worden in het kader van het bedrijventerreinenbeleid. Dit deel van het theoretisch hoofdstuk vormt dus de operationalisering van het onderzoek. Aan de hand van deze theoretische bevindingen zal de empirische data geanalyseerd worden.

4.4. De regiecomponenten

Het voeren van regie kan in de praktijk op allerlei manieren tot uiting komen zoals bij de verschillende regiestijlen al duidelijk werd. De verschillende type regisseurs leggen bijvoorbeeld verschillende accenten als het gaat om het betrekken van actoren of om het ontwikkelen van een beleidsvisie. Propper et al (2004, p.17) onderscheiden vier regiecomponenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten. Ongeacht het type regisseur worden de regiecomponenten ingevuld. De regiecomponenten worden gevormd door een aantal indicatoren waarmee de 'kwaliteit' van de regievoering gemeten kan worden. De regiecomponenten zijn door Propper et al (2004) beschreven in de context van de gemeente, toch zijn ze ook toepasbaar op provinciaal niveau. De componenten zijn

namelijk van toepassing op de procesaspecten en niet zozeer op de inhoud. Daarnaast vormen de componenten geen volledige verklaring voor de werking van de regierol. Andere (onvoorspelbare) oorzaken kunnen ook van invloed zijn op de regievoering.

Component 1: overzicht over de gehele situatie

De regisseur heeft een goed en omvattend overzicht van de situatie. Het betreffende beleidsonderwerp moet helder in beeld zijn. Daarnaast moeten ook de problemen, de ontwikkelingen en de oorzaken hiervan in beeld zijn bij de regisseur. Vervolgens moeten de relevante actoren en de relaties tussen deze actoren in beeld gebracht worden. De belangen, doelen en inbreng van de actoren zijn daar onderdeel van. Ten slotte moet de regisseur een beeld hebben van relevant beleid en de voortgang en resultaten daarvan.

Component 2: verantwoording over het geheel afleggen

De regisseur is bereid en is in staat om 1) verantwoording, 2) rekenschap, 3) uitleg of 4) toelichting te bieden voor bepaalde acties en uitkomsten binnen de regievoering. De andere actoren vallen hier ook onder. De verantwoordelijkheid hoeft niet altijd een juridisch karakter te kennen. De regisseur legt verantwoording af voor het totaal, ongeacht de vraag of hij bevoegd of onbevoegd is. Het kan dus ook gaan om verantwoordelijkheidsbesef in plaats van juridische verantwoordelijkheid.

Component 3: het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel

De regisseur kiest ervoor om een bepaalde koers te varen ten aanzien van het geheel. Een heldere doelstelling, bepaalde randvoorwaarden en middelen worden gedefinieerd. Het vaststellen van de koers kan vanuit een hiërarchische werkwijze of in samenspraak met andere actoren.

Component 4: het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel

De regisseur slaagt erin andere actoren te motiveren en te enthousiasmeren zich in te zetten voor het geheel. Actoren werken samen binnen de gestelde kaders.

In tabel 7 zijn de vier regiecomponenten opgenomen met daarbij passende activiteiten voor de regisseur. Het gaat om activiteiten die de regisseur geacht wordt te doen. Propper et al (2004, p.17) formuleren het als: *“de geregisseerden aanvaarden of accepteren deze activiteiten van de regisseur (gegeven het feit dat zij de regisseur als zodanig aanvaarden).”*

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht over situatie	actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie
Verantwoording over het geheel afleggen	- verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen - het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	- het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel - het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren - beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen - toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing
Organiseren van samenwerking	- actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel - actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten) - toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren

Tabel 7: Componenten van regie en bijpassende activiteiten (Bron: Propper et al, 2004, p.8)

Het is aan de procesmanager de juiste activiteiten op elkaar af te stemmen. Een efficiënte invulling van de regierol vraagt om verschillende rollen van de sturende partij. Kortom, de mate van regie kan bepaald worden aan de hand van de regiecomponenten die voornamelijk gaan over de relatie met andere actoren. In de volgende twee paragrafen zullen de inhoudelijke- en procesaspecten uitgewerkt worden. De activiteiten die genoemd werden bij de regiecomponenten kunnen zowel van inhoudelijke als procesmatige aard zijn. Het is belangrijk het onderscheid te maken tussen inhoud en proces omdat regie voor beide aspecten bepaalde aandachtspunten kent. In de volgende paragrafen zullen die dus aan bod komen.

4.5. Regie over inhoudelijke aspecten

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat regie uit verschillende activiteiten bestaat die verdeeld zijn over vier regiecomponenten. Deze activiteiten kunnen betrekking hebben op inhoudelijke of procesmatige aspecten van regie. Inhoudelijk gaat het over de beleidsmatige keuzes die gemaakt worden, dus om de vraag *wat* men wil bereiken. Procesmatig gaat het over de inrichting van het proces, dus om de vraag *hoe* men het wil bereiken. In deze paragraaf is er aandacht voor de regie over inhoudelijke aspecten van herstructurering. Er zal onderscheid gemaakt worden uit drie verschillende inhoudelijke aspecten die te karakteriseren zijn als: *organiseren*, *kiezen en uitvoeren*. Bij 'organiseren' gaat het om het bij elkaar brengen van de verschillende actoren en dus om organiseren van regionale samenwerking. 'Kiezen' heeft te maken met het kiezen voor een bepaalde strategie waarbij scherpe keuzes gemaakt moeten worden, ook wel prioriteren genoemd. 'Uitvoeren' ten slotte gaat om het

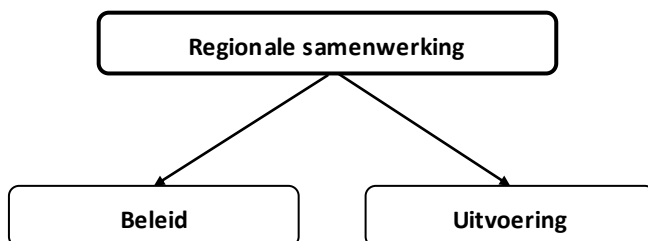
daadwerkelijk in de praktijk brengen van plannen en projecten. De regierol richt zich dus op verschillende aspecten van herstructurering. De drie inhoudelijke aspecten zullen allen kort toegelicht worden.

4.5.1. Regionale samenwerking

Verschillende keren is al aangegeven dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale markt is, omdat tal van economische processen zich niet op lokaal maar regionaal niveau afspelen. Samenwerking tussen gemeenten is daarom belangrijk als het gaat om het regionaal afstemmen van bedrijventerreinen. Uit een rapport van Ecorys (2008) over regionale samenwerking blijkt dat een regionale benadering van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen als voorwaarde wordt aangemerkt voor een ruimtelijke en financiële efficiënte ontwikkelingsstrategie. Ook voor de herontwikkeling van bestaande terreinen geldt dat een regionale benadering de meest efficiënte aanpak is. Kleine en middelgrote gemeenten beschikken vaak niet over voldoende organisatiecapaciteit, kennis en middelen om processen en projecten goed uit te voeren (Buck Consultants International, 2008). Regionale samenwerking in de regio biedt uitkomst voor gemeenten om herstructurering toch van de grond te krijgen.

Buck Consultants (2012) heeft in dit kader ‘de schijf van zes’ ontwikkeld. Hiermee moeten betere resultaten bereikt worden met minder geld. Aan de hand van zes instrumenten (organische herontwikkeling, koppeling met andere functies, nieuwe ruimtelijk-economische concepten, nieuwe financiële arrangementen, meer flexibiliteit in wet- en regelgeving) moet er een gezonde balans ontstaan in de bedrijventerreinenmarkt. Een gezonde balans betekent dat vraag en aanbod van bedrijventerreinen beter op elkaar is afgestemd en dat veroudering minder snel optreedt. Voorwaarde voor een succesvolle ‘schijf van zes’ is regionale samenwerking. Zoals gezegd is de bedrijventerreinenmarkt een regionale markt en dient dus ook regionaal georganiseerd te worden. Ook Gordijn et al (2007) geven aan de oplossingen voor de verouderde bedrijventerreinen regionaal moeten worden gevonden. Een regionaal afwegingskader, in de vorm van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, kan daarbij helpen. Planning van bedrijventerreinen kan zo beter afgewogen worden.

Bij regionale samenwerking op de markt voor bedrijventerreinen is het belangrijk om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden. Het beleid moet vastgesteld worden door de overheid, in dit geval de provincie en gemeenten. De uitvoering van dit beleid past het beste in een meer bedrijfsmatige omgeving (Ecorys, 2008). In figuur 6 is de scheiding tussen beleid en uitvoering weergegeven.



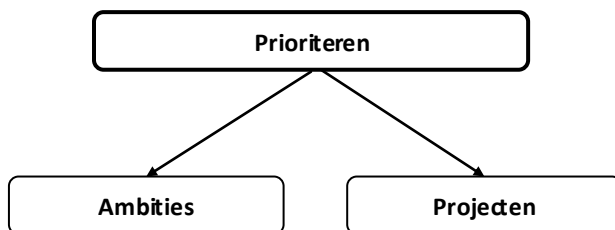
Figuur 6: Regionale samenwerking (Bron: Eigen bewerking)

Bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen dienen beleid en uitvoering nauw op elkaar afgestemd te zijn. Het beleid dat op het regionale niveau gericht is, moet het kader bieden waarin een uitvoerende organisatie de uitvoering succesvol op zich kan nemen. Als succesfactor noemt Ecorys

(2008) de aanwezigheid van een regionaal krachtige speler met een heldere doelstelling. Daarnaast is een open houding van de betreffende overheden van belang en moet het regionaal belang erkend worden. In de praktijk blijft regionale samenwerking moeilijk omdat het gaat om lange procedures waarbij meerdere actoren betrokken zijn (BCI, 2012).

4.5.2. Prioriteren

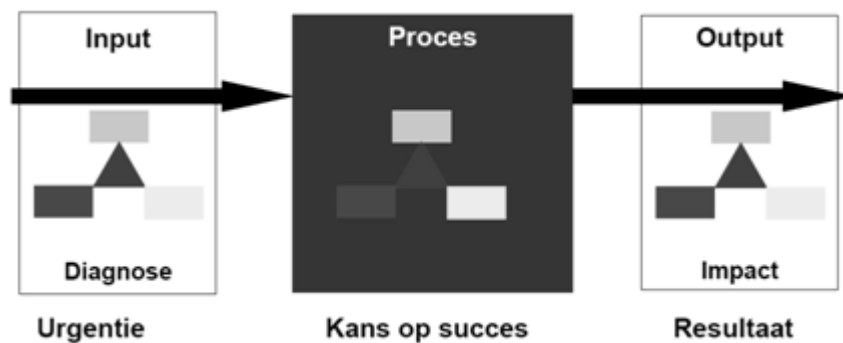
Ongeveer 30% van de bedrijventerreinen in Nederland is, in ieder geval deels, gekwalificeerd als verouderd (IBIS, 2013). Het is duidelijk dat de structureel afnemende budgetten van gemeenten en provincies vragen om het maken van scherpe keuzes, ook wel prioritering genoemd. Bij prioritering gaat het om het maken van strategische keuzes voor het efficiënt en effectief aanpakken van de juiste verouderde bedrijventerreinen op het juiste moment (Van Limpt, 2008, p.87). Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen twee niveaus van prioriteren. Het eerste niveau is het prioriteren van bepaalde ambities en doelstellingen van de provincie. Het gaat hierbij om het kiezen voor een bepaalde strategie en werkwijze waarbij duidelijke keuzes worden gemaakt om te voorkomen dat plannen door elkaar gaan lopen. Het tweede niveau is het prioriteren van concrete projecten voor herstructurering op basis van gedefinieerde criteria. In figuur 7 zijn beide niveaus weergegeven:



Figuur 7: Prioriteren (Bron: Eigen bewerking)

Het spreekt voor zich dat politiek-bestuurlijke uitspraken richting geven aan het prioriteren van ambities en projecten. Bij het prioriteren van concrete projecten is echter ook steeds meer ervaring opgedaan met het onderbouwen van keuzes aan de hand van data. Een recent voorbeeld van een model voor prioritering projecten is ontwikkeld door Van Limpt (2008). Met dit stappenplan, waarbij aan de hand van de stappen ‘urgentie’, ‘proces’, en ‘verwacht resultaat’ de te herstructureren bedrijventerreinen worden geselecteerd en geprioriteerd, kunnen provincies op zorgvuldige en transparante wijze keuzes maken voor de herstructurering (zie figuur 8). De provinciale sturingsmiddelen worden op deze wijze zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet. Van Limpt (2008) maakt echter wel de opmerking dat het model nooit volledig en compleet kan worden, vanwege de complexiteit van het onderwerp herstructurering.” Herstructurering is eigenlijk niet op te vangen in een model “, aldus van Limpt (2008).

In de eerste stap (input) van het model vindt de diagnose plaats. Hierbij wordt bepaald welk verouderd bedrijventerrein op het toetsmoment het meest in aanmerking komt voor herstructurering. In stap twee (proces) wordt er gekeken naar de kans op succes voor het herstructureringsproces. Op basis van een master- of herstructureringsplan wordt deze kans bepaald. In de derde stap (output) wordt de impact van de herstructurering gemeten. Het gaat dan om de concrete resultaten van een plan. De uitkomsten van het model bieden dus een transparant vergelijkingskader voor beleidsbepalers.



Figuur 8: Model voor prioritering (Bron: Van Limpt, 2008, p.87)

Als het gaat over bedrijventerreinen en prioriteren dan krijgt het economische belang van een bedrijventerrein steeds meer aandacht. Het economische belang van een bedrijventerreinen vormt een belangrijk criterium om te bepalen of het aantrekkelijke investering is. De mate van veroudering gemeten aan de ruimtelijke kwaliteit was lange tijd een belangrijke factor. Nu lijkt de aandacht te verschuiven naar de 'economische potentie' van een verouderd terrein. Voorbeelden van economische parameters zijn o.a. werkgelegenheid, omvang bedrijven, dynamiek e.d. (BCI, 2013). Een regionale visie op economie (ambities) gecombineerd met economische kennis over een terrein (projecten) vormen een goede basis voor prioritering. De rol van de provincie is om de regio's aan te sturen op het gebied van een regionale visie en te sturen bij het prioriteren van projecten.

4.5.3. Herstructureren

Het laatste inhoudelijke aspect heeft betrekking op het organiseren van een uitvoeringsorganisatie voor herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. De Taskforce Bedrijventerreinen (2009) stelt dat een regionaal ontwikkelingsbedrijf voor bedrijventerreinen (ROB) grote voordelen kent. Met name voor het bedrijfsmatig uitvoeren van het regionaal beleid ten aanzien van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Er is echter geen sprake van een blauwdruk voor een ontwikkelbedrijf. Zowel op lokaal als regionaal niveau kan een ontwikkelbedrijf actief zijn.

Ook is het mogelijk dat provincies zelf actief participeren in de herstructurering en niet kiezen voor een ROB. In de praktijk heeft een ROB een publiek karakter als het gaat over de financiering op regionaal niveau. De provincie als systeemverantwoordelijke in de regionale arena heeft de taak erop toe te zien dat het systeem voor planning, programmering en uitvoering goed functioneert. De gemeenten moeten een belangrijke inbreng hebben in het systeem zodat de bestuurlijke verantwoordelijkheid ook daar komt te liggen (Taskforce, 2009). Buck Consultants International (2008) stelt dat de regionale uitvoering van herontwikkeling van bedrijventerreinen op hoofdlijnen op twee manieren plaats kan vinden:

Regionaal wordt gezorgd voor visie, planning, monitoring en financiering. De uitvoering van herontwikkeling geschiedt op lokaal niveau.

Regionaal wordt gezorgd voor visie, planning, monitoring en financiering. De uitvoering geschiedt door een ondernemersgerichte uitvoeringsorganisatie op regionaal niveau met een herstructureringsfonds dat gevuld wordt door financiële bijdragen van gemeenten en provincies.

Een ander belangrijk punt bij de aanpak van de uitvoering van herstructurering is het hanteren van een ondernemersgerichte aanpak. Een aanpak niet op ondernemers gericht kan een faalfactor zijn bij

de herstructurering van bedrijventerreinen (Graaf et al, 2008). Ook BCI (2013) pleit voor een ondernemersgerichte benadering bij de uitvoering van herstructurering. Belangrijk is om als overheid ervoor te zorgen dat private partijen ook investeren in een herstructurering.

4.6. Regie over procesaspecten

Naast de inhoudelijke aspecten van regie zijn er ook procesmatige aspecten van regie. Bij procesmatige aspecten gaat het niet om *wat* men wil bereiken met bepaalde beleidskeuzes, maar *hoe* de doelstellingen van het beleid behaald worden. De provincie als regisseur dient dit proces te sturen. De steeds groter wordende aandacht voor de procesmatige aspecten van beleid is van grote invloed op de wereld van bestuur en management (De Bruijn et al, 2008; Bresser & Kuks, 2000; De Roo & Voogd, 2007). Bij beleidsveranderingen definiëren de veranderaars de eigen rol als procesmanager, procesbegeleider, facilitator of regisseur. De Bruijn et al (2008) geven aan dat dit suggereert dat de inhoud aan anderen overgelaten wordt. De aandacht gaat uit naar het proces omdat het beleid inhoudelijk te complex is. In de context van herstructurering is zowel de aandacht voor het proces als de inhoud belangrijk. De inhoudelijke afspraken moeten dienen als kader waarbinnen het proces van afstemming en prioritering kan plaatsvinden.

Centraal staat dus dat een initiatiefnemer voor een beleidsverandering afhankelijk is van andere partijen, die niet zomaar zullen instemmen met de beoogde inhoudelijke aspecten. Van der Valk (2002, p.204) geeft aan dat in Nederland veelal sprake is van: *“the deep rooted conviction that power flows from concensus”*. Door andere partijen te betrekken in het proces, is er een mogelijkheid dat er overeenstemming komt over de inhoud. ‘Het betrekken van partijen’ vergt dus de nodige interactie door overleg, onderhandelingen en het vaststellen van de problemen en oplossingen (De Bruijn et al, 2008). Om het proces in goede banen te leiden kunnen er procesafspraken gemaakt worden. Procesafspraken worden gedefinieerd als: afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen. De oplossingsrichtingen staan niet van tevoren vast, maar worden in de loop van het proces ontwikkeld (De Roo & Voogd, 2007).

Een procesbenadering van verandering betekent dus dat (De Bruijn et al, 2008):

- Het accent bij de verandering verschuift van de inhoud van de verandering naar de manier waarop deze tot stand zal komen.
- Er vooraf tussen de betrokken partijen afspraken worden gemaakt over de manier waarop het besluitvormingsproces zal verlopen.
- Deze procesafspraken voor elk van de betrokken partijen voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen.

Hoogerwerf & Herweijer (2008) spreken in deze context van een overheid als ‘spin in het web’. Het web (netwerk) is hierbij een indirect middel om insecten te vangen (beleidsdoel bereiken). Tabel 8 geeft de verschillen aan tussen een inhoudelijk *beleidsontwerp* en een *procesontwerp*, zoals gedefinieerd door Hoogerwerf & Herweijer (2008).

	Inhoudelijk beleidsontwerp	Procesontwerp
Kernelement in de analyse	Inhoudelijke analyse van het beleidsprobleem	Analyse welke groepen betrokken zijn
Focus van het onderwerp	Beïnvloeden van factoren die probleem veroorzaken	Beïnvloeden van actoren die betrokken zijn

Kern van het beleidsprobleem	Wordt vooraf zo concreet mogelijk aangegeven	Wordt omschreven, maar kan gedurende proces veranderen
Kernelement	Inhoudelijk oplossing voor het beleidsprobleem	Ontwerp voor het proces dat tot een oplossing moet leiden

Tabel 8: Verschillen tussen inhoudelijk beleidsontwerp en een procesontwerp (*Bron: Hoogerwerf & Herweijer, 2008*)

Om het proces om een goede manier te laten verlopen is het belangrijk om aan verschillende punten aandacht te besteden. Een governance aanpak vraagt om een intensieve sturing waarbij er sprake is van meerdere belangen en doelstellingen (Bressers & Kuks, 2000). Aan de hand van de vier kernelementen van een procesontwerp geformuleerd door De Bruijn et al (2008) zullen de aandachtspunten voor een goede processturing besproken worden. De volgende kernelementen van een procesontwerp worden onderscheiden:

- Openheid
- Bescherming van 'core values'
- Voortgang
- Inhoud

Voor een goede processturing worden bovenstaande kernelementen als uitgangspunt gebruikt. Aan de hand van een kritische bespreking van de vier afzonderlijke elementen zal het belang van de elementen duidelijk gemaakt worden.

4.6.1. Openheid

Een logisch eerste kernelement van processturing is een open houding van initiatiefnemer ten opzichte van de andere actoren. Een open houding zorgt ervoor dat actoren de mogelijkheid hebben om aan te geven wat zij belangrijk vinden op inhoudelijk gebied. Bresser en Kuks (2000) geven aan dat zogenaamde multi-actor netwerken essentieel zijn voor leerprocessen, omdat er verschillende soorten kennis bij elkaar komen. Het gevaar van een open houding is dat er te veel partijen invloed uit willen oefenen en daardoor het proces niet meer beheersbaar is. Aan de andere kant heeft het uitsluiten van partijen ook nadelen omdat deze partijen zich tegen het proces kunnen verzetten. De Bruijn et al (2008) noemt dit de spanning tussen openheid en beheersbaarheid van een proces. De kunst is om hier een goede balans in te vinden zodat een proces zowel open als beheersbaar is.

Hoogerwerf & Herwijer (2008) gaan ook uit van de wederzijdse afhankelijkheid van actoren in een beleidsproces. De een kan de doelen niet bereiken zonder medewerking van de ander. De samenwerking kent een inhoudelijk doel, maar het proces heeft een zelfstandige waarde. Het zogenaamde 'command and control' heeft door de wederzijdse afhankelijkheid ook weinig kans. Samenwerking heeft echter alleen perspectief zolang actoren mogelijkheden zien om hun belang te realiseren. Een gevaar schuilt in teveel afspraken en coalities wat het voor nieuwe actoren moeilijk maakt om er tussen te komen. De voortgang van het proces kan hierdoor in gevaar komen.

4.6.2. Bescherming van 'core values'

Wanneer er veel aandacht is voor de procesmatige aspecten van een beleidsverandering en dus voor de belangen van verschillende actoren kan het voorkomen dat een actor te ver van zijn eigen belangen af komt te staan. Openheid is dus niet altijd aantrekkelijk omdat actoren mogelijk niet

tevreden zijn met het eindresultaat. Tegelijkertijd is het lastig om zich in de eindfase van een proces terug te trekken. De Bruijn et al (2008) geven dus aan het belangrijk is dat een actor er zeker van is dat in het proces de kernwaarden (core values) niet worden aangetast. Een samenwerking kan dus inhoudelijk ongewenste consequenties hebben. Belangrijk is dus om niet alleen te focussen op de procesmatige aspecten, maar ook op het behartigen van de belangen en dus een veilig proces te creëren. De 'core values' kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de politieke verantwoordelijkheid van een bestuurder of de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens. Door de zaken op te nemen in de spelregels van het proces kan voorkomen worden dat de 'core values' in gevaar komen.

4.6.3. Voortgang

Het derde kernelement dat besproken wordt is de voortgang van het proces. Vaart en voortgang in een proces behouden is erg belangrijk om tot uiteindelijke resultaten te komen. Bij een 'open' proces waar de 'core values' van verschillende actoren beschermd worden is een stroperige besluitvorming snel ontstaan. De procesbegeleider moet voor continuïteit en voortgang zorgen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Eventuele wijzigingen van personen die namens een partij deelnemen aan het proces kunnen leiden tot een verlies van het 'collectieve geheugen'. Gevoerde discussies zullen dan mogelijk opnieuw moeten plaatsvinden wat de voortgang kan vertragen. Binnen een proces is geen ruimte voor klassieke projectmatige mechanismen om de snelheid te bevorderen (De Bruijn et al, 2008). Binnen een *project* kan een deadline een motivatie zijn voor voortgang. In een *proces* zal een deadline snel een prikkel zijn voor verzet. Partijen hebben mogelijk geen baat bij een besluit voor een bepaalde deadline en kunnen daarom het proces vertragen.

4.6.4. Inhoud

Een proces met vaart en voortgang is niet altijd inhoudelijk van voldoende kwaliteit. Te veel aandacht voor het proces kan ten koste gaan van de inhoudelijke elementen. In de basis is een proces bedoeld als oplossing voor een bepaald probleem, maar een proces kan ook verworden tot een proces om het proces (De Bruijn et al, 2008). Een proces dat te ver van inhoud afwijkt kan kwetsbaar worden en aan zijn doelstelling voorbij gaan, namelijk een oplossing voor een inhoudelijk probleem bieden. De aanwezigheid van meerdere partijen zorgt ook voor een groot probleemoplossend potentieel door de verschillende middelen die actoren bezitten (Van der Heijden & Slob, 2005). De kennis, deskundigheid en creativiteit van meerdere actoren biedt een betere oplossing aan het ruimtelijke vraagstuk in al zijn facetten.

4.6.5. Interpretatie

Een goede processturing voldoet aan de vier kernelementen: openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud (De Bruijn et al, 2008). De vier elementen hangen sterk met elkaar samen en zijn soms moeilijk los van elkaar te zien. Een proces dat weinig openheid kent zal op weinig medewerking van actoren kunnen rekenen. Te veel openheid kan door een overvloed aan belangen resulteren in een proces met weinig voortgang. Een proces met te veel voortgang kan voorbij gaan aan de inhoudelijke kwaliteit van een procesuitkomst. Een onveilig proces is snel ontstaan als de 'core values' niet voldoende gewaarborgd worden in het procesontwerp met als gevolg dat een proces geblokkeerd kan worden. Het ideale proces biedt ruimte voor andere partijen (openheid) en waarborgt de kernwaarden van de actoren die participeren (bescherming van core values). Daarnaast moet het proces ook een zekere beperking kennen in de openheid waardoor het proces voldoende op

gang blijft (voortgang). Tenslotte moet de vaart in het proces niet ten koste gaan van de inhoudelijke kwaliteit (inhoud) van het beleid waarvoor het proces dient.

4.7. Conclusie theorie

In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 heeft regie betrekking op de taak van de provincie om regionale ontwikkelingen en herstructurering van bedrijventerreinen aan te sturen. Het is aan de provincies zelf om hier invulling aan te geven. In het theoretisch kader is er onderscheid gemaakt tussen *sturingsvormen en regie* in deel 1 en *aspecten van regie* in deel 2. In deel 1 staan de verschillende sturingsstijlen en institutionele ontwikkelingen op overheidsgebied centraal. In deel 2 gaat het om de verschillende aspecten van regie waarmee regie meetbaar is.

Deel 1 – Sturingsvormen en regie

Bij het uitvoeren of handhaven van beleid zijn verschillende soorten sturingsvormen te onderscheiden. In de praktijk komen er drie vormen het meest voor: loslaten (zelfsturing), samenwerken (netwerksturing) en sturing via doorzettingsmacht (hiërarchische sturing) (Kamphorst et al, 2008, p.47). In de gebiedsontwikkeling spelen de beleidsprocessen zich vaak binnen een netwerk af. Door veranderende maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen is er in 2006 gekozen voor een nieuwe sturingsfilosofie vanuit de overheid (Nota Ruimte, 2006). De nieuwe filosofie is geformuleerd aan de hand van vier pijlers die invulling geven aan de nieuwe rolopvatting van de overheid. De vier pijlers zijn decentralisatie, deregulering, uitvoeringsgerichtheid en ontwikkelingsgerichtheid. Het is ook duidelijk dat de nieuwe strategie in lijn is met de ontwikkelingen van government naar governance. De accenten liggen bij governance meer op het proces dan op de inhoud. Procesmanagement speelt daar een belangrijke rol bij omdat regie in de context van de governance benadering voornamelijk met het proces te maken heeft (De Bruijn et al, 2008).

Het voeren van regie kent drie verschillende aspecten, die te maken hebben met verschillende handelingen of activiteiten die bij regie horen. De drie aspecten zijn: beleidmatige regie, ruimteregie en procesregie (Provincie Gelderland, 2008, p.21). De focus zal liggen op de beleidmatige regie en de procesregie. Bij het voeren van regie zijn er verschillende regiestijlen te onderscheiden. Korthals Altes et al (2004) maken onderscheid tussen passief sturend, actief gezamenlijk, actief solistisch en geen of gebrekkige regie. Propper et al (2004) vertalen de verschillende regiestijlen naar vier typen regie. Deze verschillende typen regie worden gedefinieerd aan de hand van doorzettingsmacht van de regisseur en aan het volgen van een (eigen) script. De weergave van de vier typen regisseurs is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid.

Deel 2

In het eerste deel is al aangegeven dat regie is opgebouwd uit verschillende aspecten. Bij het analyseren van regie is het interessant om die aspecten los van elkaar te zien om aan de hand daarvan een compleet beeld over de regierol te vormen. De regiecomponenten van Propper et al (2004, p.17) helpen hierbij door regie te zien als een verzameling van activiteiten die onderverdeeld zijn over verschillende componenten. De regiecomponenten zijn: overzicht over de gehele situatie, verantwoording over het geheel afleggen, het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel en het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel. Het is aan de procesmanager om de juiste activiteiten op elkaar af te stemmen.

De twee aspecten die centraal staan binnen *deel 2* van de theorie zijn dus de inhoudelijke- en de procesmatige aspecten. In de context van herstructurering zijn beide aspecten uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in onderstaande onderdelen per aspect.

Inhoudelijke aspecten:

- Regionale samenwerking
- Prioriteren
- Uitvoeringsorganisatie

Procesaspecten:

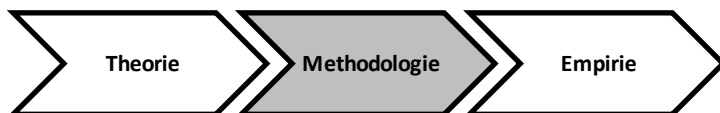
- Openheid
- Bescherming van 'core values'
- Voortgang
- Inhoud

Het is duidelijk dat regie een begrip is dat op verschillende manieren gebruikt kan worden.

Verskillende regiestijlen en regietypen laten zien dat regie kan gaan over doorzettingsmacht van een dominante partij maar bijvoorbeeld ook over intensieve samenwerking. Aan de hand van verschillende aspecten en componenten van regie kan geanalyseerd worden in hoeverre er sprake is van een regie.

Hoofdstuk 5 – Methodologie

In de methodologie wordt beschreven op welke wijze de beantwoording van de centrale vraag en gerelateerde onderzoeksvragen tot stand komt. In de theorie kwam al naar voren dat er verschillende vormen van regie te onderscheiden zijn. Daarnaast werd duidelijk dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen inhoudelijke aspecten en procesaspecten als het gaat over regievoering. Bij een overheid die steeds meer zoekt naar samenwerkingsvormen zijn de procesaspecten steeds belangrijker aan het worden. In het kader van herstructurering gaat het op regionaal niveau met name om het ontwikkelen van beleid voor een regio door afspraken tussen gemeenten. Op lokaal niveau kent de provincie een regierol als het gaat om het faciliteren van de uitvoering. Zowel op lokaal als regionaal niveau is sprake van samenwerking met andere actoren. Op regionaal niveau gaat het om de samenwerking tussen gemeenten en op lokaal niveau samenwerking tussen private partijen en de gemeente. De taak van de provincie is om regie te voeren over deze processen. De methodologie vormt de schakel tussen de theorie en het empirische gedeelte van het onderzoek. De methodologie is belangrijk voor de uitvoering van het onderzoek zal daarom uitgebreid toegelicht worden. Centraal staat daarbij de manier waarop het empirisch materiaal verzameld en geïnterpreteerd wordt.



Figuur 9: Opbouw onderzoek (Bron: Eigen bewerking)

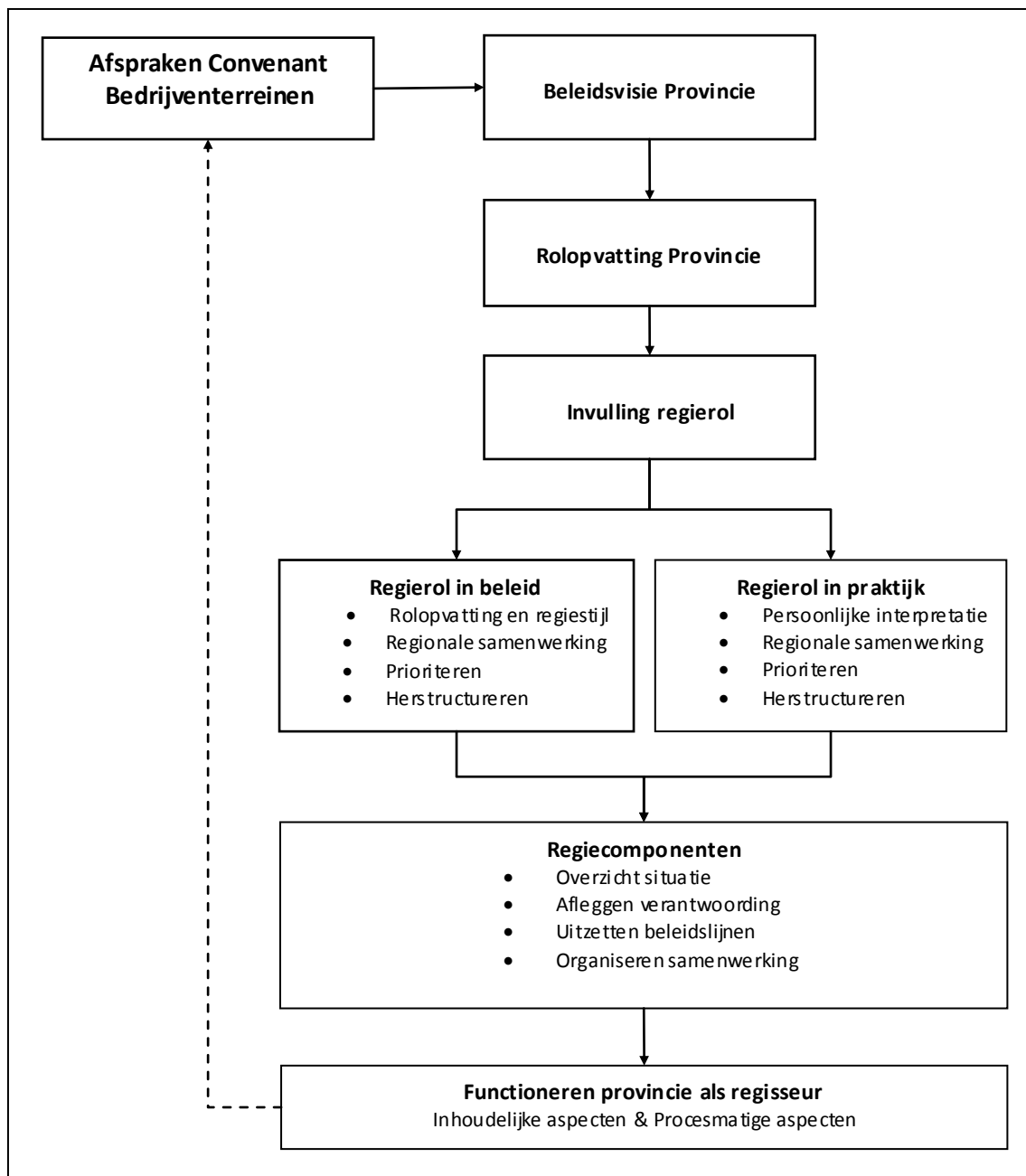
Het hoofdstuk is opgebouwd uit drie onderdelen die de basis vormen voor de analyse. Het eerste deel is het conceptueel model of onderzoeksmodel dat de bestaande theorie en relaties tussen begrippen op een schematische manier weergeeft. Het tweede deel is de onderzoeksaanpak waarbij voortgeborduurd wordt op de kwalitatieve onderzoeksmethode zoals beschreven in de inleiding. De verschillende cases en dataverzamelmethode zullen toegelicht worden. Het laatste deel is de operationalisering waarbij de belangrijke begrippen gedefinieerd en afgebakend worden. Belangrijk is om aan te geven wat de betekenis van een begrip in de context van het onderzoek is en in hoeverre het afgebakend zal worden binnen dit onderzoek.

5.1. Conceptueel model

Het conceptueel model wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de kennis die nodig is om de centrale vraag te kunnen beantwoorden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het model bestaat uit een begripsmatige vormgeving van het onderzoek. De afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen vormen het uitgangspunt voor het analyseren van de regierol van de provincie. De daadwerkelijke invulling van de regierol wordt vergeleken met bestaande theoretische opvattingen over het voeren van regie. Aan de hand van onderstaande centrale vraag zal de analyse uitgevoerd worden:

In hoeverre voeren provincies de regie in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen zowel inhoudelijk als procesmatig zoals in 2009 afgesproken in het Convenant Bedrijventerreinen?

In het conceptueel model (figuur 9) wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste relaties tussen begrippen die centraal staan in het onderzoek:



Figuur 10: Conceptueel model (Bron: Eigen bewerking)

In het conceptueel model is te zien dat de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen het startpunt van het onderzoek vormen. Afgesproken is dat de provincie de regisseur is van het regionale bedrijventerreinenbeleid en dat de provinciale beleidsvisie hierop aansluit. Structuurvisies en provinciale herstructureringsprogramma's zijn voorbeelden van het provinciale bedrijventerreinenbeleid. Bij het uitvoeren van die beleidsvisie kiest de provincie voor een bepaalde rolopvatting die tot uiting komt bij de invulling van de regierol zowel in beleid als in de praktijk. Aan de hand van de vier regiecomponenten wordt de invulling van de regierol door de provincie vervolgens geanalyseerd. De vraag in hoeverre de provincie regie voert in de herstructureringsopgave kan op deze wijze beantwoordt worden. Centraal staat dus in het onderzoek de vergelijking tussen enerzijds de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen en de theorie over regie en anderzijds het provinciale beleid en de invulling van de regierol in beleid en praktijk. In de beleidsvisie staat centraal:

voor welke beleidslijnen kies ik als provincie? De rol opvatting gaat over: welke houding willen we als provincie aannemen in het speelveld? De invulling in de praktijk gaat over: hoe ziet de rol er in de praktijk daadwerkelijk uit?

5.2. Onderzoeksaanpak

In lijn met de keuze voor een kwalitatief onderzoek in de vorm van casestudy onderzoek zal de onderzoeksaanpak besproken worden. De onderzoeksaanpak bestaat uit drie delen die kort toegelicht zullen worden. In de casusselectie zal een keuze gemaakt worden voor de twee provincies die als casus behandeld zullen worden. In het daaropvolgende onderdeel zal de dataverzameling toegelicht worden en in het laatste deel de data analyse.

5.2.1. Casusselectie

Zoals besproken in het inleidende hoofdstuk zal de analyse gedaan worden aan de hand van twee cases. Belangrijk bij een casestudy is dat het betreffende fenomeen onderzocht wordt in zijn context en op die manier begrepen en verklaard kan worden (Saunders et al, 2012). Bij de keuze voor cases is er gekozen voor twee provincies die met elkaar vergelijkbaar zijn qua herstructureringsopgave, maar toch verschillende strategieën hanteren in de aanpak van de herstructureringsopgave. Op deze manier wordt er inzicht verkregen in het voeren van regie op twee verschillende manieren. Hiervoor is gekozen om te laten zien dat het voeren van regie op verschillende manieren tot uiting kan komen bij vergelijkbare cases. Ook is er bewust niet gekozen voor een provincie met een grote stad die als mainport fungeert omdat deze steden vaak een eigen beleid hebben zonder dat de provincie zich daar als regisseur mee kan en hoeft te bemoeien.

Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven is er sprake van een 'embedded analysis' van het provinciale beleid. Beleid dat niet onder herstructureringsbeleid valt zal daarom zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten worden. De selectie van cases zal gebeuren aan de hand van eenvoudige data analyse met betrekking tot de omvang van de provincies als het gaat om bedrijventerreinen en veroudering. In tabel 9 zijn de twaalf provincies met bijbehorende data opgenomen:

Provincie (opp. land in km2)	Aantal Gemeenten	Totaal aantal werklocaties (verouderd)	% verouderd in 2013	Uitvoering van herstructurering bij ontwikkelbedrijf?
Drenthe (2.641)	12	127 (22)	17%	
Flevoland (1.417)	6	102 (18)	18%	
Friesland (3.341)	27	293 (87)	30%	
Gelderland (4.971)	56	462 (140)	30%	Ja
Groningen (2.333)	23	199 (53)	27%	
Limburg (2.150)	33	220 (70)	32%	
Noord-Brabant (4.916)	67	608 (183)	30%	Ja
Noord-Holland (2.671)	55	309 (156)	51%	
Overijssel (3.325)	25	362 (87)	24%	
Utrecht (1.385)	26	139 (44)	32%	
Zeeland (1.787)	13	133 (45)	34%	
Zuid-Holland (2.814)	67	561 (147)	26%	

Tabel 9: Casusselectie (Bron: IBIS, 2013; PHP's, 2008; IPO, 2013)

In de tabel van af te lezen dat de provincies Gelderland en Noord-Brabant bij verschillende indicatoren overeenkomsten vertonen. In beide provincies zijn veel werklocaties te vinden die ook in veel gevallen verouderd zijn. Het percentage verouderde terreinen in 2013 bedroeg in beide provincies 30% van het totaal (IBIS, 2013). Uit beide herstructureringsprogramma's blijkt bovendien dat beide provincies actief bezig zijn met het organiseren en uitvoeren van een strategie op regionaal niveau. In het Convenant Bedrijventerreinen is afgesproken dat de uitvoering van herstructureringsplannen goed bij een regionaal ontwikkelingsbedrijf (ROB) past. Een ROB biedt goede mogelijkheden voor een bedrijfsmatig optimale uitvoering van het regionaal beleid, aldus de Taskforce (2009). Zowel de provincie Gelderland als Noord-Brabant laat de ondersteuning in de uitvoering over aan een ontwikkelmaatschappij. In Gelderland is er samenwerking met OOST NV op het gebied van herstructurering. In Noord-Brabant is er de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) die intensief betrokken is bij de uitvoering. De werkwijze en financiering van beide uitvoerders vertonen natuurlijk verschillen. In de casusbeschrijving zal hier uitgebreider op worden ingegaan. De provincies vertonen dus een aantal overeenkomsten als het gaat over de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen, maar geven op eigen wijze invulling aan het aansturen/registreren van het beleid.

5.2.2. Doel van de casestudy

Beide cases zullen geanalyseerd worden met als doel het verzamelen van informatie over de invulling van de regierol door de provincies. Om beide cases op gestructureerde wijze te analyseren is er een schema opgesteld die als leidraad dient voor de analyse. Daarnaast is er kort beschreven op welke zaken daarbij de focus ligt. In de derde kolom staat kort aangegeven waarom de informatie bruikbaar is in het kader van dit onderzoek. In de laatste kolom staat aangegeven waar de theoretische achtergrond te vinden is. Het onderzoeksschema (tabel 10) is hieronder weergegeven:

Doel casus			
Gewenste Kennis	Opzet	Bruikbaarheid	Achtergrond
Inzicht in de <i>beleidsvisie</i> van de provincie op de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen.	- Kenmerken van de herstructureringsopgave - Uitgangspunten van het herstructureringsprogramma - Rolverdeling in de herstructureringsopgave	Geeft inzicht in de plannen van de provincie wat betreft herstructurering in navolging van de afspraken in het convenant bedrijventerreinen.	3.3. Rol van de provincie
Inzicht in de <i>rolopvatting</i> van de provincie als regisseur van de herstructureringsopgave	- Ontwikkelingsgerichtheid - Regiestijl - Regietype	Het bepalen van de rolopvatting van de provincie is belangrijk om de invulling van de regierol in de praktijk beter te kunnen begrijpen.	Hoofdstuk 4: Deel 1: Sturingsvormen en regie
De invulling van de regierol door de provincie in de praktijk.	- Overzicht over de situatie - Verantwoording over geheel afleggen - Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten - Organiseren van samenwerking	Aan de hand van de vier regiecomponenten wordt de regie gemeten en ontstaat een beeld over de activiteiten van de provincie als regisseur.	Hoofdstuk4: Deel 2: Aspecten van regie

De sturing van de provincie op <i>inhoudelijke</i> aspecten van herstructurering.	▪ Regionale samenwerking ▪ Prioriteren in plannen en projecten ▪ Organiseren van uitvoeringsorganisatie	De inhoudelijke aspecten zijn een onderdeel van de regierol en geven los van de procesaspecten inzicht in de regievoering van de provincie.	4.5. Regie over inhoudelijke aspecten
De sturing van de provincie op <i>procesaspecten</i> van herstructurering.	▪ Openheid in proces ▪ Behoud van kernwaarden ▪ Voldoende voortgang ▪ Behoud inhoudelijke kwaliteit	De procesaspecten zijn een onderdeel van de regierol en geven los van de inhoudelijke aspecten inzicht in de regievoering van de provincie.	4.6. Regie over procesaspecten
De mate waarin de provincie regie voert in de herstructureringsopgave	▪ Inhoudelijke aspecten ▪ Procesaspecten	Het voeren van regie bestaat uit sturing op zowel proces- als inhoudelijke aspecten en geeft een compleet beeld van regie door de provincie.	Hoofdstuk 6: 6.1. Theorie en praktijk 6.2. Regiecomponenten

Tabel 10: Doel casus (Bron: Eigen bewerking)

5.2.3. Dataverzameling

In het onderzoek wordt gemaakt van twee methoden van dataverzameling, namelijk documentstudie en interviews. Beide methoden zullen in deze paragraaf nader toegelicht worden. Kort gezegd is de documentstudie bedoeld om een duidelijk beeld te krijgen van het provinciale beleid inzake het herstructurering. Zowel inhoudelijke- als procesmatige afspraken staan hierbij centraal. De interviews zullen met name dienen om vanuit verschillende invalshoeken het provinciale herstructureringsbeleid te belichten en te beoordelen met behulp van de theoretische opvattingen.

Ter voorbereiding op de documentstudie en de interviews zijn verschillende exploratieve gesprekken gevoerd met experts op het gebied van herstructurering. In deze informele gesprekken is de basis gelegd voor de keuze van respondenten. Naast de gesprekken is er ook een regionale bijeenkomst bijgewoond van de Provincie Noord-Brabant. Het bijwonen van het regionaal overleg tussen provincie en gemeenten heeft bijgedragen aan de algemene beeldvorming van de relatie tussen provincie en gemeente. Zowel de gesprekken als de bijeenkomst hebben bijgedragen aan het vergroten van de kennis over de herstructureringsproblematiek. In de volgende paragrafen zal de werkwijze van de documentenstudie en de interviews nader toegelicht worden.

5.2.3.1. Documentstudie

In de documentstudie zullen per casus verschillende provinciale beleidsdocumenten geanalyseerd worden die betrekking hebben op de herstructureringsopgave. Daarnaast zal het Convenant Bedrijventerreinen vanuit theoretisch perspectief beschouwd worden in hoofdstuk 6. Hiervoor zijn de theoretische inzichten uit hoofdstuk 4 gebruikt. Het doel van de overige provinciespecifieke documenten in de documentstudie is om aan de hand van coderingen de belangrijkste uitgangspunten van de provinciale rol te achterhalen. Voor beide cases zijn drie beleidsdocumenten geselecteerd. Bij het selecteren van de documenten werd duidelijk dat beide provincies verschillende documenten hanteren die op verschillende momenten naar buiten zijn gebracht. In de analyse zijn dus voor de cases verschillende typen documenten gecodeerd. Dit geldt echter niet voor het Provinciaal Herstructureringsprogramma (PHP) dat voor beide provincies verplicht is. De documenten zijn geselecteerd op basis van onderstaande criteria:

- Provinciaal Herstructureringsprogramma (PHP)
- Strategie voor Bedrijventerreinen
- Uitvoering van Herstructurering

Zoals gezegd is het PHP voor beide provincies beschikbaar. Het opstellen van het PHP is namelijk een van de afspraken binnen het Convenant Bedrijventerreinen. Het PHP bestaat uit een inventarisatie van herstructureringsprojecten die gemeenten willen uitvoeren. De provincie moet keuzes maken om gemeenten te ondersteunen in de planvorming en samenwerking. De tweede categorie documenten gaan over de Strategie Bedrijventerreinen. Voor de provincie Gelderland is deze strategie verwoord in de Structuurvisie Bedrijventerreinen en Werklocaties. In Noord-Brabant is hiervoor de Strategie Bedrijventerreinen en andere Werklocaties opgesteld. De laatste categorie gaat over documenten die betrekking hebben op de Uitvoering van Herstructurering. Bij de provincie Gelderland is er gekozen voor de Bedrijventerreinen Agenda 2020 waarbij de rol van de provincie in de uitvoering een belangrijk onderdeel is. Bij Noord-Brabant is er gekozen voor een analyse van BOM bedrijfslocaties naar de uitvoering van herstructurering. De provinciale beleidsdocumenten zullen geanalyseerd worden aan de hand van de methode van *coderen*. Aan de hand van verschillende categorieën zullen relevante passages gemarkeerd en gecodeerd worden. Daarbij zal opgemerkt worden wat de passage betekent in de context van het betreffende beleidsdocument en binnen welke categorie het hoort. De coderingen zijn verdeeld in onderstaande categorieën:

- A. Rolopvatting
- B. Regiecomponenten
- C. Inhoudelijke aspecten
- D. Procesmatige aspecten

Bovenstaande categorisering is grotendeels in overeenstemming met tabel 10 waar de verschillende doelstellingen voor beide cases geformuleerd zijn. De vier categorieën bestaan uit drie of vier onderdelen die op hun beurt weer bestaan uit meerdere indicatoren. Het volledige overzicht van categorieën, onderdelen en indicatoren is opgenomen in bijlage 2. De coderingen geven inzicht in de rol die de provincie denkt te moeten aannemen in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen. Nadat de zes documenten gecodeerd zijn zullen de coderingen voor elke indicator opgeteld worden en ontstaat er een beeld over de frequentie van het gebruik van alle indicatoren in de provinciale beleidsdocumenten. In paragraaf 5.2.4 zal de data-interpretatie nader toegelicht worden. Het vergelijken van de documenten is met name relevant op kwalitatief niveau. Op kwantitatief niveau geven de resultaten van het coderen geen betrouwbare informatie, omdat de documenten niet aan dezelfde criteria voldoen en dus anders opgebouwd zijn.

5.2.3.2. Interview

De tweede methode die gebruikt zal worden voor het verzamelen van data is het interview. De bedoeling van de interviews is het verkrijgen van informatie over de daadwerkelijke invulling van de regierol door provincies. Belangrijk is om daarbij niet alleen te kijken vanuit provinciaal perspectief. Het kijken naar de regierol van de provincie vanuit andere perspectieven is erg belangrijk bij het beoordelen ervan. Een belangrijk onderdeel van de casusanalyse is daarom het interviewen van partijen die te maken hebben met de provincie. De verzameling van deze empirische data zal gedaan

worden aan de hand van semigestructureerde interviews. Bij een semigestructureerd interview wordt er gebruik gemaakt van een interviewgide waarbij ruimte is voor aanvullende vragen die opkomen tijdens het gesprek. Deze werkwijze past goed bij de kwalitatieve aard van het onderzoek. De interviews hebben een vaste structuur die de leidraad vormt voor het interview. In bijlage 3 is de interviewgide opgenomen.

De invulling van de regierol door de provincie in de praktijk zal dus mede beoordeeld worden door de ervaringen van betrokken partijen in beeld te brengen. De interviews zijn daarvoor het meest geschikte instrument. Bij de keuze van de verschillende perspectieven is gebruik gemaakt van de eerder opgedane kennis in hoofdstuk 2 en van de exploratieve gesprekken. In tabel 11 is te zien dat er gekozen is voor vier perspectieven namelijk, expert, provincie, regio en projectmanager. De verschillende perspectieven hebben te maken met de regierol van de provincie. Voor beide cases zullen de verschillende perspectieven aan bod komen. In onderstaande tabel is te zien voor welke perspectieven en welke functies er is gekozen per casus.

	Casus	
	Noord-Brabant	Gelderland
Expert	Onafhankelijk expert Buck Consultants	Onafhankelijk expert Buck Consultants
Provincie	Beleidsmaker afdeling bedrijventerreinen	Beleidsmaker afdeling bedrijventerreinen
Regio	Regio West-Brabant	Regio Stadsregio Arnhem-Nijmegen
Projectmanager	Uitvoering herstructurering BOM	Uitvoering herstructurering OOST NV

Tabel 11: Interviews (*Bron: Eigen bewerking*)

In de tabel zijn de vier perspectieven benoemd, maar een nadere definiëring van het perspectief ontbreekt nog. Er zal daarom kort toegelicht worden wat het perspectief inhoudt en wat hiervan de bijdrage is aan de analyse. In bijlage 3 zijn de respondenten van de interviews met de regio's op verzoek geanonimiseerd.

Expert

De expert geeft een onafhankelijke kijk op de invulling van de regierol door de provincie. De expert kent geen belangen en kan daarom objectief en kritisch oordelen. Daarnaast bezit hij natuurlijk veel kennis en deskundigheid op het gebied van herstructurering. De interviews met de experts gaan vooraf aan de interviews met de andere personen om een objectief beeld te vormen van de problematiek waar geen plaats is voor eigen belangen. Deze kennis kan gebruikt worden in de interviews daarna. Er is gekozen voor experts van Buck Consultants International (BCI) omdat dit bureau opdrachten heeft uitgevoerd voor zowel de provincie Noord-Brabant als Gelderland en daarom bekend is met beleidsdocumenten en het optreden van de provincie.

Provincie

De provincie is de hoofdpersoon als het gaat om het voeren van de regie. Het spreekt voor zich dat dit perspectief meegenomen moet worden in de analyse. De provincie is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van provinciaal beleid en werkt samen met gemeenten aan de uitvoering van dit beleid. Er is daarom gekozen voor beleidsmakers werkzaam op de afdeling bedrijventerreinen van de provincie. De interviews met de provincie vormen een aanvulling op de documentstudie die eerder besproken is. De interviews onderscheiden van de documenten door de blik op de praktijk.

Regio

In een regio werken verschillende gemeenten samen op verschillende terreinen om bepaalde problemen onder de aandacht te brengen. Daarnaast draagt de regionale samenwerking ook bij aan het efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren van gemeentelijke taken. Een manager binnen het regionale samenwerkingsverband staat tussen de provincie en de gemeente in. De regiomanager komt op voor de belangen van de gemeenten en vormt bovendien een belangrijke partner van de provincie. Er is gekozen voor Regio West-Brabant en Stadsregio Arnhem-Nijmegen omdat in beide regio's zowel sprake is van belangrijke verstedelijkte gemeenten als meer landelijke gemeenten. Voor een provincie betekent dit dat er sprake is van verschillende belangen binnen een regio waar sturing bij nodig is.

Projectmanager

Het laatste perspectief dat centraal staat in dit onderzoek is tevens ook het perspectief dat het dichtste bij de uitvoering van de herstructureringsplannen staat. De projectmanager is de persoon die de herstructurering van een bedrijventerrein aanstuurt en daarbij ook veelal te maken heeft met de uitvoeringsorganisatie van de provincie. Procesmanagement is daarbij erg belangrijk. De projectmanager heeft ook veel direct contact met de provincie over de voortgang van herstructurering.

5.2.4. Data interpretatie

De coderingen en interviews leveren een grote hoeveelheid informatie op die verwerkt moet worden. Het is belangrijk om dit empirisch materiaal op een gestructureerde manier te verwerken en te interpreteren. Zowel voor de coderingen als de interviews is het belangrijk om de onderzoeksresultaten zorgvuldig op te schrijven en te definiëren. In hoofdstuk 8 van de onderzoeksresultaten is daarom onderscheid gemaakt in drie delen. Het eerste deel gaat over de invulling van de regierol in het *beleid* van de provincie. Het gaat dan voornamelijk om een vergelijking tussen de (1) afspraken in het Convenant, (2) de theorie over regie en (3) de provinciale beleidsdocumenten. In dit deel van de onderzoeksresultaten zullen met name de resultaten uit het coderen gebruikt worden. In dit deel zal het dus vooral gaan om de vraag: welke houding willen we als provincie aannemen in het speelveld? De rolopvatting en regiestijl, zoals beschreven in beleidsdocumenten, staan daarbij centraal.

In het tweede deel van de onderzoeksresultaten gaat het over de invulling van regierol in de *praktijk* door de provincie. Het gaat dan om een vergelijking tussen rol zoals deze is verwoord in het (1) beleid en (2) de ervaringen in de praktijk. Aan de hand van de drie inhoudelijke aspecten zal de regierol beoordeeld worden. De inhoudelijke aspecten zijn: regionale samenwerking, prioriteren en herstructureren. In dit deel van de onderzoeksresultaten gaat dus niet om welke houding de provincie wenst aan te nemen, maar om hoe de rol van de provincie er daadwerkelijk uit ziet in de praktijk. De semigestructureerde interviews vanuit de verschillende perspectieven dragen daar aan bij. De betrouwbaarheid van deze onderzoeksmethode is niet gegarandeerd omdat een andere onderzoeker niet per definitie tot dezelfde conclusies komt met de semigestructureerde interviews. Aan de andere kant wordt een kwalitatief onderzoek gekenmerkt door openheid en flexibiliteit waarbij sprake is van een veranderende context (Saunders et al, 2012). Het is dus niet realistisch om te verwachten dat een andere onderzoeker tot dezelfde onderzoeksresultaten zal komen. Daarnaast kent het onderzoek door

de semi- gestructureerde interviews een hoge validiteit. Door het open karakter van de dataverzameling en de benadering van het onderwerp vanuit meerdere perspectieven ontstaat een hoge interne validiteit. Door dit open karakter is de externe validiteit niet zo hoog. De uitkomsten van het onderzoek gaan in mindere mate op in andere omstandigheden en voor andere provincies. De uitkomsten van het onderzoek zijn dus niet generaliseerbaar, maar bieden uiteraard wel inzicht in de rol van de provincie als regisseur van de bedrijventerreinenmarkt op regionaal niveau.

In het derde en laatste deel van de onderzoeksresultaten zullen de regiecomponenten, zoals uitgebreid besproken in hoofdstuk 4, gebruikt worden om de invulling van de regierol door de provincie te beoordelen. De resultaten uit het eerste en tweede deel zullen gebruikt worden om de regierol als geheel te beoordelen. Hierbij zullen de zowel theorie, convenant, beleid en praktijk vergeleken worden.

5.3. Operationalisering

De operationalisering vormt de overgang van de theorie naar het empirisch onderzoek. In dit onderzoek bestaat het uit twee onderdelen, namelijk de theoretische definities en de operationele definities. De theoretische definities zijn in deel 2 van het theoretische kader (H4) uitgebreid toegelicht. In tabel 12 zijn de belangrijkste aspecten nogmaals weergegeven:

Regiecomponenten	▪ Overzicht over de situatie ▪ Verantwoording over geheel afleggen ▪ Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten ▪ Organiseren van samenwerking
Inhoudelijke aspecten	▪ Regionale samenwerking ▪ Prioriteren in plannen en projecten ▪ Organiseren van uitvoeringsorganisatie
Procesaspecten	▪ Openheid in proces ▪ Behoud van kernwaarden ▪ Voldoende voortgang ▪ Behoud inhoudelijke kwaliteit

Tabel 12: Operationalisering (Bron: *Eigen bewerking*)

De operationele definities zijn opgenomen om duidelijk te maken wat er onder begrippen wordt verstaan in de context van dit onderzoek. Hieronder zijn de definities opgenomen:

❖ *Bedrijventerrein*

Zoals gehanteerd binnen het IBIS en in het Convenant Bedrijventerreinen: een terrein van minimaal 1 hectare bruto dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, industrie en commerciële en niet-commerciële dienstverlening. Onder de beschrijving vallen daarmee ook (delen van) bedrijven terreinen die gedeeltelijk bestemd zijn en geschikt zijn voor kantoorgebouwen. De volgende terreinen vallen er niet onder: terrein voor grondstoffenwinning, olie- en gaswinning, terrein voor water winning, terrein voor agrarische doeleinden, terrein voor afvalstort en terreinen met laad- en/of loskade langs diep vaarwater toegankelijk voor grote zeeschepen.

❖ *Regio*

Zoals gedefinieerd in het Convenant Bedrijventerreinen: Een groep gemeenten in het kader van bedrijventerreinenbeleid

❖ *Regionale samenwerking*

Zoals gedefinieerd in het Convenant Bedrijventerreinen: Het in een regio onderling afstemmen en samenwerken in het gebied van bedrijventerreinenbeleid.

❖ *Herstructurering*

Het uitvoeren van een facelift, (zware) revitalisering, herprofilering en transformatie.

❖ *Herstructureringsopgave*

Het aantal hectares dat moet worden aangepakt door (zware) revitalisering en herprofilering. De facelift en transformatie worden door het Convenant Bedrijventerreinen niet meegenomen in de herstructureringsopgave. In dit onderzoek zal hier daarom ook vanuit gegaan worden.

❖ *Beleidsvrijheid*

De vrijheid die decentrale overheden hebben om zelf het beleid vorm te geven. De vrijheid heeft betrekking op de invulling van een wettelijke verplichting (medebewind), of de invulling van hun algemene bestuursstaak (autonomie).

❖ *Rolopvatting*

De manier waarop een actor zijn eigen rol opvat en daarmee een bepaalde positie in het proces inneemt. In dit onderzoek ligt het accent op de rol van de regisseur waarbij sprake is van een bepaalde sturingsvorm of regieopvatting.

❖ *Regie*

Een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.

❖ *Regisseur*

De actor die verantwoordelijk is voor de sturing van het geheel en daarbij verschillende rolopvattingen kan hebben bij het voeren van de regie. In dit onderzoek worden vier verschillende typen regisseurs onderscheiden.

❖ *Inhoudelijke aspecten*

Het beschouwen van beleid vanuit inhoudelijk perspectief, waarbij het gaat om wat dat men wil bereiken.

❖ *Procesaspecten*

Het beschouwen van beleid vanuit procesmatig perspectief, waarbij het gaat om de manier hoe men iets wil bereiken.

Hoofdstuk 6 – De regie-afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen bekeken vanuit theoretisch perspectief

6.1. Theorie en praktijk

In hoofdstuk 4 waar het begrip regie vanuit theoretisch perspectief is beschouwd blijkt dat regie in verschillende vormen tot uiting kan komen. Verschillende registijlen en regietypen komen in de wetenschappelijke literatuur over regie naar voren. In het tweede deel van het theoretisch kader zijn verschillende aspecten en componenten van regie beschreven waarmee het begrip te operationaliseren is. Het belangrijkste onderscheid dat daarbij gemaakt wordt is dat tussen inhoudelijke- en procesaspecten van regie. Om in de analyse van de cases de regie te beoordelen is het belangrijk om de besproken theoretische opvattingen te zien in het licht van het Convenant Bedrijventerreinen. In dit hoofdstuk zal in dat kader de vergelijking tussen de theorie over regie en de afspraken in het Convenant gemaakt worden. Centraal staat daarbij de interpretatie van regie zoals beschreven in de afspraken in relatie tot de theoretische opvattingen. Hieruit zal blijken op welke punten activiteiten in het Convenant overeenkomsten vertonen met de theorie, maar ook waar de verschillen optreden. De vergelijking geeft dus aan op welke manier de theorie vertaald kan worden naar de praktijk en tot welke activiteiten dat leidt als het gaat over het voeren van regie.

Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de verschillende afspraken van het Convenant Bedrijventerreinen in relatie tot regie zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht. In dit hoofdstuk zullen de afspraken beschouwd worden vanuit het theoretisch perspectief. De verschillende passages uit het Convenant zijn ingekaderd en zullen telkens toegelicht worden vanuit theoretisch perspectief.

Considerans 7.

Provincies zijn de regisseur van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid (voor zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen), stellen hiervoor de provinciale beleidskaders vast in hun structuurvisies en hanteren indien nodig hun juridisch instrumentarium op basis van de Wet ruimtelijke ordening.

De invulling van de regierol wordt hier beschreven als het stellen van beleidskaders en indien nodig het hanteren van het juridisch instrumentarium. De registijl die hier het beste bij lijkt te passen is de passief sturende registijl. Het kan gaan om het faciliteren of om het in zekere zin tegenhouden van een initiatief, maar ook om het afstemmen van processen met eigen beleidsdoeleinden. De regisseur stelt dus de kaders vast en laat de spelers toe. De structuurvisie zou dus de beleidskaders moeten geven waarin initiatieven tot uiting kunnen komen. De Wet ruimtelijke ordening kan daarbij echter een beperking vormen. In Considerans 7 is aandacht voor zowel beleidsmatige regie als ruimteregie. De structuurvisie is een voorbeeld van beleidsmatige regie omdat de en sprake is van een visie op wat nodig 'is' of wordt 'geacht' bij het betreffende vraagstuk. De inhoud van het beleid staat dus centraal. De Wet ruimtelijke ordening is een voorbeeld van ruimteregie, omdat het gaat om de invulling van de ruimte in lijn met vergunningen, verordeningen en juridische instrumenten. Binnen dit onderzoek zal de focus liggen op beleidsmatige en procesregie omdat ruimteregie bij bedrijventerreinen vaker een taak voor de gemeente is. In het volgende artikel staan enkele algemene afspraken met betrekking tot herstructureringsprogramma's en regionale samenwerking.

Artikel 2: Algemene afspraken

Artikel 2.a.

Provincies vertalen de afspraken en uitgangspunten in dit convenant in een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Artikel 2.b.

Provincies regisseren het bedrijventerreinenbeleid door middel van de in onderdeel a benoemde structuurvisie en bijbehorend juridisch en financieel instrumentarium. Aanvullend daarbij gebruiken de provincies de provinciale herstructureringsprogramma's om de uitvoering van de herstructureringsopgave te regisseren.

Artikel 2.c.

Provincies voeren in de vertaling deze afspraken en uitgangspunten, in samenwerking met (samenwerkende) gemeenten een regiospecifiek bedrijventerreinenbeleid.

Evenals in Considerans 7 is er in artikel 2 aandacht voor de structuurvisie en de Wro. De provincies dienen de afspraken en uitgangspunten uit het Convenant zelf te vertalen. Hieruit blijkt de vrijheid die provincies hebben als het gaat om het ontwikkelen van beleid voor de herstructureringsopgave. In deel b worden daarnaast de provinciale herstructureringsprogramma's genoemd die nodig zijn om de uitvoering van de herstructureringsopgave te regisseren. Als het gaat om het regisseren van de herstructureringsopgave is het onderscheid dat Proper et al (2004) maken relevant. De vier verschillende regietypen op basis van 'eigen script' en 'doorzettingsmacht' horen daarbij. Kijkend naar de herstructureringsopgave op provinciaal niveau kent de provincie in de vorm van een structuurvisie en een herstructureringsprogramma een 'eigen script'. De provincie kan dus een eigen koers uitzetten in de aanpak van herstructurering. De tweede variabele 'doorzettingsmacht' geeft aan in welke mate de regisseur andere relevante partijen zijn wil op kan leggen. In het geval van de herstructureringsopgave kent de provincie geen 'doorzettingsmacht' omdat een regiobestuur of gemeente niet gedwongen kan worden om mee te werken aan het beleid. Echter, kan de provincie op communicatief rationele basis wel partijen overtuigen om gezamenlijk een bepaalde koers te varen. Afgaande op de afspraken in het Convenant sluit de visionaire regisseur hier het meeste op aan. Het belangrijkste uitgangspunt is dus het ontwikkelen van een eigen visie op een probleem. Overtuigingskracht is vervolgens nodig om tot compromissen te komen en daarmee een deel van de beleidsvrijheid over te dragen op andere partijen.

In artikel 2.c. is er ook aandacht voor de samenwerking met gemeenten om tot een regiospecifiek bedrijventerreinenbeleid te komen. Het regiospecifieke heeft betrekking op het benutten van de kwaliteiten en kansen binnen een bepaalde regio. Eerder is al aangegeven dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale markt is waar tal van economische processen zich afspelen. Samenwerking op regionaal niveau is daarbij dus belangrijk. Bij regionale samenwerking op de markt voor bedrijventerreinen is het belangrijk om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden (Ecorys, 2008). Het beleid dat op het regionale niveau is gericht, moet het kader bieden waarin de uitvoering kan plaatsvinden.

Artikel 3: Regionale samenwerking

Artikel 3.c.

Provincies zorgen voor de afstemming tussen regio's op basis van regulier overleg. Desgewenst kunnen provincies hiervoor een platform creëren.

Artikel 3.e.

Provincies nemen regionale samenwerking op als provinciaal belang in hun structuurvisie.

Artikel 3 gaat in zijn geheel over regionale samenwerking tussen gemeenten en andere partijen. Dit geeft aan welke belang er gehecht wordt aan de regionale samenwerking. De regierol van de provincie bestaat voor een groot deel uit het zorgen voor afstemming tussen regio's. De afstemming moet

Artikel 4: Behoefteraming, ruimtelijke planningsopgave, planning en planologische realisatie van bedrijventerreinen 2010-2020

Artikel 4.c.

Provincies maken samen met gemeenten de provinciale behoefteraming incl. een (indicatieve) vertaling naar regio's waarbij zij de landelijke behoefteraming nemen als randvoorwaarde, maar waarbij er ruimte is voor regio's om daar binnen gemotiveerd af te wijken.

Artikel 4.d.

Regionaal samenwerkende gemeenten komen in samenwerking met provincies tot een regionale planning inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in die regio.

Artikel 4.h.

Provincies en samenwerkende gemeenten hebben regulier een gesprek over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op regionaal niveau.

gebeuren op basis van regulier overleg of door het creëren van een platform. Er is niet aangegeven hoe een dergelijk platform er uit hoort te zien. Als het gaat over de procesaspecten van regie dan is het belangrijk regulier overleg te voeren. Een open houding van de provincie is belangrijk omdat de provincie gemeenten niet kan dwingen overal aan mee te werken. Het is dus belangrijk om draagvlak te creëren voor de visie van de provincie. Ook de voortgang is gebaat bij regulier overleg, omdat partijen zich later in het proces dan niet zo snel dwars kunnen liggen. (De Bruijn et al, 2008).

Een belangrijk onderdeel van de herstructureringsopgave is het maken van keuzes over wel of niet te herstructureren bedrijventerreinen. Ook behoefteramingen voor nieuwe terreinen zijn een onderdeel van de herstructureringsopgave. Het maken van deze scherpe keuzes is in de theorie beschreven als prioriteren. Hierbij gaat het om het maken van strategische keuzes voor het efficiënt en effectief aanpakken van de juiste verouderde bedrijventerreinen op het juiste moment (Van Limpt, 2008). Belangrijk bij het plannen, faseren en segmenteren is het kiezen voor bepaalde gezamenlijke ambities. Op basis van deze ambitie of visie kan vervolgens geprioriteerd worden op projectniveau.

Artikel 8: Monitoring

Artikel 8.d.

Provincies verzamelen elk jaar de benodigde gegevens bij gemeenten om de uitgifte, het aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen in IBIS te kunnen monitoren.

Het laatste artikel dat van toepassing is op de provincie gaat over het monitoren van de stand van de bedrijventerreinenmarkt. Belangrijk bij het sturen op procesaspecten is het waken over de inhoudelijke kwaliteit. Te veel aandacht voor het proces kan ten koste gaan van de inhoudelijke elementen. Het monitoren van de resultaten is dus nodig om niet in het proces te blijven hangen, maar ook geconfronteerd te worden met de daadwerkelijke resultaten.

De koppeling tussen de theorie en het Convenant vertoont veel overeenkomsten. Echter, moet wel opgemerkt worden dat de afspraken in het Convenant vrij algemeen van aard zijn en dat het theoretisch kader meerdere aspecten van regie aan het licht heeft gebracht. Het is daarom nog interessanter om te kijken op welke manier de provincie deze vrijheid in het voeren van regie invult.

6.2. Regiecomponenten

Een belangrijk onderdeel van het theoretisch kader dat nog niet besproken is in dit hoofdstuk zijn de regiecomponenten (Propper et al, 2004) voor het meten van regie. De regiecomponenten worden gevormd door een aantal indicatoren waarmee de 'kwaliteit' van de regievoering gemeten kan worden. De vier componenten zullen besproken worden aan de hand van de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen. In de onderzoeksresultaten zullen de regiecomponenten opnieuw gebruikt worden om de regierol van de provincies te beoordelen.

Component 1: overzicht over de gehele situatie

Een goed en omvattend beeld van de situatie is belangrijk voor een regisseur. In de afspraken komt dit ook een aantal keer expliciet naar voren. In artikel 4.c wordt bijvoorbeeld gesproken over een behoefteraming die moet leiden tot planning, fasering en segmentering. De provincie wordt dus geacht actoren te bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie. Ook artikel 8.d. over het monitoren draagt bij aan het verkrijgen van overzicht over de situatie. Duidelijk is dat component 1 naar voren komt in de afspraken zowel in de voorbereiding als de monitoring.

Component 2: verantwoording over het geheel afleggen

De tweede component voor het meten van regie is het afleggen van verantwoording over het geheel. In de afspraken komt deze component minder duidelijk naar voren dan de vorige component. De reden hiervoor is dat verantwoording vaak niet nodig is omdat regionale samenwerking het uitgangspunt is. Het creëren van een platform voor overleg kan dan dienen als mogelijkheid om het handelen van de provincie te verantwoorden, maar ook om het tonen van commitment of betrokkenheid.

Component 3: het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel

Het uitzetten van de beleidslijnen komt expliciet naar voren in de afspraken van het Convenant. In Considerans 7 is opgenomen dat provincies de provinciale beleidskaders opnemen in hun structuurvisie. Ook het gebruiken van provinciale herstructureringsprogramma's draagt bij aan het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren. Deze component komt dus duidelijk naar voren in de verschillende beleidsdocumenten zoals benoemd in de afspraken.

Component 4: het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel

De laatste component gaat over het samenwerken van actoren binnen de gestelde kaders. Zoals eerder genoemd is regionale samenwerking een belangrijke pijler in het convenant. Het mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren van actoren vraagt meer dan het voeren van regulier overleg. In het convenant wordt niet ingegaan op de manier waarop deze samenwerking succesvol kan zijn. Provincies dienen hier dus een eigen invulling aan te geven.

Nu het Convenant Bedrijventerreinen besproken is in het licht theoretische opvattingen over regie kan geconcludeerd worden dat het Convenant op hoofdlijnen aangeeft wat er van de regisseur verwacht wordt, maar dat de invulling hiervan aan de provincie is. De manier waarop de regionale samenwerking vormgegeven wordt, de uitvoering eruit ziet of op welke manier het beleid gethematiseerd wordt is niet opgenomen in het Convenant. Het analyseren van het provinciaal beleid geeft dus inzicht op welke manier de provincies deze beleidsvrijheid oppakken en in hoeverre er sprake is van een regisseur in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen.

Hoofdstuk 7 – Casusbeschrijvingen

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zullen beide cases geïntroduceerd worden aan de hand van verschillende aspecten van het beleid. De casusbeschrijvingen vormen de opmaat tot de onderzoeksresultaten in het volgende hoofdstuk.



Figuur 11: Opbouw onderzoek (Bron: Eigen bewerking)

Zoals in het methodologisch hoofdstuk al benoemd gaat het om de provincies Gelderland en Noord-Brabant als casus. Beide provincies kennen een grote herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen en streven ernaar om samen met andere overheden en marktpartijen hier een goede invulling aan te geven. De provincies in Nederland zijn actief op verschillende terreinen. Voor veel mensen is het werk van de provincie minder bekend dan het werk van de Rijksoverheid of gemeenten. Provincies zijn onder andere actief op het gebied van ruimtelijke ordening, infrastructuur, economie en natuur (IPO, 2005). Daarbij hoort ook de ontwikkeling van een eigen provinciale visie. Daarnaast is de provincie ook toezichthouder van gemeenten, dat kan gaan over financieel toezicht of over toezicht op wettelijke bevoegdheden. Binnen het thema bedrijventerreinen richt de provincie zich met name op afstemming van vraag en aanbod van bedrijventerreinen. Herstructurering is daar een belangrijk onderdeel van.

In de casusbeschrijvingen zullen ter introductie verschillende aspecten besproken worden die betrekking hebben op de provinciale aanpak van herstructurering. Allereerst zal er een beeld geschetst worden van de provincie in het algemeen en de verschillende regio's die de provincie onderscheidt. Vervolgens zal het kader van de verschillende provinciale beleidsdocumenten bekeken worden. Ten slotte zullen de herstructureringsopgave en de uitgangspunten van de provincie besproken worden. Nogmaals, dit hoofdstuk gaat niet zozeer in op de regierol van de provincie maar vormt een opmaat voor het volgende hoofdstuk.

7.2. Provincie Gelderland

7.2.1. Algemene casusbeschrijving

De provincie Gelderland maakt zich sterk voor het behoud van goede en aantrekkelijke bedrijventerreinen. De provincie ziet het als haar taak om samen met gemeenten en ondernemers de werkgelegenheid binnen de provinciegrenzen te behouden. De provincie geeft een actieve invulling aan de afspraken zoals die in het Convenant Bedrijventerreinen zijn afgesproken. Met de 'Gelderse Aanpak' is in 2009 gekozen voor: *“een verantwoorde planning van nieuwe bedrijventerreinen in combinatie met een slagvaardige aanpak van verouderde bedrijventerreinen”* (Provincie Gelderland, 2010b, p.3). Gelderland telt ongeveer 6500 hectare bedrijventerrein, waarvan in de periode 2009-2013 met het Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen ongeveer 1000 hectare aangepakt is.

De bedrijventerreinenmarkt is een regionale markt en daarom is het belangrijk dat gemeenten op regionale schaal samenwerken bij het plannen en programmeren van bedrijventerreinen. In Gelderland wordt er onderscheid gemaakt tussen zes regio's namelijk:

- De Stadsregio Arnhem Nijmegen
- Achterhoek
- Noord-Veluwe
- Food Valley
- Rivierenland
- Stedendriehoek

Over de planning en programmering van nieuwe bedrijventerreinen maakt elke regio afspraken met de provincie. De afspraken gaan onder andere over: de confrontatie vraag-aanbod, regulering aanbod, segmentering, herstructurering, grondprijsmethodiek, toepassing van de ladder voor duurzaam ruimtegebruik en monitoring. De provincie is nodig als bemiddelaar om op regionale schaal tot afstemming van vraag en aanbod te komen, zowel kwantitatief als kwalitatief (Provincie Gelderland, 2008). Het aanbod van type bedrijfslocaties moet dus voldoende zijn, maar tegelijkertijd moet dat aanbod ook aansluiten op de vraag van ondernemers. De zes regio's stellen op basis van de gemaakte afspraken het Regionale Programma Bedrijventerreinen (RPB) op dat jaarlijks besproken en eventueel aangepast wordt.

7.2.2. *Blik op beleidsdocumenten*

In deze subparagraaf zullen de belangrijkste uitgangpunten en kaders van het provinciale beleid besproken worden vanaf het moment dat het Convenant Bedrijventerreinen afgesproken is. Het gaat dus om een algemene blik op de relevante beleidsdocumenten.

Het startpunt van de huidige actieve rol van de provincie in het bedrijventerreinenbeleid ligt in de nota 'Slimmer sturen, sneller schakelen' uit 2008. In lijn met het Convenant Bedrijventerreinen loopt de aanpak van Gelderland langs drie lijnen. De eerste lijn is het maken van regionale afspraken met regio's over de planning en programmering van bedrijventerreinen in combinatie met herstructurering van bestaande terreinen (Provincie Gelderland, 2008). De tweede lijn in de nota was het opstellen van een regionale investeringsagenda voor de financiële inzet van de provincie. De derde lijn ten slotte was het investeren in een efficiëntere aanpak herstructurering, met hulp van het Aanjaagteam herstructurering (A-team).

Halverwege 2010 hebben de Staten de structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties vastgesteld. De lijn uit de nota Slimmer sturen, sneller schakelen is middels de structuurvisie geformaliseerd. In de structuurvisie is het uitgangspunt dat er niet zomaar nieuwe terreinen aangelegd worden, voordat er gekeken is naar de mogelijkheden op bestaande terreinen. In iedere regio zijn daarom concrete regionale afspraken gemaakt over de planning- en programmering van nieuwe terreinen, maar ook over de regionale herstructureringsopgave, kwaliteit op bestaande terreinen en goede monitoring. De regionale afspraken zijn opgenomen in de zojuist besproken Regionale Programma's Bedrijventerreinen (RPB's) en vormen de regionale uitwerking van de structuurvisie bedrijventerreinen.

In 2010 is ook het Provinciaal Herstructureringsprogramma (PHP) 2009-2013 opgesteld. Het PHP is opgesteld conform de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen en is onderdeel van de herstructureringsaanpak van Gelderland. Het programma bevat een inventarisatie van herstructureringsprojecten die gemeenten tot en met 2013 wilden uitvoeren. De projectenlijst in het PHP is voor de provincie een voorwaarde om voor een eventuele provinciale ondersteuning in kennis of geld in aanmerking te komen (Provincie Gelderland, 2010b, p.3). De provincie heeft toen afgesproken dat er t/m 2013 800 hectare aan herstructurering in uitvoering zou worden gebracht. Het Rijk droeg hier aan bij met 12.5 miljoen euro voor projecten die toen in de planvormings- en financieringsfase zaten.

In de Ruimtelijke Verordening Gelderland, die op 27 juni 2012 door de Staten is vastgesteld, is het beleid uit de structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties opgenomen. Goedkeuring van een bestemmingsplan waar het gaat over bedrijventerreinen mogen niet in strijd zijn met de regionale afspraken uit de RPB's. De regionale afspraken die gemeenten zijn overeengekomen, kennen via de verordening dus een juridische verankering. In mei 2013 is het accent van het Gelderse bedrijventerreinenbeleid verschoven van het opknappen van hectares naar het oplossen van knelpunten van bedrijven. De Bedrijventerreinen Agenda 2020 bevat verschillende uitgangspunten voor deze nieuwe aanpak van de provincie. Belangrijkste is dat de ondernemer centraal gesteld wordt, er wordt gewerkt in partnerschappen en waar mogelijk worden middelen revolverend ingezet (Provincie Gelderland, 2013).

7.2.3. Doelstellingen en resultaten tot op heden

Vanaf het moment dat de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen ondertekend waren zijn er verschillende beleidsprocessen op gang gekomen. In de vorige subparagraaf is al een blik geworpen op die beleidsdocumenten. Daarbij zijn ook afspraken gemaakt over het aantal hectare te herstructureren bedrijventerrein en over het aantal plannen dat geschrapt moet worden. Voor de periode 2009-2013 bedroeg de herstructureringsopgave 490 bruto hectare bedrijventerrein. Het gaat dan om plannen waarvoor op dat moment al plannen waren voor ingrepen. Bij het bepalen van de provinciale bijdrage is het voldoen aan criteria voor de Gelderse Aanpak belangrijk. De criteria waren toen onder andere: de sterkte van de regionale samenwerking, betrekken van marktpartijen, inzet SER-ladder, verevening oud en nieuw (Provincie Gelderland, 2010b, p.13).

De Regionale Programma's Bedrijventerreinen die in de regio's worden samengesteld vormen voor de provincie de regionale bedrijventerreinenagenda op basis waarvan ieder jaar met de regio bestuurlijk overleg gevoerd wordt. Met de RPB's is t/m 2013 499 hectare aan plannen geschrapt en is 307 hectare 'on hold' gezet. Elke twee jaar wordt nogmaals gekeken of er behoefte is aan deze plannen. Naast het maken van afspraken met gemeenten in hectaren dragen de RPB's ook bij aan de politieke bewustwording dat regionale afstemming belangrijk is en dat terreinen van goede kwaliteit moeten zijn.

In 2012 constateerde De Rekenkamer dat het beleid van de provincie Gelderland goed in de steigers staat, maar dat de uitvoering onder druk staat (Rekenkamer Oost-Nederland, 2012). De Rekenkamer ziet een (mogelijk) spanningsveld tussen ruimtelijke en economische belangen. Kijkend naar de uitvoering van projecten in het kader van de PHP subsidie valt op dat de bijdrage van de provincie aan projecten met een relatief kleine omvang (tot € 1 mln.) procentueel gezien hoger is dan aan projecten

met een grote(re) omvang. Bij grote projecten is er dus sprake van een grotere multiplier door investeringen van andere partijen dan de provincie. In tabel 13 is de verdeling van provinciale subsidie naar projectomvang weergegeven:

Projectomvang	Aantal projecten	Totaal projectvolume	Totaal subsidie	% bijdrage provincie	Multiplier
€ 0 - € 1 mln.	8	€ 5.359.777	€ 2.912.633	54,3%	1,8
€ 1 - € 3 mln.	12	€ 21.944.425	€ 9.973.439	45,5%	2,2
€ 3 - € 10 mln.	6	€ 27.327.133	€ 10.785.000	39,5%	2,5
> € 10 mln.	4	€ 147.305.190	€ 20.400.000	13,9%	7,2
Totaal	30	€ 201.936.465	€ 44.071.072	21,8%	4,6

Tabel 13: Verdeling van provinciale subsidie naar projectomvang 2009-2013 (Bron: Provincie Gelderland, 2013, p.28)

Uit de tabel valt af te lezen dat de provincie betrokken is bij 30 herstructureringsprojecten die uitgevoerd of in uitvoering zijn. De totale provinciale bijdrage voor de projecten bedraagt € 44,1 miljoen euro, waarvan bijna de helft gaat naar projecten met een omvang van meer dan 10 miljoen euro. De gemiddelde multiplier voor deze projecten komt uit op 4,6 wat betekent dat er een investeringsvolume van € 157,9 miljoen van andere partijen is. Het gaat dan om investeringen van gemeenten, Rijk, EU, bedrijfsleven en zakelijke investeerders). Het meest opvallend is de grotere multiplier bij projecten met een grotere omvang (zie tabel 13).

7.3 Provincie Noord-Brabant

7.3.1. Algemene casusbeschrijving

De provincie Noord-Brabant heeft als uitgangspunt dat het aantrekkelijk moet blijven voor ondernemers om zich te vestigen in Noord-Brabant om zo tot de top van de Europese kennis- en innovatieregio's te blijven behoren (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p.3). Om dat te bereiken is voldoende en aantrekkelijke ruimte voor bedrijven nodig, voor vestiging en voor ontwikkeling. De provincie geeft hier als verantwoordelijke partij invulling aan in de Agenda van Brabant waarin het gaat over het regionale omgevingsbeleid vanuit een ruimtelijk economisch perspectief. In lijn met het Convenant Bedrijventerreinen is de provincie verantwoordelijk voor de regionale planning en programmering voor bedrijventerreinen en andere werklocaties. Brabant telt ongeveer 2700 aan verouderd bedrijventerrein, waarvan de herstructureringsopgave tussen 2009-2013 circa 1000 bruto hectare bedrijventerreinen bedroeg (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p.5).

De bedrijventerreinenmarkt is een regionale markt en daarom is het belangrijk dat gemeenten op regionale schaal samenwerken bij het plannen en programmeren van bedrijventerreinen. In Noord-Brabant wordt er onderscheid gemaakt tussen vier regio's, namelijk:

- Regio Noordoost Brabant
- Regio Zuidoost Brabant
- Regio Midden Brabant
- Regio West Brabant

Binnen de provincie Brabant is regionale samenwerking geen nieuw fenomeen. Gemeenten werken al jarenlang samen op vele terreinen. De afgelopen jaren is de samenwerking gericht op het bewerkstelligen van regionaal beleid met een stevige relatie tussen de nieuwe werklocaties en de opgave op de bestaande werklocaties (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p.18). Het doel is om regionale afspraken te maken over deze koppeling tussen oud en nieuw, het regelen van de bekostiging en de organisatie van de uitvoeringsorganisatie. Voor de vier regio's zijn er daarom Regionale Herstructureringsprogramma's gemaakt waar onder andere een selectie van terreinen te vinden is die financiële ondersteuning kunnen krijgen.

7.3.2. Blik op beleidsdocumenten

In deze subparagraaf zullen de belangrijkste uitgangspunten en kaders van het provinciale beleid besproken worden vanaf het moment dat het Convenant Bedrijventerreinen afgesproken is. Het gaat dus om een algemene blik op de relevante beleidsdocumenten.

Voordat de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen van kracht waren stond herstructurering al op de agenda van de provincie Noord-Brabant. In 2005 is de afdeling bedrijventerreinen binnen de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) opgericht. Daarnaast is ook de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB) opgericht. De BHB vormde een samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Brabant en de BOM voor het herstructureren van bedrijventerreinen. Volgens de provincie is het daarnaast zaak om de regionale samenwerking die al een aantal jaren loopt, te versterken en minder vrijblijvend te maken (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p.7).

Het provinciaal herstructureringsprogramma (PHP) bestaat uit een korte en een lange termijn programma. Het korte termijn programma van 2009-2013 richtte zich op een lijst van (lopende) projecten. Voor het lange termijn programma 2014-2020 zullen de regionale herstructureringsprogramma's de basis vormen. Het lange termijn programma is dus gericht op het komen tot afspraken om regionaal niveau. Die afspraken komen tot stand binnen de bredere Regionale Agenda Werken vanuit de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p.8).

De structuurvisie ruimtelijke ordening van de provincie is in 2010 vastgesteld en geeft de hoofdlijnen van het provinciaal ruimtelijk beleid tot 2025, met een doorkijk naar 2040. Voor herstructurering is het voorkomen van veroudering door terreinen kwalitatief 'up to date' te houden een belangrijke pijler. Daarnaast is herstructurering van verouderde bedrijventerreinen een manier om invulling te geven aan de ruimtebehoefte waarbij sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik. De provincie heeft voor de periode 2009-2013 circa 38.7 miljoen euro gereserveerd voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p.28).

7.3.3. Doelstellingen en resultaten tot op heden

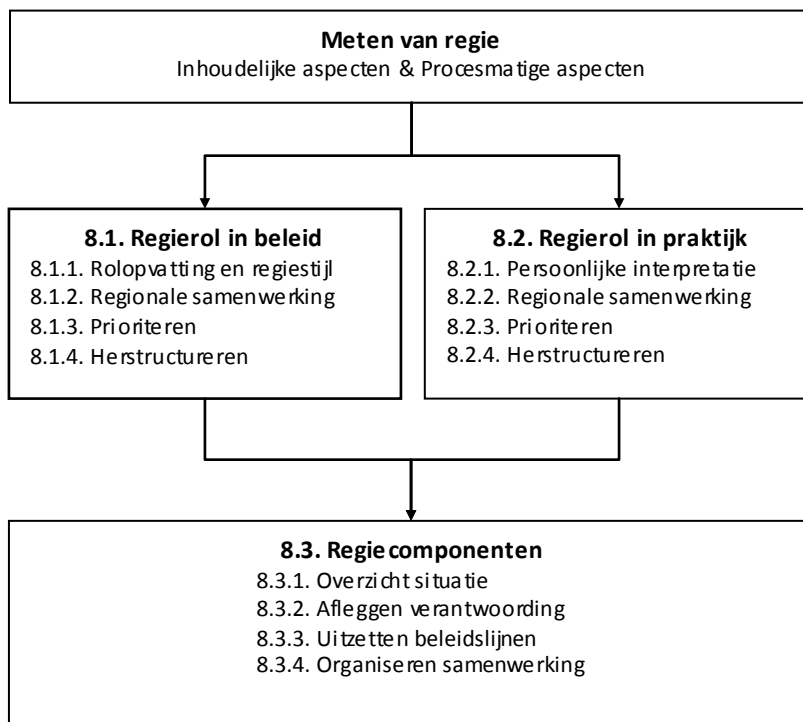
Het Convenant Bedrijventerreinen heeft voor de provincie Noord-Brabant geleid tot een nieuwe kijk op de aanpak van herstructurering. De provincie Brabant heeft vanaf het begin duidelijk gekozen voor een korte termijn programma en een lange termijn programma. De 1000 hectare die in de periode 2009 t/m 2013 geherstructureerd zou moeten worden is gebaseerd op de doelstellingen van de

BOM/BHB om in de periode 2005 t/m 2015 minimaal 1795 hectare geherstructureerd te hebben. Dit korte termijn programma is bedoeld om ‘de basis op orde’ te krijgen en te houden (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p.11). De rol van de provincie wordt als volgt omschreven in de strategie bedrijventerreinen (2010b, p.12): *“De provincie onderzoekt, ontsluit of geeft opdracht om kennis, informatie en gegevens in te brengen die relevant zijn bij de ontwikkeling van werklocaties.”* Naast deze faciliterende rol stuurt de provincie ook op provinciale belangen. In januari 2014 is de nieuwe subsidieregeling voor herstructurering geopend. In mei 2014 zijn hiervoor de eerste herstructureringswerkzaamheden gestart.

De provincie Noord-Brabant heeft de doelstellingen als het gaat om het aantal geherstructureerde bedrijventerreinen ruim gehaald. De provincie en de BHB zijn hier tevreden over, maar beseffen ook dat het leveren van kwaliteit steeds belangrijker wordt. Het aantal hectaren dat geherstructureerd is zegt weinig over de economische betekenis die wordt gegeven. De provincie gaat zich daarom ook meer richten op het economische belang van terreinen. Dit sluit aan bij de lijn die is gekozen in het lange termijn programma (Provincie Noord-Brabant, 2010a).

Hoofdstuk 8- De onderzoeksresultaten

In het vorige hoofdstuk is het beleidskader van beide cases kort geschetst waarbij het met name ging over beleidsstukken, doelstellingen en resultaten t/m 2013. De analyse van de regierol van de provincie is daarbij nog niet aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten m.b.t. de regierol van de provincie uitgebreid toegelicht worden. Centraal in de analyse staat de vraag in hoeverre de provincies regie voeren op zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. In onderstaand analysekader (figuur 12) is weergegeven op welke manier de analyse is opgebouwd en welke theorie daaraan ten grondslag ligt. De indeling van de paragrafen is hierin ook opgenomen.



Figuur 12: Analysekader + paragrafen (Bron: Eigen bewerking)

Bij het meten van regie is het belangrijk om onderscheid te maken tussen procesmatige aspecten en inhoudelijke aspecten. De procesmatige aspecten van regie worden onderscheiden op basis van de vier kernelementen van een proces zoals beschreven door De Bruijn et al. (2008). De inhoudelijke aspecten van herstructurering zijn in het theoretisch kader benoemd als: regionaal samenwerken (*organiseren*), prioriteren (*kiezen*) en herstructureren (*uitvoeren*). Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de invulling van de regierol door de provincies wordt in de analyse onderscheid gemaakt tussen de regierol in *beleid* en de regierol in *praktijk*. Bij de regierol in beleid zal met name de rol zoals in de beleidsdocumenten beschreven centraal staan. Het gaat dan om de vraag op welke manier de provincie de afspraken zoals in het Convenant Bedrijventerreinen interpreteert en vertaalt naar beleid op papier. De regierol in de praktijk kijkt verder dan de beleidsdocumenten en richt zich meer op de uitvoering van de afspraken op papier. Het gaat dan dus meer om de samenwerking tussen en communicatie met andere actoren.

De resultaten uit de analyse van de *regierol in de praktijk* en de *regierol in beleid* zullen vervolgens gebruikt worden om invulling te geven aan de vier regiecomponenten. Aan de regiecomponenten van

Propper et al (2004, p.17) kan de feitelijke invulling van de regierol worden afgemeten. Aan de hand van verschillende activiteiten kan de kwaliteit van de regievoering gemeten worden. Het gaat om activiteiten die de regisseur geacht wordt te doen. Propper et al (2004, p.17) formuleren het als: *“de geregisseerden aanvaarden of accepteren deze activiteiten van de regisseur (gegeven het feit dat zij de regisseur als zodanig aanvaarden).”* Kortom, de analyse laat zien in hoeverre de provincies invulling geven aan de regiecomponenten. Voor de duidelijkheid: het gaat het niet om een kwantitatieve beoordeling maar om een kwalitatieve op basis van activiteiten en handelingen van de provincie.

8.1. Invulling regierol in beleid

In het Convenant Bedrijventerreinen is afgesproken dat de provincie de regisseur is van het bedrijventerreinenbeleid op het regionale niveau. Verschillende regieafspraken uit het Convenant Bedrijventerreinen komen tot uiting in de provinciale beleidsdocumenten. In hoofdstuk 3 zijn deze afspraken uitgebreid toegelicht en in hoofdstuk 5 zijn de regieafspraken bovendien bekeken vanuit theoretisch perspectief. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de invulling van die regierol in het *beleid* voor beide cases. Zoals gezegd zullen de drie inhoudelijke aspecten van regie in herstructurering de leidraad vormen voor de analyse. Deze aspecten zijn te karakteriseren als: *organiseren, kiezen en uitvoeren*. Bij ‘*organiseren*’ gaat het om het bij elkaar brengen van de verschillende actoren en dus om organiseren van regionale samenwerking. ‘*Kiezen*’ heeft te maken met het kiezen voor een bepaalde strategie waarbij scherpe keuzes gemaakt moeten worden, ook wel prioriteren genoemd. ‘*Uitvoeren*’ ten slotte gaat om het daadwerkelijk in de praktijk brengen van plannen en projecten. In dit onderzoek gaat het dan om herstructureren van bedrijventerreinen. Voordat ingegaan wordt op deze inhoudelijke aspecten zal eerst de rolopvatting en registijl van de provincie in algemene zin aan bod komen. Voor elk deelonderwerp zullen zowel Gelderland als Noord-Brabant besproken worden gevolgd door een korte vergelijking tussen beide. De analyse zal gedaan worden op basis van de gecodeerde beleidsdocumenten van beide provincies.

8.1.1. Rolopvatting en registijl

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende stijlen van regie onderscheiden. De rolopvatting van de provincie kan zich dus uiten in de vorm van verschillende registijlen. In deze paragraaf zal met behulp van de theoretische bevindingen van hoofdstuk 4 gekeken worden wat de rolopvatting en registijl van beide provincies is op basis van de beleidsdocumenten. Het gaat hier dus om een meer algemene houding van de provincie ten opzichte van de herstructureringsopgave.

Gelderland

De provincie Gelderland beschrijft in de Structuurvisie Bedrijventerreinen en Werklocaties, het Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2013 (PHP) en in de Bedrijventerreinen Agenda 2020 welke koers de provincie een aantal jaren geleden gekozen heeft en hoe deze er in de toekomst uit zou moeten zien. In het PHP 2009-2013 koos het provinciaal bestuur van Gelderland voor een actieve invulling. Hiervoor was van betrokken gemeenten en regio’s ‘bestuurlijke moed’ nodig. De taak van de provincie was het creëren van randvoorwaarden en het ondersteunen van gemeenten die samen willen werken. Kijken we naar de provincie Gelderland en de registijl dan is er zeer duidelijk sprake van een actief gezamenlijke registijl. De provincie heeft het initiatief genomen om de regionale samenwerking te verbeteren en te zorgen voor een effectievere uitvoering van herstructurering (Provincie Gelderland, 2010b, p.17). Bij het voeren van regie kan er ook sprake zijn van een gedwongen actieve houding wanneer de regisseur afhankelijk is van andere partijen om bepaalde

doelstellingen of ambities te bereiken. Uit de analyse van de beleidsdocumenten blijkt dat er veel aandacht is voor een regionale benadering en actieve samenwerking met gemeenten en regio's (zie bijlage 2). Hier valt op dat de provincie zich bewust is van het feit dat samenwerking met andere partijen noodzakelijk is om de gestelde doelstellingen te bereiken. In het PHP 2009-2013 heeft de provincie wel voorwaarden gesteld aan een provinciale bijdrage. Zo stelt de provincie: *"Regionale programmering is een belangrijk uitgangspunt voor provinciale bedragen aan de herstructurering, naast de opname van duurzaamheidsmaatregelen, parkmanagement en goede bereikbaarheid in een herstructureringsplan* (Provincie Gelderland, 2010b, p.10)." Als we kijken op het regionale niveau dan wordt duidelijk dat de provincie de doelstellingen alleen kan bereiken wanneer de regionale samenwerking tussen gemeenten op orde is. De koppeling van nieuwe uitleg met de aanpak van oude bedrijventerreinen is daarbij essentieel (Provincie Gelderland, 2010b, p.18).

Naast verschillende regiostijlen zijn er ook verschillende typen regisseurs. Het type regisseur wordt bepaald op basis van de aanwezigheid van doorzettingsmacht en het wel of niet volgen van een (eigen) script. Bij het regisseren van de herstructureringsopgave kent de provincie geen doorzettingsmacht omdat de uitvoering of medewerking van gemeenten niet afgedwongen kan worden. De provincie kent echter wel enkele juridische instrumenten om te kunnen sturen, maar kan gemeenten niet dwingen om bepaalde keuzes te maken. De provincie Gelderland kent dus geen doorzettingsmacht omdat het andere partijen niet eenzijdig haar wil kan opleggen. De provincie kan echter wel (bestemmings)plannen afwijzen wanneer deze niet passen in de provinciale beleidskaders. In het Convenant Bedrijventerreinen is ook opgenomen dat provincies *"... indien nodig hun juridisch instrumentarium op basis van de Wet ruimtelijke ordening hanteren."* In de theorie kwam ook naar voren dat een regisseur ook invloed kan uitoefenen op een andere manier, namelijk op communicatief rationele basis. Omdat de daadwerkelijke uitvoering van de opgave een taak en verantwoordelijkheid blijft van de gemeenten en de gevestigde bedrijven is er behoefte aan een partij die regionale samenhang stimuleert en faciliteert in de uitvoering. De provincie Gelderland probeert invulling te geven aan die rol. Het tweede criterium het wel of niet uitvoeren van een script. De provincie Gelderland is beleidsmatig erg bezig met de herstructurering maar je kunt je afvragen of hier een 'script' wordt gevolgd. Op regionaal niveau zou de je regionale programma's een script kunnen noemen omdat de afspraken bindend zijn voor gemeenten binnen een regio. De provincie noemt de regionale afspraken nodig om te komen tot een gezonde en moderne vastgoedmarkt op bedrijventerreinen. Op projectniveau hanteert de provincie geen script, maar worden plannen van gemeenten en bedrijven gefaciliteerd. Deze taak ligt bij OOST NV die de schakel vormen tussen de provincie en de uitvoering. Het regiotype van de provincie Gelderland op basis van bovenstaande criteria past het beste bij de visionaire regisseur. De visionaire regisseur 'schrijft' zijn eigen script, maar kent geen doorzettingsmacht. Overtuigingskracht is nodig om andere partijen mee te krijgen en te binden aan het script. De RPB's zijn een goed voorbeeld van de samenwerking tussen provincie, regio en gemeenten die nodig is om tot bindende afspraken te komen. Van doorzettingsmacht is dus geen sprake omdat bij herstructurering altijd sprake is van meerdere partijen die een belang hebben. De provincie als visionaire regisseur ontwikkelt dus een bepaalde visie en probeert andere partijen hierin mee te krijgen.

Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant beschrijft in de Strategie Bedrijventerreinen en Andere Werklocaties, het Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2013 (PHP) en in een tussenrapport van de Brabantse

Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB) welke koers de provincie gevaren heeft de afgelopen jaren en waar de accenten de komende jaren liggen. In het PHP 2009-2013 werd aangekondigd dat er *“...in de komende jaren stevig gewerkt wordt aan een omslag in het denken en handelen over het gehele werkveld van de werklocaties.”* Belangrijk daarbij dat planning en ontwikkeling van nieuwe en bestaande terreinen sterk aan elkaar gekoppeld is (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p.5). Voor de provincie is het uitgangspunt dat de regio's het zelf doen en de provincie de kaders aangeeft waarbinnen regio's tot afspraken kunnen komen, en waarbij duidelijk is welke instrumenten de provincie kan inzetten. Op het eerste oog lijkt dit op een passief sturende regiestijl. Echter, staat in het PHP 2009-2013 ook dat de provincie het als haar taak ziet om het proces van de regionale afstemming in de komende jaren samen met de regio's verder vorm te geven. Net als bij de provincie Gelderland is er dus sprake van een actief gezamenlijke regiestijl waarbij sprake is van een gedwongen actieve houding van de regisseur. De Strategie bedrijventerreinen en andere werklocaties (2010b) bepaalt de provinciale positie in de regionale overleggen tussen gemeenten. Belangrijk is dus om de betrokken partijen bij elkaar te brengen om van daaruit samen op te trekken. Uit de analyse van de beleidsdocumenten blijkt dat de provincie een erg groot verantwoordelijkheidsbesef kent en dat de provincie het belangrijk vindt om de ontwikkelingen in de regio duidelijk in kaart te brengen. Het verantwoordelijkheidsbesef blijkt uit de rol van bemiddelaar die de provincie aanneemt wanneer de samenwerking tussen gemeenten onvoldoende vorm krijgt (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p.13). Hieruit blijkt de proactieve houding die nodig is om bepaalde processen op gang te helpen door kennis en expertise te delen.

Bij de provincie Gelderland zagen we een visionaire regisseur die op basis van een heldere visie andere partijen probeerde te overtuigen om hierin mee te gaan. De provincie Noord-Brabant kent evenals Gelderland geen doorzettingsmacht omdat uitvoering of medewerking van gemeenten niet afgedwongen kan worden. Er is dus geen sprake van een beheersing- of uitvoeringsgerichte regisseur omdat hierbij sprake is van doorzettingsmacht. De provincie Brabant faciliteert niet alleen maar stuurt aan de hand van beleidsdocumenten op provinciale belangen (Provincie Noord-Brabant, 2010, p.12). Belangrijk instrument voor de provincie is de Verordening Ruimte, omdat hierin verschillende aspecten staan die juridisch bindend zijn voor gemeenten. Het gaat te ver om dit doorzettingsmacht te noemen omdat het gaat om provinciale randvoorwaarden waarbij gemeenten nog steeds ruimte hebben om eigen keuzes te maken. In bestemmingplannen dient dus verantwoording afgelegd te worden over de wijze waarop de regionale afspraken worden nagekomen. De tweede indicator is het wel of niet uitvoeren van een (eigen) script. Evenals in Gelderland kunnen de regionale afspraken gezien worden als een script waar in principe zo min mogelijk van afgeweken wordt. De provincie Noord-Brabant ziet interventie bovendien als een uiterst middel, omdat uitgegaan wordt van een constructieve samenwerking met haar partners (Provincie Noord-Brabant, 2010, p.13). De rol van de provincie Noord-Brabant past dus het beste bij een visionaire regisseur, omdat er sprake is van een script zonder dat er sprake is van doorzettingsmacht. Overtuigingskracht is nodig om andere partijen mee te krijgen en te binden aan het script. De verantwoordelijkheid voor herstructurering ligt namelijk bij de gemeenten en bedrijven. De verantwoordelijkheid van de provincie ligt in het organiseren van de regionale samenwerking en afstemming.

Vergelijking

- Zowel de provincie Gelderland als Noord-Brabant gaan uit van een actief gezamenlijke registijl in de herstructureringsopgave.
- Beide provincies zijn te typeren als een visionaire regisseur, waar doorzettingsmacht ontbreekt en er wel sprake is van een eigen visie.

Voor beide provincies is beschreven van welke rolopvatting, registijl en regietype er in algemene zin sprake is. Het blijkt dat beide provincies een actief gezamenlijke rolopvatting en registijl hanteren. De afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen geven voor een belangrijk deel richting aan deze actief gezamenlijke houding. Daarnaast kennen beide provincies ook een juridisch kader dat veel overeenkomsten vertoont. Het is daarom niet verwonderlijk dat beide provincies het beste passen bij een visionaire regisseur. Er is dus geen sprake van doorzettingsmacht maar wel van een eigen script. Voor beide provincies is overtuigingskracht dus belangrijk om partijen mee te krijgen in de provinciale visie. Procesaspecten, die later in dit hoofdstuk aan bod komen, zijn daarbij enorm belangrijk. Uit de beleidsstukken blijkt dat de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen opgepakt worden door de provincies, maar dat er tot 2014 nog weinig sprake was van een meer eigen/creatieve invulling van beleid.

8.1.2. Regionale samenwerking

De eerste belangrijke pijler in de aanpak van de herstructureringsopgave is regionale samenwerking. In het Convenant Bedrijventerreinen artikel 3.c. is afgesproken dat *"...provincies zorgen voor de afstemming tussen regio's op basis van regulier overleg."* In deze paragraaf zal daarom beschreven worden op welke manier de regionale samenwerking tot uiting komt in de beleidsdocumenten die gebruikt zijn in de analyse. In paragraaf 8.2.2 zal de invulling van regionale samenwerking in de praktijk geanalyseerd worden. In deze paragraaf zal dus alleen gebruik gemaakt worden van de gecodeerde beleidsdocumenten.

Gelderland

In het PHP 2009-2013 van de provincie Gelderland worden de drie sporen van De Gelderse Aanpak beschreven. Een van die sporen richt zich op regionale samenwerking en streeft naar: *"een sterke provinciale regie op regionale samenwerking waarbij een koppeling wordt gemaakt tussen de uitleg van nieuwe en het opknappen van bestaande bedrijventerreinen"* Er wordt gesproken over 'sterke provinciale regie' maar wat hiermee precies bedoeld wordt is niet beschreven. De provincie geeft wel aan dat provinciale bemiddeling noodzakelijk is om op regionale schaal tot afstemming van vraag en aanbod te komen (Provincie Gelderland, 2010b). De provincie stuurt daarmee aan op de kernelementen van een goed proces. Vooral het element 'inhoud' is hier van belang. De provincie wil afspraken van inhoudelijke kwaliteit en geen zouteloos compromis waar gemeenten gezamenlijk op uit kunnen komen. Uit de analyse van de beleidsdocumenten blijkt ook dat bij het onderdeel regionale samenwerking veel aandacht uit gaat naar een 'regionale benadering' en een 'koppeling tussen oud en nieuw' (zie bijlage 2). De regionale afspraken tussen gemeenten over bedrijventerreinen vormen het Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB). Voor elke regio is een RPB opgesteld met als doel vraag en aanbod van bedrijventerreinen regionaal in evenwicht te brengen. De RPB's kennen een dynamisch karakter om nodige aanpassingen te kunnen doen wanneer dit nodig wordt geacht. In de bedrijventerreinen Agenda 2020 (2013) geeft de provincie aan dat het belangrijk is om samen met de regionale partners vinger aan de pols te houden bij de uitgifte van nieuwe terreinen. Belangrijk daarbij

is dat gemeenten meer in het regionaal belang moeten leren denken, omdat het uiteindelijk in het belang van alle partijen is (Provincie Gelderland, 2010b, p.37). Kortom, in de beleidsdocumenten wordt zeer expliciet aangegeven op welke terreinen regionale samenwerking belangrijk is. De precieze rol van de provincie in deze samenwerking met betrekking tot procesaspecten komt weinig naar voren. Je kunt je natuurlijk afvragen in hoeverre dat ook relevant is in een dergelijk beleidsdocument.

Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant maakt onderscheid tussen een lange en korte termijn uitvoeringsstrategie (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p.17). De korte termijn (periode tot en met 2013) richtte zich wat betreft regionale afspraken tot geprioriteerde regionale herstructureringsprojecten. Daarnaast werd de regionale samenwerking versterkt die moest leiden tot regionale afspraken. De lange termijn (periode 2014-2020) heeft als belangrijke pijler het maken van bindende regionale afspraken over werklocaties. Ook moeten er regionale afspraken gemaakt worden over geprioriteerde regionale herstructureringsprogramma's. Uit de analyse van de beleidsdocumenten blijkt dat regionale samenwerking in Brabant breder is dan alleen de herstructureringsopgave. Voor alle zaken die te maken hebben met werklocaties zijn regionale afspraken gemaakt of worden nog gemaakt. De provincie hecht veel waarde aan het faciliteren van regionale overleggen omdat verbeteringen alleen mogelijk zijn wanneer alle betrokken overheden samen optrekken. Belangrijk volgens de provincie is daarbij dat marktpartijen en kennisinstellingen ook goed betrokken worden (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p.11). Er wordt dus veel waarde gehecht aan openheid in het proces. Als het gaat om de afspraken in de regionale samenwerking dan is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid van. De een kan de doelen niet bereiken zonder medewerking van de ander. Ook voor de voortgang van de herstructureringsopgave is het belangrijk dat veel partijen betrokken worden. Echter, de voortgang kan in gevaar komen als de provincie te veel gaat luisteren naar alle partijen. Een stroperige besluitvorming is dan snel ontstaan. De provincie zet dus stevig in op de regionale samenwerking tussen gemeenten door het faciliteren van verschillende werkgroepen en overleggen. De regierol van de provincie heeft hier dus betrekking op het creëren van draagvlak voor de visie van de provincie middels regionale overleggen.

8.1.3. Prioriteren

De tweede belangrijke pijler in de aanpak van de herstructureringsopgave door de provincie is het prioriteren in projecten en ambities. Prioriteren gaat over het maken van keuzes om als overheid wel of niet (mee) te investeren in bepaalde bedrijventerreinen. In het Convenant Bedrijventerreinen artikel 4 is afgesproken dat *"...de gemeenten in samenwerking met de provincie tot een regionale planning inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen komen."* In deze paragraaf zal toegelicht worden welke uitgangspunten de provincies gebruiken om invulling te geven aan het proces van prioriteren. In paragraaf 8.2.3 zal de invulling van het prioriteren in de praktijk geanalyseerd worden. Deze paragraaf staat dus in het teken van het geformuleerde beleid met betrekking tot het stellen van prioriteiten.

Gelderland

In 2013 is de provincie Gelderland gekomen met de Agenda Bedrijventerreinen als eerste reactie op het rapport van De Rekenkamer Oost-Nederland. In dat rapport werd geconcludeerd dat de uitvoering van herstructurering onder druk staat. De Rekenkamer (2012) constateert een (mogelijk) spanningsveld tussen ruimtelijke en economische belangen. De huidige herstructureringsaanpak in

hectaren sluit dus onvoldoende aan bij de behoefte van de gebruikers. De provincie zet zich daarom in om de beschikbare middelen waar mogelijk en zinvol 'revolverend' in te zetten.

In de huidige visie van de provincie gaat het bij de aanpak van verouderde terreinen om de ondernemer en de wensen en knelpunten van de bedrijven. De economische functie van bedrijventerreinen is erg belangrijk bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld de (maak)industrie en de logistieke sector. De economische urgentie wordt als vertrekpunt voor herstructurering genomen (Provincie Gelderland, 2013, p.12). Om te komen tot terreinen met economische urgentie voor herstructurering is gebruik gemaakt van de Provinciale Werkgelegenheidsenquête (PWE) om een beeld te krijgen van de bedrijven in een regio. Daarnaast is in beeld gebracht waar ontwikkelopgaven zitten met behulp van ondernemersverenigingen, gemeenten en intermediaire organisaties. In de aanpak van de provincie Gelderland zal niet langer uitgegaan worden van een opgave in hectares maar de effectiviteit van het beleid wordt beoordeeld op basis van het aantal opgeloste knelpunten van bedrijven en de economische dynamiek die dat oplevert (Provincie Gelderland, 2013, p.18).

Eind 2013 heeft de provincie ter vertaling van deze nieuwe visie het programma Opsporing Verzocht bedrijventerreinen geïntroduceerd. Het doel van dit programma is het opsporen van investeringsopgaven met economische urgentie. *“Wanneer een projectplan, ingediend door ondernemers of gemeenten, voldoet aan de criteria en past binnen de economische doelstellingen van de provincie, levert de provincie een financiële of procesmatige ('rode loper') bijdrage om de plannen uit te werken tot een business case en het project verder te kunnen realiseren.”* (Provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 27 maart 2014). De provincie Gelderland hanteert dus verschillende criteria om als project voor een provinciale bijdrage in aanmerking te komen. Projecten moeten voldoen aan de volgende criteria:

1. Economische urgentie	Met dit criterium wordt bedoeld dat de casus gaat over één of meerdere bedrijven met een ontwikkelopgave. Dit kan zijn dat het bedrijf zich moet ontwikkelen om haar huidige productieactiviteiten te behouden of dat het bedrijf de mogelijkheid heeft om te groeien, maar hierin ruimtelijk wordt beperkt.
2. Werkgelegenheid	Behoud en groei van werkgelegenheid op het bedrijventerrein is één van de speerpunten van het Gelders economisch beleid. Het is daarom belangrijk dat de casus een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Dit kan zijn doordat na ingrijpen het bedrijf en daarmee de werkgelegenheid op de locatie wordt behouden, of dat het bedrijf de werkgelegenheid kan uitbreiden.
3. Ondernemers en gemeenten dragen bij aan project	De provincie wil aansluiten bij kansen en knelpunten van ondernemers en vindt het daarom belangrijk dat de ondernemers zelf een actieve rol innemen, samen met de gemeente. Beide partijen zijn bereid om inzet te leveren, dit kan zijn in de vorm van financiering, capaciteit, kennis, etc. Gemeenten en/of ondernemers verzorgen ook de projectleiding, hiervoor kunnen zij eventueel opdracht geven aan een externe partij. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de juiste planologische randvoorwaarden.

4. Optimaal benutten bestaand bedrijventerrein	Uitgangspunt van het Gelderse bedrijventerreinenbeleid is om eerst de ruimte op bestaande bedrijventerreinen optimaal te benutten, voordat nieuwe terreinen worden ontwikkeld. Met dit beleid wil de provincie leegstand en verpaupering van de bestaande bedrijventerreinen voorkomen en de kwaliteit van het buitengebied behouden. Dit beleidspunt is tevens opgenomen in de Omgevingsverordening Gelderland en het daarbij behorende instrument de Ladder voor duurzaam ruimtegebruik.
5. Uitvoering van het project stagneert	De provincie wil haar middelen efficiënt inzetten en dat betekent, alleen inzet waar nodig. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om aan te tonen dat de uitvoering stagneert.

Tabel 14: Criteria projectplannen provincie Gelderland (Bron: Website Provincie Gelderland, www.gelderland.nl/opsporingverzocht)

Uit bovenstaande criteria blijkt dat het echt moet gaan om problemen die ondernemers ervaren op een bedrijventerrein. De provincie neemt vervolgens een faciliterende rol op zich die zich uit in financiële of procesmatige steun. Er is dus min of meer sprake van een bottom-up benadering waarbij de provincie uitgaat van de kansen die ontstaan vanuit de markt. In paragraaf 8.2.3. zal ingegaan worden op de uitwerking van dit programma in de praktijk.

Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant zet voornamelijk in op het versterken van de prioritaire Brabantse economische clusters. In het tweede spoor van strategie bedrijventerreinen stuurt de provincie aan op verdere versterking van de economisch sterke clusters in Noord-Brabant. De inzet van de provinciale middelen is hier dan ook op ingesteld. Omdat de middelen schaars zijn moet de provincie keuzes maken op punten waar de provincie daadwerkelijk het verschil kan maken of toegevoegde waarde kan leveren. De Provincie Noord-Brabant hanteert daarom vier criteria om tot deze bedrijventerreinen te komen. De focus ligt op onderstaande criteria:

1. Specifieke economische clusters	De provincie kiest expliciet voor inzet op ondersteuning en ontwikkeling van werklocaties die faciliterend zijn aan sectoren die groei- en innovatiepotentieel hebben. Op basis van exportpositie, internationale betekenis en toekomstbestendigheid zijn door de provincie verschillende prioritaire economische clusters onderscheiden.
2. Relatie met maatschappelijke opgave	De provincie erkent dat de 'quality of life' essentieel is voor de economie op de lange termijn. Werklocatie voorzieningen die een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven wegen zwaarder in de prioritering.
3. Stedelijke concentratiegebieden	Het zwaartepunt van werklocaties, en de focus van de provincie, ligt in en direct om de steden in Noord-Brabant. Steden zijn de motoren van de economie. Speciale aandacht gaat uit naar de knooppunten (hoogstedelijke, stedelijke en goederen) omdat dit de condensatiepunten zijn van kennis en economie.

4. Multimodale knooppunten	De provincie wil de economische potentie van de landinwaarts gelegen multimodaal ontsloten goederenvervoersknooppunten optimaal benutten. De locaties bieden een oplossing en economische kansen voor het capaciteitsprobleem van de mainports in Nederland.
----------------------------	--

Tabel 15: Criteria prioritering provincie Noord-Brabant (*Bron: Provincie Noord-Brabant, 2010b, p.15*)

De provincie kiest er dus voor, in tegenstelling tot de provincie Gelderland, om zelf te kiezen welke terreinen een bijdrage kunnen verwachten en welke niet. Er is dus meer sprake van een top-down benadering, waarbij natuurlijk altijd sprake is van samenwerking met de regio's. Hiervoor is een regionale analyse van de herstructureringsopgave nodig die kan dienen als basis voor de inzet van provinciale middelen. Op die manier kan de inzet van middelen zo effectief mogelijk zijn en worden terreinen gekozen met het grootste 'economisch belang' en het beste 'toekomstperspectief'.

Om te komen tot een shortlist van bedrijventerreinen waar met herstructurering het grootste economische effect kan worden bereikt is gebruik gemaakt van de Vitaliteitsindex, uitgevoerd door Buck Consultants International. Deze Vitaliteitsindex bevat criteria die iets zeggen over het belang en de potentie van een verouderd bedrijventerrein. De vier hoofdcriteria zijn performance, dynamiek, functionele kwaliteit en toekomstpotentie. Aan de hand van een uitgebreide dataverzameling en kwalitatieve data van gemeenten kunnen scores berekend worden die de input vormen voor de overleggen in de regio. Kortom, de provincie Noord-Brabant kiest er dus voor om op basis van een uitgebreide analyse te komen tot de prioritaire terreinen.

8.1.4. Herstructureren

De derde en laatste pijler in de aanpak van de herstructureringsopgave heeft betrekking op de daadwerkelijke uitvoering van herstructurering. Bij de uitvoering gaat het om het daadwerkelijk financieren en faciliteren van projecten. In het rapport *Kansen Voor Kwaliteit* van de Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (2009) is ook aandacht voor de uitvoering van herstructurering. Hier wordt gepleit voor Regionale Ontwikkelingsbedrijven Bedrijventerreinen (ROB) als krachtige voertuigen voor de regionale uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Zowel de provincie Gelderland als Noord-Brabant laten de uitvoering grotendeels over aan zo'n ROB. Echter, is er nog wel een rol voor de provincie als toezichthouder op de uitvoering. In deze paragraaf zal toegelicht worden op welke manier de provincie betrokken wil zijn bij de uitvoering. In paragraaf 8.2.4 zal de rol van de provincie in de praktijk aan bod komen.

Gelderland

Eerder werd bij de analyse van het prioriteren door de provincie Gelderland al duidelijk dat de economische knelpunten van de ondernemer centraal staan. Deze vraaggestuurde werkwijze is volgens de provincie de beste manier om deze knelpunten 'op te sporen'. In de Bedrijventerreinenagenda 2020 geeft de provincie aan dat het werken in partnerschappen erg belangrijk is, omdat publieke en private investeringen elkaar versterken. De rol van de provincie is het verbinden van de publieke en private opgave om zo te komen tot een grotere toegevoegde waarde. Oost NV is het uitvoeringsorgaan van de provincie dat zich bezighoudt met deze verbindingen tussen private en publieke middelen. Daarnaast richt Oost NV zich op het ondersteunen van gemeenten en regio's met vastgoedkennis en procesmanagement. De filosofie hierachter is dat marktpartijen de herstructurering best zelf kunnen uitvoeren, indien de gemeente daarvoor de planologische voorwaarden schept.

De provincie Gelderland legt dus een aantal taken neer bij Oost NV, waaronder de taak ondersteuning te bieden bij het op orde krijgen van de bedrijfsomgeving. Het is belangrijk om hierbij duidelijke afspraken te maken over de samenwerking en communicatie. Er is daarom ongeveer tweewekelijks contact tussen Oost NV en de provincie Gelderland waarbij overleg is over de voortgang van de projecten. Ook worden er jaarlijks afspraken gemaakt over de plannen voor het nieuwe jaar en de financiering daarvan. Oost NV heeft door de contacten in het veld hier meer zicht op. De provincie kent daarom een meer toetsende rol als het gaat over de projecten. Uit de ervaringen van Oost NV blijkt dat gemeenten met name behoefte hebben aan sturing in het traject van herstructurering. Oost NV treedt vaak op als neutrale partij die het proces op gang helpt en de juiste mensen aan tafel krijgt. Oost NV is bij het managen van projecten en processen op twee dimensies actief. De eerste dimensie is *draagvlak* waarbij het gaat om de steun van sleutelfiguren. Een ontwikkelmaatschappij kan daar op inspelen door de juiste mensen op het juiste moment aan tafel te zetten. De tweede dimensie is *haalbaarheid* waarbij het meer gaat over de inhoud van een project, de financiële of verkeerskundige kant bijvoorbeeld. Draagvlak gaat dus over actoren en haalbaarheid over feiten en cijfers. Kortom, Oost NV is het uitvoerende orgaan van de provincie Gelderland voor herstructurering. De rol van de provincie is die van toezichthouder over het grotere geheel van projecten.

Noord-Brabant

Net als in Gelderland laat Noord-Brabant de uitvoering van herstructurering over aan een ontwikkelmaatschappij, namelijk de afdeling Bedrijventerreinen van de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM). De BOM streeft ernaar om, in lijn met de provinciale ambities, herstructurering in te zetten als katalysator voor de versterking van economische topclusters. Door een combinatie van procesmanagement en investeringskapitaal aan te bieden, worden de twee belangrijkste redenen voor marktfalen van herstructureren weggenomen.

Vanzelfsprekend werken de provincie en de BOM nauw samen als het gaat om de uitvoering van herstructurering. Beide partijen zitten ongeveer om de zes weken bij elkaar aan tafel om te overleggen over de voortgang van individuele projecten, maar ook over de voortgang van het grotere geheel. Belangrijk is dat de BOM het proces faciliteert waarin gemeenten en ondernemers bij elkaar komen en kijken hoe een terrein kwalitatief verbeterd kan worden. De afdeling bedrijventerreinen van de BOM richt zich uitsluitend op private kavels, en dus niet op de openbare ruimte. Het PHP, dat eerder besproken is, is wel bedoeld voor werkzaamheden aan de openbare ruimte. De middelen van de BOM worden dus enkel ingezet samen met andere partijen als gemeenten en ondernemers. De BOM zit dus dicht tegen de markt aan wat verschillende voordelen met zich meebrengt. De provincie kan zich dan namelijk richten op de rol van toezichthouder van gemeenten en hoeft dus niet zelf aan de onderhandelingstafel te zitten, daar is de BOM voor. De provincie hoeft bovendien niet zo strak op het beleid te gaan zitten, ondernemers hebben baat bij maatwerk wat door Oost Nv beter geleverd kan worden. De laatste jaren is echter nog wel gebleken dat het betrekken van ondernemers lastig is, omdat zij al snel kijken naar het rendement dat behaald kan worden. De praktijk is dan ook dat ongeveer 90% van de projecten met gemeenten is afgesloten. De uitdaging voor de komende jaren is dan ook het betrekken van deze ondernemers in de herstructureringsprojecten.

8.2. Invulling regierol in praktijk

Het voeren van regie bestaat niet alleen uit het opstellen van een aantal beleidsdocumenten en het organiseren van regionale overleggen. Regie bestaat, zoals in de theorie uitgebreid naar voren is gekomen, voor een belangrijk deel uit procesmatige aspecten. Bij procesmatige aspecten gaat het niet om *wat* men wil bereiken met bepaalde beleidskeuzes, maar *hoe* de doelstellingen van het beleid behaald worden. De communicatieve vaardigheden van de provincie zijn daarbij bijvoorbeeld cruciaal. De criteria voor een goed procesontwerp, zoals uitgebreid toegelicht in het theoretisch kader, zullen gebruikt worden in de analyse. De regierol zoals deze tot uiting komt in de praktijk zal dus centraal staan. De drie inhoudelijke aspecten van herstructurering zullen daarbij, net zoals in de vorige paragraaf, besproken worden. Het empirisch materiaal bestaat naast de beleidsdocumenten uit interviews met de betrokken partijen. De verschillende perspectieven van de interviews geven een veelzijdig beeld van de provinciale regie bij regionale samenwerking, het prioriteren en het herstructureren van bedrijventerreinen.

8.2.1. Persoonlijke Interpretatie van regie

In het theoretisch hoofdstuk is het begrip regie uitgebreid besproken en in de provinciale beleidsdocumenten komt het begrip veelvuldig naar voren. Ook in het Convenant Bedrijventerreinen is aandacht voor de regierol van de provincie. In deze paragraaf is aandacht voor de vraag wat er nu in de praktijk onder ‘het voeren van regie’ wordt verstaan door betrokkenen. Hiervoor is de respondenten gevraagd wat men onder regie verstaat en welke activiteiten men van een regisseur verwacht. Het is interessant om de verschillende opvattingen uit de praktijk te zien in relatie tot de regie in het beleid en regie in de theorie.

Uit de verschillende interpretaties van regie in de praktijk komen een aantal duidelijke aspecten naar voren. Zo verwachten de respondenten van een regisseur dat hij/zij ervoor zorgt dat de betrokken actoren zijn/haar rol zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Daarnaast moet een regisseur niet te dwingend aanwezig zijn, maar wel voorwaarden scheppen waardoor duidelijkheid ontstaat voor de andere partijen. Deze zijn in overeenstemming met de definitie zoals in hoofdstuk 1 beschreven. Hier werd regie een bijzondere vorm van sturen genoemd, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel (Partners en Propper, 2004).

De verschillende persoonlijke interpretaties van regie zullen nu kort toegelicht worden. De provincies Noord-Brabant en Gelderland geven beide aan dat de provincie ‘dienstbaar’ moet zijn als het gaat om bedrijventerreinen en herstructurering. De provincie Noord-Brabant geeft daarbij wel aan dat *“De provincie ook dominant moet zijn als het nodig is, maar pas in tweede of derde instantie.”* De provincie Gelderland geeft aan: *“Als regisseur heb je duidelijke kaders en binnen die kaders ben je flexibel.”* De provincies vinden het dus belangrijk om dienstbaar te zijn, binnen duidelijk vastgestelde kaders.

Kijken we naar de Regio West-Brabant en De Stadsregio Arnhem-Nijmegen dan zien we dat de regie op een wat andere manier omschreven wordt. De Regio West-Brabant geeft aan dat het belangrijk is dat de regisseur geen zaken oplegt, maar belangen bij elkaar brengt. Helderheid en transparantie zijn daarbij erg belangrijk. De Stadsregio Arnhem-Nijmegen vindt het ook belangrijk dat een regisseur zich niet te veel profileert. *“Er moet wel iemand zijn die een visie deelt en neerlegt, maar vervolgens is het dan niet zo dat die visie automatisch het antwoord is.”* De regio’s geven dus aan dat de flexibiliteit die de provincie biedt tot uiting moet komen in het samenbrengen van belangen.

De projectmanagers van de uitvoeringsorganisaties kijken meer naar het effect van regie op de uitvoering. De BOM geeft ook aan dat de regisseur de kaders vaststelt waarbinnen de andere partijen kunnen functioneren. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met een toneelstuk: *“Je hoeft als toneelspeler niet precies te doen wat er in het script staat, maar aan het eind van de rit moet er wel een opdracht ingevuld zijn”* Het gaat er dus om dat de uitkomsten juist zijn en de manier waarop is minder belangrijk voor de regisseur. De uitvoeringsorganisatie van Gelderland, Oost NV, geeft aan dat de communicatie erg belangrijk is voor een regisseur. *“Een regisseur moet actief zijn in het communiceren over wat er mogelijk is en welke voorbeelden er zijn of waar je terecht kunt als je kennisondersteuning of geld zoekt.”* Ook geven beide uitvoeringsorganisaties aan dat de regisseur niet te veel initiatief moeten nemen in de uitvoering van projecten, omdat de kans bestaat dat je dan probleemeigenaar wordt en de resultaten op jouw afgerekend worden. Het gaat dus meer om de kracht van ‘onderop’ zoveel mogelijk te gebruiken door deze als regisseur zo goed mogelijk te stimuleren.

De experts ten slotte zien een meer dominante actor in een regisseur. Volgens Van Liere (persoonlijke communicatie, 20 maart 2014) is een regisseur: *“iemand die een leidende functie heeft en ergens dus ook een soort van eindverantwoordelijke is, terwijl er tegelijkertijd afhankelijkheid is van andere actoren.”* Barth (persoonlijke communicatie, 20 maart 2014) ziet een regisseur: *“als iemand die van een bepaald punt stap voor stap naar een doel toewerkt”*. Als regisseur stuur je daar naartoe door te kiezen voor de juiste stappen of elementen om daar ook te komen. Belangrijk is daarbij dat de je een actieve houding aanneemt, anders lijkt het meer op een controlerende of toetsende actor. Kortom, in de praktijk wordt regie grotendeels omschreven zoals ook in de theorie naar voren is gekozen. Bijna elke respondent gaf aan dat de regisseur de kaders schets waarbinnen de andere partijen kunnen acteren. Daarbij wordt een actieve houding van de regisseur gezien als voorwaarde voor een goed proces. Een goede communicatie en transparantie zijn daarnaast belangrijke aandachtspunten voor een regisseur volgens de betrokkenen.

8.2.2. Regionale samenwerking

Bij het herstructureren van bedrijventerreinen is samenwerking erg belangrijk. Niet alleen tussen ondernemers en overheid of tussen ondernemers en bewoners, maar ook tussen verschillende overheden onderling. In deze context van regionale samenwerking gaat het over de afstemming en programmering op het regionale niveau. Hierbij zijn de provincie, de regio's en de gemeenten betrokken. In deze paragraaf zal voor beide cases gekeken worden op welke wijze deze overheden samenwerken en op welke manier de provincie in de praktijk invulling geeft aan de regierol.

Gelderland

In de Gelderse aanpak van herstructurering ligt de nadruk op een sterke provinciale regie op regionale samenwerking. De dynamische RPB's vormen de basis om in gesprek te gaan met de regio's (Provincie Gelderland, 2013). De provincie probeert dicht op het maken van afspraken te zitten tussen gemeenten binnen een regio. De regierol van de provincie heeft met name betrekking op het stellen van kaders en het faciliteren van het proces tussen regio's en gemeenten. De regierol van de provincie komt op verschillende manieren tot uiting.

Ten eerste vindt de provincie het belangrijk om een goed overzicht over de situatie in de regio's te hebben. Op bestuurlijk niveau heeft de provincie er daarom op aangedrongen dat er duidelijke afspraken gemaakt zijn, ook al was dat soms lastig (Provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 27 maart 2014). De regionale afspraken vormen namelijk het kader waarmee het speelveld grotendeels bepaald wordt. Om te komen tot die afspraken is het belangrijk om alle relevante informatie te vergaren met betrekking tot vraag en aanbod van bedrijventerreinen. Een belangrijk uitgangspunt voor een goede marktwerking is schaarste. De prognoses laten bovendien zien dat de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen afneemt. De regionale afspraken zijn dus gebaseerd op prognoses naar de behoefte aan bedrijventerreinen in de toekomst.

Ten tweede richt de provincie zich op de naleving van de regionale afspraken met regio's. Voor de provincie Gelderland is het zaak dat de spelregels die nu zijn opgesteld ook goed worden uitgevoerd, om te voorkomen dat het regionale beleid zijn doel voorbij schiet (Provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 27 maart 2014). Voor de provincie is het nu dus zaak in gesprek te blijven met gemeenten en het regionale belang naar voren te brengen. Het eigenbelang van gemeenten moet dus niet boven het regionaal belang staan. De provincie merkt dat hier nog wel eens spanning ontstaat: *"Gemeenten kunnen elkaar goed vinden als het gaat om regionale ambities, maar wanneer er ook financiële belangen bij komen kijken dan ontstaat vaak een spanning tussen het gemeentelijk grondbedrijf en de beleidsmatige ambities."* (Provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 27 maart 2014). Het maken en nakomen van afspraken is dus erg belangrijk. De regio opereert hierin als intermediair tussen gemeenten en probeert daarbij de kar te trekken. Op het moment dat er een paradox of spanning ontstaat dan wordt dit altijd op bestuurlijk niveau opgelost, zodat het niet op ambtelijk niveau blijft hangen (De Stadsregio, persoonlijke communicatie, 24 maart 2014). Hier ligt dus een rol van de provincie om het proces tijdig bij te sturen als er spanning ontstaat tussen gemeenten onderling.

Ten derde heeft de provincie een belangrijke rol als het gaat om het samenbrengen van tegenstrijdige belangen. Met name het schrappen van 'harde plannen' van gemeenten over nieuwe aanleg van bedrijventerreinen vraagt om duidelijke regie van de provincie. Volgens de provincie is de bewustwording bij bestuurders in het begin enorm belangrijk om tot resultaten te komen (persoonlijke communicatie, 27 maart, 2014). De bewustwording heeft de provincie gecreëerd door inzicht te geven in de financiële en ruimtelijke gevolgen van het doorzetten van alle gemeentelijke plannen zonder te schrappen. Regio's en gemeenten gingen op een gegeven moment inzien dat er stappen gezet moesten worden om te voorkomen dat niet schrappen afbreuk zou doen aan bestaande bedrijventerreinen. De provincie heeft dus laten zien dat geen enkele partij er baat bij heeft wanneer alle plancapaciteit behouden zou blijven. Om sturing te geven aan dit proces zijn werksessies georganiseerd waarbij de provincie bewust niet aanwezig was. De provincie heeft daar de kaders meegegeven en vervolgens was het aan de regio's en gemeenten om zelf tot resultaten te komen.

Tot slot heeft de provincie een rol als betrouwbare partner en aanspreekpunt van regio's en gemeenten. Het is belangrijk dat er korte lijnen zijn naar de provincie om ervoor te zorgen dat de afstand tussen gemeenten en provincie niet te groot is (De Stadsregio, persoonlijke communicatie, 24 maart, 2014). De provincie slaagt daar op dit moment goed in door intensief contact met regio's en gemeenten. De procesregisseurs die door de provincie ingezet worden in de regio zijn daar een belangrijk onderdeel van. De procesregisseurs functioneren als een soort verlengstuk van de regio

naar de provincie en geven sturing aan de regionale programmering van bedrijventerreinen. Bovendien hebben ze ook meer kennis over de manier waarop de provincie invulling wil geven aan de herstructurering van bedrijventerreinen.

Noord-Brabant

De Brabantse aanpak van herstructurering kenmerkt zich door een sterke koppeling met het topsectorenbeleid en economische clusters (Provincie Noord-Brabant, 2010b). Het verschil met een aantal jaren geleden is dat er nu veel meer gekeken wordt naar kwaliteit van bedrijventerreinen in plaats van kwantiteit. De provincie Noord-Brabant ziet de regietaak van de provincie naar regio's als het informeren en het gezamenlijk komen tot nieuwe afspraken. De regierol van de provincie heeft met name betrekking op het stellen van kaders en het faciliteren van het proces tussen regio's en gemeenten. De regierol van de provincie komt op verschillende manieren tot uiting.

Met de Werkgroepen Werken en het Regionale Ruimtelijk Overleg heeft de provincie een platform om afspraken te maken met regio's en gemeenten over het bedrijventerreinenbeleid. De provincie zit vrij prominent in die overleggen (Provincie Noord-Brabant, persoonlijke communicatie, 24 maart 2014). De provincie agendeert erg veel zaken binnen die overleggen. Daarnaast wil de provincie ook erg veel uitvoeren en opleggen aan de regio's. In de praktijk worden de inspanningen van de provincie niet altijd 'opgepakt' door de regio. De provincie is zich ook bewust van het feit dat regio's zich soms overstelpt voelen met informatie en andere opdrachten. Deze houding van de provincie is het best te typeren als te initiatiefrijk en niet als dominant of overheersend. Het streven van de provincie is dat regio's in de loop van de tijd meer zelf kunnen en dat de sturing van de provincie zal afnemen. De inhaalslag die nu gemaakt moet worden in de herstructurering heeft de sturing van de provincie nog nodig en tot op heden is de provincie daar erg succesvol in geweest samen met de BOM. In de toekomst zal de provincie zich daar steeds meer uit terug trekken.

Verder heeft de provincie een belangrijke rol bij het schrappen van gemeentelijke plannen voor nieuwe aanleg van terreinen. Hierbij is het belangrijk dat gemeenten zich houden aan afspraken die gemaakt zijn op regionaal niveau. Tot op heden zijn er binnen de regio's geen problemen ontstaan mede omdat het is gebleven bij het schrappen van plannen op papier, ook wel zachte plannen genoemd. De provincie verwacht met de nieuwe prognoses mogelijk harde plannen geschrapt moeten worden (Provincie Noord-Brabant, persoonlijke communicatie, 24 maart 2014). Het gaat dan om plannen waar al kosten voor gemaakt zijn door een gemeente, bijvoorbeeld door grondaankoop of kosten voor bouwrijp maken. Als regisseur probeert de provincie hierin te sturen door zachte dwang aan de hand van duidelijke criteria. Het Regionaal Ruimtelijke Overleg is hier volgens de provincie het juiste forum voor.

Tot slot is bij regionale samenwerking een goede communicatie op alle vlakken belangrijk met de betrokken overheden. De regio West-Brabant geeft bijvoorbeeld aan dat het contact met de provincie veel intensiever is dan in het verleden (persoonlijke communicatie, 28 maart 2014). In het verleden wisten weinig regio's en gemeenten welke mensen werkzaam waren bij de provincie. Hedendaags is er, ook buiten werkoverleggen om, veel telefonisch contact met de provincie. De lagere overheden hebben het gevoel dat de provincie goed luistert naar wat ze te vertellen hebben. Ook worden regio's veel betrokken bij het denken over de toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen. De nieuwste prognoses worden in overleg met de provincies opgesteld op basis van de arbeidsmarkt.

8.2.3. Prioriteren

Het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen brengt veel kosten met zich mee. Vanuit de provincie worden daarom middelen vrijgemaakt om gemeenten, die financieel verantwoordelijk zijn voor bedrijventerreinen, te ondersteunen in herstructureringsprojecten. De subsidies via de Provinciale Herstructurerings Programma's (PHP) en de investeringen via de ontwikkelmaatschappijen zijn hier voorbeelden van. De financiële middelen voor herstructurering steken schril af bij de daadwerkelijke kosten voor herstructurering. Voor de provincie is het dus noodzakelijk om te prioriteren in plannen en projecten. Om te komen tot onderbouwde keuzes is een heldere methodiek op basis van provinciale ambities belangrijk. In deze paragraaf zal de uitwerking van dit beleid in de praktijk aan bod komen.

Gelderland

In mei 2013 stelde de Gedeputeerde Staten van de provincie een leidend beleidskader vast: de Bedrijventerreinen Agenda 2020. Dit beleidskader is een aanscherping van het beleid waarbij de behoefte van de ondernemer centraal staat (Provincie Gelderland, 2013). Gemeenten kunnen een subsidieaanvraag indienen voor het opstellen van een businessplan of voor maatregelen waarmee investeringskansen kunnen worden verzilverd. De regierol van de provincie ligt in de wijze waarop het beleid tot stand komt, uitgedragen wordt en op welke wijze hierover met betrokken partijen gecommuniceerd wordt. Een aantal aspecten met betrekking tot de werkwijze zijn daarbij van belang. Ten eerste is het belangrijk om een nieuw beleidskader zorgvuldig te introduceren bij alle betrokken partijen. Het programma Opsporing Verzocht is als vernieuwende methode geïntroduceerd tijdens het symposium bedrijventerreinen en vervolgens in zes verschillende regiosessies. Vanuit regio's en gemeenten zijn vraagtekens gezet bij de communicatie vanuit de provincie. Volgens hen is het programma te autonoom ingevoerd en hadden regio's hier meer bij betrokken kunnen worden (Stadsregio, persoonlijke communicatie, 24 maart 2014). Gemeenten werden daarom ook enigszins overvallen met de nieuwe werkwijze van de provincie, omdat ze gewend zijn dat de regio juist tussen gemeenten en de provincie instaat. De provincie had bij de invoering dus zorgvuldiger te werk kunnen gaan in de communicatie naar andere overheden. De provincie is zich er ook bewust van dat er twee stappen te snel vooruit gedacht is. De snelheid van de boodschap *"we gaan het volledig anders doen"* is niet in goede aarde gevallen. Uit de bestuurlijke overleggen met regio's en wethouders van gemeenten blijkt echter wel dat de aanpak in de basis gedragen wordt en dat men zicht daarin herkent. Ook Oost NV, de uitvoeringsorganisatie, kan zich inhoudelijk goed vinden in de nieuwe werkwijze van de provincie (persoonlijke communicatie, 25 maart, 2014). Verder geven ze aan dat het misschien wel goed is dat *"...de provincie er nu gewoon wat strakker in zit"*. De provincie is misschien ook wel te vaak sinterklaas geweest. Gemeenten moeten nu meer op zoek naar een multiplier effect met private investeerders. Echter, de wijze waarop het plan geïntroduceerd is had volgens Oost NV ook meer doordacht moeten zijn, ondanks dat het inhoudelijk sterk is.

Ten tweede is het belangrijk om het provinciale beleid op een duidelijke manier onder woorden te brengen en uit te dragen naar betrokken partijen. Ondanks de stoeve introductie slaagt de provincie er wel in om het beleid duidelijk naar voren te brengen en betrokkenen er van te overtuigen dat dit het juiste pad is. De provincie beschrijft het als een nieuw vertrekpunt voor herstructurering. In plaats van de ruimtelijke kwaliteit van een terrein gaat het nu meer om het economisch functioneren van het terrein volgens de ondernemers (persoonlijke communicatie, 25 maart, 2014). Voor gemeenten was dit in het begin lastig, omdat de provincie zich nu rechtstreeks tot de ondernemers ging richten.

Volgens de provincie worden de gemeenten zeker niet overgeslagen, maar ligt de focus wel meer op partnerschappen tussen gemeenten en ondernemers.

Tot slot is het bij het prioriteren van belang dat de regisseur de samenwerking tussen alle betrokken partijen organiseert. Het gaat dan om het inspireren en koppelen van belanghebbenden voor herstructurering. In het kader van Opsporing Verzocht zijn voor elke regio twee sessies georganiseerd om allereerst de provinciale visie uit te dragen om vervolgens in de daaropvolgende sessie gemeenten en ondernemers uit te dagen om potentiële projecten te pitchen (Oost NV, persoonlijke communicatie, 25 maart 2014). Achteraf is gebleken dat ondernemers nog wat terughoudend zijn en niet precies weten welke mogelijkheden er liggen. Voor de provincie ligt hier nog een taak om ondernemers te mobiliseren, enthousiasmeren en te inspireren om gezamenlijk knelpunten aan te pakken. De provincie geeft ook aan dat het van plan is om voorbeelden van succesprojecten in de toekomst te delen en partijen met elkaar in contact te blijven brengen. Als het gaat om het organiseren van samenwerking dan ligt daar ook een rol voor Oost NV. Het is belangrijk voor zowel de provincie als de ontwikkelmaatschappij om niet te wachten tot projecten binnenkomen, maar ook zelf de regio in te gaan om de mogelijkheden uit te leggen aan ondernemers en gemeenten.

Noord-Brabant

Het tweesporenbeleid van de provincie Noord-Brabant maakt onderscheid tussen korte en lange termijn. Het proces van prioriteren heeft betrekking op de lange termijn waarbij het gaat om het versterken van de prioritaire clusters. Het gaat om investeringen die nodig zijn om tot de top van de kennis- en innovatieregio's te blijven behoren (Provincie Noord-Brabant, 2010). Met de Vitaliteitsindex kiest de provincie voor een prioritering op basis van het economisch belang van bedrijventerreinen. Er is vanuit de provincie dus veel invloed op de keuze van de terreinen. De regierol komt dan tot uiting in de totstandkoming van het beleid, op welke manier het beleid wordt uitgedragen en op de communicatie met andere actoren.

Allereerst is het voor een provincie erg belangrijk om draagvlak te krijgen voor de voorgestelde aanpak. Immers zijn gemeenten verantwoordelijk over het functioneren van een bedrijventerrein en bezitten ze ook de gronden. De provincie is daarom ook erg voorzichtig geweest met het implementeren van de Vitaliteitsindex (Van Liere, persoonlijke communicatie, 20 maart 2014). De keuzes die de provincie heeft gemaakt zijn ondanks de zorgvuldigheid niet altijd in goede aarde gevallen bij gemeenten. Met name in het begin zijn er beleidsmatige discussies geweest over de verschillende criteria voor prioritering. Het ging dus niet om welke terreinen nu de voorkeur kregen, maar puur over beleidsmatige keuzes. Een voorbeeld is de keuze voor 'stedelijke concentratiegebieden' als criterium voor provinciale bijdrage. Meer perifere gemeenten kregen hierbij het gevoel naast de pot te pissen omdat ze niet binnen dat stedelijk gebied liggen. De provincie heeft hier op ingespeeld door dit op te vangen met het criterium 'maatschappelijke opgave'. Gemeenten kunnen dan, buiten de Vitaliteitsindex om, beargumenteren waarom het belangrijk is dat de provincie investeert in een bepaald terrein. Het kan dan gaan om een terrein met een grote werkgelegenheid of afnemende veiligheid. De provincie heeft met deze aanpassing laten zien dat er goed geluisterd wordt naar gemeenten.

Verder is het belangrijk om het provinciale beleid op een duidelijke manier onder woorden te brengen en uit te dragen naar betrokken partijen. De provincie Noord-Brabant heeft in het proces van het prioriteren erg transparant en open gehandeld (Van Liere, persoonlijke communicatie, 20 maart

2014). Zo is vooraf duidelijk gemaakt op welke manier besluiten gemaakt zouden worden welke op basis van welke informatie dat zou gebeuren. De inhoud van het beleid is hierdoor voorop blijven staan en het dus geen proces om het proces geworden. Het creëren en behouden van draagvlak is daar een belangrijk onderdeel van. Om dit draagvlak te behouden zijn vooraf duidelijke overlegmomenten ingepland waardoor voor iedereen duidelijk was wanneer er een mogelijkheid was om zaken aan te halen. Wat nog niet duidelijk naar voren komt in de aanpak van de provincie is de rol van publiek private samenwerking. In de Vitaliteitsindex is weliswaar aandacht voor ondernemers, maar het vormt niet een belangrijk uitgangspunt. De regio West-Brabant (persoonlijke communicatie, 28 maart 2014) geeft ook aan dat initiatieven die door zowel ondernemers als overheid gedragen worden uiteindelijk het meest succesvol zijn. Kortom, de provincie is erg zorgvuldig geweest met het uitdragen en onder woorden brengen van het beleid. Ondanks dat er bij gemeenten en regio's inhoudelijk twijfels bestonden/bestaan wordt het beleid nu toch geaccepteerd.

Uiteindelijk is het belangrijk om als provincie te zorgen dat actoren ook daadwerkelijk in actie komen wanneer een project geprioriteerd is. De provincie Noord-Brabant denkt dat er veel toegevoegde waarde zit bij de innovatieve bedrijven voor de Brabantse economie. Men verwacht dat het herstructureren van plaatsen met dat soort bedrijven het hoogste rendement oplevert uit herstructureringsgeld. Echter, is dat niet bewezen en dat kan de provincie ook niet bewijzen (persoonlijke communicatie, 24 maart, 2014). De ranglijst die uiteindelijk voort is gekomen uit de Vitaliteitsindex heeft geleid tot een ranglijst van bedrijventerreinen. De provincie heeft de betreffende gemeenten uitgedaagd om met plannen te komen voor die terreinen. Vervolgens heeft de provincie die gemeenten bezocht met de vraag of ze daadwerkelijk plannen hebben. Het bleek dat gemeenten plannen hadden en uiteindelijk zijn er ook daadwerkelijk subsidieaanvragen ingediend voor nagenoeg alle terreinen.

8.2.4. Herstructureren

De eerder besproken regionale samenwerking tussen gemeenten binnen een regio en het proces van prioriteren door de provincie laten zien dat het belangrijk is om actoren bij elkaar te brengen om tot resultaat te komen. Die resultaten worden bereikt door het daadwerkelijk herstructureren van bedrijventerreinen. De provincies Gelderland en Noord-Brabant bemoeien zich niet actief met de uitvoering, maar kennen wel een regierol over de voortgang van projecten en het functioneren van de ontwikkelmaatschappij die in opdracht van de provincie te werk gaat. De provincie kent dus een verantwoordelijkheid over de voortgang van de herstructureringopgave in algemene zin en daarbij is het belangrijk om regie te houden op verschillende punten.

Gelderland

Het streven om knelpunten van ondernemers als vertrekpunt te nemen in de herstructurering staat nog in de kinderschoenen voor de provincie Gelderland. De methodiek van Opsporing Verzocht vraagt veel initiatief van gemeenten en ondernemers (Provincie Gelderland, 2013). Het is belangrijk om het beleid uit te dragen aan de partijen die ermee aan de slag moeten. Daarnaast ligt er een belangrijke, nog nader te specificeren, rol voor Oost NV in het ondersteunen van projecten. De regierol van de provincie ligt hier dus niet zozeer in de procesondersteuning bij individuele projecten, maar meer in de samenwerking met Oost NV, het bewaken van de grote lijnen en in het delen van kennis en expertise.

De ontwikkelmaatschappij Oost NV houdt zich voornamelijk bezig met procesmanagement bij individuele projecten. Voor de provincie is het belangrijk om op reguliere basis contact te hebben met Oost NV om eventuele problemen op tijd te herkennen. Oost NV heeft ongeveer tweewekelijks contact met de provincie om de projecten in Gelderland door te praten (Oost NV, persoonlijke communicatie, 25 maart 2014). De provincie neemt hierbij een meer toetsende houding aan en kijkt of de projecten passen binnen het vastgestelde beleid. Oost NV beschikt meestal over de contacten in het veld en weet dus beter dan de provincie waar behoefte aan is. De provincie krijgt op deze manier dus een goed beeld over de situatie en weet wat er speelt bij ondernemers en gemeenten. De rol van Oost NV is dan die van een neutrale partij die het proces op gang helpt en de juiste mensen op het goede moment aan tafel brengt. Oost NV merkt ook dat ondernemers steeds makkelijker de weg naar de provincie of Oost NV zelf weten te vinden. Volgens Oost NV heeft dit te maken met het feit dat de provincie nu steeds mee communiceert naar de ondernemers dan voorheen. Hieruit blijkt dat een goede communicatie kan bijdragen aan de effectiviteit van het beleid.

Verder is het belangrijk om als regisseur het grote geheel in de gaten te houden. Hierbij is het belangrijk om goed te monitoren in de herstructureringsopgave en de doelen in het oog te houden. De provincie Gelderland vindt het belangrijk om naast het lokale niveau ook de regionale samenhang in het oog te houden (Provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 27 maart 2014). De vraag naar bedrijventerreinen moet op een bepaalde locatie groot genoeg zijn om te gaan herstructureren of om nieuwe plannen groen licht te geven. De regionale overleggen tussen gemeenten zijn daar het goede platform voor. Uit de resultaten van het PHP 2009-2013 blijkt dat de provincie Gelderland de prestatie-indicatoren van het Rijk fors heeft gehaald. De provincie Gelderland plaatst echter vraagtekens bij doelstellingen geformuleerd in hectaren (Provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 27 maart, 2014). Het gaat dan met name om de wijze waarop je ingrepen op terreinen vertaalt naar hectaren. Kun je bijvoorbeeld bij het grondig opknappen van een hoofdweg op een bedrijventerrein van 30 hectaren zeggen dat het hele terrein geherstructureerd is? Met de nieuwe aanpak in de Bedrijventerreinen Agenda 2020 streeft de provincie er naar om de resultaten te vertalen naar het aantal opgeloste knelpunten van ondernemers i.p.v. het aantal hectaren.

Ten slotte is het als regisseur belangrijk om actoren zoveel mogelijk te helpen bij het vergroten van kennis en expertise over de aanpak van herstructurering. Hier ligt een belangrijke rol voor Oost NV omdat zij het meest betrokken zijn bij individuele projecten en daarom ook weten welke aspecten daarbij belangrijk zijn. De provincie geeft ook aan dat kennisdeling van goede voorbeelden wordt opgezet om daarmee inzicht te geven in situaties waarbij knelpunten kunnen worden opgelost (Provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 27 maart, 2014). Verder is de provincie ook bezig met netwerkvorming met ondernemersverenigingen en andere intermediaire organisaties. Het delen van kennis en expertise draagt bij aan de mogelijkheden voor de nieuwe provinciale aanpak.

Noord-Brabant

Als het gaat om herstructureren van bedrijventerreinen dan lopen de provincie Noord-Brabant en de BOM voorop in Nederland. Binnen de provincie en de ontwikkelmaatschappij zit dus veel expertise en kennis. Het prioriteren op basis van een hele set aan data over ruimtelijke veroudering, werkgelegenheid, dynamiek, topclusters en toekomstpotentie enz. vraagt om duidelijke werkwijze. De methode die de provincie hanteert laat weinig initiatief aan gemeenten om zelf met plannen te komen. De provincie kiest als het ware voor welke terreinen middelen beschikbaar zijn. De BOM zit

dichter tegen de markt aan en kan daardoor beter te werk gaan met ondernemers en gemeenten. De regierol van de provincie ligt dus in de samenwerking en afstemming met de BOM, het betrekken van de markt in de herstructureringsopgave en ten slotte in het voor het delen van kennis en expertise.

Het is belangrijk om als provincie goed te weten wat er speelt bij alle lopende projecten betreffende herstructurering. De provincie heeft daarom regelmatig contact met de BOM (BOM, persoonlijke communicatie, 28 maart 2014). Beide partijen zitten ongeveer om de 6 weken samen aan tafel om de voortgang van alle projecten door te nemen om een beeld te vormen over het grotere geheel. De BOM geeft aan dat het contact met de provincie erg persoonlijk is omdat het altijd met dezelfde personen is. De BOM heeft daarom ook het gevoel dat de provincie grip heeft op de totale opgave van herstructurering mede omdat ze altijd aanwezig is bij regionale overleggen. Keerzijde van de provinciale aanwezigheid is dat betrokkenen kunnen ervaren dat de provincie er af en toe te strak in zit. Actoren kunnen dat als een belemmering zien voor het nemen van initiatieven.

Het tweede punt dat betrekking heeft op de regierol van de provincie is de wisselwerking met de BOM als het gaat over het betrekken van de markt. Zoals gezegd staat de provincie ver af van de daadwerkelijke herstructurering. De BOM staat daarom dicht bij de ondernemers en gemeenten. De provincie heeft immers ook de pet op van toezichthouder van gemeenten. De provincie erkent dat het steeds belangrijker zal worden om ondernemers te betrekken bij herstructurering (persoonlijke communicatie, 27 maart, 2014). Volgens de BOM is dit soms lastig omdat ondernemers eerst kijken naar rendement en niet zozeer de ruimtelijke kwaliteit van een terrein. In de praktijk zijn daarom ook 90% van de projecten afgesloten met gemeenten. De provincie is bezig met het nadenken over een visie om de markt meer te betrekken en te faciliteren.

Ten slotte is het als regisseur belangrijk om alle actoren in staat te stellen om goede resultaten te behalen door het delen te kennis en expertise te stimuleren. Met name de BOM speelt hier een belangrijk rol in omdat hier de meeste kennis is over herstructurering. Het verzamelen en verspreiden van kennis en informatie is daarom ook een van de taken die de afdeling bedrijventerreinen van de BOM heeft gekregen van de provincie (BOM, persoonlijke communicatie, 28 maart, 2014). De provincie Noord-Brabant verwacht dat de intensiteit van herstructurering de komende jaren zal afnemen en dat de provincie zich steeds meer zal moeten terugtrekken uit herstructurering. Herstructurering zal echter wel nodig blijven en daarom is het belangrijk om nu al te oriënteren aan de hand van pilots hoe de markt dit op kan pakken.

8.3. De regiecomponenten

Als sluitstuk op de analyse zullen in deze paragraaf de vier regiecomponenten van Propper et al. (2004) gebruikt worden om het functioneren van de provincies als regisseur in de regionale herstructureringsopgave weer te geven. Zoals in het begin van het hoofdstuk aangekondigd zullen daarvoor de resultaten van de regierol in *beleid* en de regierol in de *praktijk* uit dit hoofdstuk gebruikt worden. De volgende vier componenten worden onderscheiden:

- Overzicht over situatie
- Verantwoording over het geheel afleggen
- Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten
- Organiseren van samenwerking

Met de vier regiecomponenten kan de 'kwaliteit' van de regievoering gemeten worden. De componenten hebben zowel betrekking op procesaspecten van regie als op inhoudelijke aspecten. Elke component bestaat uit een of meer activiteiten die een regisseur geacht wordt te doen. In de analyse zullen deze activiteiten gebruikt worden om de invulling van de regierol door de provincie Gelderland en Noord-Brabant naar voren te brengen. Zoals naar voren is gekomen in eerdere hoofdstukken heeft de regierol betrekking op verschillende aspecten zowel in beleid als in de praktijk.

Om het invullen van de activiteiten van de regiecomponenten overzichtelijk te maken is er gekozen om gebruik te maken van tabellen. Voor elke regiecomponent (1 t/m 4) is er een tabel waar de activiteiten (a t/m d) zijn weergegeven. In de tabellen zullen voor zowel de provincie Gelderland (links in de tabel) als de provincie Noord-Brabant (rechts in de tabel) de activiteiten geanalyseerd worden. Het gebruiken van de regiecomponenten draagt bij aan het doel van het onderzoek, namelijk inzicht krijgen in het functioneren van de provincie als regisseur. In paragraaf 8.3.1. t/m 8.3.4 zijn de vier regiecomponenten voor beide provincies uitgewerkt.

8.3.1. Overzicht over de gehele situatie

Regiecomponent	Activiteit(en)
1. Overzicht over de gehele situatie	1a. Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie
Provincie Gelderland	Provincie Noord-Brabant
1a: Het in beeld brengen van ontwikkelopgaven in samenwerking met ondernemersverenigingen, gemeenten en intermediaire organisaties 1a: De provincie vindt het belangrijk om een goed overzicht over de situatie te hebben, daarom worden prognoses gebruikt om inzicht te krijgen in de behoefte aan terreinen. 1a: Door contact op regelmatige basis met Oost NV krijgt de provincie een beeld van wat er speelt bij de ondernemers en gemeenten.	1a: Uitgebreide regionale analyse op basis van Vitaliteitindex als basis voor de inzet van provinciale middelen. 1a: Contact met de regio's is veel intensiever dan in het verleden, waardoor de regio's het gevoel hebben dat de provincie goed luistert naar wat ze te vertellen hebben. 1a: Via de BOM krijgt de provincie regelmatig een update over de voortgang van alle herstructureringsprojecten die lopen.

Tabel 16: Regiecomponent 1 (Bron: Eigen bewerking)

- **Provincie Gelderland:** Goed overzicht over de situatie door samenwerking met verschillende actoren en actieve houding als het gaat om het creëren van een goed en omvattend beeld.
- **Provincie Noord-Brabant:** Goed overzicht over de situatie door intensief contact met de regio's, ontwikkelmaatschappij en gemeenten.

8.3.2. Verantwoording over het geheel afleggen

Regiecomponent	Activiteit(en)
2. Verantwoording over het geheel afleggen	• <i>2a. Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen</i> • <i>2b. Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel</i>
<i>Provincie Gelderland</i>	<i>Provincie Noord-Brabant</i>
• 2a: In de rol van toezichthouder op Oost NV moet de provincie de resultaten verantwoorden naar de regio's en gemeenten.	• 2a: Voorkomen dat stroperige besluitvorming ontstaat doordat er te veel geluisterd wordt naar alle betrokken partijen.
• 2b: Groot verantwoordelijkheidsbesef wat blijkt uit de rol van initiator en bemiddelaar bij organiseren van regionale samenwerking. • 2b: De provincie probeert dicht op het maken van afspraken te zitten tussen gemeenten binnen een regio. • 2b: Provincie stelt zich op als betrouwbare partner en aanspreekpunt voor regio's en gemeenten waarbij de lijnen kort zijn.	• 2b: De provincie is vrij prominent aanwezig in de regionale overleggen door veel te agenderen en uit te voeren. • 2b: In het proces van prioriteren heeft de provincie erg open en transparant gehandeld, door duidelijk te maken hoe en wanneer besluiten genomen zouden worden en op basis van welke informatie dat zou gebeuren.

Tabel 17: Regiecomponent 2 (Bron: Eigen bewerking)

- *Provincie Gelderland:* Kent een groot verantwoordelijkheidsbesef door actieve houding en stelt zich op als betrouwbare partner en aanspreekpunt.
- *Provincie Noord-Brabant:* Kent een vrij dominante houding binnen de regionale overleggen, maar handelt wel erg open en transparant naar andere actoren toe.

8.3.3. Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel

Regiecomponent	Activiteit(en)
3. Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	• 3a. Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel • 3b. Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren • 3c. Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen • 4d. Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing
Provincie Gelderland	Provincie Noord-Brabant
• 3a: Optreden als visionaire regisseur door het maken van een eigen script zonder dat er sprake is van doorzettingsmacht. • 3a: De provincie vindt het belangrijk dat er sprake is van kennisdeling over de aanpak van herstructurering, om van meer projecten een succes te maken.	• 3a: Vanaf 2009 wordt er stevig gewerkt aan een omslag in het denken en handelen over het gehele werkveld van werklocaties. • 3a: Optreden als visionaire regisseur door het maken van een eigen script zonder dat er sprake is van doorzettingsmacht. • 3a: Vanuit de regio's komt soms het verwijt dat de provincie te initiatiefrij is en dat de regio's het niet altijd bij kunnen houden. • 3a: De BOM is voor de provincie de partij om kennis te vergaren en te delen met iedereen die hier behoefte aan heeft.
• 3b: Provincie creëert bewustwording bij bestuurders door inzicht te geven in financiële en ruimtelijke gevolgen wanneer er geen plannen geschrapt worden.	• 3b: De kritiek op de Vitaliteitsindex heeft de provincie opgepakt door na te denken over een oplossing voor het probleem, en dat is ook gelukt naar tevredenheid van de betrokken partijen. • 3b: Economisch belang voorop in lange termijn strategie, waarbij focus ligt op het versterken van de prioritaire economische clusters. • 3b: De provincie probeert bij het schrappen van plannen te sturen door zachte dwang aan de hand van duidelijke criteria.

• 3c: Regionale programmering is een belangrijk uitgangspunt voor de provinciale bijdragen aan de herstructurering. • 3c: Het koppelen van nieuwe uitleg van terreinen aan de aanpak van verouderde terreinen is essentieel. • 3c: Voor elke regio zijn twee sessies georganiseerd om de nieuwe denkwijze uit te dragen en partijen uit te dagen om met ideeën te komen. • 3c: Introductie van de Agenda Bedrijventerreinen 2020 als startpunt voor nieuwe denkwijze bedrijventerreinen. • 3c: Inhoudelijk draagt de provincie het beleid van Opsporing Verzocht goed uit, waardoor andere overheden en ondernemers zich daarin herkennen.	• 3c: Planning en ontwikkeling van nieuwe en bestaande terreinen sterk aan elkaar koppelen. • 3c: De provincie is erg voorzichtig geweest met het implementeren van de Vitaliteitsindex omdat er werd afgeweken van de traditionele aanpak.
• 3d: Toetsende rol op Oost NV en jaarlijks afspraken maken voor de plannen voor het nieuwe jaar. • 3d: Provincie concentreert zich op de naleving van afspraken met regio's om te voorkomen dat het beleid zijn doel voorbij schiet. • 3d: Provincie stuurt proces bij indien er spanning ontstaat tussen gemeenten onderling. • 3d: RPB's kennen een dynamisch karakter waardoor de nodige aanpassingen gedaan kunnen worden indien nodig. • 3d: In overleggen met Oost NV neemt de provincie een meer toetsende houding aan en kijkt op projecten passen binnen de gestelde kaders.	• 3d: Toetsende rol voor BOM en jaarlijkse herziening van de afspraken. • 3d: Provincie zit kort op het naleven van de gemaakte afspraken met gemeenten over regionale afstemming.

Tabel 18: Regiecomponent 3 (Bron: Eigen bewerking)

- *Provincie Gelderland:* Er actief als het gaat om het ontwikkelen van de beleidslijnen. Provincie zit kort op gemaakte afspraken en neemt veel initiatief bij de ontwikkeling van nieuwe beleid.
- *Provincie Noord-Brabant:* Werkt stevig aan een omslag in het denken over werklocaties. Provincie neemt hier soms misschien teveel initiatieven voor, maar blijft toch voorzichtig bij het implementeren hiervan.

8.3.4. Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel

Regiecomponent	Activiteit(en)
4. Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel	• 4a. Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel • 4b. Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten) • 4c. Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren
<i>Provincie Gelderland</i>	<i>Provincie Noord-Brabant</i>
• 4a: Actoren ervan overtuigen dat samenwerking noodzakelijk is om de gestelde doelstellingen te bereiken. • 4a: Gemeenten in het regionaal belang leren denken omdat dit in het belang is van alle betrokkenen. • 4a: Financiële en procesmatige bijdrage van de provincie wanneer plan voldoet aan de vastgestelde criteria. • 4a: Het programma Opsporing Verzocht is als nieuwe methode geïntroduceerd tijdens een symposium en in verschillende regiesessies, vanuit gemeenten en regio's zijn vraagtekens gezet bij de autonome invoering van het beleid. • 4a: De provincie is van plan om succesprojecten in de toekomst te delen, en partijen met elkaar in contact te brengen. • 4a: Ook ondernemers weten door goede communicatie van de provincie steeds sneller de weg naar Oost NV of de provincie zelf te vinden.	• 4a: De inspanningen worden niet altijd opgepakt door de regio omdat zij zich soms overstelpt voelen met informatie en opdrachten. • 4a: De regio's worden betrokken bij het denken over de toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen. • 4a: De methode die de provincie hanteert in de prioritering laat weinig ruimte aan gemeenten om invloed te hebben op de keuzes van de provincie.

• 4b: Met het beleid van Opsporing Verzocht probeert de provincie inzet van publieke middelen te koppelen aan private middelen vanuit ondernemers. • 4b: Het verbeteren van de regionale samenwerking tussen gemeenten, door het organiseren van regionale overleggen. • 4b: Bindende afspraken maken tussen gemeenten in regionale programma's voor bedrijventerreinen. • 4b: Het werken in partnerschappen stimuleren, omdat publieke en private investeringen elkaar versterken.	• 4b: Het proces van regionale afstemming vormgeven in samenwerking met de regio's. • 4b: Hecht veel waarde aan het faciliteren van de regionale overleggen omdat verbeteringen alleen mogelijk zijn wanneer alle betrokken overheden samen optrekken. • 4b: De provincie probeert actoren aan elkaar te koppelen door gemeenten uit de dagen om met plannen te komen voor terreinen en ze bovendien te bezoeken om tot concrete plannen te komen. • 4b: De provincie vindt het belangrijk dat ondernemers betrokken worden bij herstructurering als blijkt dit nog niet uit de afgeronde projecten tot nu toe waar vooral gemeenten bij betrokken zijn.
• 4c: Effectiviteit beoordelen op basis van aantal opgeloste knelpunten van bedrijven en de economische dynamiek die dat oplevert. • 4c: Toezicht op de inzet en resultaten van Oost NV door intensief contact en overleg. • 4c: Inzet van procesregisseurs in de verschillende regio's vanuit de provincie om als verlengstuk te functioneren van regio naar de provincie. • 4c: De voortgang in de herstructureringsopgave wordt door de provincie gemonitord en gespiegeld aan de gestelde doelstellingen.	• 4c: Na de inhaalslag die nu gemaakt wordt zal de provincie zich steeds meer terugtrekken uit de herstructurering. • 4c: Om voldoende draagvlak voor het prioriteringsbeleid te krijgen/behouden zijn verschillende overlegmomenten ingepland voor gemeenten en regio's zodat duidelijk was wanneer zaken aangehaald konden worden. • 4c: De provincie houdt zicht op de voortgang van de herstructureringsprojecten door intensief contact te onderhouden met de BOM door om de zes weken samen aan tafel te zitten en alle projecten door te spreken. • 4c: Toezicht op de resultaten en samenwerking met de BOM, door ongeveer om de zes weken samen aan tafel te gaan zitten om te praten over individuele projecten en het grotere geheel.

Tabel 19: Regiecomponent 4 (Bron: Eigen bewerking)

- *Provincie Gelderland:* In de regionale samenwerking erg actief in het overtuigen om regionaal te denken. In de herstructurering meer een faciliterende rol, waarbij initiatieven door andere actoren verwacht worden.
- *Provincie Noord-Brabant:* Erg actief als facilitator van de regionale overleggen door koppelen van verschillende belangen. In prioriteringsproces vrij autonoom in keuzes die gemaakt worden, weinig inspraak van betrokkenen.

Hoofdstuk 9 – Conclusies, reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd, evenals de reflectie en aanbevelingen. In paragraaf 9.1 zal allereerst antwoord worden gegeven op de centrale vraag die in het inleidende hoofdstuk is geformuleerd. Het functioneren van de provincie als regisseur in de regionale herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen staat daarbij centraal. Hierna zullen in paragraaf 9.2 verschillende aanbevelingen gedaan worden voor provincies als het gaat om het voeren van regie in de regionale herstructureringsopgave. Ten slotte volgt een theoretische en methodische reflectie op het onderzoek.

9.1. Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vragen, zoals geformuleerd in het eerste hoofdstuk, systematisch beantwoord. Gezamenlijk maken deze vragen het mogelijk om de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden. De belangrijkste en meest opvallende resultaten van het functioneren van de provincie als regisseur zullen systematisch besproken worden. De regiecomponenten worden gebruikt om hieraan structuur te geven. De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre voeren provincies de regie in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen zowel inhoudelijk als procesmatig zoals in 2009 afgesproken in het Convenant Bedrijventerreinen?

In het onderzoek zijn de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen als uitgangspunt genomen om het functioneren van de provincie als regisseur te analyseren. Vervolgens is onderscheid gemaakt tussen de regierol van de provincie in de *praktijk* en in *beleid*, waarbij het gaat om zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. Ten slotte zijn die resultaten gebruikt om aan de hand van de regiecomponenten het functioneren van de regisseur te beoordelen. Bij de regiecomponenten (tabel 20) gaat het om 4 hoofdcomponenten en 10 bijbehorende activiteiten die een regisseur geacht wordt te doen.

Regiecomponenten
• Overzicht over situatie • Afleggen verantwoording over het geheel • Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten • Organiseren van samenwerking

Tabel 20: Regiecomponenten (Bron: Proper et al, 2004)

De snelle veroudering van bedrijventerreinen in Nederland is een probleem dat ontstaan is door het gebrek aan onderhoud en de grote invloed van gemeenten op de bedrijventerreinenmarkt. Van herstructurering is tot een aantal jaar geleden te weinig sprake geweest. Daarnaast was er nauwelijks sprake van regionale afstemming tussen gemeenten wat betreft het aanbod van terreinen. De enorme herstructureringsopgave die daardoor ontstond en de afname van de economische groei die daarbij kwamen maakten duidelijk dat er een enorme inhaalslag gemaakt moest worden, zowel in hectaren als in het denken over bedrijventerreinen en herstructurering. Verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt is een belangrijk onderdeel van die omslag. Daarnaast is het essentieel dat

overheden beleid op elkaar afstemmen, regionaal samenwerken en de marktpartijen weten te betrekken bij projecten.

Het landelijke Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 dat gesloten is tussen de Nederlandse gemeenten, provincies en het Rijk biedt handvatten voor een nieuwe ontwikkelingsstrategie met betrekking tot bedrijventerreinen. Centraal staat hierbij een regionale benadering van de bedrijventerreinenmarkt met een provincie die hier de regie op voert. De provincies dienen te regisseren door middel van de structuurvisie en de provinciale herstructureringsprogramma's. Daarnaast organiseren de provincies de regionale samenwerking tussen gemeenten binnen de regio.

De manier waarop de provincie invulling dient te geven aan de regierol is niet tot in detail vastgelegd. Provincies zijn dus vrij om een eigen draai te geven aan de aanpak van de problematiek op de bedrijventerreinenmarkt. De verschillende manieren waarop een provincie zijn rol kan opvatten maakt het interessant om te kijken hoe die invulling zich verhoudt tot theoretische inzichten over het voeren van regie. Daarnaast blijkt dat de regierol soms onduidelijk is voor de provincie zelf of voor andere betrokken partijen. Ook de regionale samenwerking komt in veel gevallen moeilijk op gang waardoor afspraken tussen gemeenten moeilijk tot stand komen. Het voeren van regie bestaat dus uit meerdere aspecten die aandacht moeten hebben van de regisseur. Regie is in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *“Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”*. Verschillende regiestijlen en regietypen maken dat elke regisseur anders functioneert.

In dit onderzoek is zoals gezegd de regierol in beleid en de regierol in de praktijk voor zowel de provincie Gelderland als Noord-Brabant geanalyseerd. Vervolgens zijn de regiecomponenten gebruikt om deze empirische bevindingen te koppelen aan de theorie. Samen met de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen die ook vanuit theoretisch perspectief bekeken zijn geven deze bevindingen een antwoord op de vraag in hoeverre de provincies de regie voeren in de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen zowel op inhoud als op het proces. In de conclusies zal zoveel mogelijk over provincies in het algemeen gesproken worden, maar ter verduidelijking zullen ook voorbeelden gebruikt worden uit de bestudeerde cases.

Component 1: Overzicht over de situatie

Als regisseur is het belangrijk om overzicht over de situatie te hebben. De problemen, de ontwikkelingen en de oorzaken hiervan moeten helder in beeld zijn. Relaties tussen actoren moeten daarbij ook duidelijk zijn. In het Convenant Bedrijventerreinen wordt in artikel 4.c. gesproken over de behoefteraming die moet leiden tot planning, fasering en segmentering. De provincie wordt dus geacht actoren te bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie. Ook artikel 8.d. van het Convenant Bedrijventerreinen over het monitoren van de voortgang draagt bij het verkrijgen van overzicht over de situatie. In de praktijk zien we dat de provincies een goed overzicht hebben over de herstructureringsopgave en dat het duidelijk is wat de belangen en doelen van de actoren zijn.

Allereerst zien we dat de regionale samenwerking erg intensief is in vergelijking met het verleden. De regionale overleggen die op regelmatige basis plaatsvinden zorgen ervoor dat provincies, regio's en gemeenten van elkaar weten welke doelen ze nastreven en welke ambities er zijn op het gebied van herstructurering. Regio's hebben daarom ook het gevoel dat de provincie grip heeft op de

herstructureringsopgave. Het proces van decentralisatie dat het Rijk heeft ingezet voor de bedrijventerreinenmarkt leidt er dus toe dat provincies verantwoordelijkheid krijgen en daardoor goed kunnen inspelen op regionale behoefte. De registijl van de provincies, die te typeren is als een actief gezamenlijke, past dus goed bij een context waarbij de provincie verantwoordelijk is voor het grote geheel als systeemverantwoordelijke.

Daarnaast zien we bij het prioriteren in plannen dat de provincie streeft naar een onderbouwing op basis van verschillende indicatoren. De provincie bevraagt gemeenten op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed omvattend beeld van de situatie. Opvallend is dat de provincie Gelderland en Noord-Brabant kiezen voor een methodiek die toch wel enigszins van elkaar af staat. De provincie Noord-Brabant kiest ervoor om de touwtjes zelf stevig in handen te hebben bij de keuze van prioritaire projecten, terwijl de provincie Gelderland zoveel mogelijk ingaat op initiatieven van gemeenten en marktpartijen. Beide provincies maken wel gebruik van een uitgebreide set aan data. Noord-Brabant gebruikt hiervoor de Vitaliteitsindex die als basis dient voor de inzet van provinciale middelen. Gelderland heeft met Opsporing Verzocht nog meer gebruik gemaakt van ondernemersgerelateerde data. De praktijk laat zien dat het economisch belang van terreinen meer aandacht krijgt als het gaat om het maken keuzes. De ruimtelijke kwaliteit vormt niet meer het vertrekpunt voor provincies. Deze verschuiving vraagt vanzelfsprekend om een ander soort informatie die gemeenten dienen aan te leveren.

Tot slot dragen de ontwikkelmaatschappijen bij aan het hebben van overzicht over de gehele situatie. De BOM en Oost NV zijn beide actief in de uitvoering van herstructurering op provincie breed niveau en weten dus wat er speelt bij alle projecten. De ontwikkelmaatschappijen die werken in opdracht van de provincie hebben op reguliere basis overleg met de provincie. Hierdoor weten de provincies precies welke problemen optreden en welke maatregelen eventueel genomen moeten worden. Voor de provincie is dit belangrijk omdat hier met toekomstig beleid rekening mee gehouden kan worden.

Component 2: Verantwoording afleggen over het geheel

De tweede component heeft betrekking op het afleggen van verantwoording over bepaalde keuzes die gemaakt worden. De regisseur is bereid en in staat om verantwoording, rekenschap, uitleg of toelichting te bieden voor bepaalde acties. In de afspraken van het Convenant Bedrijventerreinen zijn hierover geen concrete afspraken gemaakt. Dit is te verklaren aan de hand van het feit dat wel is afgesproken dat provincies een platform voor overleg creëren dat kan dienen om het handelen van de provincie te verantwoorden. In de praktijk zien we dat de provincies erg actief zijn als het gaat om het maken van afspraken met gemeenten en regio's en dat de regionale overleggen daarbij dienen als platform voor het verantwoorden van keuzes die gemaakt worden.

Zo is er bij de regionale overleggen in de regio met bestuurders uit de gemeenten veel aandacht voor het verhelderen van de provinciale strategie. Voor gemeenten is het hier mogelijk om kritiek te uiten op voorstellen van de provincie of om zelf met ideeën te komen. Het is dan aan de provincie om hier iets mee te doen. De aanwezigheid van de provincies in de regionale overleggen is vrij prominent te noemen, omdat er veel geagendeerd wordt en er veel initiatieven genomen worden. Er is dus sprake van een groot verantwoordelijkheidsbesef bij de provincie wat met name blijkt uit actieve rol als initiator en bemiddelaar bij het organiseren van de regionale samenwerking.

Verder blijkt uit de resultaten dat het voor provincies niet altijd makkelijk is om keuzes in het prioriteringsbeleid helder te verantwoorden. Voor gemeenten en regio's is het soms te ingewikkeld en te onduidelijk op basis waarvan keuzes gemaakt worden. Door erg open en transparant te handelen en actoren mee te nemen in het proces kan voorkomen worden dat er onduidelijkheid ontstaat. Belangrijk is dan om duidelijk te maken hoe en wanneer en besluiten genomen worden en op basis van welke informatie dat gebeurt. De provincie Noord-Brabant heeft dit met de Vitaliteitsindex ook gedaan. Veel openheid is zoals De Bruijn et al (2008) aangeven belangrijk, maar kan ook leiden tot een onbeheersbaar proces. In dit geval was daar geen sprake van en zijn er zelfs nog aanpassingen aan de werkwijze geweest na kritiek vanuit gemeenten. Gelderland heeft met Opsporing Verzocht een omslag in denken geïntroduceerd die niet onmiddellijk omarmd werd door gemeenten en regio's. Tijdens de ontwikkeling van deze werkwijze is onvoldoende gecommuniceerd met andere actoren, waardoor onduidelijk ontstond die eigenlijk niet nodig was. Hieruit blijkt dat het blijven verantwoorden van gemaakte keuzes belangrijk blijft los van het feit of actoren het er uiteindelijk wel of niet mee eens zijn.

Component 3: Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten

Naast het hebben van overzicht en het afleggen van verantwoording is het voor een regisseur belangrijk om te kiezen voor een bepaalde koers. Een heldere doelstelling, bepaalde randvoorwaarden en middelen moeten daarbij gedefinieerd worden. In het Convenant Bedrijventerreinen komt deze component duidelijk terug. In considerans 7 is opgenomen dat provincies de provinciale beleidskaders opnemen in hun structuurvisie. Daarnaast is afgesproken dat elke provincie een herstructureringsprogramma opstelt. In de praktijk is te zien dat provincies steeds meer bezig zijn met het ontwikkelen van een eigen strategie en daarmee niet slechts de afspraken uit het Convenant uitvoeren, maar ook nadenken over het betrekken van marktpartijen, wat nodig is met de steeds verder krimpende budgetten voor herstructurering.

Ten eerste zien we een belangrijke rol voor de provincie in het schrappen van plannen voor uitleg van nieuwe bedrijventerreinen. Misschien wel het belangrijkste daarbij is het zorgen voor bewustwording bij gemeenten dat het schrappen nodig is en bovendien in het belang is van alle terreinen in de regio. De provincie Gelderland heeft dit gedaan door bestuurders inzicht te geven in de financiële en ruimtelijke gevolgen wanneer er geen plannen geschrapt worden. De provincie Noord-Brabant is al vanaf 2009 bezig om te werken aan een omslag in het denken en handelen over het gehele werkveld van werklocaties. Aan de hand van zachte dwang en harde criteria probeert de provincie hierin te sturen. Kijkend naar de procesaspecten vinden provincies het belangrijk om actoren niet te veel te betrekken in de besluitvorming om vaart in het proces te houden. Een stroperige besluitvorming kan uiteindelijk ten koste gaan van de inhoudelijke kwaliteit van het beleid.

Ten tweede valt op dat provincies, meer dan in het verleden, nadenken over de terreinen waar geld in gestoken zal worden. De effectiviteit van overheidsuitgaven moet omhoog door te kijken waar de markt wil mee investeren of waar toekomstpotentie zit op economisch gebied. In de praktijk is het niet altijd mogelijk om het beleid hier volledig op te baseren, omdat er daardoor gemeenten buiten de boot zullen vallen. Zoals eerder al kort aangegeven is dat het geval geweest is in de provincie Noord-Brabant met de Vitaliteitsindex. Vanuit gemeenten is er kritiek gekomen op de criteria die gebruikt werden in de prioritering. In samenwerking met de betrokken partijen is er een oplossing voor het probleem gevonden door een extra criterium toe te voegen waardoor ook terreinen die aanvankelijk

buiten de boot vielen mee te nemen in de analyse. Aan de andere kant is te veel aandacht voor het proces ook niet goed, omdat het kan leiden tot een proces om een proces, wat ten koste kan gaan van de inhoudelijke kwaliteit. Bij beide provincies is een duidelijke koers te herkennen die de komende jaren nog verder zal worden ontwikkeld. Belangrijk is om de juiste balans te vinden in het vaststellen van die koers door partijen hierbij te betrekken. Hiërarchie zal leiden tot kritiek vanuit gemeenten en omgekeerd zal te veel rekening houden met allerlei belangen ten koste gaan van de inhoudelijke kwaliteit van het beleid.

Tot slot is het belangrijk in de visievorming en bij het uitzetten van de beleidslijnen dat er sprake is van kennisdeling tussen betrokken partijen. Met name op het gebied van de uitvoering van herstructurering is dat erg belangrijk. Oost NV en de BOM leveren hier een belangrijke bijdrage aan door bepaalde succescases te publiceren en te wijzen op mogelijke valkuilen in het proces. Echter, zouden de provincies er voor moeten zorgen dat dit nog meer gebeurt in de toekomst. Met name bij het programma Opsporing Verzocht van de provincie Gelderland. De nieuwe werkwijze vergt veel toezicht van de provincie en mogelijk is bijsturing van het beleid nodig wanneer de eerste resultaten bekend zullen zijn. Het verzamelen en uitdragen van kennis kan hieraan bijdragen.

Component 4: Organiseren van samenwerking

Tot slot is het belangrijk om als regisseur andere actoren te motiveren en te enthousiasmeren zich in te zetten voor het geheel. De actoren werken dan samen binnen de kaders die gesteld zijn. Zoals gezegd gaat het binnen het Convenant Bedrijventerreinen met name om regionale samenwerking. De regionale overleggen vormen de basis voor de invulling van deze component. In de praktijk zien we dat het provincies al beter lukt om gemeenten in het regionale belang te laten denken, maar dat de communicatie tussen provincie en de andere actoren beter kan. Beide provincies geven aan dat ze dienstbaar willen zijn en dat het belangrijk is om een duidelijk kader te geven waarbinnen je flexibel te werk gaat. Bovendien is een dominante houding pas gewenst wanneer het nodig is, in tweede of derde instantie bijvoorbeeld.

Allereerst komt daarbij naar voren dat de regionale samenwerking vraagt om veel zorgvuldigheid vanuit de provincies. Elke gemeente heeft te maken met het belang voor de eigen gemeente, maar dient toch in het regionale belang te denken. Als provincie is het belangrijk om daarom actoren ervan te overtuigen dat samenwerking noodzakelijk is om de gestelde doelstellingen te bereiken. Echter worden niet altijd alle inspanningen opgepakt door gemeenten en regio's omdat zij zich soms overstelpt voelen met informatie en opdrachten. Het is aan de provincie om de juiste balans te vinden in het betrekken van de gemeenten en regio's.

Ook is het bij het organiseren van samenwerking van belang om actoren te mobiliseren, enthousiasmeren en te inspireren voor het geheel. In Gelderland is onlangs het programma Opsporing Verzocht geïntroduceerd als nieuwe methode voor prioritering. Na deze introductie zijn er bij gemeenten en regio's vraagtekens gezet bij de autonome invoering van het beleid. Met name regio's hadden het gevoel onvoldoende betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het beleid. Bij gemeenten ontstond verwarring over hoe dit nieuwe beleid zou passen naast of in plaats van het huidige beleid. Achteraf beseft de provincie dat de communicatie op dit punt meer doordacht had moeten zijn. Inhoudelijk werd de aanpak wel gedragen, maar door te weinig aandacht voor het proces is er toch

enige frictie geweest. Belangrijk is dus om actoren mee te nemen in je ideeën om te zorgen dat niemand voor verrassingen komt te staan.

Ten slotte is het als regisseur belangrijk om toezicht te houden op de inzet en inbreng van actoren evenals op de resultaten van de samenwerking. Met de nieuwe, meer economische, invalshoek waar het beleid steeds meer naar toe gaat is het beoordelen van de resultaten van de herstructureringsopgave in hectaren wellicht niet meer relevant genoeg. Provincies geven aan dat het misschien beter is om te kijken naar de economische dynamiek die een herstructurering oplevert. Gelderland is hier al actief mee bezig door zichzelf meer af te rekenen op het aantal opgeloste knelpunten voor ondernemers op bedrijventerreinen. Noord-Brabant doet dit door herstructurering te koppelen aan de versterking van de economische clusters. Het is daarom van belang om het werken in partnerschappen tussen publieke en private partijen te stimuleren. Uit de resultaten tot nu toe blijkt dat een aanzienlijk deel van de projecten nog geen marktpartijen heeft die investeren. Voor de provincies is het dus belangrijk om hier op in te zetten, omdat de verwachting is dat de provincie zich steeds meer zal terugtrekken uit de herstructurering in de toekomst.

9.2. Aanbevelingen

Ondanks dat de doelstelling van het onderzoek niet gericht is op het doen van aanbevelingen, maar op het verkrijgen van inzicht in het functioneren van de provincie, is het toch interessant om een aantal aanbevelingen te doen. Uit de onderzoeksresultaten zijn zaken naar voren gekomen die belangrijk zijn voor een provincie, maar ook betrekking kunnen hebben op andere partijen die betrokken zijn bij de bedrijventerreinenmarkt. Op basis daarvan worden kort vijf aanbevelingen gedaan richting de provincie als regisseur van de regionale bedrijventerreinenmarkt.

- **Neem zelf niet te veel initiatieven**

Het is belangrijk om als regisseur andere actoren te inspireren en te enthousiasmeren bij de dragen aan het ontwikkelen van het bedrijventerreinenbeleid. Het nemen van initiatieven door de provincie is daarbij belangrijk. Uit de resultaten blijkt echter dat het nemen van te veel initiatieven ook een negatieve uitwerking kan hebben. Met name vanuit de regio's en gemeenten komt het signaal dat de provincie soms te initiatiefrijk is en dat betrokken partijen het niet altijd bij kunnen houden. Het is dus belangrijk dat de provincie de juiste balans vindt in het nemen van initiatief en er daarmee voor zorgt dat de betrokken actoren niet het gevoel hebben overspoeld te worden met informatie en plannen.

- **Neem actoren mee in het proces**

Voor een regisseur is het creëren van draagvlak voor beleid enorm belangrijk. Met name voor een provincie die afspraken maakt met gemeenten en regio's is het belangrijk dat alle actoren achter het beleid staan en zich hierin herkennen. Het is daarom verstandig om als regisseur de actoren mee te nemen in het proces van beleidsontwikkeling. Het is belangrijk dat partijen mee kunnen denken en dat de provincie keuzes tussentijds kan toelichten. De regionale overleggen zijn daar het juiste platform voor. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat gemeenten en regio's zich meer kunnen vinden in de beleidskeuzes en zich er niet zomaar meer tegen kunnen verzetten.

- **Zorg voor korte lijnen**

Het communiceren met de betrokken actoren is een onderdeel van de regierol van de provincie. Goede communicatie tussen actoren draagt bij aan een goed proces. Uit het onderzoek blijkt dat geregisseerden het op prijs stellen dat de provincie toegankelijk is en dat contacten zoveel mogelijk via vaste personen verlopen. Deze korte lijnen moet de provincie dus zien te behouden omdat het een positief effect heeft op de communicatie tussen de partijen.

- **Deel kennis**

De nieuwe strategie voor de bedrijventerreinenmarkt begint steeds meer vorm te krijgen. Regionale afspraken tussen gemeenten over vraag en aanbod van bedrijventerreinen zijn veelal gemaakt en de inhaalslag van herstructurering is in volle gang. De verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt komt ook langzaam op gang. Provincies zoeken naar mogelijkheden om de regionale economie te stimuleren door middel van herstructurering en proberen ook marktpartijen hierbij te betrekken. Belangrijk is om in dit proces de vergaarde kennis met elkaar te delen. Met name succesvolle projecten kunnen een impuls zijn voor toekomstige projecten. Hier ligt een taak voor de provincie, maar ook voor de ontwikkelmaatschappijen die actief zijn in de uitvoering.

- **Betrek de markt**

De afnemende budgetten voor herstructurering vanuit het Rijk, de provincies en de gemeenten vragen om meer investeringen vanuit de markt. In de praktijk blijkt het tot op heden lastig om bijvoorbeeld ondernemers te laten investeren in herstructurering. Het is daarom belangrijk om als provincie de juiste voorwaarden te scheppen, waardoor het interessanter wordt voor ondernemers om (mee) te investeren in bedrijventerreinen. Uit de analyse blijkt dat provincies hier druk mee bezig zijn, maar dat de economische situatie veel ondernemers ervan weerhoudt om hier vooralsnog in mee te gaan. Het denken vanuit ondernemers in plaats van in hectaren is daarom een goede ontwikkeling die doorgezet moet worden.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Tot dusverre zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek gepresenteerd. Na elk onderzoek zijn er altijd vragen die opspelen of niet (volledig) beantwoord kunnen worden. Daarom zullen er een aantal suggesties voor verder onderzoek gedaan worden die naar voren komen uit dit onderzoek.

Op dit moment is de inhaalslag die gemaakt dient te worden nog in volle gang. Provincies hebben op dit moment nog middelen om te investeren in de openbare ruimte van bedrijventerreinen, maar in de toekomst zullen deze middelen er niet (of minder) meer zijn is de verwachting. Het is daarom goed om onderzoek te doen naar mogelijkheden om het voor ondernemers en particuliere investeerders aantrekkelijker te maken om te investeren in een bedrijventerrein. Met name onderzoek naar de rol van de provincie daarbij is erg relevant.

Daarnaast zie je bij het prioriteren door provincies in de herstructureringsplannen dat er nog sprake is van een werkwijze die nog niet volledig onderbouwd is. Provincies experimenteren met allerlei criteria

die het economisch belang van een terrein moeten aantonen. Een onder onderzoek naar de waarde van deze verschillende criteria zou goed zijn om te komen tot een beter onderbouwde werkwijze.

9.3. Reflectie

In deze paragraaf zal zowel een theoretische als methodische reflectie gedaan worden op het onderzoek dat is uitgevoerd. De aanleiding voor het onderzoek was een stage bij Buck Consultants International (BCI) waarbij de opdracht vanuit de Provincie Noord-Brabant was om een model op te stellen dat het economisch belang van bedrijventerreinen kon meten, dit is uiteindelijk de Vitaliteitsindex geworden, die ook op de provincie Brabant is toegepast. Het onderwerp van dit onderzoek is afgeleid van die opdracht en heeft geleid tot de verdieping naar de regierol van provincies. Tijdens het onderzoek zijn steeds de bestaande onderdelen van het onderzoek bijgeschaafd totdat één geheel vormde, dat proces kan omschreven worden als een iteratief proces.

Theoretische reflectie

De theoretische opvattingen over het begrip regie zijn van toepassing op een breed scala aan beleidsvelden, waarbij de focus bovendien op verschillende aspecten ligt. De regiecomponenten van Propper et al (2004) bleken desondanks een goed theoretisch raamwerk om het functioneren van de provincie te analyseren. Met name de activiteiten bij de componenten dragen bij aan het koppelen van de theorie aan de praktijkvoorbeelden. Aan de andere kant is het voeren van regie erg afhankelijk van de context. In de ene situatie is het bijvoorbeeld belangrijk om commitment of betrokkenheid te tonen als regisseur, terwijl het in een andere context bij een andere regisseur juist niet nodig is. Theoretische opvattingen over regie komen daarom op verschillende manieren tot uiting in de praktijk.

Bij de regiecomponenten kunnen ook vragen worden gesteld over de volledigheid van de componenten en de activiteiten. De beschreven activiteiten kennen een vrij algemeen karakter. Bij het voeren van regie komt het in de praktijk aan op details die het verschil maken tussen een goede en een slechte regisseur. Met name de procesaspecten die zijn beschreven in het theoretisch hoofdstuk komen onvoldoende naar voren in de activiteiten. De 'bescherming van core values' bijvoorbeeld, een van de kernelementen van een goed proces van De Bruijn et al (2008), komen onvoldoende terug in de regiecomponenten. Hierbij gaat het om het voorkomen dat een actor te ver van zijn eigen belangen af komt te staan en dat het van invloed is op de politieke verantwoordelijkheid. In de regiecomponenten wordt hier niet over gesproken.

Tot slot is er in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen regionale samenwerking, prioriteren en herstructureren. Deze inhoudelijke aspecten vormen weliswaar de belangrijkste taken van de provincie in de herstructureringsopgave, maar geven niet het volledige beeld van het takenpakket. Bovendien is er sprake enige overlap tussen de drie aspecten. Regionale samenwerking kan bijvoorbeeld niet los gezien worden van prioritering, omdat het bij prioriteren essentieel is dat er sprake is van samenwerking tussen actoren.

Methodische reflectie

In het onderzoek is gebruik gemaakt van twee cases. Zowel het beleid van de provincie Gelderland als de provincie Noord-Brabant is geanalyseerd. Uit de resultaten is gebleken dat de werkwijze van beide provincies niet ver van elkaar staat, met uitzondering van het prioriteringsproces. Een verrijking van

het onderzoek was wellicht een extra casus geweest die afwijkt van de huidige cases. Met een korte analyse van alle provincies in Nederland naar het beleid van de provincie zou dat bereikt kunnen worden. In dit onderzoek is er bij de selectie van cases 'slechts' gekozen voor een analyse op basis van kwantitatieve data met betrekking tot hectaren en verouderingspercentages.

Een volgend punt van reflectie heeft betrekking op de wijze waarop de data uit de interviews tot stand zijn gekomen. Er is gekozen om met vier verschillende perspectieven te werken, respectievelijk experts, provincies, regio's en ontwikkelmaatschappijen. De interviews hebben geleid tot belangrijke inzichten met betrekking tot de rolinvulling van de provincie. Bij het beoordelen van de regierol is het belangrijk om de actoren die de regierol ondergaan te betrekken in het onderzoek. De keuze om geen individuele gemeenten te benaderen, maar de betreffende overkoepelende regio vormt wellicht een beperking voor de analyse. Echter, de regio's denken, handelen en praten in naam van gemeenten. Met de regio als perspectief is de mening van de gemeenten dus voldoende betrokken in het onderzoek, maar een individuele gemeente had hier misschien nog iets aan toe kunnen voegen.

Een ander punt heeft betrekking op het coderen van de provinciale beleidsdocumenten. De analyse van de beleidsdocumenten is belangrijk geweest voor de interpretatie van de interviewdata. De kwantitatieve data die voortkomt uit de coderingen is echter niet betrouwbaar genoeg om daar bepaalde conclusies aan te verbinden. Wanneer een bepaalde codering vaker voorkomt in het ene document dan het andere document betekent dit niet dat die codering voor de provincie Noord-Brabant belangrijker is dan voor de Provincie Gelderland. Bovendien kennen de documenten voor beide provincies een andere opzet, waardoor een vergelijking niet goed mogelijk is.

Tot slot is het belangrijk om aan te geven dat in verband met de omvang van het onderzoek bepaalde aspecten van de herstructureringsopgave enigszins buiten beschouwing gelaten zijn. Het gaat dan met name om financiële afwegingen die provincies maken. Het kan bijvoorbeeld gaan om afspraken die in het verleden gemaakt zijn met gemeenten over te krijgen subsidies bijvoorbeeld. Daarnaast zijn ook verschillende juridische aspecten niet prominent in het onderzoek geplaatst, omdat het niet relevant is voor de regierol van de provincie.

Literatuuroverzicht

Algemene Rekenkamer (2009). Topperregeling in de praktijk. Vinddatum 7 december 2013, op www.rekenkamer.nl/publicaties.

Baarsma, B. (2003). *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing?* Amsterdam: SEO.

Bedrijfslocatiemonitor (2001). *Veroudering van bedrijventerreinen: een structuur voor herstructurering*. Den Haag: Blm.

Bressers, H., Kuks, S. (2000). *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*. Enschede: CSTM.

Bruijn de H., Heuvelhof ten, E., 't Veld in, R. (2008). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu.

Buck Consultants International (2008a). *Indicatie van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland*. Nijmegen: BCI.

Buck Consultants International (2008b). *Werken aan samenwerking: regionale samenwerking bij (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*. Nijmegen: BCI.

Buck Consultants International (2009). *Herstructurering van Bedrijventerreinen: de ondernemersgerichte aanpak*. Nijmegen: BCI.

Buck Consultants Nijmegen (2011). *Ondememersvisie Bedrijventerreinen Brabant*. Nijmegen: BCI.

Buck Consultants International (2012). *Best practices in de bedrijventerreinenwereld: de schijf van zes*. Nijmegen.

Commissie Geelhoed (2002). *Op schaal gewogen: regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*. Den Haag: IPO.

Creswell, J.W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*. London: Sage Publications.

Dinteren van, J (2012). De hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen. *ESB Ruimtelijk*, 97, 470-473.

Dinteren, van J., Posthuma, A., Bruin, L. (2007). *Regionaal bedrijventerreinenbeleid: Een inventarisatie*. Den Haag: Ministeries van EZ en VROM.

Gordijn, H., Renes, G., Traa, M. (2007). *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen: een verkenning van enkele beleidsopties*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Graaf, B., Beelage, P., Hulsker, W., Mikolajczyk, W. (2008). *De concrete regionale samenwerking bij de uitvoering van (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen*. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.

Heijden, van der G.M.A., Slob, A.F.L. (2005). *Meervoudig Ruimtegebruik Enkelvoudig recht*. Delft: Eburon.

Hendrixen, P. (2008). *Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen*. Arnhem: Provincie Gelderland.

Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hosman, A.P.M. (2012). *Nieuwe provinciale regierol*. Hilversum: Public Vision.

Hupe, P. en E. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. In: V. de Ruijter, Toetsen van regie, 2009.

Interprovinciaal Overleg (2005). *De provincie als publieke ontwikkelaar*. Den Haag.

Interprovinciaal Overleg (2013). Vinddatum 15 december 2013, op www.ipo.nl/bedrijventerreinen

Kamphorst, D.A., Pleijte, M., Kistenkas, F.H., Kersten, P.H. (2008). *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?* Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Van't Klooster, E. & Van den Hoek, J. (2012). Nieuwe dynamiek in herontwikkeling. *Grondzaken: in de praktijk, april*, 16-18.

Koninklijke Vereniging MKB-Nederland (2010). *Praktijkinfo Herstructurering bedrijventerreinen*. Den Haag.

Korthals Altes, WK, Nieuwenhuizen, S, Stevens, M, Harkes, N. (2004) *Organisatie van prestatie: Regie in de stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Koulen, I., Scheidel, C., Wolthuis, J.A. (2006). *De gemeente als regisseur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Knoben, J. & M. Traa (2008). *De Bedrijfslocatiemonitor: Kritiek, alternatieven en aanpassingen*. Rotterdam/Den Haag: Nai Uitgevers/Planbureau voor de Leefomgeving.

Lamberigts, P. & Bruin, L. (2013). *Een nieuwe werkelijkheid, een nieuwe provincie!?* Nijmegen: Royal HaskoningDHV.

Limpt, van A.J.M. (2008). *Prioritering van herstructurering*. Eindhoven: TiasNimbas Busines School.

Louw, E. (1996) *Kantoorgebouw en vestigingsplaats: een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisaties*. Delft: Delft University Press.

Louw, E., Needham, B., Olden, H. & Pen, C.J. (2009). *Planning van bedrijventerreinen. Herziene editie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van infrastructuur en milieu (2013). *IBIS Werklocaties: De stand van zaken in planning en uitgifte van werklocaties op 1 januari 2013 en de uitgifte in 2012*. Arnhem: ARCADIS.

- Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte Uitvoeringsagenda Ruimte*. Den Haag
- Ministerie van VROM (2009). *Convenant bedrijventerreinen 2010-2020*. Den Haag.
- Nederland, T., Huygen, A., Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo: Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Olden, H. (2007). *Remmende factoren bij het herstructureren van bedrijventerreinen*. Utrecht: STOGO.
- Olden, H (2009). *Commentaar op het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*. Nieuwegein: STOGO onderzoek + advies.
- Olden, H (2010). Twist over Convenant. *Bedrijventerreinen*, april, 14-18.
- PBL (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pen, C.J. & Hiethaar, J.F.H. (1998) Het moderniseren van verouderde bedrijfsterreinen, *Rooilijn november 1998*, 440-446.
- Price Waterhouse Coopers (2005) *Effectieve lokale regie: de kunst van het verleiden?* Utrecht.
- Propper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004) *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Propper.
- Provincie Gelderland (2008). Slimmer sturen, sneller schakelen: De Gelderse aanpak herstructurering van bedrijventerreinen. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2010b). Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen 2009-2013. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2013) Bedrijventerreinen Agenda 2020. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2014). Website (n.d.). Vinddatum 2 juni 2014, op www.gelderland.nl/opsporingverzocht.
- Provincie Noord-Brabant (2010a). Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen 2009-2013. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2010b). Strategie Bedrijventerreinen en andere Werklocaties. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Puijn, F (2012). *Trendboekje*. Den Haag: IPO.
- Raad Voor het Landelijk Gebied (2007). *Achter open deuren: Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Amersfoort.
- Raad Voor het Openbaar Bestuur (1999). *Op het toneel en achter de coulissen: de regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: Rob.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2012). Bedrijventerreinen in de steigers. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.

Remenyi, D., Williams, B., Money, A., and Swartz, E. (1998). *Doing Research in Business and Management*. London, Sage Publications.

Roo, de G., Voogd, H. (2007). *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke omgeving*. Bussum: Coutinho.

Saunders, S., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012). *Research methods for business students. Sixth edition*. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited.

Sociaal Economische Raad (1999). *Commentaar op de Nota Ruimtelijk economisch Beleid*. Den Haag: SER publicatie 99/17.

Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (2009). *Kansen voor Kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag.

Valk, van der A. (2002) The Dutch planning experience, *Landscape and urban planning*, 58, 201-210.

Vreke, J., Gerritsen, A.L., Kranendonk, R.P., Pleijte, M., Kersten, P.H., Bosch, van den F.J.P. (2009). *Maatlat Government-Governance*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
VROM-raad (2006). *Werklandschappen: Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: VROM-raad.

Weterings, A., Knoben, J. & H. van Amsterdam (2008). *Werkgelegenheidsgroei op Bedrijventerreinen*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Yin, R.K. (2009). *Case Study Research: Design and Method*. London: Sage Publications.

Bijlagen

1. Afspraken Convenant Bedrijventerreinen
2. Coderingen
3. Interviewguide

Bijlage 1: Afspraken Convenant Bedrijventerreinen

De Colleges van Gedeputeerde Staten van de navolgende provincies, te dezen handelend in hun hoedanigheid als bestuursorgaan:– de provincie Drenthe

- de provincie Flevoland
- de provincie Fryslân
- de provincie Gelderland
- de provincie Groningen
- de provincie Limburg
- de provincie Noord-Brabant
- de provincie Noord-Holland
- de provincie Overijssel
- de provincie Utrecht
- de provincie Zeeland
- de provincie Zuid-Holland

verenigd in en vertegenwoordigd door de vereniging Interprovinciaal Overleg, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter de heer J. Franssen, hierna te noemen: provincies;

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer R.W. Bleker, gemachtigd door de voorzitter mevrouw A. Jorritsma, hierna te noemen: gemeenten;

en De Ministers van

- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevrouw dr. J.M. Cramer,
 - Economische Zaken, mevrouw M.J.A. van der Hoeven,
- hierna gezamenlijk te noemen: het Rijk;
komen overeen als volgt:

1. Partijen streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en kwalitatief en kwantitatief voldoende bedrijven - terreinen.

2. Het doel van dit convenant is om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland.

3. Daarmee draagt dit convenant bij aan het realiseren van de doelen van de Nota Ruimte¹, de samenwerkingsagenda Mooi Nederland², Pieken in de Delta³ en het programma Schoon en Zuinig⁴.

4. Het Rijk heeft in het bedrijventerreinenbeleid een kaderstellende rol voor het economische vestigingsklimaat en de ruimtelijke basiskwaliteit. De kaders voor de ruimtelijke basiskwaliteit liggen vast in de Nota Ruimte.

5. De rol van het Rijk bij herstructurering is gericht op het faciliteren van de inhaalslag van de herstructureringsopgave van 15.800 hectare in de periode 2009 – 2020 en daarmee eindigt de financiële betrokkenheid van het Rijk bij herstructurering van verouderde bedrijventerreinen na afronding van deze inhaalslag.

6. Partijen zetten de middelen voor herstructurering zoveel mogelijk en binnen de juridische kaders, ontschot en programmatisch in.
7. Provincies zijn de regisseur van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid (voor zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen), stellen hiervoor de provinciale beleidskaders vast in hun structuurvisies en hanteren indien nodig hun juridisch instrumentarium op basis van de Wet ruimtelijke ordening.
8. Gemeenten zijn de initiator, opsteller en uitvoerder van het (inter)-gemeentelijke regionale bedrijventerreinbeleid binnen regionale verbanden en binnen de gestelde provinciale kaders.
9. Dit convenant bevat voorts, voor zover van toepassing, de afspraken over decentralisatie van rijksmiddelen voor herstructurering van bedrijventerreinen in het Bestuursakkoord Rijk - Provincies.
10. Partijen geven de uitwerking en uitvoering van dit convenant zodanig vorm dat deze niet resulteren in onnodige regeldruk.
11. Partijen onderschrijven dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale (grond)markt is en dat het mede om die reden nodig is om het bedrijven - terreinenbeleid regionaal te organiseren.
12. Partijen constateren dat regionale samenwerking door gemeenten voor bedrijventerreinenbeleid essentieel is.
13. Partijen erkennen en betrekken de regionale verschillen binnen en tussen provincies.
14. Partijen nemen het Transatlantic Market scenario⁵ als randvoorwaarde voor het opstellen en beoordelen van de raming van de uitbreidingsvraag voor bedrijventerreinen waarbij er ruimte is voor regio's om gemotiveerd af te wijken.
15. Partijen hanteren de SER-ladder⁶ als uitgangspunt bij de uitvoering van de in dit convenant gemaakte afspraken.
16. Partijen constateren dat de regionale planningen, op basis van vraag uit de markt, tevens moeten voorzien in kwalitatief en kwantitatief voldoende ruimte voor bedrijvigheid in de hogere milieucategorieën.
17. Partijen zien de urgentie om nu gezamenlijk actie te ondernemen om de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen versneld op te pakken omdat wachten kan leiden tot een ongewenst proces van ruimtelijke, economische en sociale verwaarlozing.
18. Partijen zien de urgentie om maatregelen te nemen om veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan door duurzaam beheer en onderhoud van bestaande bedrijventerreinen, om daarmee de toekomstvastheid en kwaliteit van bedrijventerreinen te borgen en een nieuwe inhaalslag voor herstructurering te voorkomen.

Bijlage 2: Coderingen + Voorbeeld (CAT C)

Categorie	Onderdelen	Indicatoren
A. Rolopvatting	A1. Ontwikkelingsgerichtheid	Netwerksturing Horizontale sturing Decentralisatie Deregulering Uitvoeringsgerichtheid Faciliteren Regisseren Participeren Governance
	A2. Regiestijl	Passief sturend Actief gezamenlijk Actief solistisch Geen of gebrekkige regie
	A3. Regietype	Zeggenschap Doorzettingsmacht Eigen script Beheersingsgericht Uitvoeringsgericht Visionair Faciliterend
B. Regiecomponenten	B1. Overzicht over de situatie	Beleidsonderwerp helder Problemen helder Ontwikkelingen helder Actoren in beeld Voortgang in beeld
	B2. Verantwoording over geheel afleggen	Verantwoording Rekenschap Uitleg geven Toelichting Verantwoordelijkheidsbesef Commitment
	B3. Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	Stimuleren visievorming Thematiseren problemen Beleidslijnen uitdragen Toezicht proces
	B4. Organiseren van samenwerking	Mobiliseren Motiveren Enthousiasmeren Inspireren Koppelen Toezicht inzet Toezicht resultaten Terugkoppelen resultaten

C. Inhoudelijke aspecten	C1. Regionale samenwerking	Samenwerken Afstemmen Regionale benadering Kennisdeling Regionaal belang Functiekoppeling Koppeling oud en nieuw
	C2. Prioriteren in plannen en projecten	Scherpe keuzes Efficiëntie Effectiviteit Economisch belang Strategie Ambities Politiek-bestuurlijke uitspraken Urgentie
	C3. Organiseren van uitvoeringsorganisatie	Regionaal ontwikkelingsbedrijf Participerende provincie Bedrijfsmatige uitvoering Ondernemersgericht
D. Procesmatige aspecten	D1. Openheid in proces	Open houding Betrekken actoren Beheersbaarheid Wederzijdse afhankelijkheid
	D2. Behoud van kernwaarden	Belangen erkennen Veilig proces Politieke verantwoordelijkheid Spelregels
	D3. Voldoende voortgang	Procesbegeleider Continuïteit Collectief geheugen Deadline
	D4. Behoud inhoudelijke kwaliteit	Inhoudelijke elementen Proces om proces Kennis Deskundigheid Creativiteit

Voorbeeld coderingen (CAT C) beleidsdocumenten (doc 1 t/m doc 6) provincie.

Categorie	Onderdelen	Indicatoren	Doc 1	Doc2	Doc 4	Doc 3	Doc 6	Doc 5	TOT
C. Inhoudelijke aspecten	C1. Regionale samenwerking	Samenwerken	2	4	2	3	1	0	12
		Afstemmen	2	2	4	1	1	3	13
		Regionale benadering	5	13	2	1	0	1	22
		Kennisdeling	1	0	0	0	2	3	6
		Regionaal belang	2	0	0	2	0	1	5
		Functiekoppeling	0	0	2	1	1	0	4
		Koppeling oud en nieuw	3	8	4	4	0	1	20
	C2. Prioriteren in plannen en projecten	Scherpe keuzes	2	2	7	0	0	0	11
		Efficiëntie	1	2	1	1	0	2	7
		Effectiviteit	0	1	0	0	0	1	2
		Economisch belang	2	2	9	1	1	6	21
		Strategie	3	2	6	1	2	2	16
		Ambities	0	0	3	2	1	0	6
		Politiek-bestuurlijke uitspraken	0	0	1	0	0	0	1
		Urgentie	2	0	5	3	1	5	16
	C3. Organiseren van uitvoeringsorganisatie	Regionaal ontwikkelingsbedrijf	5	3	3	0	2	0	13
		Participerende provincie	0	2	0	0	0	0	2
		Bedrijfsmatige uitvoering	0	3	0	0	0	2	5
		Ondernemersgericht	1	4	1	0	0	8	14

Document 1	1. Brabant Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2013
Document 2	2. Gelderland Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2013
Document 4	4. Brabant Strategie bedrijventerreinen en andere werklocaties 2010
Document 3	3. Gelderland Structuurvisie Bedrijventerreinen en Werklocaties 2010
Document 6	6. Brabant Toekomst Van Pioniers tot Professionals
Document 5	5. Gelderland Bedrijventerreinenagenda 2020

0
1
2
3
4
5
>5
>7

Bijlage 3: Respondenten & Interviewguide

Organisatie	Datum	Locatie	Naam	Functie	Perspectief
Provincie Gelderland	27-03-2014	Arnhem	A. Burgers	Deelprogramma manager fysieke bedrijfsomgeving	Provincie
Provincie Noord-Brabant	24-03-2014	Den Bosch	G. Wagenmakers	Beleidsadviseur werklocaties	Provincie
Oost NV	25-03-2014	Arnhem	Anoniem	Senior projectmanager bedrijfsomgeving	Uitvoeringsmaatschappij
BOM	28-03-2014	Tilburg	Anoniem	Procesmanager bedrijfslocaties	Uitvoeringsmaatschappij
Regio West-Brabant	28-03-2014	Etten-Leur	Anoniem	Senior beleidsadviseur economie	Regio
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	24-03-2014	Nijmegen	Anoniem	Adviseur werken	Regio
Buck Consultants International	20-03-2014	Nijmegen	B. Barth	Senior consultant	Expert
Buck Consultants International	20-03-2014	Nijmegen	S. van Liere	Senior consultant	Expert

Interviewguide

Inleiding	Voorstellen	- Planologie - Functie geïnterviewde
	Onderzoek	- Provinciale regie herstructurering - Convenant Bedrijventerreinen
	Opbouw interview	- Organiseren (regionale samenwerking) - Kiezen (prioriteren) - Uitvoeren (herstructureren)
	Doel interview	- Duur interview - Opname eigen gebruik - Verwerking

Persoonlijke interpretatie regie	
- Context ruimtelijke ordening - Taken regisseur - Houding	Dominant/Dienstbaar Actief/Passief Kaderstellend/Faciliteren Initiatief/Toetsen

--	--

Organiseren Regionale samenwerking

- Overzicht over de gehele situatie
 - Aandachtspunten
 - Rolverdeling
- Verantwoording over het geheel afleggen
 - Draagvlak gemeenten en regio
 - Besluitvorming
- Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
 - Structuurvisie
 - Regionale agenda
 - Regionale overleggen
- Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel
 - Opstelling provincie t.o.v. andere partijen
 - Aandachtspunten
 - Vrijheid voor regio's

Kiezen Prioriteren

- Overzicht over de gehele situatie
 - Houding provincie
- Verantwoording over het geheel afleggen
 - Transparantie
 - Draagvlak in de regio
- Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
 - Welke accenten worden er gelegd
 - Rol ondernemers
 - Investeren en subsidiëren
- Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel
 - Regionale afstemming
 - Inzet provincie

Uitvoeren Herstructureren

- Overzicht over de gehele situatie
 - Contact uitvoeringsorganisatie (frequentie)
 - Provincie grip op de opgave

- Verantwoording over het geheel afleggen
 - Monitoring (voortgang)
 - Communiceren
 - Resultaten helder

- Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
 - PHP
 - Ondernemersgericht (voorwaarden)
 - Economisch belang
 - Subsidiëren of investeren

- Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel
 - Betrekken ondernemers
 - Invloed uitvoeringsorganisatie
 - Financiering

Blik op de toekomst	
- Rol over 5 jaar - Uitdagingen	- Speelveld

Afsluiting	Korte samenvatting	- Per categorie
	Opmerkingen	- Vragen of aanvullingen
	Bedanken	- Evt. e-mailadres voor onderzoeksresultaat

