

Masterthesis Planologie

Wie heeft de regie..?

De bereidheid tot zelforganisatie
op gestagneerde bedrijventerreinen



Juni, 2014
Marlou Heffels

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen



Masterthesis Planologie

Wie heeft de regie..?

De bereidheid tot zelforganisatie
op gestagneerde bedrijventerreinen

Juni, 2014

Marlou Heffels, s0813281

Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleidster: Rianne van Melik
Tweede lezer: Erwin van der Krabben

Voorwoord

De universitaire opleiding Planologie die ik de afgelopen zes jaar heb gevolgd, was een interessant maar geen eenvoudig traject. Met name het laatste proces, het schrijven van een masterthesis, heb ik ervaren als een echte uitdaging op het gebied van discipline en zelfstudie. De eerste maanden van mijn onderzoeksperiode hebben in het teken gestaan van het lopen van een vakgerichte stage. Ik heb bij het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven van dichtbij mogen meemaken wat het werk van een formele WGR+-regio precies inhoudt. Mede dankzij mijn collega's aldaar, heb ik met veel plezier deze stage doorlopen. Zij hebben mij veel geleerd over regionale samenwerking en mij bovendien de tijd gegund, aan mijn masterscriptie te werken. In deze masterthesis heb ik een beeld geschetst van een relatief nieuwe trend op het gebied van planning: zelforganisatie. Hierbij heb ik onderzocht welke factoren nodig zijn voor de bereidheid tot zelforganisatie en wat het betekent voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein als actoren zelf de regie in handen krijgen. De twee belangrijkste actoren worden aan het woord gelaten en het is dan ook mede dankzij de bereidheid en eerlijkheid van de respondenten, dat ik tot de hiernavolgende resultaten ben gekomen.

Deze scriptie is niet enkel het resultaat van mijn eigen inspanningen. Allereerst wil ik mijn begeleidster Rianne van Melik bedanken voor de duidelijke advisering, haar geduld en de goede ondersteuning gedurende deze masterscriptiefase. Ze heeft mij het vertrouwen gegeven dat ik de studie Planologie door middel van deze masterthesis naar tevredenheid kon afronden. Daarnaast ben ik mijn stagebegeleider Harm Mertens dankbaar voor de fijne begeleiding. Hij heeft een grote bijdrage geleverd aan dit eindresultaat. Dank ook aan Johan Verstappen en Ron Hensen, die beiden veel tijd hebben gestoken in het doorlezen en bekritisieren van deze scriptie. Een groot woord van dank gaat uit naar mijn lieve ouders, die mij op alle mogelijke wijzen hebben gesteund en gemotiveerd tijdens mijn gehele studie. Samen met mijn zus Yvette hebben zij veel zelforganisatieverhalen aangehoord, zelfs als daar niet per se behoefte aan was. Ook ben ik heel erg blij geweest met de hulp van mijn partner Maarten. Hij heeft niet alleen een bijdrage geleverd aan de lay-out van mijn masterthesis, maar is daarnaast een enthousiaste supporter voor mij geweest. Mijn oma's verdienen tevens een speciaal dankwoord voor de ontelbare kaarsjes richting de eindstreep. Tot slot dank ik alle overige familieleden, vrienden en tijdelijke collega's van het SRE, voor hun steun en hun interesse in mijn studie en masterthesis.

Marlou Heffels

Nijmegen, juni 2014

Samenvatting

“Een bedrijventerrein is een terrein dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie” (Louw et al, 2009; Van 't Klooster, 2006). Deze terreinen zijn voor 2008, tijdens de economische bloeiperiode, in snel tempo ontwikkeld. De financiële crisis en de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen hebben er echter voor gezorgd dat de ontwikkeling van de bedrijventerreinen is gestagneerd en dit leidt tot groot overaanbod aan relatief nieuwe braakliggende terreinen. De huidige integrale gebiedsontwikkeling lijkt niet meer effectief genoeg en een meer organische manier van plannen lijkt noodzakelijk. In de theorie uit zich dit in een nieuwe trend: zelforganisatie. Boonstra en Boelens (2011, p. 100) omschrijven het concept als volgt: *“zelforganisatie wordt gevormd door initiatieven die oorspronkelijk voortkomen uit netwerken van burgergemeenschappen en daarmee onderdeel zijn van de stedelijke ontwikkeling, maar die onafhankelijk zijn van overheidsprocedures.”*

Het doel van deze scriptie is te onderzoeken in hoeverre zelforganisatie, als onderdeel van organische gebiedsontwikkeling, toepasbaar is met betrekking tot gestagneerde bedrijventerreinen. De centrale vraag die is gesteld ten behoeve van dit doel, luidt als volgt: ***In hoeverre zijn gemeenten en ondernemers die betrokken zijn bij de ontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen bereid, invulling te geven aan zelforganisatie als aspect van organische gebiedsontwikkeling?***

Onderzocht is of zelforganisatie een remedie kan zijn om gestagneerde bedrijventerreinen verder te ontwikkelen. Dit onderzoek heeft plaats gevonden aan de hand van een theoretische benadering in de vorm van literatuuronderzoek en een empirische benadering door middel van een beleidsanalyse en een case study methode, waarbij semi-gestructureerde interviews zijn gehouden met actoren in het veld, in onderhavig geval gemeenten en ondernemers.

Zelforganisatie is bereikbaar via een bottom-up-benadering en is een reactie op de netwerkbenadering en het interactief beleid. Deze twee fenomenen vormen evenwel een te magere basis om zelforganisatie in de zuiverste vorm te bereiken. Een goed uitgangspunt voor zelforganisatie wordt wel gevormd door een meer faciliterende en minder controlerende overheid, door een versoepeling van de stringente regelgeving, door een hechtere samenwerking tussen enerzijds ondernemers onderling en tussen anderzijds de ondernemers en de lokale overheid. Samenspraak leidt eerder tot zelforganisatie dan een gebrek aan vertrouwen en het toepassen van

een streng overheidsregime. Alvorens samenspraak een feit is, zal de bereidheid tot zelforganisatie moeten worden uitgesproken. De drie belangrijkste factoren die in dit kader een rol spelen, zijn “financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “vertrouwen”. In de meest ideale situatie zijn alle actoren bereid financiële middelen in te zetten, zich flexibel en adaptief op te stellen, alsmede elkaar en het ontwikkelingsproces te vertrouwen. Voor Park Forum te Eindhoven en Habraken te Veldhoven –de twee fysieke onderzoeksobjecten in het veld– is daarvan nog lang geen sprake, maar wel van een begin van bereidheid tot zelforganisatie. Nu een start is gemaakt op de goede weg, is het zaak dat het zwaartepunt van de regierol thans op efficiënte wijze opschuift van de lokale overheid in de richting van de particuliere ondernemers.

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Samenvatting	VII
Inhoudsopgave.....	IX
1 Inleiding.....	1
1.1 Veranderingen binnen de planologie	2
1.2 Onderzoeksafbakening	4
1.2.1 Doelstelling	4
1.2.2 Vraagstelling.....	5
1.3 Relevantie	6
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie	6
1.3.2 Maatschappelijke relevantie.....	7
1.4 Methodologie.....	8
1.4.1 Onderzoeksmethode	8
1.4.2 Onderzoeksopzet	8
1.5 Leeswijzer.....	9
2 Historische context van de Nederlandse planologie	11
2.1 Toelatingsplanologie	11
2.2 Ontwikkelingsplanologie.....	11
2.3 Uitnodigingsplanologie	13
3 Zelforganisatie binnen de planologie.....	17
3.1 Organische gebiedsontwikkeling: een bottom-up-beleid.....	17
3.1.1 Het aspect zelforganisatie.....	18
3.1.2 Netwerkbenadering	19
3.1.3 Interactief beleid.....	21
3.2 Zelforganisatie.....	22
3.2.1 Samenwerking.....	23
3.2.2 Voorwaarden en uitgangspunten voor actoren bij zelforganisatie	24
3.2.3 Kanttekeningen	26
3.3 Conceptueel model	28
4 Methodologie.....	31
4.1 Onderzoeksmethode	31

4.2 Case study	32
4.3 Regio Zuidoost Brabant.....	34
4.4 Operationalisering	36
5 Zelforganisatie in de regio Zuidoost Brabant.....	39
5.1 Het beleid van regio Zuidoost Brabant	39
5.2 Casusbeschrijving.....	41
5.2.1 Park Forum.....	42
5.2.2 Habraken.....	43
5.3 Resultaten veldonderzoek	44
5.3.1 Financiële middelen	45
5.3.2 Flexibiliteit en adaptiviteit	47
5.3.3 Vertrouwen	52
5.4 Koppeling factoren.....	55
6 Conclusie	57
6.1 De uitkomsten.....	57
6.1.1 Kansen van zelforganisatie op bedrijventerreinen	58
6.1.2 Beperkingen van zelforganisatie op bedrijventerreinen	59
6.1.3 De bereidheid van de actoren.....	60
6.2 Aanbevelingen	62
6.2.1 Parkmanagement.....	62
6.2.2 Factor: prioriteit.....	63
6.2.3 Schaalniveau van bedrijventerreinenproblematiek.....	63
6.3 Zelfreflectie	64
Referentielijst.....	67
Bijlagen.....	74

1 Inleiding

Bedrijven vervullen een belangrijke functie binnen onze samenleving. Ze bieden werk, produceren zowel goederen als diensten en verschaffen daarnaast beleggingswinsten en arbeidsinkomsten (Pellenbarg et al., 2005). Veel van die bedrijven zijn gevestigd op bedrijventerreinen. Deze worden aangelegd om aan ondernemingen zowel grond als een locatie te bieden die voor het ontwikkelen van diensten en goederen noodzakelijk is (Louw et al., 2009). De definitie die in veel wetenschappelijke literatuur, alsook in beleidsrapporten wordt gehanteerd, is vastgesteld in het Integraal Bedrijfsinformatiesysteem (IBIS) en luidt als volgt: *“een bedrijventerrein is een terrein dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie”* (Louw et al., 2009; Van 't Klooster, 2006). Een goede ontwikkeling van bedrijventerreinen is noodzakelijk. De bedrijventerreinen moeten economisch efficiënt zijn voor de actoren die het terrein aanleggen en het vastgoed aldaar exploiteren. Dit is niet altijd het geval. In de jaren negentig en in het begin van het nieuwe millennium zijn in een snel tempo veel bedrijventerreinen ontwikkeld.

Op bedrijventerreinen is de klassieke uitgifte van grond –door de lokale overheid vastgestelde kavels– en de daarbij geringe betrokkenheid van ondernemers en andere private actoren, van invloed op de kwaliteit van de bebouwing en de omgeving (Pen et al., 2013). Deze werkwijze heeft er tevens voor gezorgd dat nagenoeg geen gebiedsgerichte ontwikkeling op bedrijventerreinen heeft plaatsgevonden. In de huidige tijd van economische crisis functioneren de bedrijventerreinen niet meer en ontstaat een overaanbod (Renes et al., 2009). Braakliggende terreinen en leegstaande gebouwen zijn een groot onderdeel van het landschap geworden (Schutten, in: Rli, 2012). De eindgebruikers en ontwikkelaars hebben daardoor behoefte aan een andere vorm van ontwikkeling en beheer (Van Antwerpen et al., 2010).

Niet alleen de economische crisis drukt zijn stempel op de bedrijventerreinen, maar ook verschillende andere trends zijn verantwoordelijk voor de afnemende vraag en het grote overaanbod (Renes et al., 2009). Zo heeft langzaam een verschuiving plaatsgevonden van de uitbreidingsmarkt naar de vervangingsmarkt. Ook zijn de criteria kwaliteit, bereikbaarheid en multifunctionaliteit van steeds groter belang geworden. Daarnaast heeft onder andere de groeiende noodzaak tot duurzaamheid geleid tot nieuwe concepten en sectoren. Tevens neemt het aantal banen per bedrijventerrein af en het ruimtegebruik per arbeidsplaats toe (De Zeeuw, 2011; Renes et al., 2009). Tot slot leidt de vergrijzing tot druk op de arbeidsmarkt en dus op de

bedrijventerreinenmarkt. De genoemde ontwikkelingen leiden tot een (nieuwe) verschuiving binnen de planologie: de eindgebruiker komt meer centraal te staan en partijen zullen met initiatieven moeten komen om een betere ontwikkeling van vastgoed te bereiken (PBL & Urhahn, 2012). Hoewel voorheen door voornamelijk overheden is gestreefd naar een strikt ruimtelijke scheiding tussen de verschillende functies op de vastgoedmarkt, komt bij zowel publieke als private partijen een einde aan de lange periode van aanbodgericht denken en van planningsoptimisme (Pen et al., 2013). Het is de vraag of publieke partijen de regie los kunnen laten om zo de private partijen meer aan bod te laten komen.



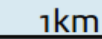
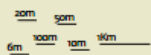
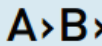

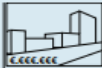







1.1 Veranderingen binnen de planologie

In tegenstelling tot de laatste ontwikkelingen was planning oorspronkelijk (veel) doelgericht: er werd een groot masterplan opgesteld, waarbij het eindpunt en de te behalen doelen werden vastgesteld (Alexander, 1992). De lokale overheden voerden actief grondbeleid, waarbij zij zelf als ontwikkelaar de bouwgrond en de ruimtelijke kwaliteit realiseerden (Van der Krabben, 2013). Voorafgaand aan de ontwikkeling van een nieuw project, gaven de gemeenten de betrokken actoren duidelijke instructies over welke functies op welke plaats werden toegelaten en dienden te worden ontwikkeld door middel van de zogenaamde toelatingsplanologie (Van Rooy, 2011). De hierop aansluitende voorstellen werden beoordeeld aan de hand van vooraf vastgestelde criteria (Julicher, 2012).

Als reactie op deze publieke dominantie, alsmede op de te geringe aandacht en stimulansen voor “nieuwe” ontwikkelingen, kwam in de jaren negentig de ontwikkelingsplanologie tot stand. De overheden bepaalden nog steeds de inhoud van projecten, maar het accent kwam meer te liggen op samenwerking met private partijen. Aan gestelde criteria moest door partijen nog steeds worden voldaan, maar naast de functie van de locatie werden voortaan ook de bijeffecten belangrijk (Pelders et al., 2012). De exploitatie moest worden verantwoord en bij ieder project diende een bewuste keuze te worden gemaakt tussen de functie en de (bij)effecten. Deze ontwikkeling van grootschalige projecten werd door ontwikkelaars al snel gebiedsontwikkeling genoemd. Het duidelijkste voorbeeld van deze gebiedsontwikkeling in de jaren negentig waren de uitleglocaties voor woningen, VINEX-locaties genoemd. Hiertoe werd door de overheid een besluit genomen in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1994) (Teisman, 2012). Door projectontwikkelaars werd aanbod gecreëerd, waarop de vraag kon reageren. De projecten werden dus integraal ontwikkeld. De werkelijkheid laat echter zien dat integrale gebiedsontwikkeling steeds meer uit de mode raakt (Pelders et al., 2012). Door de in de inleiding genoemde trends, ontstaat bij zowel de overheden als

bij marktpartijen de behoefte aan een nieuwe planningsvorm. Deze nieuwe manier van plannen wordt gevonden in de vorm van uitnodigingsplanologie.

In deze planningsvorm slaan publieke en private partijen de handen in elkaar en verrichten samen onderzoek naar het op gang brengen van gestagneerde projecten (De Zeeuw, 2011). Overheden geven enkel globaal de lijnen aan waarbinnen gebiedsontwikkeling moet plaats vinden (Julicher, 2012). Particuliere ontwikkelaars zorgen vervolgens voor de feitelijke invulling. De gemeente trekt zich niet terug, maar heeft een faciliterende rol waarbij ze mogelijkheden voor het aandragen van ideeën creëert en haar medewerking verleent aan initiatieven (PBL & Urhahn, 2012). Hierdoor komt de focus niet (meer) te liggen op het eindresultaat, maar op het proces, waarbij de eindgebruiker centraal staat: de zogenaamde organische gebiedsontwikkeling. Organische gebiedsontwikkeling verschilt op een aantal punten van de voorheen populaire integrale gebiedsontwikkeling (zie figuur 1.1). Zo worden gebieden geleidelijk aangepakt, gaat het om kleinschalige ontwikkelingen, maakt projectmanagement plaats voor procesmanagement, wordt gekozen voor strategische plannen, zijn kleine ontwikkelaars en particulieren aan zet, is de rol van de gemeente faciliterend en lopen de processen van ontwikkeling en beheer door elkaar heen (PBL & Urhahn, 2012).

Integrale gebiedsontwikkeling		Organische gebiedsontwikkeling	
 In één keer	Aanpak	 Geleidelijk	
 Grootschalig	Schaal van ontwikkeling	 Kleinschalig	
 Volgordelijk	Ontwikkeling en beheer	 Door elkaar	
 Eindbeeld	Plan	 Strategisch	
 Grote professionele partijen	Type ontwikkelaar	 Kleine ontwikkelaars en particulieren	Zelforganisatie
 Actief en risicodragend	Rol gemeente	 Faciliterend	
 Projectmatig	Wijze van organiseren	 Procesmatig	

Figuur 1.1 Integrale gebiedsontwikkeling tegenover organische gebiedsontwikkeling (Bron: naar PBL & Urhahn, 2012)

Zoals de uitnodigingsplanologie vereist, zal de gemeente in voorkomend geval de betrokken partijen uitnodigen om initiatieven aan te dragen (PBL & Urhahn, 2012). Van burgers en ondernemers wordt verwacht dat ze gewenste ontwikkelingen in hun eigen wijk of op hun bedrijventerrein (deels) zelf organiseren. Ook bij dit aspect van (organische) planning is het belangrijk dat ingrepen in en veranderingen aan de ruimte zowel maatschappelijke alsook economische belangen dienen (Van der Krabben, 2013). Deze twee aanpassingen leiden tot zelforganisatie. Zelforganisatie kan worden gezien als een systeem dat zich richt op dynamische en aan de omgeving aangepaste processen die komen uit de interacties tussen de elementen van dat systeem (Boons & Gerrits, 2008). Zoals figuur 1.1 toont, kent zelforganisatie drie basisconcepten: samenwerking tussen meerdere partijen, een faciliterende rol van de lokale overheid en een toename van de organisatie (PBL & Urhahn, 2012; Hua, 2012). De actievere rol van ondernemers die ontstaat bij een accentverschuiving naar organische gebiedsontwikkeling en de daartoe behorende zelforganisatie, levert een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit en leidt voornamelijk tot intensivering van het ruimtegebruik, hetgeen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen nog dient te worden gerealiseerd (THB, 2009). Ondanks een afname van de financiële middelen en van het ontwikkelvermogen van partijen, door de economische crisis, is het namelijk nog steeds mogelijk goede planningsprocessen te volgen, doordat betrokken actoren meer op elkaar vertrouwen en beter samenwerken (Teisman, 2012).

1.2 Onderzoeksafbakening

Als in de wetenschappelijke literatuur wordt gesproken over planning van bedrijventerreinen, wordt ofwel de herstructurering van verouderde en leegstaande bedrijventerreinen, ofwel het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen beschreven (Hollander et al., 2010; Renes et al., 2009; Louw et al., 2009). Daarnaast bestaat nog een derde categorie: jonge bedrijventerreinen die onderbezet blijven. In tijden van financiële crisis ligt de ontwikkeling van deze reeds bestaande bedrijventerreinen stil (Antwerpen et al., 2010). Door de crisis worden partijen, waaronder de overheid en ontwikkelaars, zich bewust van het feit dat duurzaamheid nodig is (Scott, 2012). Zo legt Boelman (in: Witsen, 2012) uit, dat gebiedsontwikkeling lange tijd een bepaald stappenplan kende waarbij de eindgebruiker pas in de laatste fase in beeld kwam, maar dat deze methode tegenwoordig niet meer wordt gevolgd, omdat die niet meer past binnen de huidige context.

1.2.1 Doelstelling

Zoals eerder in deze inleiding is aangegeven, worden volgens de laatste trend, partijen uitgenodigd om initiatieven aan te dragen. Door middel van organische gebiedsontwikkeling worden niet alleen nieuwe projecten ontwikkeld, maar ook integraal ontwikkelde gebieden aangepakt

Het grote overschot aan bedrijventerreinen en de gedachte dat zelfs bij een aantrekkende economie de terreinen niet meer helemaal worden gevuld, vormen de noodzaak te komen tot een andere aanpak van de ontwikkeling van bedrijventerreinen dan integrale gebiedsontwikkeling (Antwerpen et al., 2010; Buitelaar & Van der Wouden, 2012). Organische gebiedsontwikkeling, waarbij betrokken partijen zelf deelprojecten organiseren met behulp van een faciliterende overheid, blijkt positief aan te sluiten op de ontwikkeling van de voorheen populaire grootschalige VINEX-locaties (Dekkers & Van Rooy, 2010; E. van der Krabben, persoonlijke communicatie, 21-03-2013). Het lijkt dan ook de moeite waard te analyseren of de voorwaarden van het concept zelforganisatie binnen deze benadering kunnen worden toegepast op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. ***Het doel van deze scriptie is te onderzoeken in hoeverre zelforganisatie, als onderdeel van organische gebiedsontwikkeling, toepasbaar is met betrekking tot gestagneerde bedrijventerreinen.***

1.2.2 Vraagstelling

Niet alleen moet de vraagstelling aansluiten op de eerder geformuleerde doelstelling, zij moet ook specifiek en haalbaar zijn (Vennix, 2006). Tevens dient zij betrekking te hebben op een kennisvraag en empirisch van aard te zijn. Om het doel van deze masterscriptie te bereiken moet daarom antwoord worden gegeven op de volgende vraag:

In hoeverre zijn gemeenten en ondernemers die betrokken zijn bij de ontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen bereid, invulling te geven aan zelforganisatie als aspect van organische gebiedsontwikkeling?

Om de onderzoeksvraag zo specifiek mogelijk te beantwoorden, dient deze te worden aangevuld met drie deelvragen, die de rode draad zullen vormen van dit onderzoek:

- *Wat zijn de kenmerken van zelforganisatie en welke factoren spelen een rol inzake de bereidheid van gemeenten en ondernemers daaraan mee te werken op gestagneerde bedrijventerreinen?*
Deze deelvraag wordt aan de hand van de literatuurstudie behandeld in hoofdstuk 3 (theoretisch kader).
- *Hoe vindt de ontwikkeling van bedrijventerreinen plaats en waarom stagneert deze?*
De hierboven staande deelvraag komt aan bod in hoofdstuk 5 (empirisch kader).
- *Hoe is zelforganisatie toe te passen op de ontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen?*
Aan de hand van een meervoudige case study in de regio Eindhoven, zal deze laatste deelvraag tevens worden behandeld in hoofdstuk 5 (empirisch kader).

1.3 Relevantie

Het doel van deze scriptie is, te onderzoeken in hoeverre zelforganisatie, als onderdeel van de organische gebiedsontwikkeling, toepasbaar is met betrekking tot gestagneerde bedrijventerreinen. Het onderwerp van dit onderzoek is zowel op wetenschappelijk (paragraaf 1.3.1), als op maatschappelijk vlak (paragraaf 1.3.2) relevant.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Nu de crisis zijn tol eist, wordt in de literatuur een nieuwe trend in de ruimtelijke planning getoond: organische gebiedsontwikkeling. Deze vorm van gebiedsontwikkeling wordt veelal vergeleken met de voorgaande, integrale gebiedsontwikkeling. Zo maken PBL en Urhahn (2010) een schema dat de verschillen tussen beide soorten weergeeft (zie figuur 1.1). Ook Holleman et al. (2010) maakt het verschil tussen de condities voor organische en integrale gebiedsontwikkeling. Hoe tot deze organische gebiedsontwikkeling wordt gekomen, is in de geraadpleegde literatuur niet diepgaand besproken. Zo tonen onder andere Van Assche (2007) en Berke (2002) een verschuiving aan van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en laten Witsen (2012) en Van Rooy (2011) vervolgens de verschuiving van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie zien. In de recente theorie wordt echter slechts een deel van de verschuiving aangehaald, in plaats van de volledige planningsgeschiedenis vanaf de jaren '70 (na de wederopbouw).

Door onder andere Holleman, De Kort en Lindemann (2011) en PBL en Urhahn (2012) worden de bij het proces van organische gebiedsontwikkeling betrokken partijen op een rijtje gezet. Daarnaast is veel literatuur beschikbaar over de verschuiving van een centrale overheid naar decentralisatie. Zeker nu de economische crisis de risico's en kosten vergroot, zal de rol van de overheid moeten worden beperkt (Cameron & Spelman, 2009; PBL & Urhahn, 2012). Hoe dit in de praktijk wordt aangepakt, met andere woorden hoe de overheid en de marktpartijen hier invulling aan geven, wordt evenwel niet besproken. Wel wordt in de literatuur getoond dat veel afstemming nodig is tussen de verschillende actoren in de vorm van zelforganisatie (Boonstra & Boelens, 2011; Aarts & During, 2006). Deze zelforganisatie wordt tot nu toe vooral bij de ontwikkeling van woonwijken getoetst (Boonstra & Boelens, 2011; Boons & Gerrits, 2010). Er is nagenoeg geen onderzoek gedaan naar zelforganisatie als aspect van organische gebiedsontwikkeling bij bedrijventerreinen.

Ook over de vastgoedsector "bedrijventerreinen" wordt in de literatuur genoeg geschreven. Naast de beschrijving, definities en typologieën, wordt vooral een verschuiving in de trend van nieuwe terreinen aanleggen naar herstructurering van oude terreinen weergegeven (Gorter en Olden, 2007;

Hollander et al., 2010; Louw et al., 2006). In de financiële crisis is de herstructurering van oude bedrijven “trending topic”, terwijl de jonge bedrijventerreinen nauwelijks aan bod komen. Vooral vernieuwende ideeën over het opvullen van deze vrij nieuwe terreinen ontbreken.

Het ontbreekt in de literatuur echter aan een totaalplaatje van de verschuivingen in ruimtelijke planning, met daarbij praktijkvoorbeelden die tonen hoe de actoren invulling geven aan de verschuiving naar zelforganisatie (een belangrijk aspect van organische gebiedsontwikkeling), voornamelijk als het gaat om het opvullen van bestaande bedrijventerreinen.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Dat de crisis binnen de vastgoedplanning zijn tol eist, is alom bekend. Het is daarom van groot belang te blijven zoeken naar (ontwikkel)methodes die voor alle actoren een oplossing bieden. Uit verschillende rapporten van de rijksoverheid blijkt dat in Nederland, om de bedrijvigheid te bevorderen, een bepaalde beleidsurgentie is ontstaan, te zoeken naar een andere aanpak voor ruimtelijke ordening, dan de huidige integrale gebiedsontwikkeling (Nota Ruimte (2004); Structuurvisie Randstad 2040 (2008); Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)). Het idee van de nationale overheid is ook dat ruimtelijke planning steeds meer een taak wordt voor gemeenten en private partijen, onder het motto: “decentraal wat kan, centraal wat moet” (Ministerie van VROM et al., 2004). Daarnaast zal door het kabinet voornamelijk aandacht moeten worden besteed aan slim en doeltreffend ruimtegebruik (Ministerie van I en M & Ministerie van EZ, 2008). Deze gedachtegang is sterk verbonden met organische gebiedsontwikkeling (PBL & Urhahn, 2012). De verdieping in organische gebiedsontwikkeling is bovendien verwant aan het idee van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, die evenals de Nota Ruimte (2004) een terugtrekkende overheid en ruimte voor initiatieven van bedrijven bepleit (Ministerie van I en M, 2012).

Buiten de overheden zijn ook veel andere actoren op zoek naar mogelijkheden om terreinen te behouden en te vullen: enerzijds om het verlies te beperken, anderzijds om verloedering van de leefomgeving te voorkomen (Louw et al., 2009). Naast het gegeven dat deze analyse relevant is voor de (inter)nationale wetenschap, is ze van belang voor het politieke, regionale beleid omtrent bedrijventerreinen. Zo kan het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven zijn kennis over het verbeteren van bedrijventerreinen door middel van dit onderzoek vergroten. Daarnaast kunnen de bevindingen inzicht geven in de mogelijkheid om door middel van een ander proces iets te doen aan de invulling van bedrijventerreinen. Nu worden tal van ideeën gegenereerd door de overheid (koolzaad, zonnepanelen et cetera), terwijl een verandering in haar houding en in haar rol mogelijk

tot betere resultaten leidt. De gegevens zullen ook toepasbaar zijn op andere cases en kunnen dus gelden als basis voor de aanpak van onvoltooide bedrijventerreinen in heel Nederland.

1.4 Methodologie

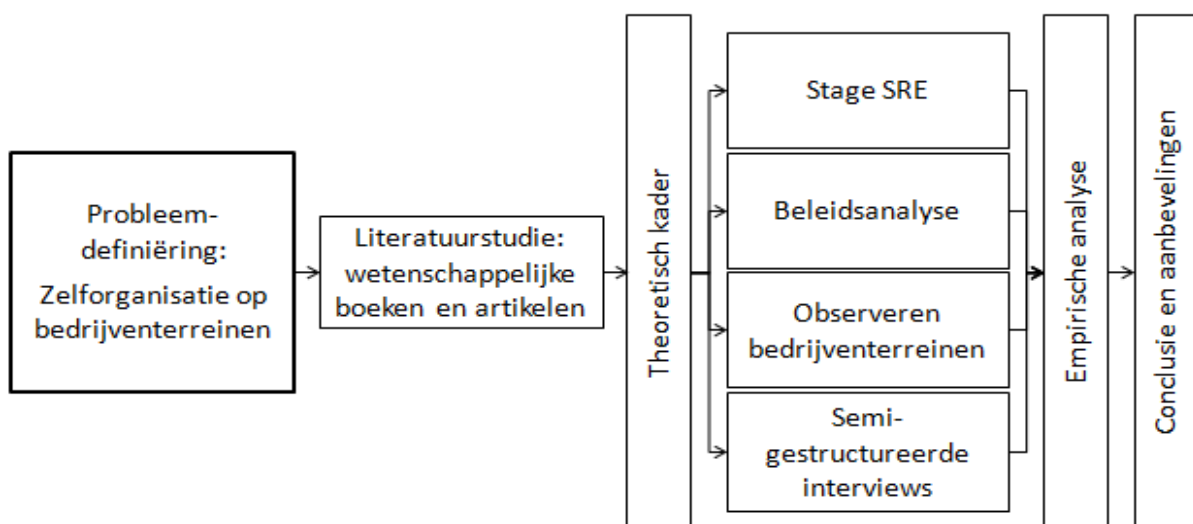
Om de vraagstelling van paragraaf 1.2 zo goed mogelijk te beantwoorden, is het noodzakelijk de juiste methode te gebruiken (Saunders et al., 2011). Die methode moet aansluiten op de gekozen cases. Daarnaast wordt een schema opgesteld, dat beknopt de inhoud van het onderzoek weergeeft.

1.4.1 Onderzoeksmethode

Ter ondersteuning van dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve aanpak, namelijk de case study. Saunders geeft als definitie voor een case study: “Een methode voor het doen van onderzoek die gebruik maakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt” (Saunders et al., 2011, p. 122). Deze onderzoeksmethode is geschikt voor het doen van analytisch onderzoek, omdat zij wordt gekenmerkt als een benadering die diepgaand is en mogelijkheden creëert voor het observeren en beschrijven van meerdere (specifieke) onderzoeksfenomenen (Vennix, 2006). In hoofdstuk 4 zal deze keuze worden onderbouwd.

1.4.2 Onderzoeksopzet

Figuur 1.2 geeft het schema weer dat de opbouw van het onderzoek samenvat.



Figuur 1.2 Onderzoeksmodel

Na het schetsen van de probleemstelling, zal aan de hand van een literatuurstudie bestaande uit wetenschappelijke boeken en artikelen, het theoretisch kader worden opgesteld. Dit theoretisch

kader vormt de basis voor onderzoek in de praktijk (Verschuren en Doorewaard, 2007). Aan de hand van de theorie worden beleidsrapporten bestudeerd, semi-gestructureerde interviews gehouden met gericht gekozen actoren en bedrijventerreinen geobserveerd. Daarnaast draagt een stage bij de overheid bij tot de empirische analyse. Na het uiteenzetten van de theorie en het toetsen in/van de praktijk worden de conclusies weergegeven en aanbevelingen gedaan.

1.5 Leeswijzer

Voor het behalen van de doelstelling van subparagraaf 1.2.1 is, zoals in de voorafgaande paragraaf getoond, zowel een theoretisch als een empirisch onderzoek nodig. Alvorens deze analyse wordt uitgevoerd, wordt in hoofdstuk 2 een historisch kader geschetst over het verloop van de Nederlandse planologie. Het theoretisch onderzoek, dat aan bod komt in hoofdstuk 3, toont de beschrijving van een literatuurstudie van boeken, wetenschappelijke tijdschrift- en wetartikelen. Vervolgens geeft hoofdstuk 4 de methodologie van het onderzoek weer. Hierin wordt de keuze van de onderzoeksmethode verantwoord en worden de onderzoeksvariabelen geoperationaliseerd. In hoofdstuk 5 wordt, na het bestuderen van rapporten en bestemmingsplannen, alsmede na het uitvoeren van interviews met twee actoren van twee gelijkwaardige projecten, de empirische analyse weergegeven. Tot slot zal in hoofdstuk 6 op basis van het onderzoek de conclusie worden geformuleerd, om aan de hand daarvan antwoord te geven op de centrale vraagstelling van paragraaf 1.3. Daarna worden aanbevelingen gedaan ten behoeve van een eventueel vervolgonderzoek en wordt een zelfreflectie opgesteld over de inhoud van het voor u liggende eindresultaat.

2 Historische context van de Nederlandse planologie

Zoals in paragraaf 1.1 is getoond, is het binnen de nieuwe trend van de Nederlandse planologie de taak van publieke partijen, de regie deels uit handen te geven, met als doel particuliere partijen steeds meer (zelf) te laten organiseren. Dit is echter geen gemakkelijke opgave. De overheid neemt immers al decennia lang de leiding binnen de planologie, omdat zij veronderstelt dat de ruimtelijke ordening een publiek goed is, dat zij dient aan te bieden en te beheren (Van der Krabben, 2013). Ter verheldering van de relatie tussen de overheid en de private actoren wordt in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de Nederlandse planologie in de voorbije zestig jaar weergegeven.

2.1 Toelatingsplanologie

Het klassieke beeld van de planologie tot de jaren '60, is dat de overheid, voornamelijk door de wederopbouw, een overkoepelende rol heeft: de lokale overheid controleert het grondgebruik en stelt een stedenbouwkundig plan op (Kent, 1964). Daarnaast draagt zij zorg voor de locatie en de publieke goederen, zoals straten, nutsvoorzieningen en overige openbare infrastructuur. De plannen bevatten het beleid voor het grondgebruik en een plankaart van dit beleid in de vorm van een ruimtelijke weergave van de toekomstige ontwikkelingspatronen. Rond de jaren '70 krijgt de overheid het idee dat de wederopbouw is afgerond en ontstaat de maakbaarheidsgedachte. Deze denkwijze heeft ertoe geleid dat het aantal regels en wetten exponentieel is toegenomen (Berke, 2002). De wens tot maakbaarheid heeft geresulteerd in een nieuwe planologische benadering: de toelatingsplanologie. Deze wordt gekenmerkt door een sterke, sturende rol van de overheid. Aan de hand van regels en wetten worden door de overheid kaders gesteld voor de planontwikkeling (Julicher, 2012). Zij geeft door middel van een lineair stappenplan, voorafgaand aan de ontwikkeling, aan welke gebieden en functies letterlijk worden toegelaten (Van Rooy, 2011; McNamara, 2010):

1. allereerst worden een brede missie, visie en/of waarden bepaald;
2. vervolgens wordt een omgevingsanalyse uitgevoerd;
3. dan worden brede doelstellingen vastgesteld in overeenstemming met de missie en de resultaten van de omgevingsanalyse;
4. daarna worden strategieën bedacht om die doelen te bereiken;
5. tot slot worden concrete actieplannen voor elk van de te bereiken doelen ontwikkeld.

2.2 Ontwikkelingsplanologie

Enkel wanneer het plan binnen de kaders past, wordt het goedgekeurd. De overheden hechten vooral waarde aan sturing en aan regels in plaats van aan het belang van het initiatief. Deze

traditionele aanpak is echter niet voor alle typen organisaties geschikt (McNamara, 2010). Door een steeds groter wordend duurzaamheidsbesef, begint de maakbaarheidsgedachte in de jaren '90 plaats te maken voor de ontwikkelingsgedachte (Berke, 2002; Julicher, 2012). Hierdoor ontstaat steeds meer kritiek op de toelatingsplanologie: de plannen houden weinig rekening met aspecten waaraan, volgens de betrokken partijen, wel steeds meer belang moet worden toegekend (Assche, 2007). Centrale planning lijkt ongevoelig te zijn voor de culturele, historische en ecologische context, alsmede voor het ontwikkelingsniveau binnen de planologie. Als reactie op de centrale, ingewikkelde plannen binnen de toelatingsplanologie ontstaat daarom de ontwikkelingsplanologie.

In 1998 verscheen het begrip ontwikkelingsplanologie voor het eerst in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (De Zeeuw, 2007). De neveneffecten die bij toelatingsplanologie nauwelijks aan bod komen, zijn volgens de ontwikkelingsplanologie wél van belang. Het toewijzen van een functie aan een bepaald gebied is niet meer het belangrijkste doel, belangrijker is verantwoord te exploiteren aan de hand van een bewust gekozen verband tussen gebruik, effecten en bijeffecten (Pelders, 2012). De overheid werkt met betrekking tot ruimtelijke opgaven meer samen met private partijen. Daarbij gebruiken gemeenten wel nog steeds instrumenten als masterplannen, structuurplannen en ontwerpessies, maar deze zijn nu vooral gericht op de ontwikkelingsmogelijkheden en minder op strikte regels over de locaties en de mogelijkheden aldaar. Uiteindelijk staat de ontwikkelingsplanologie dan ook niet lijnrecht tegenover de traditionele planologie, maar eerder is deze complementair aan en een verrijking voor de toelatingsplanologie. Deze aanvulling leidt halverwege de jaren negentig tot een grootschaligere aanpak van ruimtelijke plannen: integrale gebiedsontwikkeling. De ontwikkelingsplanologie is daarbij meer omvattend en sterker op uitvoering gericht. De doelen en belangen van zowel overheden als niet-overheden, voornamelijk bestaande uit projectontwikkelaars, die zich tot de overheden hebben gericht als vertegenwoordigers van de particuliere wensen, worden in het kader van deze planningsvorm in het proces meegenomen (Van Ark, 2005). Projectontwikkelaars werken in navolging van de ideeën van de overheid de grootschalige projecten uit: dit wordt integrale gebiedsontwikkeling genoemd.

Integrale gebiedsontwikkeling wordt gezien als het ingrijpen in de ontwikkeling van een groot gebied door overheden en andere partijen, waarbij het niet alleen draait om de ruimtelijke ontwikkeling, maar tevens om de samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen (Van 't Verlaat, 2008). Binnen de integrale gebiedsontwikkeling hebben sectoren elk hun eigen eisen en gevolgen, die allemaal met elkaar verbonden zijn en worden gevormd door de veranderende context (Franzen

et al., 2011). Het is belangrijk om ontwikkelingen op meerdere niveaus te integreren en een balans te vinden tussen de eisen van de verschillende beleidssectoren. Hierbij wordt gepoogd de uiteenlopende kennis en ervaringen, evenals het projectmatig en strategisch handelen, te vermengen (Daamen, 2005). Een goede samenwerking tussen overheden en maatschappelijke partijen, alsmede een betere koppeling van planning en financiering is vereist (Van Ark, 2005). De overheid heeft een regisserende rol. Aan de hand van blauwdrukplanning wordt iedere stap op papier gezet en vervolgens wordt een onbeperkt aantal projecten opgestart en uitgevoerd. Naast de nationale overheid en de gemeenten, zijn ook de particuliere ontwikkelaars bepalend voor deze aanbodsturende aanpak. Doordat de vraag blijft stijgen en de markt stabiel blijft, weten deze drie grote aanbieders van te voren wat ze moeten aanbieden (Teisman, 2012).

2.3 Uitnodigingsplanologie

De gevolgen van de financiële crisis van 2008, hebben echter geleid tot een drietal wijzigingen in de gebiedsontwikkeling (Teisman, 2012): ten eerste wordt de aanbodsturing steeds minder effectief en maakt deze plaats voor de vraagsturing; ten tweede zijn oude verdienmogelijkheden en financieringsbronnen niet meer bruikbaar; ten derde worden de drie grote partijen –rijk, gemeenten en ontwikkelaars– steeds meer afhankelijk van nieuwe stakeholders.

Een kanttekening is dat, naast de financiële veranderingen (economische crisis), ook maatschappelijke veranderingen hebben geleid tot een verschuiving binnen de planologie. De top-down-benadering van de overheid, de gebrekkige communicatie tussen de verschillende beleidssectoren en de strakke bestuurlijke domeinafbakening van planningsvraagstukken kunnen mede worden gezien als (dé) faalfactoren voor het doelgericht uitvoeren van ruimtelijk beleid (Van Rooy, 2011). Normaliter leiden deze veranderingen uiteindelijk tot een geleidelijke verschuiving binnen het planningsproces, maar door de crisis vindt deze in versneld tempo plaats. Daarnaast zal in de planning gedurende de economische crisis, een periode van grote onzekerheid voor onder andere de kapitaalmarkt en de vastgoedsector, meer nadruk moeten worden gelegd op het omgaan met deze crisis en het beheersen van risico's (Scott, 2012). Ook heerst de gedachte onder de planners dat bij een herstel van de economie, door de in de Inleiding genoemde trends de oude formule voor de gebiedsontwikkeling niet meer terug zal komen. Voorgaande ontwikkelingen spelen een grote rol in de behoefte, van zowel de overheden als de marktpartijen, aan een nieuwe planningsvorm (Van Rooy, 2001). Het antwoord lijken ze te hebben gevonden in uitnodigingsplanologie (De Zeeuw, 2011; Van Rooy, 2012).

Binnen de uitnodigingsplanologie speelt de overheid een minder centrale rol (Boelens, 2009). Planningsvoorstellen en initiatieven dienen wel nog binnen de visie van de overheid te passen, maar binnen de uitnodigingsplanologie wordt dit top-down-beleid, waarbij de overheid de overige betrokken partijen stuurt, vervangen door een benadering van onderop, bottom-up (De Zeeuw, 2011). Overheden staan steeds meer open voor ideeën van andere (nieuwe) partijen. Sterker nog, overheden nodigen partijen juist uit om initiatieven voor bepaalde projecten aan te dragen. Belangrijk is het onderschrijven en herkennen van de kansen van een project (of initiatief) om vervolgens de juiste actoren hieromheen te verzamelen. In de gebiedsontwikkeling uit zich dit in een verschuiving van integrale naar spontane ofwel organische planning, waarbij het accent komt te liggen op flexibiliteit, haalbaarheid en marktorientatie (De Zeeuw, 2011). *“Organische gebiedsontwikkeling is een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid”* (PBL & Urhahn, 2012, p. 8). Hierbij staat voornamelijk de ruimte voor spontane initiatieven en het experimenteren met nieuwe methoden centraal (Buitelaar et al., 2012). De ontwikkeling van een gebied vindt plaats door een grote mate van samenwerking tussen verschillende actoren, die allen een langetermijnbelang in dat gebied hebben. Deze spontane aanpak kent geen eindbeeld en wordt opgevat als een wijze van ontwikkelen waarin bestaande initiatieven, kleine stappen, identiteit en onzekerheid sturend zijn (Holleman et al., 2010). In tegenstelling tot voornamelijk de traditionele benadering, kan uitnodigingsplanologie op deze manier meer aansluiten op alle organisatietypen.

Zoals getoond in paragraaf 2.1, hebben planners in het traditionele model een vast stappenplan nagestreefd (McNamara, 2010). Die gehanteerde lineaire benadering is niet meer geschikt binnen de huidige maatschappij. Veel organisaties gaan voor een meer organisch planningsproces, waarin alle perspectieven en activiteiten in een organisatie reageren op vraag en tijd: hiermee wordt het besluit de laatste stap van het proces en is de vraag de leidende factor (Teisman, 2012). In figuur 2.1 is deze verandering van gebiedsontwikkeling schematisch weergegeven.



Figuur 2.1 Procesketen (naar: Teisman, 2012)

De nationale overheid heeft in de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (reeds genoemd in paragraaf 1.3.2) een duidelijk beleidskader opgesteld over hoe de organische manier van planning kan bijdragen aan onder andere het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving om zo de stedelijke regio's en netwerken te (kunnen) versterken (Ministerie van I en M, 2012). Zij formuleert hierbij drie hoofddoelen (voor Nederland) voor de komende vijftien jaar:

1. het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur;
2. het verbeteren, in stand houden en ruimtelijk zeker stellen van de bereikbaarheid waarbij de ondernemer voorop staat;
3. het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden blijven behouden.

Door middel van het organische karakter van de uitnodigingsplanologie en de daarbij behorende zelforganisatie moeten de bovenstaande doelen worden behaald (Ministerie van I en M, 2012; Gemeente Eindhoven, 2013). Daartoe zal de houding van de publieke partijen ten opzichte van de particuliere partijen, zoals genoemd in het begin van dit hoofdstuk, moeten veranderen. Ruimtelijke (gebieds)ontwikkeling lijkt niet langer het exclusieve domein te zijn van overheden, ontwikkelaars en corporaties. Nieuwe spelers als ondernemers en burgers betreden het speelveld en oude spelers worden, voornamelijk door de huidige financiële crisis, gedwongen tot het spelen van een andere rol. Deze verandering leidt er onder andere toe dat ook de lokale overheid, bij de ontwikkeling van de bedrijventerreinen, zal moeten kiezen voor een andere benadering dan het huidige top-down-beleid. Verschillende theorieën liggen ten grondslag aan de veranderende houding van de betrokken partijen en aan de trend van nu: het aspect zelforganisatie binnen de organische gebiedsontwikkeling.

3 Zelforganisatie binnen de planologie

De bedrijventerreinenmarkt in Nederland, waarop de overheid een actief grondbeleid voert, is anders dan die van bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Engeland, waar de overheid een minder overheersende rol speelt dan ontwikkelaars en beleggers. De Nederlandse manier van plannen werd door de Amerikaanse hoogleraar Lefcoe 35 jaar geleden al bekritiseerd (Van der Krabben, 2011). Hij heeft gesteld dat de planningsaanpak, waarbij de overheid domineert binnen het grondbeleid, enkele zwaarwegende nadelen kent. Hij is van mening dat de dominante rol, grote financiële risico's voor de lokale overheden met zich meebrengt. Daarnaast vindt hij dat marktpartijen evenzeer of zelfs beter geschikt zijn om (op) een locatie te ontwikkelen dan de gemeenten. Lefcoe heeft eveneens aangekaart dat het algemeen ruimtelijk belang in het geding zou kunnen komen wanneer de gemeente als marktspeler zou functioneren.

Pas enkele decennia later zien veel wetenschappers, wat Lefcoe al eerder voorzag: zeker in tijden van crisis is het noodzaak, de kosten en risico's te verkleinen zonder dat daarbij het algemeen ruimtelijk belang verloren gaat. Ergo, er vindt een verschuiving plaats van top-down naar bottom-up-beleid: van het plannen van eindbeelden, naar het organiseren van kleinschalige en organische ontwikkelingen: een geleidelijke, open manier van werken aan de stad en het dorp, waarin vele partijen worden uitgenodigd hun bijdrage te leveren. Binnen de mondiale planningscultuur vindt een paradigmaverschuiving plaats. Traditionele modellen, rollen en processen worden vervangen door nieuwe ideeën en zo ontstaat een nieuw eigenaarschap binnen de (nieuwe) ruimtelijke opgaven. Uit reeds bestaande theorieën komt een nieuwe wijze van planning tot stand: zelforganisatie.

3.1 Organische gebiedsontwikkeling: een bottom-up-beleid

Zoals in paragraaf 1.1 is aangeduid, komt zelforganisatie tot stand binnen een bottom-up-beleid waarbij, naast de overheid, verscheidene actoren betrokken zijn. Het idee dat andere partijen intensiever worden betrokken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is reeds eerder aan de orde gesteld. Zo wordt aan het eind van de vorige eeuw door verschillende wetenschappers de netwerkbenadering aangedragen. De actoren werken samen in een netwerk om het ontwikkelingsproces te verbeteren. Mede als reactie op deze benadering wordt vervolgens een methode van interactief beleid geïntroduceerd, waarbij partijen op verschillende niveaus in het proces kunnen participeren. Zowel de netwerkbenadering als de interactieve aanpak blijken niet effectief genoeg. In het kader van zelforganisatie doet zich steeds minder overheidsbemoediging voor. De overheid dient binnen de uitnodigingsplanologie open te staan voor een bredere vorm van

gebiedsontwikkeling en daarbinnen voor initiatieven van andere partijen. Voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen geldt des te meer, dat de overheid moet samenwerken met voornamelijk ondernemers. Om de bereidheid tot die samenwerking en dus zelforganisatie te meten, worden drie factoren gehanteerd: financiële middelen, flexibiliteit en adaptiviteit, alsmede vertrouwen.

3.1.1 Het aspect zelforganisatie

Het is duidelijk dat de taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen, zowel publiek als privaat, dienen te veranderen (Pen et al., 2013). De actoren maken allemaal in een bepaalde mate een beweging van de traditionele aanpak naar uiteindelijk de uitnodigingsplanologie (Huygen & Van Marissing, 2013). De samenleving maakt in een aantal decennia de ontwikkeling door van een heldere ordening, waarin vooral de overheid de koers bepaalt, via een samenleving waarin marktwerking voorop staat, naar een samenleving waar eigenaarschap (soms zelfs letterlijk) meer en meer bij burgers en ondernemers ligt. Vanuit het perspectief van gemeenten betekent dat, dat zowel bestuurders als ambtenaren zich op een andere manier gaan verhouden tot organisaties, burgers en ondernemers. Wanneer de gemeente het initiatief neerlegt bij de eindgebruikers, wordt van hen zelforganisatie verwacht: een begrip dat al halverwege de twintigste eeuw binnen de natuurwetenschappen wordt gebruikt. Natuurwetenschappers zijn destijds voor het eerst fenomenen gaan bestuderen die zijn ontstaan door samenhangende creativiteit, door spontane verschijning van nieuwe structuren of door de autonome aanpassing aan een veranderende omgeving (Heylighen, 2001).

De verschillende waarnemingen die de wetenschappers hebben gedaan en de concepten, methoden en principes die ze hebben ontwikkeld, hebben langzaam geleid tot het ontstaan van een nieuwe aanpak: een wetenschap van zelforganisatie. Zelforganisatie is de verschijning van een patroon dat zonder bemoeienis van een externe factor tot stand komt (Di Marzo Serugendo et al., 2004; De Wolf & Holvoet, 2004; Heylighen, 2001). De lokale interacties tussen de in eerste instantie onafhankelijke componenten leiden bij zelforganisatie tot de spontane creatie van een samenhangend patroon (Huygen et al., 2012; Beth & Dempster, 1998). Dit laatste wordt in de literatuur veelal uitgelegd met het voorbeeld van een termietennest: de termieten bewegen individueel en verzamelen los van elkaar de materialen, maar bouwen vervolgens collectief, in een schijnbaar ongecoördineerde samenwerking, hun nest (Huygen et al., 2012). Behalve het gegeven dat zelfstandige organisatorische fenomenen in dierlijke samenlevingen voorkomen, vallen ze ook steeds vaker op in menselijke samenlevingen of stedelijke netwerken (Frigg, 2003). Zelforganisatie wordt binnen de planning gezien als een verschijningsvorm van het beproeven van een nieuwe samenstelling tussen overheid, markt, maatschappelijke organisaties en burgers (Huygen & Van Marissing, 2013).

De steeds groter wordende belangstelling voor zelforganisatie binnen de planologie komt voort uit een tweetal maatschappelijke ontwikkelingen: enerzijds meer samenwerking tussen verschillende actoren in de vorm van netwerken, anderzijds een verschuiving van een verzorgingsstaat, waarbij de overheid enkel de regie heeft, naar een participatiestaat, waarbij burgers hun stem mogen laten horen (Huygen & Van Marissing, 2013). Naar aanleiding van deze maatschappelijke veranderingen zijn twee benaderingen ontstaan, die beide ten grondslag liggen aan de planningsaanpak “zelforganisatie”. Ten eerste vormt de netwerkbenadering een belangrijk onderdeel van zelforganisatie (Boonstra & Boelens, 2011; Van Rooy, 2011). Ten tweede heeft het concept zelforganisatie een sterke relatie met betrekking tot het interactieve beleid en de faciliterende bestuursstijl (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Boonstra & Boelens, 2011).

3.1.2 Netwerkbenadering

Ondanks het gegeven dat de planologie pas in de jaren negentig een verschuiving doormaakt van traditionele naar ontwikkelingsplanologie, ontstaat reeds in de jaren tachtig, door zowel economische als maatschappelijke ontwikkelingen, een nieuwe opvatting over de taken van de overheid (Rhodes, 1996). Naast een financiële crisis toentertijd, komt bij de overheid tevens het besef op bij de overheid dat een onderscheidende en steeds dynamischer wordende maatschappij niet meer maakbaar is. Door middel van decentralisatie moeten (markt)partijen en de lagere overheden meer invloed in de ruimtelijke ordening krijgen (Spit & Zoete, 2006). De netwerkbenadering wordt als nieuwe richtlijn gezien. Een netwerk is een reeks van acties waarbij elke actor handelt als een volledig inzetbare bemiddelaar (Latour, 2005). Binnen de netwerkbenadering wordt ervan uitgegaan dat alle deelnemers een taak in het netwerk krijgen (multi-actor) in plaats van niets te doen en te profiteren van de inzet van andere partijen, ofwel te “freeriden”. Door decentralisatie wordt bij de uitvoering van de netwerkbenadering de nadruk met name gelegd op de gemeenten. Op lokaal niveau is de afstand tussen het bestuur en de maatschappij immers het kleinst. Een gemeente beschikt over de meeste informatie met betrekking tot de gebeurtenissen binnen de maatschappij (De Graaf, 2007). Daarnaast heeft ook het subsidiariteitsbeginsel, op basis waarvan verantwoordelijkheden en taken naar een zo laag mogelijk niveau worden doorgeschoven, bijgedragen aan de omslag naar een netwerkbenadering. Deze verschuiving heeft tot gevolg dat gemeenten meer verantwoordelijkheden hebben gekregen (De Roo & Voogd, 2004).

Enerzijds kunnen actoren dankzij het vormen van een netwerk gebruik maken van elkaars kennis, anderzijds zorgen de vele betrokken actoren er voor dat het een complex proces wordt, omdat binnen deze multi-actor-aanpak, iedere actor op zijn eigen wijze handelt. Hoewel binnen het

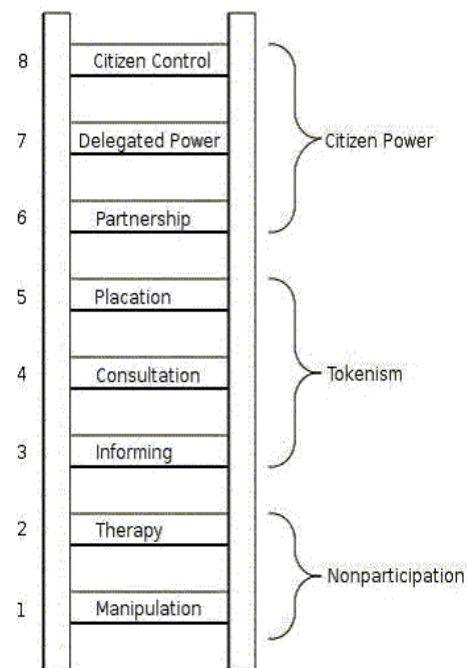
netwerk een gezamenlijk doel en wenselijke oplossingen worden gesteld, probeert toch iedere actor zijn eigen doelen na te streven. Geconcludeerd kan worden dat een bepaalde mate van procesbegeleiding wenselijk is. Dit wordt in de internationale literatuur ook wel netwerkmanagement (Rhodes, 1996; Agranov & McGuire, 2001) genoemd. Netwerkmanagement is gebaseerd op het ontwikkelen en onderhouden van een netwerk gedurende een proces. Onderling vertrouwen vormt een belangrijke factor om uiteindelijk tot een gezamenlijke oplossing te komen (Rhodes, 1996). Netwerkmanagement richt zich voornamelijk op het verloop van het proces en minder op de beleidsinhoud van een netwerk. Hoogerwerf en Herweijer (2008) stellen dat netwerkmanagement zich richt op het gezamenlijk oplossen van een probleem en niet specifiek op het bereiken van bepaalde uitkomsten. Een goed interactieverloop en goede relaties tussen de desbetreffende actoren zijn daarbij van eminent belang.

De verandering van de rol van de overheid kan tot slot worden uitgelegd door middel van de verschuiving van government naar governance (Hoogerwerf & Herweijer, 2008; Newman, 2001). Government wordt gekenmerkt door een meer formele, klassieke en verticale organisatie tussen overheidslagen om tot een effectief en uitvoerbaar beleid te komen. Governance daarentegen wordt gekenmerkt door zowel horizontale als verticale organisaties, waarbinnen publieke en private partijen samenwerken en een netwerk vormen. Ten eerste typeert governance zich door onderlinge afhankelijkheid tussen publieke en private partijen. Volgens Klijn is deze eigenschap één van de belangrijkste elementen binnen de netwerkbenadering (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn e.a. 2010). Ten tweede wordt governance gekenmerkt door het grote aantal partijen dat bij het netwerk is betrokken. Hier is sprake van het al eerder genoemde begrip multi-actor (Klijn e.a. 2010). Ten slotte is het zelforganiserende vermogen een belangrijke eigenschap voor een netwerk. Hierdoor wordt een zekere autonomie (onafhankelijkheid) gecreëerd. Dit ligt tevens een direct verband met zelforganisatie (Boonstra, 2010). Zelfgeorganiseerde netwerken zijn immers geen verantwoording aan de overheid schuldig. Desondanks kan de overheid, door haar regisserende rol en met het instrumentarium waarover zij beschikt, het netwerk wel indirect sturen (Rhodes, 1996).

Het voorgaande leert dat de verandering van een hiërarchische manier van planning naar de netwerkbenadering een belangrijke basis voor zelforganisatie heeft gevormd. Hoewel met deze verandering in theoretisch opzicht naar meer gelijkwaardigheid wordt gestreefd, behouden gemeenten in de praktijk door middel van regels en wetgeving, grote invloed. Hieruit blijkt, dat de ruimtelijke ordening toch nog in overwegende mate top-down wordt georganiseerd en dat de netwerkbenadering als normatief kan worden opgevat.

3.1.3 Interactief beleid

In plaats van een verbetering van de communicatie tussen beiden, komen de private en publieke partijen door de netwerkbenadering verder van elkaar af te staan (Edelenbos & Monnikenhof, 2001). Mede hierdoor ontstaat in de ruimtelijke ordening het besef dat meer ruimte voor particuliere initiatieven moet worden gecreëerd, als gemeenten het concept zelforganisatie binnen gebiedsontwikkeling mogelijk willen maken. Daarnaast hebben onder andere de individualisering en de steeds groter wordende complexiteit van de samenleving ertoe geleid dat de interactie tussen partijen steeds meer belangstelling heeft gekregen. Het is in verband met de planning de laatste decennia dan ook belangrijk geworden, marktpartijen in een steeds vroeger stadium aan de ontwikkeling van projecten te laten deelnemen (De Graaf, 2013; Beth & Dempster, 1998). Deze participatie van andere dan publieke actoren kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Om de participatiegraad te bepalen, heeft Arnstein in 1969 de participatieladder ontwikkeld. Deze betreft een schematische weergave van de mate van interactief beleid (Arnstein, 1969).



Figuur 3.1 Participatieladder (Arnstein, 1969, p. 217)

De participatieladder van Arnstein kent acht treden: manipuleren, therapie geven, informeren, adviseren, raadplegen, samenwerken, bevoegdheid delegeren en zelf besturen (zie figuur 3.1). Hoe hoger op de participatieladder, hoe actiever de interactie en hoe kleiner het aantal deelnemers. Actieve participatie houdt in dat de private partij of burger kan deelnemen aan de vormgeving van het project. De onderste twee treden, “manipuleren en therapie geven”, vallen onder de zogenaamde non-participatie (Arnstein, 1969). Ze geven de publieke machthebbers de mogelijkheid participanten beter voor te bereiden en te cultiveren, eerder dan hen werkelijk te laten deelnemen aan de opstelling van een plan. De drie daaropvolgende treden, “informeren, adviseren en raadplegen”, zijn onderdeel van het tokenisme. Tokenisme is het plichtmatige gebaar om minderheidsgroepen op te nemen binnen het beleid of de procedure. Bij de hoogste drie treden, “samenwerken, bevoegdheid delegeren en zelf besturen”, krijgen niet-publieke partijen de mogelijkheid zich in een onderhandelingspositie met de overheden te plaatsen of ze krijgen zelfs uiteindelijk de volledige soevereiniteit toegewezen.

In de realiteit zijn participatievormen echter complex en niet specifiek op één trede van het model te situeren. Bovendien heeft de participatieve ruimtelijke ordening tot op heden amper tot vooruitgang geleid. Nadelig aan deze vormen van participatie is, dat het openbaar bestuur nog altijd de overhand heeft en de partijen controleert (Boonstra & Boelens, 2011). Ook lijkt de publieke sector niet zeer adaptief te zijn met betrekking tot initiatieven die voortkomen uit de dynamiek van de samenleving en dus niet in staat om de groeiende complexiteit van de huidige maatschappij aan te pakken (Teisman, 2012). Een aanpak die een stapje verder gaat dan participatie en daarmee past bij de huidige trend van bottom-up-beleid, is zelforganisatie. Hoewel zelforganisatie op het eerste oog lijkt op participatie, bestaat een wezenlijk verschil tussen de twee benaderingen (Boonstra & Boelens, 2011). Participatie verwijst naar de doelstellingen van overheden, waarop betrokkenen invloed kunnen uitoefenen door middel van door de overheid vastgestelde procedures. Zelforganisatie staat voor de werkelijke motieven, netwerken, processen en doelstellingen van de actoren zelf, die in eerste instantie onafhankelijk zijn van het beleid van de overheden en losgemaakt van participatieve planningsprocedures. Met andere woorden, in geval van participatie wordt het initiatief genomen door de overheid, terwijl in het kader van zelforganisatie het initiatief wordt genomen door de leden van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven, ongeacht de doelstellingen binnen het overheidsbeleid. Met name bij de lagere overheden is dit een stroef proces. Ondanks een verbetering van de participatie van burgers/ondernemers staan gemeenten nog steeds te weinig open voor ruimtelijke initiatieven die door niet-overheden worden voorgesteld.

3.2 Zelforganisatie

Zoals bij de netwerkbenadering, bestaat een groeiende behoefte aan zowel individuele als collectieve zelforganisatie (Van Rooy, 2011). Bij “zelforganisatie” draait het om het opkomen en ontstaan van patronen en initiatieven zonder enige vorm van centrale regie door de overheid, zoals bij de netwerkbenadering en het voeren van interactief beleid wel nog het geval was (Boons & Gerrits, 2008). Boonstra en Boelens (2011, p. 100) omschrijven het concept als volgt: *“zelforganisatie wordt gevormd door initiatieven die oorspronkelijk voortkomen uit netwerken van burgergemeenschappen en daarmee onderdeel zijn van de stedelijke ontwikkeling, maar die onafhankelijk zijn van overheidsprocedures.”* Binnen deze definitie wordt de focus grotendeels op burgers gericht, maar voor ondernemers op bijvoorbeeld bedrijventerreinen geldt dezelfde ontwikkeling. De kern blijft, dat het om initiatieven gaat die vanuit een netwerk van burgers of ondernemers zelf ontstaan en die onafhankelijk van overheidsinstanties en –processen zijn georganiseerd (Klijn & Snellen, 2009). Met dit planningsstelsel zijn het niet meer de overheden die de ruimtelijke planning van bovenaf (top-down) bepalen en regisseren, maar worden de rollen juist

omgedraaid. De overheid geeft ondersteuning aan voorstellen die van onderaf (bottom-up) door een burger, particuliere instelling of ondernemer, worden ingediend. De ontwikkeling vindt meer plaats aan de hand van bepaalde waarden, dan dat de procedures de leidraad zijn (McNamara, 2010). Dit betekent niet dat alle regels verdwijnen, maar dat de overheid ruimte in haar beleidskaders moet creëren om de initiatiefnemende private partijen een kans te geven. Het vergt tevens een hoge mate van vertrouwen van de overheid in deze partijen (Newman, 2007; Hajer et al., 2010). Het idee dat initiatieven vanuit de samenleving –van burgers en/of ondernemers– zelf moeten ontstaan, sluit aan op de bottom-up-beweging binnen de organische gebiedsontwikkeling (Machielse, 2010). Zelforganisatie kan dan ook niet door gemeenten worden bepaald of opgelegd (Van Dam et al., 2008). Zoals de uitnodigingsplanologie vereist, kan de overheid de partijen enkel uitnodigen tot samenwerking.

De huidige samenleving lijkt steeds meer het karakter te krijgen van een improvisatiemaatschappij (Boutellier, 2012). Een dergelijke samenleving waarbij zelforganisatie meer centraal zou staan, kent een paar ideaaltypische kenmerken (Huygen, van Marissing & Boutellier, 2012). In het kader van zelforganisatie is sprake van afstemming tussen de betrokken actoren. Dit leidt tot een motivatie van binnenuit, in plaats van sturing van buitenaf. Naast het sterker worden van de groep in zijn totaliteit, kunnen de betrokken partijen ook individueel ten opzichte van de andere excelleren. Zoals de procesmanager bij de netwerkbenadering de taak van het leiderschap op zich neemt, is bij zelforganisatie eveneens sprake van licht leiderschap. Een persoon legt de basis voor het samenspel en zorgt voor afstemming, harmonie en het wijzen van de juiste weg. De gekozen persoon overziet het proces, verbindt de partijen en organiseert de samenwerking (Boutellier, 2011). De actoren die samenwerken, hebben gezamenlijk een zekere autonomie: ze bepalen zelf hoe ze de ontwikkeling van een plan aanpakken. Hiervoor moeten zij wel van elkaar weten wie ze zijn en hoe hun wederzijdse verwachtingen luiden. Weliswaar bestaat een gezamenlijk doel, maar daarentegen is geen sprake van gelijke middelen. Binnen een proces van zelforganisatie is derhalve spontaniteit en creativiteit vereist.

3.2.1 Samenwerking

Een duidelijke definitie van wat samenwerking precies inhoudt, wordt gegeven door Mattessich, Murray-Close en Monsey (2004): het aangaan van een goed beschreven relatie tussen twee of meer organisaties om gemeenschappelijke doelen te bereiken. Zij stellen dat dergelijke doelen enkel kunnen worden bereikt als een gezamenlijk ontwikkelde structuur wordt vastgesteld, indien gedeelde verantwoordelijkheid en risico's gelden, alsmede wanneer alle partijen aan de hand van

(financiële) middelen en/of kennis een bijdrage (kunnen) leveren aan de relatie. Het creëren van een samenwerking tussen partijen is geen voor ogen staand doel, maar het volgen van een traject om het uiteindelijke doel te behalen (Winer & Ray, 1994). Het proces van samenwerken bestaat uit verschillende fasen. Hoe deze verlopen is onder andere afhankelijk van de houding en de input van de desbetreffende actoren. Ieder samenwerkingsverband kent een andere samenstelling en mede hierdoor vaak een andere invulling van de verschillende fasen.

Bij het proces van zelforganisatie kunnen veel diverse actoren zijn betrokken. De primaire belanghebbenden zijn hierbij het belangrijkste: de ondernemers en de (lokale) overheid. Ondernemers zijn de gebruikers van panden op het desbetreffende bedrijventerrein. Ter plaatse oefenen zij hun dagelijkse activiteiten uit. De gebruiker heeft belang bij een goed functionerend bedrijventerrein en moet in staat worden gesteld zijn bedrijvigheid optimaal uit te voeren. Dit uitgangspunt kan voor een ondernemer de aanzet vormen tot een bijdrage aan zelforganisatie. Een bedrijf waar alleen productie zonder klantenbezoek plaatsvindt, zal minder aandacht besteden aan de representatieve kant van vastgoed en openbare ruimte dan een ondernemer die meer bezoekers/klanten ontvangt. Het belang van zelforganisatie is dus afhankelijk van de ondernemer. Elke gebruiker vindt een ander aspect van ontwikkeling belangrijk. Menig gebruiker is minder geïnteresseerd in waardebehoud (of waardevermeerdering) van het vastgoed, maar wel in de functionaliteit van dat vastgoed en van het bedrijventerrein, alsmede het behoud daarvan op een kwaliteitsniveau dat past bij zijn bedrijfsvoering.

De gemeente is op grond van haar publieke functie bij het ontwikkelen van nieuwe bedrijfslocaties kaderstellend, toetsend en adviserend jegens de commerciële partijen en deskundigen (Raupp, 2008). Zij kan ook privaatrechtelijk gebiedsontwikkelaar zijn van dergelijke (nieuwe) terreinen. Dit kan zij doen vanuit een actief of faciliterend grondbeleid. Zelforganisatie door ondernemers op bedrijventerreinen is tegenovergesteld aan het huidige beleid van de gemeente. Dat dit beleid in twijfel wordt getrokken, komt door het dubbele-petten-probleem van de lokale overheid. Deze is namelijk vaak niet alleen een marktspeler als uitgevende partij, maar daarnaast is zij verantwoordelijk voor de openbare ruimte en handhaving van de rechtens geldende regelingen en voorschriften.

3.2.2 Voorwaarden en uitgangspunten voor actoren bij zelforganisatie

Om een goede afstemming te vinden tussen de belangen en wensen van beide actoren binnen de organische gebiedsontwikkeling en het aspect zelforganisatie, is een aantal voorwaarden en

uitgangspunten opgesteld. De vijf voorwaarden voor deze planningsaanpak, met name in de huidige economische en financiële crisis, luiden zoals hierna geformuleerd (Holleman et al., 2011; Hua, 2012).

1. Overheden zijn vaak pas bereid hun houding te veranderen, wanneer ze beseffen dat zij geen 'slachtoffer' zijn in deze crisissituatie, maar deel uitmaken van het probleem, zo niet zelf het probleem zijn, dat de crisis mede heeft veroorzaakt. Wanneer die gedachte duidelijk is, kunnen stappen voorwaarts worden gezet, hetgeen kan leiden tot positieve, oplossingsgerichte acties.
2. Gemeenten zullen meer duidelijkheid moeten verschaffen over hun visie en plannen. Het is tijd voor een intensieve reflectie, alsmede een herpositionering en reframing van hun rol. Zij moeten een oplossing vinden voor de dubbele-petten-problematiek, waarbinnen zij de ene keer handelen in de rol van manager en de andere keer in die van "marktpartij".
3. Een verandering van het planningssysteem vereist een verschuiving in mentaliteit. Hoewel leren van andere landen essentieel is, moeten de actoren hun eigen kennis en ervaring niet onderschatten. De betrokken partijen dienen te leren hun kennis en ervaring te gebruiken. De behoefte om hierbij eerst zichzelf te kennen, in plaats van dringend te verwijzen naar andere gevallen, neemt toe.
4. Individuele professionals, non-government-organisaties (NGO's), non-profit-organisaties en particuliere bureaus moeten zichzelf niet alleen als aannemers beschouwen, maar ook als lokale katalysatoren die in moeilijke situaties helpen te voldoen aan de fundamentele/gemiddelde normen en aan de maximale normen tijdens betere omstandigheden. De genoemde deskundigen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbinding tussen gemeenschappen en overheden, alsook aan het stimuleren plus aandragen van initiatieven.
5. Kleinere bedrijven en initiatieven lijken een positieve oplossing te bieden voor de crisis, maar dit mag grote bedrijven er niet van weerhouden eveneens mee te doen. Grote bedrijven hebben veelal een omvangrijker aandeel in het probleem. Zij kunnen hierdoor meer draagvlak creëren en een belangrijker rol vervullen in en een bijdrage leveren aan het sociale en economische herstel.

Naast deze voorwaarden bestaat een aantal uitgangspunten, dat als leidraad geldt voor de betrokken partijen, willen zij ruimte creëren voor zelforganisatie (Huygen et al., 2012; McNamara, 2010). Ten eerste is het voor alle betrokken partijen noodzakelijk dat ze duidelijke grenzen stellen aan de samenwerking met elkaar. De rol per actor, alsook de verwachtingen naar de anderen toe moeten worden geëxpliciteerd. Tevens is het belangrijk dat ruimte wordt gecreëerd en kansen worden verkregen om (zelfs de kleinste) nieuwe initiatieven in te brengen. Bij beleidsmakers ligt de taak, de mogelijkheid te creëren voor kwetsbare of niet-actieve marktpartijen en/of burgers om

hierbij aan te sluiten, wanneer deze zelf niet in staat zijn initiatief te ontwikkelen. Daarnaast wordt van zowel de publieke als de private partijen verwacht dat ze te allen tijde aanwezig en responsief zijn. Tot slot is het belangrijk dat binnen de groep actoren het gevoel wordt gecreëerd, dat iedereen erbij hoort en dat iedereen elkaar kan vertrouwen.

3.2.3 Kanttekeningen

Ondanks het gegeven dat in de bestudeerde wetenschappelijke literatuur het aspect zelforganisatie als nieuwe oplossing voor de hedendaagse planning wordt aangedragen en uitgangspunten voor zelforganisatie worden genoemd, is bij deze benadering toch een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste gelden binnen een ontwikkelgebied zowel gemeentelijke alsook sectorale beleidskaders. Zo kunnen bijvoorbeeld de provincie of Europese richtlijnen (zoals Natura 2000) de beleidsruimte van de lokale overheid mede bepalen (Teisman, 2012). Een gemeente kan hierop geen invloed uitoefenen. Een initiatiefnemer dient met deze beleidskaders rekening te houden. Ten tweede heeft een gemeente bij voortduring te maken met het terugkerende spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Deze spanning speelt op het niveau van het bestemmingsplan, omdat dit vaak het enige bindende instrument is. Aan de ene kant moet een bestemmingsplan een bepaalde mate van rechtszekerheid aan derden, zoals omwonenden, bieden. Aan de andere kant tracht de gemeente ook ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven van grondgebruikers te verschaffen (Van Buuren et al., 2006). Het is dan ook noodzakelijk, verschuivingen binnen de huidige ruimtelijke ordening door te voeren. Op meerdere niveaus is een nieuwe aanpak van belang (Boonstra & Boelens, 2011):

- van een aanpak op basis van gemiddelden, naar een aanpak op basis van verschillen;
- van een aanpak op basis van generieke aspecten (zoals instrumenten of indicatoren), naar een aanpak op basis van specifieke facetten;
- van een aanpak op basis van geplande en meetbare resultaten, naar een aanpak op basis van onverwachte, ongeplande en onvoorziene uitkomsten;
- van een aanpak gericht op reductie van complexiteit en op stabilisatie van de dynamiek, naar een aanpak op basis van het omarmen van de complexiteit.

Om een nieuwe visie op zelforganisatie te ontwikkelen, zullen de oude principes moeten worden losgelaten en kunnen, op een gefragmenteerde manier, nieuwe principes worden gecreëerd op multi-actor-niveau.

De samenleving wordt vaak verweten dat zij zich als één organisatie en één groot systeem van waarden en normen van een overkoepelende orde vastklampt aan het beleid (Boutellier, 2011). Dit gegeven ontnemt het zicht op kansen en uitkomsten die in de directe omgeving te vinden zijn. De sociale orde ligt echter niet langer als een deken over de samenleving, maar bevindt zich veel meer rondom de burgers en ondernemers. Binnen die orde zijn doorgaans veel partijen bij een proces betrokken. De actoren hebben allemaal verschillende belangen, eisen, opties, wensen, relaties en machtsmiddelen. Daarnaast beschikken zij tevens over de mogelijkheid, het besluitvormingsproces negatief te beïnvloeden door het te betwisten en zelfs al dan niet door middel van gerechtelijke procedures tegen te houden (Laws et al., in: Hajer et al., 2010).

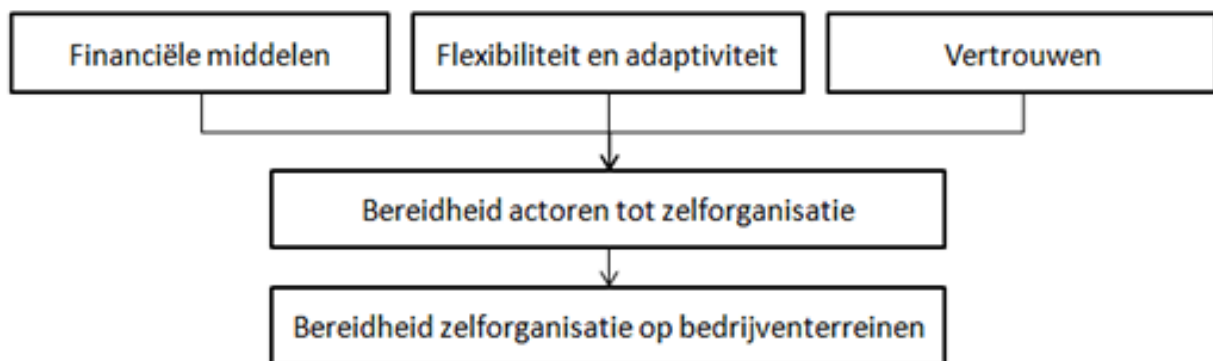
Zelforganisatie kent daarnaast ook risico's op financieel gebied: de vraag is namelijk of actoren in staat zijn, duidelijkheid te verkrijgen in de mate en wijze van financieren. Deze grote, risicodragende rol voor private partners en de daarbij behorende aanwending van meer private geldmiddelen, bieden echter ook een kans voor het koppelen van functies en programma's en voor regionale programmering. De omvang van particuliere financiële middelen kan worden getemperd door het slim combineren van opgaven en partijen, alsmede door het creëren van realiteit in de verwachtingen van andere actoren. Overheden en marktpartijen moeten kostenbewuster werken. Daarvoor is het nodig dat plannen inhoudelijk goedkoper, flexibeler en vraaggerichter worden gemaakt.

Dat samenwerking tussen overheid en ondernemers nog steeds vooral is gebaseerd op de door de publieke sector geleide planning en participatie, heeft grotendeels te maken met de padafhankelijkheid van het planningsysteem (Newman, 2001). Padafhankelijkheid staat voor het probleem dat partijen het vastgeroeste oude bestuursysteem moeilijk kunnen doorbreken. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door het feit, dat overheden de partijen zijn die de planningsprocessen organiseren. Gemeenten zouden hierdoor nog teveel aan hun regierol blijven vasthouden, in plaats van een faciliterende rol te vervullen (Boelens, 2009). Anderzijds neemt de particuliere sector vaak bij voorbaat aan, dat een initiatief a priori door de overheid wordt afgewezen (Van Assche & Leinfelder, 2008, p.33). Hierdoor hebben burgers en ondernemers veel minder de intentie om initiatieven te nemen. Bovendien wordt door de burger teveel op de overheid gesteund. Overheden hebben altijd een belangrijke positie in de beleidsvoering gehad. Burgers zijn er daardoor al die jaren vanuit gegaan, dat de overheid een bepaalde mate van grip op de maatschappij bleef houden (Brinkman, 2006). Om zelforganisatie meer kans te bieden, zouden gemeenten open moeten staan voor verandering. Dat overheden het erg lastig vinden om op een consistente manier met

zelforganisatie om te gaan, komt door het veelal ongeplande en ongestructureerde karakter daarvan (Boonstra, 2010). Tevens wordt de overheid bij ieder initiatief geconfronteerd met het feit dat bij het concept “zelforganisatie” zelden of nooit een hiërarchische vorm van macht bestaat. Het afstaan van macht en verantwoordelijkheden en de relatieve onbekendheid met dit concept, maken de Nederlandse gemeenten volgens Boonstra onwennig. Deze factoren brengen veel inhoudelijke en strategische onzekerheden met zich mee (Koppenjan & Klijn, 2004; Boonstra, 2010, p. 26). Een vraag die bij overheden speelt, is of zelforganisatie niet tot onsamenhangende initiatieven leidt, waardoor de ruimtelijke kwaliteit in het geding komt (Van Rooy, e.a., 2004). Zoals uit de verschillende benaderingen in dit theoretisch kader is gebleken, wordt in ons ruimtelijke-orderingssysteem altijd naar een bepaalde mate van overheidscontrole en structuur gestreefd. Zelforganisatie is juist gebaseerd op het toelaten van verschillen en steunt op het veranderlijke en ongeplande (Boonstra, 2010, p. 26; Klijn & Snellen, 2009). Gesteld kan worden, dat (lokale) overheden door hun padafhankelijkheid en de genoemde onzekerheden niet snel geneigd zijn het oude beleid te laten vallen en een nieuwe strategie zoals zelforganisatie op te pakken.

3.3 Conceptueel model

Aansluitend op de theorie is het conceptuele model opgesteld (figuur 3.2), dat laat zien welke variabelen verband houden met elkaar en het thema van dit onderzoek vormen. Uit de theorie komen een drietal factoren sterk naar voren: “financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “vertrouwen”. Deze drie gelden als de belangrijkste variabelen voor het onderzoek naar de bereidheid van actoren tot zelforganisatie.



Figuur 3.2 Conceptueel model

De eerste factor die voor dit onderzoek wordt gebruikt, is "financiële middelen". Actoren willen binnen de vastgoedplanning op een zo efficiënt mogelijke manier werken. Het concept zelforganisatie vraagt de betrokken partijen op een andere manier om te gaan met de financiële middelen (PBL & Urhahn, 2012). Wanneer zelforganisatie als aspect van organische

gebiedsontwikkeling wordt gehanteerd, zullen de actoren zich met meer, maar wel kleinschaligere, projecten moeten bezighouden. De overheid is niet meer voor alle ontwikkelingen verantwoordelijk, maar deelt deze met projectontwikkelaars, beleggers en voornamelijk ondernemers of burgers (Raupp, 2008).

De tweede factor "flexibiliteit en adaptiviteit" is al bij de omschrijving van de verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, in paragraaf 2.2, aangehaald (Van Rooy et al., 2004). Wat betreft de flexibiliteit wordt bij zelforganisatie bedoeld dat gemeenten meer ruimte binnen hun bestuurlijke beleidskaders (beleidsflexibiliteit) en binnen hun besluit- en beleidsvormingsprocessen (procesflexibiliteit) moeten creëren: in plaats van inflexibele en gedetailleerde beleidskaders die van bovenaf worden bepaald, zouden ontwikkelingen in het kader van zelforganisatie juist van onderop, door ondernemers en burgers moeten worden geïnitieerd (Westbroek, 2009). Aan initiatiefnemers zou meer vrijheid geboden moeten worden, terwijl gemeenten enkel met wettelijke kaders rekening houden. Een goede samenwerking is dan ook vereist om het concept van zelforganisatie van de grond te krijgen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en het bevorderen van de leefbaarheid / het welzijn in woonomgevingen. Adaptiviteit betreft het aanpassingsvermogen van actoren binnen een netwerk en het vermogen om zelforganiserend te werk te gaan (Klijn & Snellen, 2009). Bij de eerder genoemde benaderingen zoals de netwerkbenadering en het interactieve beleid, gaf de gemeente door middel van haar regierol, sturing aan een netwerk. In geval van zelforganisatie is die sturing door gemeenten niet, althans nagenoeg niet aanwezig. Hierdoor kan ieder proces van initiatief tot realisatie anders verlopen. Bij ieder initiatief dienen de actoren zich dan ook naar de omstandigheden waaronder dit (initiatief) zich bevindt, aan te passen (adaptiviteit). Het aanpassingsvermogen kan worden bevorderd, door uit ieder proces bepaalde leermomenten te trekken, die bij een volgend proces weer gunstig kunnen worden toegepast. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het aantrekken van specifieke actoren bij een initiatief of het toedelen van een bepaalde rol die de gemeente daarbij kan spelen.

Om zelforganisatie te laten werken is als derde factor "vertrouwen" nodig. Een initiatief heeft enkel kans van slagen als dit enerzijds ontstaat tussen en binnen de groepen belanghebbenden en anderzijds gericht op een goede afloop van de ontwikkeling / het project (Huygen et al., 2012). Wanneer actoren het vertrouwen in elkaar niet vinden of verliezen, zal de samenwerking te stroef verlopen om zelforganisatie toe te passen. Deze alsook de andere twee factoren worden in paragraaf 4.5 door middel van operationalisering meetbaar gemaakt.

Conclusie theorie

De eerste deelvraag, zoals gesteld in paragraaf 1.3, kan na de voorafgaande theorie worden beantwoord. Deze is als volgt: *wat zijn de kenmerken van zelforganisatie en welke factoren zijn van belang voor de bereidheid van gemeenten en ondernemers tot deze zelforganisatie op gestagneerde bedrijventerreinen?*

Zelforganisatie wordt gevormd door initiatieven die oorspronkelijk voortkomen uit netwerken van in dit geval ondernemers en daarmee onderdeel zijn van de ruimtelijke ontwikkeling, maar die onafhankelijk zijn van overheidsprocedures. Dit aspect van organische gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door de samenwerking tussen meerdere actoren, een faciliterende rol van de lokale overheid en een intensieve(re) organisatie door ondernemers. De padafhankelijkheid van een actieve overheid moet worden doorbroken. Dit kan enkel als de betrokken partijen bereid zijn zich in te zetten voor zelforganisatie. De factoren aan de hand waarvan deze meetbaar is, zijn “financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “vertrouwen”.

4 Methodologie

Om de theorie om te zetten naar een praktijkonderzoek moet de juiste onderzoeksmethode worden gekozen. Zoals in de Inleiding is aangegeven, zal de bereidheid van de actoren tot zelforganisatie op bedrijventerreinen worden onderzocht door middel van de kwalitatieve onderzoeksmethode, “case study”. Na het volgen van een stage bij Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, het analyseren van verschillende rapporten en het observeren van meerdere bedrijventerreinen, is een vijftal criteria opgesteld (paragraaf 4.2). In dit afstudeeronderzoek is vervolgens, aan de hand van deze criteria, gekozen voor twee cases in Zuidoost Brabant: Park Forum te Eindhoven en Habraken te Veldhoven (paragraaf 4.3). Deze vergelijkbare cases sluiten namelijk naadloos aan op het gewenste onderzoeksbeeld. Om de onderzoeksresultaten van de twee cases, die worden weergegeven in hoofdstuk 5, te laten aansluiten op de theorie wordt het conceptueel model als beschreven in het voorafgaande hoofdstuk, geoperationaliseerd (paragraaf 4.4). Teneinde de keuze voor een case study en de gekozen cases te verantwoorden worden eerst de kenmerken, alsmede de voor- en nadelen van deze onderzoeksmethode in kader gebracht (paragraaf 4.1).

Zoals in subparagraaf 3.2.1 is besproken, staan twee actoren centraal in dit onderzoek: de lokale overheid enerzijds en de ondernemers op het bedrijventerrein anderzijds. Aan de hand van semi-gestructureerde interviews met meerdere respondenten per actor per casus is de meervoudige case study uitgevoerd. In bijlage 1 is te zien welke interview-guide tijdens de gesprekken met de respondenten is gehanteerd. De primaire vragen uit de interview-guide zijn niet aan de respondenten voorgelegd, maar gelden als richtlijn tijdens het gesprek. Zowel voor de casus Park Forum als voor de casus Habraken zijn één à twee ambtenaren van de desbetreffende gemeenten en een vijftal ondernemers geïnterviewd (zie bijlage 2 voor de respondentenlijst). De interviews worden gebruikt ter aanvulling van de beleidsanalyse, die is opgenomen in hoofdstuk 5.

4.1 Onderzoeksmethode

Een onderzoek dat zich voornamelijk op procesmatige ontwikkelingen richt, is het meest gebaat bij een kwalitatieve methode (Vennix, 2006). Omdat de verandering van een proces en de relatie tussen de verschillende actoren diepgang vereisen, kunnen deze beter kwalitatief dan kwantitatief worden benaderd. In deze analyse is gekozen voor het toepassen van een meervoudige case study. Onderzoek naar meerdere cases leidt namelijk tot een beter inzicht in de waarde van de individuele gevallen, aangezien die met elkaar kunnen worden vergeleken (Bryman, 2008).

Een groot voordeel van de onderzoeksmethode “case study” is de mogelijkheid om, in tegenstelling tot grote steekproeven, kleine beheersbare steekproeven uit te voeren (Hamel et al., 1993). Ondanks het gegeven dat het onderzoek eenvoudiger, goedkoper en tijdbesparend is, kan een diepgaande, authentieke, betrouwbare en geldige studie worden verricht. Een andere positieve eigenschap van deze methode is, dat case studies een georganiseerde manier bieden voor het kijken naar gebeurtenissen, het verzamelen van gegevens, het analyseren van informatie en het rapporteren van de resultaten. Daarnaast is deze methode geschikt voor dit onderzoek, omdat een multi-perspective-analyse mogelijk is (Yin, 1984). Deze houdt in dat de onderzoeker niet alleen in staat is de mening en het perspectief van de belangrijkste actoren in kaart te brengen, maar ook andere relevante stakeholders te bekijken en de interacties tussen deze partijen te beschrijven.

Een nadeel van deze methode is de kleinschaligheid van de steekproeven, waardoor het vraagstuk van de generalisatie in het geding komt (Hamel et al., 1993). Doordat een klein aantal cases wordt onderzocht, is de kans groot dat zich een grote hoeveelheid gevallen voordoet waarin bepaalde kenmerken niet aansluiten op de onderzochte cases. Een ander belangrijk punt van kritiek wordt gevormd door het feit dat de methode niet wetenschappelijk is, waardoor een herhaling van het onderzoek erg moeilijk, zo niet onmogelijk kan zijn.

Om deze methode resultaatgericht te maken voor studenten en onderzoekers, beveelt Yin (1984) drie voorwaarden c.q. richtlijnen aan, waaraan bij het verrichten van een case study moet worden voldaan:

1. de aard van de formulering van de onderzoeksvraag moet overeenkomen met de case study methode;
2. het toepassingsgebied dat een onderzoeker gebruikt voor het onderzoeken van de actuele situatie, moet geschikt zijn voor een case study methodologie;
3. de mate van de focus op hedendaagse gebeurtenissen moet in overeenstemming zijn met deze onderzoeksmethode.

De conclusie is, dat de onderzoeksmethode “case study” kan worden gezien als een betrouwbare methode, mits goed uitgevoerd.

4.2 Case study

De basis van de case study wordt gevormd door het literatuuronderzoek. Daarin is een groot aantal wetenschappelijke boeken en artikelen bestudeerd. Voor de beleidsanalyse is gebruik gemaakt van rapporten van verschillende onderzoeksbureaus en overheden (Vennix, 2006).

Het onderzoek zal verder volgens de kenmerken die passen bij een case study methode, worden uitgevoerd: het te onderzoeken object kent een ontwikkelingsperiode van ongeveer tien jaar en de bestaande kwantitatieve data worden gebruikt om cases te kiezen die vervolgens kwalitatief worden geanalyseerd. Voor de actor gemeente is in deze case study enkel contact gezocht met de betreffende ambtenaren van Economische Zaken, die regelmatig in aanraking komen met de op de bedrijventerreinen gevestigde ondernemers. Een twintigtal ondernemers waarvan gegevens bekend waren bij de gemeenteambtenaren zijn vervolgens allemaal benaderd. De respons bedroeg ongeveer vijftig procent, maar door onder andere bedrijfsveranderingen was niet iedereen in de gelegenheid aan een interview mee te werken. De respondenten die positief op het verzoek zijn ingegaan, zijn allen geïnterviewd (zie bijlage 2). Het case study onderzoek wordt versterkt door middel van observaties op beide bedrijventerreinen en van een stage, gedurende vijf maanden bij het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (zie paragraaf 4.3).

Teneinde het proces van organische gebiedsontwikkelingen op bedrijventerreinen zo goed mogelijk te analyseren, is gekozen voor twee vergelijkbare cases. Wanneer slechts één casus wordt onderzocht, kan de uitslag (te) toevallig zijn. Twee cases zijn weliswaar niet generaliseerbaar, maar door twee identieke bedrijventerreinen naast elkaar te stellen, is de kans groter dat de resultaten niet op een toeval berusten. Om twee bedrijventerreinen te vinden die nagenoeg aan elkaar gelijk zijn, dient een aantal bewust geformuleerde criteria (voortgekomen uit de data van Stec-groep (2012) en het SRE (2012)):

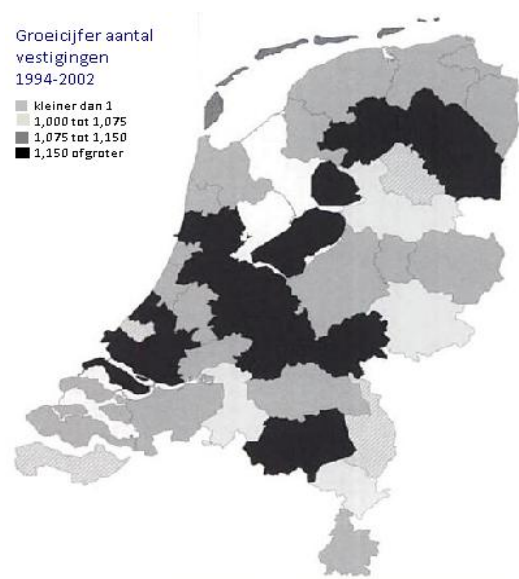
- integrale gebiedsontwikkeling: het bedrijventerrein moet in eerste instantie volgens de integrale aanpak zijn ontwikkeld;
- realisatiejaar: het bedrijventerrein dient te zijn ontwikkeld voor 2008; deze grens wordt getrokken omdat met de komst van de crisis de vastgoedmarkt is gestagneerd;
- oppervlakte bedrijventerrein: het bedrijventerrein moet een oppervlakte hebben tussen de veertig en de zeventig hectare; gekozen is voor de gemiddelde omvang van bedrijventerreinen om grote uitzonderingen te voorkomen;
- uitgiftepercentage: van het bedrijventerrein moet een robuust gedeelte (meer dan de helft) uitgiftebaar zijn; omdat bedrijventerreinen centraal staan die niet helemaal zijn gevuld, is gekozen voor een uitgiftepotentie ter zake waarvan partijen het initiatief kunnen nemen, maar nog lang niet alles is ontwikkeld;

- ontwikkelingsperspectief: uit het rapport van Stec-groep (2012) blijkt dat de realisatie van het bedrijventerrein mag worden uitgevoerd: het SRE heeft een programmering opgesteld met een stoplichtkaart conform welke de kleur groen aangeeft dat het bedrijventerrein mag worden ontwikkeld, oranje dat de ontwikkeling tijdelijk stop komt te liggen en rood dat de concrete exploitatie wordt stilgelegd.

Het is niet de bedoeling met de vergelijking van deze cases een totaalbeeld voor de regio te vormen, maar het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven op basis daarvan aanbevelingen te doen.

4.3 Regio Zuidoost Brabant

Omdat bedrijventerreinen functioneren binnen een bovenlokale markt, kan het analyseren van de toekomstige ontwikkeling daarvan het beste op regionale schaal, op basis van de COROP-indeling¹, plaatsvinden. Deze indeling betreft de schaalverdeling voor de arbeidsmarkt en de grootte van het gebied waarbinnen een bedrijf meestal zijn locatie zoekt (Renes et al., 2009). Figuur 4.1 laat zien dat ook in regio Zuidoost Noord-Brabant, in de tijd dat de economie volop in bloei was, veel vestigingen zijn gerealiseerd. Daarnaast blijkt uit data van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE, 2012) dat in deze regio veel overaanbod bestaat en bedrijventerreinen dus niet volledig zijn gevuld. Dit maakt COROP-regio Zuidoost Noord-Brabant, tevens een WGR+-regio onder de naam Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), een interessant onderzoeksgebied voor deze analyse. Het SRE is een adviserend en uitvoerend overheidsorgaan voor de 21 gemeenten van het zuidoostelijke deel van Noord-Brabant. Via de stadsregio streven deze gemeenten naar “een excellente regio die zich onderscheidt door creativiteit, innovatie en technologie” (SRE, 2012, p. 1). De mogelijkheid om het onderzoek te combineren met een stage bij het SRE was een extra motivatie te kiezen voor deze regio.

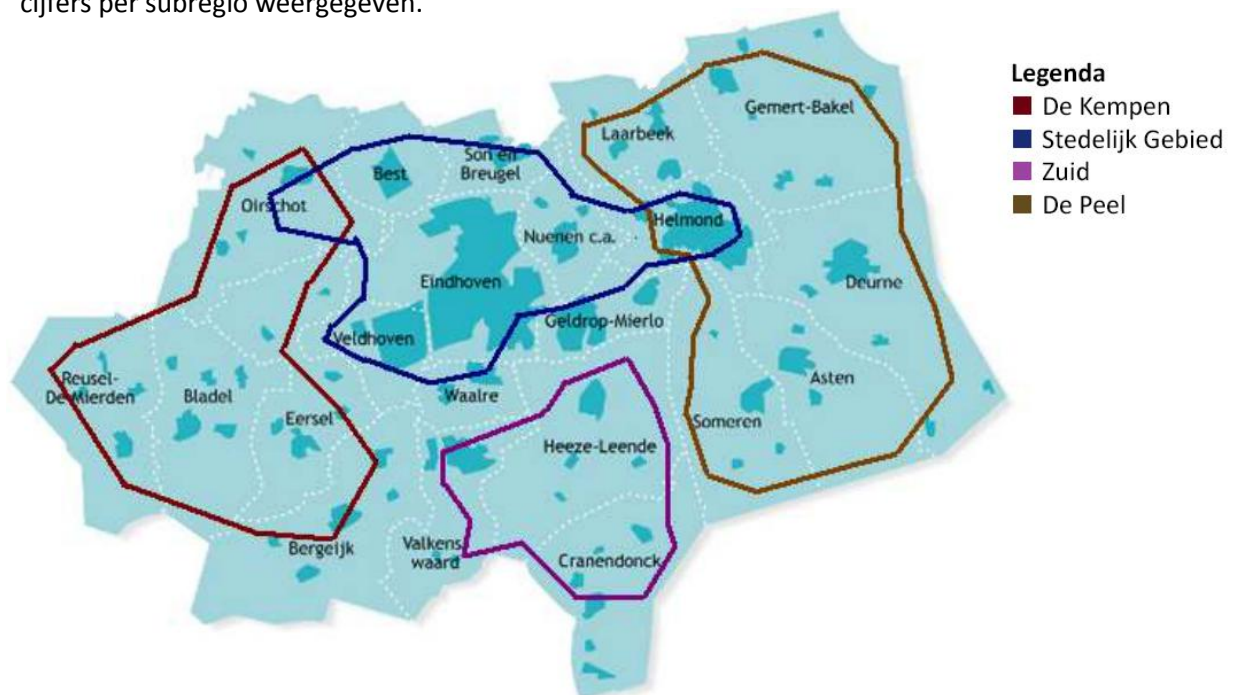


Figuur 4.1 Groeicijfer (1994-2002) van het aantal vestigingen per COROP (Pellenbarg et al., 2005, p. 29)

¹ Een COROP-gebied is een regio van één of meer aangrenzende gemeenten binnen een provincie, ingedeeld voor regionaal onderzoek. De COROP-indeling heeft geen bestuurlijke, maar een functionele status (CBS, 2013, te vinden op: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=211>).

Binnen de regio Zuidoost Brabant wordt het stedelijke karakter van de gemeenten Eindhoven en Helmond afgewisseld met de meer dorpse karakters van de kleinere omliggende gemeenten. De regio kent een grote hoeveelheid (meer dan vijftig) en variëteit aan bedrijventerreinen (SRE, 2012). Het SRE is sterk gefocust op (economische) groei en demografische trends. De belangrijkste vraag die door het SRE en de gemeenten wordt gesteld, is hoe om te gaan met deze groei (Swinkels & Biggelaar, 2011). De druk op de ruimte wordt groter en om zowel de ruimtelijke kwaliteit als de leefbaarheid te (blijven) verbeteren is een vraag naar creatieve en innovatieve oplossingen ontstaan. Deze paradox van economische groei tegenover een overaanbod van bedrijventerreinen, maakt stadsregio Eindhoven uitermate geschikt voor het uitvoeren van dit onderzoek.

Om de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden, worden de twee bedrijventerreinen Park Forum in Eindhoven en Habraken in Veldhoven in deze masterthesis onderzocht. Er is gekozen voor twee vergelijkbare cases binnen de subregio “stedelijk gebied” (zie figuur 4.2). Binnen de grenzen van het stedelijk gebied is namelijk de meeste bedrijvigheid: het grootste aanbod aan en de grootste vraag naar bedrijventerreinen binnen de regio Zuidoost Brabant. In hoofdstuk 5 worden de cijfers per subregio weergegeven.



Figuur 4.2 Subregio's regio Zuidoost Brabant (SRE, 2013)

Deze bedrijventerreinen worden uitgekozen op basis van de in paragraaf 4.2 genoemde criteria:

- integrale gebiedsontwikkeling: zowel Park Forum als Habraken zijn beide ontstaan op basis van integrale gebiedsontwikkeling; in de jaren voor de economische crisis van 2008 bestaat namelijk

veel vraag naar kavels op bedrijventerreinen: de gemeenten Eindhoven en Veldhoven hebben beiden daarop gereageerd door middel van het ontwikkelen van een nieuw bedrijventerrein.

- realisatiejaar: beide terreinen zijn ontwikkeld voor 2008; na een lange planvorming zijn de betreffende lokale overheden in 2007 met de ontwikkeling hiervan begonnen;
- oppervlakte bedrijventerrein: zowel Park Forum als Habraken kent een oppervlakte van veertig tot zeventig hectare; de ruimte in Park Forum beslaat een uitgeefbaar terrein van netto 64 hectare grond en die van Habraken 51 hectare;
- uitgiftepercentage: de ontwikkeling van beide bedrijventerreinen stagneert enorm; tot op heden is in Park Forum slechts een kleine 10% uitgegeven en van Habraken nog geen 10%;
- ontwikkelingsperspectief: het laatste rapport van het SRE (2013) toont aan dat zowel bedrijventerrein Park Forum als Habraken, na zorgvuldig overleg tussen het SRE en de 21 gemeenten, de kleur “groen” heeft gekregen en dus geschikt is om verder te worden ontwikkeld.

4.4 Operationalisering

Zoals aangegeven in het conceptueel model van paragraaf 3.3 zijn de drie belangrijkste factoren voor de bereidheid tot zelforganisatie op bedrijventerreinen “financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “onderling vertrouwen”. Om de juiste onderzoeksmethode te vinden, moeten deze vertaald worden in meetbare variabelen (Castells, 2006). De meetbare variabelen die bij dit onderzoek worden gehanteerd, zijn kapitaal, niet-financiële middelen, tijd, afstemming, samenwerking en kennis (Pröpper & Steenbeek, 2001; Castells, 2006). Aan de hand van de beleidsanalyse, alsmede van vooraf geformuleerde vragen zoals te zien in bijlage 1, zijn de drie factoren gemeten. De eerste drie vragen zijn gesteld ter inleiding van het onderwerp. De volgende zes vragen worden gebruikt om de drie factoren te meten. De laatste vraag spits zich toe op het SRE. Om te voorkomen dat respondenten worden afgeschrikt door de genoemde factoren en daardoor enkel gewenste en/of beknopte antwoorden geven, zijn de drie factoren niet rechtstreeks in de vragen verwerkt, maar wordt via meetbare variabelen indirect naar de antwoorden geïnformeerd.

De eerste eigenschap “financiële middelen” kan door middel van de meetbare variabele kapitaal worden onderzocht. Algemene kapitaalgegevens, zoals de kosten van onroerende zaken, zijn vaak al in de beleidsanalyse verwerkt. Daarnaast kan aan de hand van observatie van het bedrijventerrein en het interviewen van de respondenten een breder inzicht worden verkregen in het kapitaal op het terrein en per actor, alsmede het kapitaal dat beschikbaar zou zijn voor zelforganisatie op het bedrijventerrein. De vraag die voor deze factor is gesteld, luidt als volgt: *In hoeverre is uw organisatie bereid kapitaal te verstrekken ten behoeve van zelforganisatie op uw bedrijventerrein?*

De tweede eigenschap “flexibiliteit en de adaptiviteit” van actoren op de bedrijventerreinen kunnen worden gemeten in tijd, niet-financiële middelen en kunde. Teneinde zelforganisatie te realiseren, moet tijd worden vrijgemaakt voor activiteiten naast de eigen ondernemingsactiviteiten. Daarnaast moeten bedrijven de middelen en de kunde hebben om zich te kunnen inzetten voor zelforganisatie en zich dus te kunnen aanpassen aan de omgeving. De drie vragen die voor deze factor zijn voorgelegd zijn: *In hoeverre is uw organisatie bereid andere middelen in te zetten ter stimulering van zelforganisatie op uw bedrijventerrein? In hoeverre heeft uw organisatie de tijd om zich te verdiepen in en eventueel in te zetten voor zelforganisatie? In welke mate kan uw organisatie het beleid afstemmen op dat van andere organisaties?*

Tot slot kan de eigenschap “onderling vertrouwen” deels worden gemeten door samenwerking en kennis. Hoeveel de actoren van elkaar weten en hoe de samenwerking tot dan toe is verlopen, zijn graadmeters voor het onderlinge vertrouwen. Echter, grotendeels is vertrouwen ook een gevoelskwesitie. Daarom kan deze eigenschap het beste gemeten worden door middel van semi-gestructureerde interviews. De vragen die gesteld zijn voor deze factor, zijn: *Hoe is de samenwerking met andere ondernemers op het bedrijventerrein tot nu toe verlopen? In hoeverre denkt u dat de (andere) reeds gevestigde ondernemers bereid zijn samen te werken en hun kennis te delen?*

In tabel 4.1 is de operationalisering van de drie factoren uit het conceptueel model (paragraaf 3.3) samengevat. Op basis van deze weergave kan de empirische analyse worden uitgevoerd.

Factor	Meetbare variabele	Interviewvraag	Onderzoeksmethode
Financiële middelen	Kapitaal	Vraag 4	Beleidsanalyse Semi-gestructureerde interviews
Flexibiliteit en adaptiviteit	Niet-financiële middelen	Vraag 5	Beleidsanalyse
	Tijd	Vraag 6	Semi-gestructureerde interviews
	Afstemming	Vraag 7	
Vertrouwen	Samenwerking	Vraag 8	Semi-gestructureerde interviews
	Kennis	Vraag 9	

Tabel 4.1 Operationalisering

5 Zelforganisatie in de regio Zuidoost Brabant

Zoals in het methodologische hoofdstuk gesteld, betreft dit onderzoek twee cases: Park Forum Eindhoven en Habraken Veldhoven. Om helderheid en structuur in dit empirisch gedeelte te brengen, zal in paragraaf 5.1 het beleid van regio Zuidoost Brabant worden geschetst. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 een uitvoerige casusbeschrijving gegeven (5.2.1 Park Forum en 5.2.2 Habraken). Tot slot komen in paragraaf 5.3 de resultaten van de interviews aan bod.

5.1 Het beleid van regio Zuidoost Brabant

Evenals elders in het land, is in de regio Zuidoost Brabant jarenlang sprake geweest van een bloeiende economie, hetgeen leidde tot veel vraag naar bedrijventerreinen. De gemeenten hebben op deze vraag gereageerd door een forse uitbreiding van het aanbod. Echter, de economische en maatschappelijke ontwikkelingen die er voor zorgen dat de realisatie van bedrijventerreinen stagneert, leiden ook hier tot een overaanbod op de bedrijventerreinenmarkt. Dominante trends zoals globalisering, de veranderende arbeidsmarkt, de gewenste duurzaamheid, de belangrijker wordende bereikbaarheid en de toenemende eisen aan het woon- en leefklimaat, veroorzaken een afname van de vraag (BCI, 2011). Ondanks deze trends, is het aanbod binnen de regio Zuidoost Brabant blijven stijgen (SRE, 2013). Dit komt vooral doordat het voor de (lokale) overheid niet mogelijk is om ontwikkelingen die een langdurig en een uitgebreid proces doorlopen, onmiddellijk te beëindigen. De gemeenten hebben dan ook te kampen met leegstand op oude bedrijventerreinen en met braakliggende nieuwe bedrijventerreinen (Stec-groep, 2012).

Dat de lokale overheden bezuinigingsplannen opstellen, de banken terugdeinzen, beleggers vastgoedprojecten zoeken met minder risico's en meer activiteiten mogelijk zijn op minder vierkante meters, veroorzaakt in de regio Zuidoost Brabant voornamelijk een extra overaanbod van nieuwe uitleglocaties (Renes, 2009; SRE, 2013). Daarnaast leidt ook de terughoudendheid van ondernemers, wat betreft het opstarten, uitbreiden of verplaatsen van hun bedrijf, tot een sterker groeiend overaanbod van bedrijventerreinen in deze regio. Mede daarom heeft het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) in 2008 een samenhangend beleid opgesteld, waarin zorgvuldige uitgifte én een betere invulling van de ruimte voor bedrijvigheid, een belangrijk agendapunt is (SRE, 2008). Dit beleid houdt in dat de gemeenten binnen de regio Zuidoost Brabant de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructureringsopgave voor bestaande terreinen op elkaar dienen af te stemmen. Voor deze regio betekent dit onder andere het bieden van een gevarieerd en kwalitatief goed terreinaanbod, het verbeteren van het imago van bestaande bedrijventerreinen en het aanbrenge

van verbeteringen in het vestigingsklimaat van de regio Zuidoost Brabant. Deze door de (samenwerkende gemeenten in de) regio nog sterk gestuurde aanpak is niet effectief genoeg gebleken. Het SRE heeft daarom in 2012 (met een actualisatie in 2013) een nieuwe regionale programmering opgesteld (SRE, 2013). Deze aanpak op regionale schaal is belangrijk, omdat regio nodig is op de uitgifte en het beheer van de bedrijventerreinen (BCI, 2011).

Het huidige bedrijventerreinenbeleid van de regio is gericht op een nog zorgvuldigere afstemming tussen de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande. Die aanpak past binnen de lijnen van het actuele provinciale beleid (BCI, 2011). Daarom wordt op regionaal niveau onder andere een bottom-up-beleid gevoerd, wordt gestimuleerd dat de planvorming flexibeler en sneller verloopt en wordt gestreefd naar een segmentering die eenduidiger is. Deze snel veranderende omstandigheden (conjuncturele ontwikkelingen) en inzichten (structurele ontwikkelingen) maken het noodzakelijk om, binnen de regionale aanpak, een subregionaal beleid te voeren (SRE, 2013). Iedere subregio stelt een visie op voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en heeft daarbij zowel de huidige vraag grondig doorgelicht, alsook alle plannen opnieuw bekeken (Stec-groep, 2012). Het SRE heeft vervolgens de plannen van de vier subregio's gebundeld en deze, in goed overleg met de provincie, grafisch weergegeven in de vorm van het "verkeerslichtenmodel" (genoemd in paragraaf 4.2). De subregio "stedelijk gebied", waarin relatief veel bedrijventerreinen zijn ontwikkeld, kampt met andere problemen dan de overige subregio's waarbinnen minder bedrijvigheid plaatsvindt. Park Forum te Eindhoven en Habraken te Veldhoven zijn twee van de tientallen bedrijventerreinen in het stedelijk gebied van de regio Zuidoost Brabant.

Hoewel dit gebied bekend staat als een innovatieve en economisch sterke regio, kent het een groot probleem inzake het overaanbod op de bedrijventerreinenmarkt (SRE, 2013). Het totale netto-aanbod van de regio Zuidoost Brabant bedraagt 952 hectare. De vraag naar ruimte voor bedrijven blijft door de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar, tot 2020 steken op 353 hectare. De subregio's hebben daarom in totaal 347 hectare op "oranje" of "rood" gezet. Hiermee komt het officiële overaanbod op 252 hectare netto. In tabel 5.1 zijn voormelde gegevens per subregio uitgewerkt.

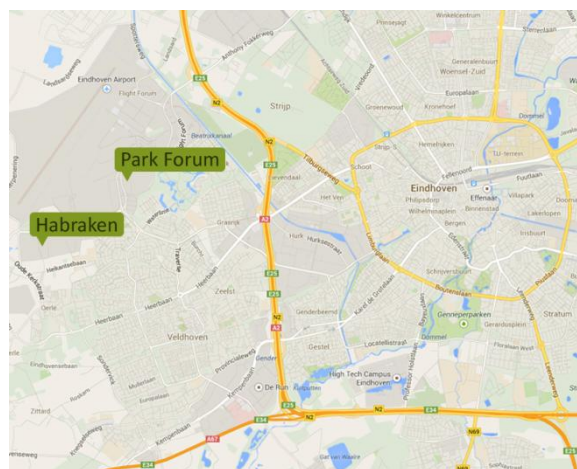
Regio	Vraag	Aanbod	Oranje/rood	Overaanbod*
Stedelijk Gebied	172	633	211	250
De Kempen	61	124	33	30
De Peel	88	146	95	-37
Zuid	32	49	8	9
Totaal Zuidoost	353	952	347	252
*Overaanbod = aanbod – oranje/rood – vraag				

Tabel 5.1 Overaanbod regio Zuidoost Brabant (Bron: SRE, 2013, p. 22)

Zoals aangegeven in de Inleiding, is niet alleen de economische crisis de oorzaak van de afnemende vraag naar bedrijventerreinen. Ondernemers zijn daarnaast productiever geworden per vierkante meter. Dit gegeven leidt er hoogstwaarschijnlijk toe dat, ook al trekt de economie aan, de vraag niet zal toenemen tot het niveau van voor 2008 (Renes, et al., 2009). Afwachten totdat de markt zich vanzelf herstelt, is dan ook geen passende strategie.

5.2 Casusbeschrijving

De afstemming voor bedrijventerreinen vindt in de regio Zuidoost Brabant plaats via het regionale ruimtelijke overleg voor werklocaties (SRE, 2013). Bij deze afstemming is de provincie intensief betrokken. Zo vindt de provincie Noord-Brabant het belangrijk dat een adequaat aanbod wordt gecreëerd voor bedrijven die hinder kunnen veroorzaken voor hun omgeving, alsmede voor bedrijven met een extern veiligheidsrisico (Gemeente Veldhoven, 2013). Zij wil dat voldoende bedrijventerreinen beschikbaar blijven of geschikt worden gemaakt voor de vestiging van dergelijke “risico”-bedrijven. Om deze reden zijn zowel de bedrijventerreinen Park Forum als Habraken ontwikkeld (Gemeente Eindhoven, 2013; Gemeente Veldhoven, 2013). Figuur 5.1 toont de ligging van beide bedrijventerreinen ten opzichte van de subregio “stedelijk gebied”.



Figuur 5.1 Ligging Park Forum en Habraken

Ondanks het feit dat in de subregio “stedelijk gebied” de meeste bedrijvigheid plaatsvindt, ligt hier tevens het grootste overaanbod (Stec-groep, 2012). Dit vormt een groot probleem. De lokale overheden hebben namelijk fors ingezet op de ontwikkeling van voldoende aanbod aan bedrijventerreinen. Een groot deel hiervan is door deze gemeenten op “oranje” of “rood” gezet. De locaties die door middel van de verkeerslichtenaanpak op “groen” zijn blijven staan, zullen de gemeenten wel (verder) ontwikkelen. Twee van deze “groene” bedrijventerreinen zijn Park Forum in Eindhoven en Habraken in Veldhoven. Beide bedrijventerreinen zijn in 2007 integraal ontwikkeld, maar door de financiële crisis is de ontwikkeling van beide bedrijventerreinen gestagneerd. De reeds gevestigde bedrijven in de regio worden namelijk gehandhaafd op hun huidige locatie en de realisering van het aantal nieuwe grote ondernemingen is drastisch achtergebleven bij de verwachting.

5.2.1 Park Forum

Op een goedlopende economie in het begin van deze eeuw en een toename van het aantal bedrijven in en rondom de gemeente Eindhoven, heeft de lokale overheid destijds gereageerd in de vorm van de aanleg van een geheel nieuw bedrijventerrein: Park Forum. Zoals figuur 5.1 heeft laten zien, is dit gelegen aan de rand van gemeente Eindhoven. Het is in 2007 door de lokale overheid ontwikkeld, met als doel meer ruimte te bieden aan bedrijven in de milieucategorie 2 tot en met 4. De locatie beslaat een uitgeefbare oppervlakte van netto 64 hectare grond, waarvan tot op heden slechts 10% is uitgegeven: de ontwikkeling van Park Forum stagneert enorm (zie figuur 5.2).



Figuur 5.2 Park Forum

Bedrijventerrein Park Forum is integraal ontwikkeld: de gemeente Eindhoven heeft door middel van actief grondbeleid de regie in handen tot en met de uitgifte van de kavels. Zij doet de grondaankopen en heeft voor dit terrein het bestemmingsplan opgesteld dat vigerend is. De locatie is bestemd als “bedrijvenpark”. Het bestemmingsplan bestaat uit een digitale en analoge

verbeelding met daarbij behorende regels en een toelichting, waarin wordt aangegeven welke afwegingen hebben plaatsgevonden met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Binnen dit bedrijvenpark, is ruimte gecreëerd voor moderne gemengde bedrijfsactiviteiten op regionaal, grootschalig en middelgroot niveau. Dit houdt in, dat reguliere dienstverlening, productie en handel kunnen plaatsvinden. Het verder te ontwikkelen bedrijventerrein Park Forum bestaat uit twee delen: Park Forum Oost en Park Forum Zuid. De functie van het plandeel Oost is enkel bedrijvenpark. Het is een braakliggend terrein met een groot aantal kavels voor grote bedrijven. Het plandeel Zuid heeft de functie van wonen en werken. Ondernemers kunnen aldaar hun woning naast of in de directe nabijheid van het bedrijf bouwen.

De reeds gevestigde ondernemers op bedrijventerrein Park Forum moeten er samen met de gemeente voor zorgen dat de bestaande kwaliteit en uitstraling van de locatie behouden blijft. Daarom is ten behoeve van Park Forum parkmanagement ingesteld, dat dient als bewaker van collectieve private zaken en belangen. De ondernemers worden bij de kavelaankoop verplicht gesteld hieraan een periodieke bijdrage te leveren. Binnen deze organisatie is een parkmanager aangesteld, die verbinding legt tussen de reeds gevestigde en de nieuwe ondernemers. De parkmanager waarborgt dat de kavels verzorgd blijven en de collectieve private kosten, zoals die voor de beveiliging van het bedrijventerrein, eerlijk worden verdeeld. De lokale overheid blijft daarnaast verantwoordelijk voor de inrichting, het onderhoud en het beheer van de openbare ruimte zoals de wegen, bewegwijzering en het groen.

5.2.2 Habraken

Ook de gemeente Veldhoven zag een nieuw bedrijventerrein als uitkomst voor het groeiend aantal bedrijven in de regio. In 2007 ontwikkelde zij daartoe het bedrijventerrein Habraken. Dit is gelegen aan de stadsrand van gemeente Veldhoven, grenzend aan bedrijventerrein Park Forum (zie figuur 5.1). De gemeente Veldhoven is in 2007 gestart met de ontwikkeling van dit terrein om ruimte te bieden aan ondernemingen in de milieucategorie 2 tot en met 4. De oppervlakte van netto 51 hectare, ligt nog voor ruim 90% leeg: ook de ontwikkeling van Habraken stagneert enorm (zie figuur 5.3, op de volgende pagina).



Figuur 5.2 Habraken

De gemeente Veldhoven heeft als lokale overheid de touwtjes in handen bij de ontwikkeling van bedrijventerrein Habraken. Ook zij hanteert een actief grondbeleid en bepaalt tot en met de uitgifte per kavel wat met en binnen het park gebeurt. Het is de taak van de ondernemers zelf om via de ondernemersvereniging en het parkmanagement, afspraken te maken over de aanpak van het terrein voor wat betreft het particuliere gedeelte. Zij betalen hiervoor jaarlijks een vast bedrag aan het parkmanagement. De handhaving van het publieke domein behoort tot de taken van de gemeente.

Voor bedrijventerrein Habraken is door de gemeente Veldhoven een bestemmingsplan opgesteld. Daarin is aan Habraken de functie “bedrijvenpark” toegekend. Daarbinnen is vooral ruimte gecreëerd voor middelgrote bedrijven in de logistiek, industrie en (volumineuze) handel. Er bestaan echter ideeën om het bedrijventerrein nog beter te benutten. Zo wil het college van burgemeester en wethouders een bedrijfsverzamelgebouw realiseren voor de huisvesting van kleinschalige en startende ondernemers. Naast de vulling van Habraken wil de gemeente Veldhoven op deze manier meer werkgelegenheid op haar grondgebied creëren.

5.3 Resultaten veldonderzoek

Door middel van semi-gestructureerde interviews met de twee actoren van de desbetreffende bedrijventerreinen zijn de factoren “financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “vertrouwen” onderzocht. De meningen over de variabelen uit het conceptueel model (paragraaf 3.3), die naar voren zijn gekomen in de gesprekken met de gemeenteambtenaren en de gevestigde ondernemers “in het veld”, worden in deze paragraaf beschreven.²

² Alle informatie in deze paragraaf is afkomstig uit de interviews met de gemeenteambtenaren en de ondernemers, die staan genoteerd op de respondentenlijst in Bijlage 2.

5.3.1 Financiële middelen

Een belangrijke factor voor de bereidheid tot zelforganisatie is “financiële middelen”. Zeker in een tijd van economische crisis is het financiële gedeelte een gevoelig onderwerp: iedere respondent haalt zelf het onderwerp aan. *“De financiële crisis heeft er voor gezorgd dat er weinig wordt gebouwd. Banken wensen niet meer mee te doen. Bedrijven krijgen geen financiële steun meer, waardoor ze dikwijls niet kunnen verhuizen of uitbreiden”*, zo stelt een ondernemer. Voor zowel de gemeente als de gevestigde ondernemers blijft het desondanks belangrijk dat nieuwe ontwikkelingen op hun bedrijventerrein plaatsvinden. De gemeente wil de uitgifte van kavels blijven voortzetten teneinde direct inkomsten te genereren. De bedrijfseigenaren hebben daarvan indirect financieel voordeel, omdat een compleet gerealiseerd terrein enerzijds zorgt voor waardevermeerdering van hun vastgoed en een toename van het aantal bedrijven een stimulans voor de bedrijvigheid inhoudt. Anderzijds zorgt een vol bedrijventerrein voor de uitbreiding van hun netwerken.

Ergo, de gemeente en de ondernemers zijn sterk afhankelijk van de mogelijkheden op de financiële markt. Dit geldt ook voor andere actoren die eerder actief waren op de bedrijventerreinen. *“In het verleden zijn voornamelijk door ontwikkelaars en beleggers leeg blijvende panden gerealiseerd. In tijden van crisis wordt een kritischer uitgiftebeleid gevolgd. In de huidige omstandigheden denken ontwikkelaars en beleggers wel twee keer na voordat ze een dergelijke stap zetten”*, aldus een gemeenteambtenaar. Ook voor de gevestigde ondernemers geldt dat ze in deze tijd minder risico nemen en de financiële middelen vooral direct voor hun eigen bedrijf inzetten, om het hoofd boven water te houden of om het bedrijf uit te breiden. De kans dat bij nieuwe ontwikkelingen de opbrengsten tegenvallen of uitblijven vormt voor velen een te groot risico. Een ondernemer is dezelfde mening toegedaan. *“Dat ligt voornamelijk aan de tijd, want iedereen is druk bezig zijn kop boven water te houden en zit niet te wachten op andere ideeën en nieuwe taken”*, vult hij aan. In tegenstelling tot de door Teisman (2012) genoemde kansen voor zelforganisatie op financieel gebied (zie paragraaf 1.1), is volgens veel ondernemers de onzekerheid omtrent het slagen van zelforganisatie op de desbetreffende bedrijventerreinen te groot. Ze stellen dat gemeenten in ieder geval op financieel gebied het initiatief moeten blijven nemen. Niet alleen de ondernemers stellen prioriteiten, ook gemeenten moeten dit vanuit financieel oogpunt doen. Doordat het bedrijventerrein niet vol is, heeft het plaatsen of afronden van bepaalde zaken volgens de gemeenteambtenaren doorgaans geen zin. Zo zijn op beide terreinen nog steeds geen slagbomen geplaatst, omdat dat geen nut heeft als het terrein van alle kanten (over lege kavels) kan worden betreden. Ondernemers hebben begrip voor deze keuze, maar met betrekking tot andere keuzes zijn

zij minder begripvol. Te Habraken ontbreekt bijvoorbeeld een goede bewegwijzering en in Park Forum is de bovenste asfaltlaag nog niet aangebracht op de wegen. Deze ontbrekende collectieve voorzieningen stemmen voornamelijk tot onvrede bij ondernemers, met name omdat van hen wél wordt verwacht dat ze het overige collectief belang behartigen binnen het parkmanagement.

Op zowel bedrijventerrein Park Forum als op bedrijventerrein Habraken heeft de ondernemer de verplichting zich aan te sluiten bij het parkmanagement. Door middel van een vaste periodieke bijdrage worden bepaalde gezamenlijke voorzieningen, zoals het beveiligen van de kavels of het groenonderhoud, geregeld. Ook wordt binnen deze organisatie gezocht naar mogelijkheden tot collectieve inkoop, bijvoorbeeld van gas/water/elektriciteit. Volgens de bestuursleden van het parkmanagement wordt geluisterd naar de wensen van de deelnemers. Tevens wordt gekeken of en zo ja, hoe veranderingen kunnen worden doorgevoerd. Zo stond in Veldhoven vorig jaar het strooien van de wegen centraal. Aangezien op bedrijventerrein Habraken geen toegangswegen naar andere stadsgedeelten zijn gesitueerd, wordt aldaar niet gestrooid door de gemeente. *“We lokken dan de discussie met de gemeente wel uit: een bedrijventerrein hoort immers bereikbaar te zijn”,* zo vindt een ondernemer. *“Zolang de gemeente bij haar standpunt blijft, proberen we het probleem zelf op te lossen binnen het parkmanagement.”*

Dat ondernemers een financiële bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het bedrijventerrein door middel van parkmanagement, zien beide actoren, als een vorm van zelforganisatie. Volgens onder andere McNamara (2010) is dit slechts één van de uitgangspunten, genoemd in paragraaf 3.2.2. Een ondernemer stelt: *“Wat betreft zelforganisatie dragen we vanuit het parkmanagement bij de gemeente al heel veel ideeën aan”.* Binnen het parkmanagement worden veel collectieve onderwerpen, zoals verlichting, beveiliging en groenvoorzieningen besproken en voorgelegd aan de gemeente. Deze verwacht op haar beurt van de ondernemers dat zij deze zaken zelf regelen. Zelforganisatie ontstaat pas wanneer de actoren daadwerkelijk samenwerken (ergo, alle in de theorie genoemde voorwaarden en uitgangspunten hanteren) en dat wordt niet bereikt met een financiële verplichting als parkmanagement. De aanleg van glasvezel op het bedrijventerrein Park Forum betreft een goed voorbeeld ter illustratie. De gemeente heeft er voor gekozen deze nutsvoorziening niet op voorhand te realiseren. Voor haar is het een grote investering die zeker in deze tijd, waarin het bedrijventerrein grotendeels onbebouwd is, niet wordt terugverdiend. Toch zou dit juist voor de gevestigde ondernemers, maar ook voor de potentiële kopers interessant zijn geweest. Het is immers moeilijk om een dergelijk project met een beperkte groep zelf te realiseren. Een nieuw bedrijf, een data center, heeft thans het initiatief genomen om de bezette kavels op Park

Forum te voorzien van glasvezel. Zulke initiatieven, ter oplossing van het oplossen van collectieve problemen, komen op beide terreinen (nog) niet vaak voor. “Het is geen sociale happening, het is bedrijfsgedreven”, zo stelt een gemeenteambtenaar.

Het financiële vraagstuk blijft zeker in deze tijd moeilijk. De druk om de grond uit te geven wordt groter. Als er geen vraag is, is de keuze aan de gemeente om de kavelprijs te verlagen en zelf het verlies te nemen of om te wachten op betere tijden. Niet alleen de gemeente zet zich in voor haar grondbedrijf, ook de ondernemers gaan ten volle voor hun eigen onderneming. Het gezamenlijke belang, dat volgens de theorie bij zelforganisatie op dezelfde wijze dient te worden behartigd als het individuele belang, lijkt op de tweede plaats te komen. Bedrijven ondernemen volgens de respondenten zelden actie als daaruit geen tegenprestatie voortvloeit. *“Ik wil me als ondernemer best financieel inzetten, maar dat ligt er natuurlijk aan wat daar tegenover staat”*, bevestigt een van de respondenten. Dat is het grote verschil met zelforganisatie bij burgers, stelt een ambtenaar: *“als iemand een huis zoekt, wordt eerst de directe omgeving verkend en gezien welke voorzieningen aanwezig zijn. Een bedrijventerrein is weliswaar eveneens een sociale omgeving, maar betreft voornamelijk een netwerk om met elkaar business te maken en zaken te organiseren.”* Wanneer het financiële voordeel van acties en/of voorzieningen ontbreekt op een bepaald bedrijventerrein, haken potentiële kopers af. Het financiële vraagstuk is voor ondernemers belangrijker dan het sociale vraagstuk. Een bedrijventerrein geeft wellicht binding, maar ondernemers moeten het vooral van hun eigen netwerk hebben. Zij gunnen elkaar wel opdrachten en proberen in de meeste gevallen op zakelijk niveau samen te werken, maar de gunfactor is minder belangrijk dan het vervullen van de wens, een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te bereiken. Ter zake stelt een ondernemer: *“als de buurman duurder is dan een concurrent in Helmond, kies je als onderneming natuurlijk wel dat bedrijf in Helmond.”* De afhankelijkheid en de nabijheid van andere bedrijven spelen een minder grote rol dan vroeger.

5.3.2 Flexibiliteit en adaptiviteit

De tweede factor die de bereidheid van actoren tot zelforganisatie op bedrijventerreinen bepaalt, is “flexibiliteit en adaptiviteit”. Naast het financiële vraagstuk, kent de ontwikkeling van bedrijventerreinen mogelijkheden en/of belemmeringen op het gebied van kennis, regelgeving, tijd en afstemming van het beleid.

Zoals één van de voorwaarden in paragraaf 3.2.2 aantoont, vergt zelforganisatie (ook volgens beide actoren) een andere mentaliteit van zowel de (lokale) overheid als van de ondernemers. Ze moeten

hun kennis delen en ervan leren. Het is echter moeilijk van gewoonten af te wijken: de gemeente houdt vast aan bepaalde procedures en de ondernemers zijn op hun beurt gewend, de verantwoordelijkheden veelal bij de overheid neer te leggen. Over dat laatste geeft een ondernemer te verstaan: *“wanneer de gemeente duidelijker is in haar visie en als uitgangspunt hanteert dat ondernemers voor bepaalde zaken meer verantwoordelijkheid moeten dragen, denk ik dat ondernemers (op den duur) daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid zullen nemen.”* Het nadeel is volgens de respondent echter, dat de gemeente nog met te veel wet- en regelgeving rekening heeft te houden en bij iedere procesverandering betrokken wil zijn. In plaats van uit te nodigen tot het aandragen van ideeën conform de uitnodigingsplanologie en het aspect zelforganisatie te stimuleren (zie paragraaf 1.1), werpt de lagere overheid doorgaans vooral beperkingen op tegenover initiatieven. De gemeente beschikt over de juiste kennis van vastgoedzaken en de daarbij behorende wet- en regelgeving en kan op basis daarvan niet zondermeer ideeën van gevestigde ondernemers overnemen. *“Door ondernemers is al vaak gevraagd grote bedrijfshallen neer te zetten, omdat zij liever investeren in stenen dan hun geld op de bank laten staan. Dat zorgt binnen de gemeente enkel voor meer verrommeling en een overvloed aan verhuur- en verkoopborden”,* legt een gemeenteambtenaar uit. *“De bedrijfsverzamelgebouwen die er nu liggen, zijn gerealiseerd na een onderzoek omtrent de vraag naar ruimte.”* De gemeenten moeten niet alleen rekening houden met de nieuwe bedrijventerreinen, maar ook met hun bestaande voorraad. De toename van flexibiliteit van de gemeente mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de bedrijventerreinen. *“Nieuwe ideeën die passen binnen het plan worden door de gemeente wel gefaciliteerd, maar zij kan niet alle regels negeren. Er bestaan namelijk niet alleen afspraken per terrein, maar ten aanzien van de naburige parken en de andere parken in de gemeente”,* aldus een gemeenteambtenaar.

De gemeenteambtenaren staan met gemengde gevoelens tegenover het loslaten van de regels: het is niet eenvoudig de voorschriften te versoepelen, aangezien de reeds gevestigde ondernemers zich wel aan strenge regelgeving dienden te houden. Het wijzigen van voorschriften is tevens moeilijk, omdat zowel met randgemeenten als binnen het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven afspraken zijn gemaakt over het beleid, de grondprijzensystematiek, kwaliteitsniveaus en dergelijke. Hoewel de gevestigde ondernemers het hier grotendeels mee eens zijn, vinden ze dat de overheid naar alternatieven moet zoeken om de regels te vereenvoudigen. Volgens hen is het strenge beleid namelijk een van de redenen dat de terreinen slecht worden gevuld.

Ondanks het feit dat de regels in de loop der jaren minder streng zijn geworden, is het gemeentelijk beleid volgens de ondernemers toch nog te rigide. Bovendien vinden zij de kavels op het

bedrijventerrein te duur. De gemeente stelt te veel eisen aan de erfafbakening, de kavelindeling, het aantal arbeidsplaatsen per vierkante meter en de bebouwing. De ondernemers zijn van mening dat de bedrijventerreinen juist aantrekkelijk moeten worden gemaakt door het verlagen van de uitgifteprijs en het aanpassen van de parkmanagementregels: *“overal in de buurt is grond te koop, dus ondernemers gaan kijken waar ze de minste kosten hebben, waar ze het meeste mogen en welke toegevoegde waarde de directe omgeving voor hun bedrijf heeft.”* De gemeente komt er niet onderuit bepaalde procedures aan te houden, maar die zouden enkel als rode draad moeten gelden c.q. de algemene basis moeten zijn. *“Voor een bedrijventerrein schrijft de overheid vaak te veel toeters en bellen voor, alsof het een woonwijk betreft”,* aldus een van de ondernemers. *“Het is onbegrijpelijk dat je je eigen terrein niet naar eigen inzicht mag indelen.”* Ter compensatie van het gegeven dat de eerste ondernemers zich wel aan de strakke richtlijnen hebben moeten houden, kan de gemeente volgens hen een oplossing aandragen in de vorm van aanvullende ontlastende regelgeving, incidentele kostenverlaging en/of een financiële bijdrage.

De gemeenten hebben wel oren naar de initiatieven van de gevestigde ondernemers en zullen elk idee serieus overwegen. *“Als ondernemers komen met ideeën staan wij er voor open. Indien in het bedrijfsleven behoefte bestaat aan bijvoorbeeld 2-onder-1-kap-ruimten, willen wij daar best over nadenken”,* zo stelt een gemeenteambtenaar. Het is voor gemeenten echter niet mogelijk het bestemmingsplan te wijzigen zonder rekening te houden met het regionale en/of nationale bedrijventerreinenbeleid. *“Bedrijven vallen binnen een bepaalde categorie, aan die categorie-indeling dient de gemeente zich te houden. Ondernemingen moeten daar worden gesitueerd waar ze het beste passen. Dat principe kan niet zomaar worden losgelaten”,* geeft de respondent aan. Wel zien gemeenteambtenaren de mogelijkheid de beperkingen om te zetten in positieve aandachtspunten: de lokale overheid kan de bouwhoogte van 16 meter als maximum stellen ten behoeve van het ene bedrijventerrein, terwijl die elders bij lange na niet geldt. Daardoor verkrijgt het ene bedrijventerrein volgens de gemeenteambtenaren extra mogelijkheden ten opzichte van andere bedrijventerreinen.

Behalve de omstandigheid dat het voor gemeenten niet altijd mogelijk is de regels te versoepelen, is het volgens de ambtenaren eveneens onmogelijk om (te) veel reclame te maken voor een bedrijventerrein. Als er infoavonden worden georganiseerd, komen de media daar vaak op af. Wanneer deze avonden slecht bezocht zijn, levert dat negatieve publiciteit op voor het bedrijventerrein. Daarnaast moeten de gemeenten ook volgens een weloverwogen procedure te werk gaan binnen het zeer gevoelige aanvangstraject. Gegadigde ondernemers hebben in de

startfase namelijk geen eigendom op de bedrijventerreinen, dus het zakelijke contact met geïnteresseerden kan enkel door de desbetreffende gemeente worden geregeld. Met gevestigde ondernemers kan niet over de komst van nieuwe bedrijven worden gecommuniceerd, voordat de contracten zijn getekend. *“Met name als het binnen “vastgoed” gaat over het werven van partijen en het leggen van contacten, spelen de positie en de concurrentie van andere gemeenten een rol. Totdat een transactie rond is, vinden onderhandelingen dus plaats in een sfeer van vertrouwelijkheid”*, zo legt een gemeenteambtenaar uit. Pas wanneer een nieuwe partij de gemeente verzoekt om verbinding te leggen met reeds gevestigde ondernemers, wordt contact gemaakt. In de meeste gevallen vindt eerst de planmatige ontwikkeling plaats: gekeken wordt, of het plan van de potentiële koper binnen het bestemmingsplan past, strookt met het beeldkwaliteitsplan en voldoet aan de andere ruimtelijke criteria.

Tot ongenoegen van de reeds gevestigde ondernemers is de gemeente de enige actor die op dat moment met geïnteresseerden communiceert. Liever zouden ook zij reeds in de beginfase van de onderhandelingen contact kunnen leggen met de zich (wellicht) vestigende nieuwkomer, teneinde de voordelen van het bedrijventerrein te tonen en efficiënte connecties te maken. De beslotenheid van de gemeente tijdens de precontractuele fase bevordert dit netwerk geenszins. De bureaucratie van de lokale overheid is een gegeven waarmee gevestigde bedrijven vaker worden geconfronteerd. Voor de meeste initiatieven is de gemeente immers onmisbaar. De communicatie met de betreffende gemeenteambtenaren is volgens de ondernemers goed, maar intern hebben zij vaak te maken met een nog altijd log en langzaam apparaat: *“de gemeente is positief omtrent de ideeën, maar deze kunnen binnen de huidige wet- en regelgeving niet worden uitgevoerd.”* Ondernemers hanteren ten opzichte van het gemeentelijk apparaat over het algemeen een andere invalshoek als het gaat om de factor tijd. Bedrijfseigenaren nemen korte termijn als uitgangspunt: zij willen zo snel mogelijk veranderingen doorvoeren. De gemeente mag vooral de lange termijn niet uit het oog verliezen: zij moet zich bij keuzes afvragen hoe de situatie er over enkele jaren uitziet.

Ondernemers horen en lezen weinig over de inzet van de gemeente. Ze zijn van mening dat de lokale overheid meer tijd dient te steken in het aantrekken van potentiële kopers. De meningen over de hoeveelheid tijd die ondernemers zelf aan de ontwikkeling (kunnen) spenderen zijn verdeeld. Velen lijkt het concept zelforganisatie een goed idee om de ontwikkeling op gang te brengen. Ze stellen zich hierbij niet alleen de vraag of ze genoeg tijd kunnen, maar ook willen vrijmaken. Ieder bedrijf is namelijk druk bezig met zijn eigen business: met het verwerken van veel opdrachten, met het positief uit deze economische crisis komen, et cetera. *“Als er tijd is, wil dat niet zeggen dat men*

die ook aan het bedrijventerrein wil besteden, daar zal niet iedereen de noodzaak van inzien”, zo concludeert een van de ondernemers. Verschillende ondernemers beamen die gedachte: *“het gaat in een bedrijf niet zo zeer om tijd, maar om prioriteit.”* Juist over het verlenen van prioriteit aan zelforganisatie denken de bedrijfseigenaren verschillend. Een deel van deze actor vindt dat men extra tijd moet investeren in zelforganisatie op het bedrijventerrein, omdat deze er bij gebaat is als het bedrijventerrein vol raakt. Zo zegt een ondernemer: *“ik wil dus een reclamezuil/uithangbord zijn naar andere bedrijven toe: kom eens kijken, we zijn gevestigd op een mooi terrein met legio mogelijkheden.”* Wanneer iedereen een gedeelte van zijn tijd besteed aan zelforganisatie kun je volgens de voorstanders al veel bereiken. Het andere deel van de ondernemers denkt dat men de extra tijd die zelforganisatie kost, beter in zijn eigen organisatie kan steken of dat er simpelweg helemaal geen behoefte bestaat aan zelforganisatie. *“Het kost veel meer tijd om samen met andere bedrijven zaken te organiseren, dan het individueel te regelen,”* aldus een ondernemer. *“Het bedrijventerrein in zijn geheel is natuurlijk niet onbelangrijk, maar daar is feitelijk het parkmanagement voor en die ene bijeenkomst per maand vergt genoeg.”* De vraag voor ondernemers is of ze genoeg kunnen nemen met het feit dat bestede tijd niet (direct) wordt omgezet in geld. De uren die een ondernemer beschikbaar stelt, betreffen immers uitgaven voor het bedrijf, want tijd is geld. Het eigen belang zal daarom in de meeste gevallen voor het collectief belang gaan. Daar komt bij dat niet alle ondernemers op de bedrijventerreinen kunnen bepalen hoeveel tijd ze aan zelforganisatie wijden. Met name bedrijven die behoren tot een bepaalde keten, hebben zich veelal te houden aan de (algemene) regels die door het hoofdkantoor zijn vastgesteld.

Bij de onderlinge afstemming van afspraken of beleid van bedrijven, is de gemeente niet altijd betrokken. *“Ondernemers lossen soms zelf zaken op, waarvan de gemeente niet op de hoogte is”,* aldus een gemeenteambtenaar. De rol van de gemeente is vooral in de beginfase belangrijk: zij introduceert de nieuwe ondernemer bij de gevestigde bedrijven. Zodra de grondverkoop rond is en een nieuw bedrijf zich kan vestigen, zijn de reeds gevestigde ondernemers zelf aan zet. Naast de genoemde bijeenkomsten van het parkmanagement komen de ondernemers gezamenlijk twee keer per jaar bij elkaar om zaken die buiten de officiële organisatie vallen, maar wel collectief kunnen worden geregeld, op elkaar af te stemmen. Met betrekking tot bedrijventerrein Habraken is bijvoorbeeld een website gerealiseerd voor en over het bedrijventerrein, waarop alle ondernemingen zich kunnen voorstellen. Dit is handig voor potentiële kopers, omdat zij zich op deze manier meer in het bedrijventerrein kunnen verdiepen en een overzicht krijgen van de bedrijven waarmee ze eventueel zouden kunnen netwerken. Daarnaast kunnen gevestigde ondernemers zich door middel van de website nog beter op de hoogte stellen van elkaars activiteiten. Zo proberen

veel ondernemers daar waar dat kan eerst met de nabijgelegen bedrijven kennis en opdrachten uit te wisselen. Zoals uit de voorafgaande paragraaf is gebleken, gaat daarbij wel nog steeds het eigen belang voor. Hoewel velen hier positief tegenover staan, blijkt het vooral voor ondernemers onderling moeilijk te zijn om hun beleid op elkaar af te stemmen. Dat komt onder andere doordat de crisis tot gevolg heeft dat op de bedrijventerreinen slechts sporadisch wordt gebouwd. *“Iedereen bouwt op een bepaald tijdstip en dan wil je alles zo veel mogelijk tijdig hebben geregeld”*, stelt een ondernemer. *“Je wacht dan niet totdat je een buurman krijgt.”* Daarnaast zijn beide bedrijventerreinen niet thematisch en kunnen de gevestigde bedrijven uit heel verschillende branches komen. Hierdoor is afstemming dikwijls gewoonweg niet mogelijk. Ondernemers geven aan dat de zaken die op elkaar kunnen worden afgestemd, zoals beveiliging en bewegwijzering, reeds binnen het parkmanagement worden georganiseerd. Enkele bedrijfseigenaren geven daarnaast aan dat onderlinge afstemming juist vanuit dit parkmanagement te weinig wordt gestimuleerd. Ook de gemeente draagt hier niet aan bij. Beide gemeenten gaan voor wat betreft het bedrijventerreinenbeleid zelfs (te) verschillend te werk. Gemeenteambtenaren geven aan dit juist wel te doen binnen het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven door middel van afspraken, vastgelegd binnen het regionale rapport. Het bedrijfsleven vindt deze afstemming echter niet herkenbaar.

5.3.3 Vertrouwen

Om nieuwe bedrijven aan te trekken op bedrijventerrein Park Forum of bedrijventerrein Habraken is het van belang dat de gemeente het vertrouwen van een potentiële koper wint. Dit gebeurt door zo discreet mogelijk te werk gaan: het is volgens de gemeenteambtenaren namelijk een gevoelig proces. Hoewel reeds gevestigde ondernemers graag sneller in dit proces willen worden betrokken, kan de gemeente hen pas met de geïnteresseerden in contact brengen als de transactie rond is en de bedrijven staan ingeschreven in het kadaster. *“Zodra bekend wordt dat een partij een locatie voor zijn of haar bedrijf zoekt, springt heel zakelijk Zuidoost Brabant er bovenop”*, aldus een gemeenteambtenaar. Andersom kan hij of zij de geïnteresseerden pas op de hoogte stellen van de werkwijze op het betreffende bedrijventerrein als zij daadwerkelijk hebben getekend. Voor het netwerken zijn die contacten vooraf niet nodig denken de ambtenaren: *“de geïnteresseerde ondernemers zijn allang op de hoogte van de situatie van een terrein, die doen zelf hun vooronderzoek. Daarnaast gebeurt er informeel natuurlijk vaak het een en ander. Ondernemers weten elkaar wel te vinden, maar dat is altijd op basis van bepaalde netwerken en vertrouwelijkheid.”*

Door zich op de hiervoor aangegeven wijze in te zetten om het vertrouwen van potentiële kopers te winnen, roepen de gemeenteambtenaren onbegrip op bij de gevestigde ondernemers. *“Ik kan me voorstellen dat ondernemers zich beperkt voelen door het uitgiftebeleid en niet met initiatieven durven te komen”*, veronderstelt een gemeenteambtenaar. *“Ik ga altijd serieus op vragen in, ook door snel duidelijkheid te geven of een bedrijf thuishoort op Habraken of niet, of wanneer een initiatief echt niet kan.”* Volgens het merendeel van de ondernemers wordt deze duidelijkheid nauwelijks gegeven en is van uitnodigingsplanologie, die nog een stap verder gaat, evenmin sprake. De gemeenteambtenaren staan wel open voor particuliere initiatieven, maar de ondernemers hebben nagenoeg geen vertrouwen in de uitwerking ervan. Dit in tegenstelling tot de verwachtingen van onder andere Teisman (2012), genoemd in paragraaf 1.1.

Ten eerste komt het hiervoor gestelde doordat gemeenten logge organisaties zijn, waarbij het lang duurt voordat bepaalde beslissingen worden genomen of volgens de ondernemers vragen makkelijk blijven liggen dan wel worden doorgeschoven. *“Als ondernemer moet je iedere dag beslissingen nemen en is een verkeerde beslissing beter dan geen beslissing. Deze gedachte staat lijnrecht tegenover die van de gemeente en daar loop je als ondernemer vaak tegenaan”*, aldus een bedrijfseigenaar. Ten tweede zijn op beide bedrijventerreinen door de gemeente zaken toegezegd, waaraan nog niet is voldaan. Zo is op zowel Park Forum als op Habraken bij de aankoop van de grond beloofd dat bepaalde onderdelen als bewegwijzering en verdere aanleg van het terrein (wegen en groen) meteen zouden worden geregeld binnen het parkmanagement. De ondernemers betalen daarvoor een jaarlijkse bijdrage en realiseren onder toezicht van de gemeente collectieve voorzieningen. Het is echter moeilijk, alle voorzieningen binnen het parkmanagement te realiseren op een gedeeltelijk gevuld bedrijventerrein en met slechts een gering aantal bedrijven. Het parkmanagement staat dus nog in de kinderschoenen. Hierdoor wachten de gevestigde bedrijven nog steeds op voorzieningen als de juiste bewegwijzering of de bovenste asfaltlaag. Ten derde zijn veel ondernemers van mening dat de gemeenten een te afwachtende houding aannemen: de uitnodigingsplanologie ontbreekt binnen hun beleid en reclame wordt niet of nauwelijks gemaakt. Zoals beschreven, communiceren gemeenteambtenaren niet of nauwelijks met de gevestigde bedrijven over de meest recente ontwikkelingen betreffende het bedrijventerrein. De organisaties denken dat actief beleid op dit punt juist zou kunnen helpen potentiële kopers over de streep te trekken. Daarnaast kan de lokale overheid beter haar best doen als het gaat om werving. Ze kan navragen bij de gevestigde ondernemers of zij geïnteresseerde investeerders of bedrijven kennen, evenals vragen aan gevestigde en afhakende ondernemers wat de redenen zijn, zich wel al dan niet op het betreffende bedrijventerrein te vestigen.

Omdat het ontwikkelingsproces met betrekking tot de twee onderzochte bedrijventerreinen reeds deels is gevorderd en ter zake bepaalde afspraken bestaan, is het moeilijk de regels aan te passen naar de wensen van potentiële kopers. Zo stellen de gemeenteambtenaren dat de gemeente tegenover ondernemers toe niet betrouwbaar is als ze per bedrijf de spelregels aanpast. *“We hebben verantwoordelijkheden jegens de ondernemingen die er al zijn gehuisvest, we moeten ook voor hen betrouwbaar en consistent zijn”*, stelt een van hen.

De reeds gevestigde ondernemers delen die laatste mening van de gemeenteambtenaren. Zij zijn van mening dat ze worden benadeeld wanneer bijvoorbeeld de grondprijzen dalen of de eisen voor hekwerken worden versoepeld. Zo mochten de eerste ondernemers van bedrijventerrein Habraken absoluut geen hoog hekwerk plaatsen ter beveiliging van hun bedrijf. Hierdoor hebben ze hun kavel anders moeten indelen dan in eerste instantie gewenst. De ondernemers die zich enkele jaren later vestigden op dit bedrijventerrein mochten volgens de gemeente wel dergelijke hekwerken plaatsen. Het door de gemeenten versoepelen van de regels of het verlagen van de grondprijzen heeft een negatieve invloed op het vertrouwen. De ondernemers begrijpen evenwel dat er iets moet veranderen, wil de gemeente op het bedrijventerrein meer kavels verkopen. *“Je komt denk ik niet onder het laten dalen van de grondprijzen uit, maar dan moet er voor ons –gevestigde ondernemers– wel iets tegenover staan, een soort tegemoetkoming”*, oppert een ondernemer. Een kans dat het verlagen van de grondprijzen nieuwe bedrijven trekt en dat deze ontwikkeling op zich al voordelig is voor de gevestigde ondernemers, is voor deze laatste groep niet genoeg.

“Je moet niet voor ogen hebben dat de energie die je als ondernemer aan de terreinontwikkeling spendeert, meteen financiële winst oplevert”, zo geeft een ondernemer aan. Het vertrouwen in een verbetering op lange termijn moet wel aanwezig zijn. Het op gang brengen van een doorontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen is namelijk een proces. *“Om deze reden moet op alle fronten, zowel groot- als kleinschalig, initiatief worden getoond. Hoe meer aandacht de actoren op de ontwikkeling vestigen, des te beter de situatie uiteindelijk wordt”*, vat een ondernemer samen. Het initiatief dient dus ook bottom-up vanuit de ondernemers te komen, bijvoorbeeld in de vorm van zelforganisatie. Zowel gemeenteambtenaren als ondernemers verwijzen voor het onderwerp zelforganisatie te gemakkelijk naar het parkmanagement. Zelforganisatie heeft echter pas kans van slagen als de organisaties constructief en persoonlijk met elkaar gaan samenwerken. Dat wordt niet bereikt door slechts een financiële bijdrage te leveren aan het parkmanagement. *“Iedereen moet bij zelforganisatie actief participeren, doe je dat niet dan kom je nergens”*, zo beweert een bedrijfseigenaar stellig. De meningen van de actoren over dit onderwerp zijn verdeeld:

velen vinden het op papier een goede oplossing, maar vragen zich af of het prioriteit heeft onder de deelnemers. Weliswaar volgt veelal respons op vraagstukken die spelen op de bedrijventerreinen, maar deze heeft voornamelijk een negatieve ondertoon. Eigen initiatieven van ondernemers blijven op vergaderingen vaak uit. Een deel van de ondernemers denkt, dat dit verbetert wanneer de overheid meer moeite doet om hun particuliere inbreng te stimuleren. Het andere deel denkt dat – indien het particuliere initiatief aanwakkert – ondernemers nog steeds geen prioriteit verlenen aan de verdere ontwikkeling van gestagneerde terreinen. Dit laatste ligt overigens niet aan een gebrek aan vertrouwen onderling: ook buiten het parkmanagement is het contact met de andere ondernemers volgens iedereen redelijk goed. *“Als er iets nodig is, dan weten we elkaar te vinden”*, beamen veel ondernemers. Een groot aantal bedrijfseigenaren geeft aan voor de benodigde producten of diensten, eerst de burens te benaderen alvorens verder te zoeken. *“De behoefte om elkaar te ontmoeten en wellicht ook om onderling zaken te regelen, zonder dat dit meteen een zelforganiserend karakter heeft, is aanwezig”*, zo vat een ondernemer samen.

5.4 Koppeling factoren

Zoals de vorige paragraaf al aantoont zijn de drie factoren “financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “vertrouwen” nauw met elkaar verbonden. Ze kunnen enerzijds complementair aan elkaar zijn: als de ondernemers vertrouwen hebben in zelforganisatie en in de werkwijze van de gemeente, zijn zij bereid meer tijd en geld te steken in het collectief belang. Anderzijds kunnen de factoren ook ten koste gaan van elkaar: als de gemeente ervoor kiest de regels met betrekking tot het bedrijventerrein te versoepelen, neemt het vertrouwen in de gemeente aan de zijde van reeds gevestigde ondernemers af.

Een factor die ontbreekt in het theoretisch gedeelte, maar wel naar voren komt in het veldonderzoek en samenhangt met de drie onderzochte factoren, is prioriteit. Zowel ondernemers als gemeenteambtenaren geven aan dat de inzet ten nutte van zelforganisatie veelal een kwestie is van prioriteiten stellen. Met het oog op zelforganisatie verschilt omvang van zowel besteedbare tijd als financiële middelen van ondernemer tot ondernemer. Ook het vertrouwen hangt samen met prioriteit. Actoren kunnen blijven hangen in het gebrek aan vertrouwen dat is veroorzaakt door zaken die al jaren geleden hebben gespeeld of zij kiezen er voor om het heden en de toekomst de prioriteit te geven.

Teneinde de bereidheid van de gemeenten en de ondernemers tot zelforganisatie vast te stellen, moet in ogenschouw worden genomen dat de kans van de ene factor wellicht een beperking voor de andere factor met zich mee kan brengen. Dit kan de conclusie van het onderzoek beïnvloeden.

Conclusie emperie

Na de beleidsanalyse in dit empirisch kader kunnen de tweede en derde deelvraag, zoals gesteld in paragraaf 1.3, worden beantwoord. Deze luiden als volgt: *Hoe vindt de ontwikkeling van bedrijventerreinen plaats en waarom stagneert deze? Hoe is zelforganisatie toe te passen op de ontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen?*

De ontwikkeling van bedrijventerreinen gebeurt veelal, net als de onderzochte terreinen Park Forum en Habraken, op een integrale manier. De lokale overheid voert nog steeds een actief grondbeleid en heeft in dat opzicht dus een dubbele pet op: enerzijds als zakelijk grondbedrijf en anderzijds in haar overheidsrol ten behoeve van het algemeen belang. Op basis van beide functies, zowel vanuit winstoogmerk als in faciliterend opzicht, hebben gemeenten Eindhoven en Veldhoven in de economisch en maatschappelijk succesvolle jaren van voor 2008, veel bedrijventerreinen gerealiseerd. De economische crisis en de opkomende maatschappelijke veranderingen zoals intensivering van het ruimtegebruik per vierkante meter hebben er voor gezorgd dat bedrijventerreinen niet (voldoende) worden gevuld. Hierdoor stagneert de ontwikkeling van veel terreinen, waaronder Park Forum en Habraken. Als reactie op deze stagnatie, wordt een nieuwe planningsvorm gecreëerd: uitnodigingsplanologie. Daarbinnen wordt ruimte geschapen voor een spontanere, ofwel meer organische gebiedsontwikkeling. Het aspect zelforganisatie kan enkel toepasbaar zijn wanneer de lokale overheid de ondernemers daadwerkelijk uitnodigt initiatieven aan te dragen en de ondernemers op hun beurt bereid zijn zich in te zetten voor het collectieve belang van het bedrijventerrein. Door middel van een goede afweging tussen financiële middelen, flexibiliteit en adaptiviteit, alsmede vertrouwen, kunnen de actoren er in slagen zelforganisatie toe te passen ten nutte van de doorontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen.

6 Conclusie

De ontwikkeling van veel bedrijventerreinen in Nederland is, door enerzijds de financiële crisis en anderzijds maatschappelijke veranderingen, enorm gestagneerd. De ontwikkelingsplanologie en de daarbij behorende integrale gebiedsontwikkeling zijn niet meer effectief genoeg de stagnatie van relatief nieuwe bedrijventerreinen op te lossen. Het loslaten van de regie door de overheid en het uitnodigen van andere partijen tot het aandragen van initiatieven wordt onder de noemer uitnodigingsplanologie steeds vaker geopperd als nieuwe planningsmethode. Gebiedsontwikkeling kan op een meer spontane, ofwel organische manier worden aangepakt en het aspect zelforganisatie daarbinnen vraagt van de betrokken partijen een andere instelling. De vraag is echter of deze trend in de praktijk uitvoerbaar is.

Allereerst wordt in paragraaf 6.1 het onderzoek afgesloten door middel van het formuleren van een antwoord op de centrale vraagstelling in paragraaf 1.1.2. Vervolgens worden in paragraaf 6.2 de aanbevelingen voor aanpassingen binnen dit onderzoek of voor ideeën over een vervolgonderzoek uiteengezet. Tot slot geeft paragraaf 6.3 een zelfreflectie op het proces van deze masterthesis en specifiek op het eindresultaat.

6.1 De uitkomsten

Zoals in de voorafgaande inleiding is aangegeven, is in deze studie onderzoek gedaan naar zelforganisatie op gestagneerde bedrijventerreinen. Specifiek is de mate van de bereidheid tot zelforganisatie van actoren (de gemeenten en de ondernemers) hier onderzocht. Om een concreet antwoord te kunnen geven, is de volgende centrale onderzoeksvraag gesteld: ***In hoeverre zijn gemeenten en ondernemers die betrokken zijn bij de ontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen bereid, invulling te geven aan zelforganisatie als aspect van organische gebiedsontwikkeling?***

Uit het literatuuronderzoek, alsmede uit de interviews met diverse respondenten van de twee betreffende actoren is gebleken dat aan zelforganisatie als aspect van organische gebiedsontwikkeling, zowel kansen als beperkingen kleven. In deze paragraaf worden per actor de voor- en nadelen op een rijtje gezet.

6.1.1 Kansen van zelforganisatie op bedrijventerreinen

De betrokken partijen zijn het er over eens dat zelforganisatie een andere mentaliteit van hen vraagt dan de eerdere integrale aanpak (zie voorwaarden paragraaf 3.2.2): ze moeten van elkaar leren en de ideeën met elkaar delen en bespreken. Zowel de gemeenteambtenaren alsook de gevestigde ondernemers zien het voordeel hiervan in. Ze zijn van mening dat beide actoren, wanneer ze hun houding tegenover elkaar veranderen, meer verantwoordelijkheid zullen nemen voor hun belangen. Dit kan worden bevorderd wanneer zij hun visie helder kenbaar maken aan de gemeente en op die manier participatie stimuleren. Ook indien de gevestigde ondernemers met elkaar en met de gemeente communiceren en zij meer inzet tonen in het aandragen van initiatieven, neemt hun verantwoordelijkheid voor de eigen belangen toe. De actoren zijn reeds op de hoogte van de benodigde veranderingen die nodig zijn wanneer zelforganisatie wordt ingezet op de beide bedrijventerreinen. Ze weten dat het doorontwikkelen van gestagneerde bedrijventerreinen door middel van zelforganisatie een groeiproces is en dat daarbij een dergelijke samenwerking is vereist, zowel binnen als tussen betrokken partijen.

Het hoeft volgens de bedrijfseigenaren geen probleem te zijn voor gemeenten om de beleidsregels te versoepelen. De ondernemers vinden dat de bedrijventerreinen juist aantrekkelijk kunnen worden gemaakt door het ten nutte daarvan aanpassen van de regels en het verlagen van de grondprijzen. Het vertrouwen van de gevestigde ondernemers in de overheid wordt naar hun mening daardoor niet geschaad, mits deze actor hen tegemoetkomt in de vorm van een compensatie. Daarnaast zien ondernemers het nut in van een op doorontwikkeling toegespitst reglement, maar zij vinden dat dit enkel als basis moet gelden voor een zelforganiserende ontwikkeling. Niet alleen de gemeenten zullen volgens de ondernemers meer flexibel moeten worden, ook de ondernemers zelf zullen het eigen belang minder moeten laten prevaleren en zullen zich meer moeten verdiepen in het collectief belang. Veel bedrijfseigenaren willen zich inzetten voor het aantrekken van nieuwe ondernemers. Zij hebben netwerken en kunnen als geen ander informatie verschaffen over de voordelen van de vestiging op de betreffende bedrijventerreinen. Als iedereen iets meer tijd en energie zou besteden aan zelforganisatie, zou men op dit punt meer bereiken.

Zoals de theorie in paragraaf 3.2 laat zien, vereist de uitnodigingsplanologie van gemeenten dat zij de betrokken partijen uitnodigen om initiatieven aan te dragen (PBL & Urhahn, 2012). Daarbij wordt van de ondernemers verwacht dat ze de door hen gewenste ontwikkelingen in hun omgeving (deels) zelf organiseren. Op beide onderzochte bedrijventerreinen gebeurt dit gedeeltelijk door gebruik te maken van het fenomeen parkmanagement. De gemeente is in dat kader niet betrokken bij iedere

afpraak met betrekking tot het bedrijventerrein. Hoe eenvoudiger het beleid van de bedrijven op elkaar kan worden afgestemd, des te vaker de ondernemers in staat zijn hun zaken zelf op te lossen. Naast de genoemde bijeenkomsten van het parkmanagement komen de ondernemers gezamenlijk twee keer per jaar bij elkaar teneinde onderling hun beleid en/of afspraken op elkaar af te stemmen. Een aanzienlijk gedeelte van de bedrijfseigenaren geeft aan voor de door hen benodigde producten of diensten in eerste instantie de burens te benaderen alvorens ter zake verder te zoeken. Het zelforganiserende karakter komt op beide bedrijventerreinen al sporadisch tot uitdrukking.

6.1.2 Beperkingen van zelforganisatie op bedrijventerreinen

De gedachte van Teisman (2012), dat ondanks een afname van de financiële middelen en van het ontwikkelvermogen van partijen, door de economische crisis, het nog steeds mogelijk is om goede planningsprocessen te laten plaatsvinden, doordat de actoren meer op elkaar vertrouwen en meer samenwerken, blijkt in de praktijk minder waar. Hoewel beide actoren inzien dat ze wellicht meer tijd aan het collectief belang dienen te besteden, is het vooral voor de gevestigde ondernemers problematisch een gedeelte van hun financiële middelen, hoe gering dan ook, daaraan te spenderen. Voor deze actor geldt, dat het een te groot risico is in de tijd van economische crisis om mee te betalen aan nieuwe ontwikkelingen, omdat de kans groot is dat de opbrengsten tegenvallen of uitblijven. Ondernemers zullen hierdoor, naast een bijdrage aan het parkmanagement, niet nog meer geld willen steken in het collectieve belang. Naast verschil in het omgaan met financiële middelen, hebben de actoren ook van elkaar afwijkende ideeën over de tijd die zij hebben voor of willen steken in de ontwikkeling. De gevestigde ondernemers werken altijd met een korte termijn als uitgangspunt: zij willen zo snel mogelijk veranderingen doorvoeren. De gemeente hanteert daarentegen juist het lange-termijn-denken: zij moet zich bij keuzes afvragen hoe de situatie er over enkele jaren uitziet. Ondernemers denken daarom dat de extra tijd die zelforganisatie kost, beter in hun eigen organisatie kan worden gestoken.

Zoals in paragraaf 1.1 en in paragraaf 3.2 wordt beschreven, dienen overheden bij zelforganisatie enkel de globale lijnen aan te geven, waarbinnen gebiedsontwikkeling moet plaatsvinden en dienen de particuliere ontwikkelaars vervolgens te zorgen voor de feitelijke invulling: de zogenaamde organische gebiedsontwikkeling. Uit de praktijk blijkt echter dat, ondanks dat de ondernemers vinden dat een oplossing kan worden gevonden in een versoepeling van de regels en in het meer uit handen geven van de regie, is om de regels te versoepelen en de regie meer uit handen te geven, het voor de gemeente moeilijk is om van gewoonten en regelgeving af te wijken. De lagere overheid blijft vasthouden aan procedures en regels. Het is voor de betreffende gemeenten niet eenvoudig, de voorschriften voor nieuwe ondernemers te veranderen, temeer omdat de reeds gevestigde

ondernemers wel de strenge lijn hebben moeten volgen. Ook is het wijzigen van die voorschriften bijna niet meer mogelijk, omdat zowel binnen de subregio als met het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven reeds vaste afspraken zijn gemaakt. Bovendien is het voor de gemeenten niet mogelijk het bestemmingsplan te wijzigen zonder rekening te houden met het regionale en/of nationale bedrijventerreinenbeleid. Daarnaast bestaan strikte regels over de beginfase van de uitgifte van kavels aan geïnteresseerden. De gemeenten kunnen gevestigde ondernemers uit tactische en vertrouwelijke overwegingen nog niet in contact brengen met potentiële kopers. Dit tot ongenoegen van de ondernemers die vinden dat beter communicatie juist nodig is. Ze horen zelf weinig over het aanbieden van kavels en terzake nauwelijks iets in de media. Dit heeft als reden dat het, volgens de gemeenteambtenaren, onmogelijk is om (te) veel reclame te maken voor een bedrijventerrein. Overmatige reclame en slecht bezochte infoavonden, leveren slechts negatieve publiciteit op voor het bedrijventerrein.

Zoals in de vorige paragraaf (paragraaf 6.1.1) is getoond, zien zowel de gemeenten als de ondernemers in dat zij zich een andere houding moeten aanmeten. Voornamelijk de ondernemers hebben echter weinig vertrouwen in de uiteindelijke uitwerking. Zij blijven de gemeente zien als een logge organisatie, die niet altijd haar beloftes nakomt. Bovendien achten zij haar niet in staat, de uitnodigingsplanologie verder toe te passen, dus ontbreekt het aan een uitnodiging tot het aandragen van initiatieven. De ondernemers op de betreffende bedrijventerreinen proberen wel met elkaar samen te werken en daar waar mogelijk hun beleid onderling af te stemmen. Voor nieuwe ondernemers is dit echter moeilijk. Doordat ondernemers op een bedrijventerrein een voor een gaan bouwen is het moeilijk direct adaptief te werk te gaan. Iedere ondernemer wil zo spoedig mogelijk het totale bedrijf gerealiseerd en operationeel hebben en niet wachten op anderen om additionele afspraken te maken. Het is nog maar de vraag, of op het bedrijventerrein ondernemingen zijn gevestigd, die voor andere bedrijven van betekenis (kunnen) zijn. Beide bedrijventerreinen zijn namelijk niet thematisch en de gevestigde bedrijven kunnen uit volstrekt verschillende branches komen.

6.1.3 De bereidheid van de actoren

Om de bereidheid van actoren te kunnen vastleggen is met betrekking tot de hiervoor behandelde voor- en nadelen van zelforganisatie allereerst een samenvattende tabel opgesteld (zie tabel 6.1, op de volgende pagina).

Factor	Mening actoren
Financiële middelen	+ Bereid een klein aantal uren in de ontwikkeling te steken
	- Niet bereid naast parkmanagement extra kosten te maken
	- Niet bereid plaats te maken voor het collectief belang
Flexibiliteit en adaptiviteit	+ Bereid houding/mentaliteit aan te passen
	+ Bereid beter te communiceren
	+ Bereid mede-bedrijfseigenaren te werven
	- Niet bereid bepaalde procedures los te laten
	- Niet bereid naar buiten te treden met informatie
	- Niet bereid te wachten op afstemming
	- Niet bereid tijdspectief op elkaar aan te passen
Vertrouwen	+ Bereid onderling samen te werken
	+ Bereid uit te nodigen tot participeren
	- Niet bereid gemeente op haar woord te geloven

Tabel 6.1 Voordelen en nadelen per factor voor zelforganisatie

Eenzijds zijn de betreffende gemeenten alsook de gevestigde ondernemers bereid medewerking te verlenen aan zelforganisatie ter bevordering van de ontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen. De drie factoren kennen diverse voordelen, waarmee de betrokken partijen aan de slag kunnen gaan. Anderzijds zien de actoren op een aantal cruciale punten geen heil in zelforganisatie op de bedrijventerreinen. De nadelen wegen zwaar en de actoren zijn dan ook niet volledig bereid zich in te zetten voor zelforganisatie ter doorontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen. De Nederlandse wet- en regelgeving zal het uitgangpunt blijven, de actoren komen er niet onderuit zich hieraan te houden. De ondernemers zullen zich dit beter moeten realiseren en de gemeenten zullen over dit onderwerp intensiever met de betrokken partijen dienen te communiceren.

6.2 Aanbevelingen

De case study, uitgewerkt in paragraaf 5.3, heeft niet alleen bovenstaand antwoord op de hoofdvraag tot stand gebracht. Uit de interviews is gebleken dat er op verschillende vlakken aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een vervolgonderzoek of een geheel nieuw onderzoek over dit onderwerp.

6.2.1 Parkmanagement

“Wat betreft zelforganisatie dragen we vanuit het parkmanagement bij de gemeente al heel veel ideeën aan” (ondernemer, persoonlijke communicatie, n.d.).

“We hebben bij Park Forum de mate van zelforganisatie eigenlijk al georganiseerd, door middel van parkmanagement” (gemeenteambtenaar, persoonlijke communicatie, n.d.).

Wat in de literatuur nauwelijks aan bod komt, maar in de interviews door alle ondervraagde partijen wordt aangehaald, is de organisatievorm parkmanagement. Binnen parkmanagement wordt ruimte gecreëerd voor netwerken, wordt zowel de lokale inkoop als het beheer en onderhoud geregeld en worden collectieve projecten opgestart. De verwarring is enigszins begrijpelijk, want het parkmanagement heeft een zelforganiserend karakter: de gemeente start het parkmanagement op en de deelnemers regelen hierbinnen, onder het toezicht van een gemeenteambtenaar, collectieve zaken op het bedrijventerrein zelf. Het verschil wordt door een van de ondernemers, die zichzelf goed heeft verdiept in zelforganisatie, correct verwoord: *“zelforganisatie ontstaat wanneer de deelnemers echt met elkaar gaan samenwerken. Dat bereik je niet enkel met een financiële bijdrage aan parkmanagement, die ondernemers leveren omdat zij daartoe verplicht zijn. Ondernemers moeten voor zichzelf en voor hun omgeving de meerwaarde inzien.”* Omdat voor de overige respondenten het verschil tussen parkmanagement en zelforganisatie blijkbaar niet duidelijk genoeg is geweest, zijn de in het interview gestelde vragen op een bepaalde manier beantwoord. Het is voor een vervolgonderzoek beter parkmanagement nog stringenter te onderscheiden ten opzichte van het concept zelforganisatie. Hoe en of het parkmanagement functioneert, is een ander soort onderzoek en vergt wellicht andere cases. Dit zou vooral voor gemeenten een interessant onderwerp kunnen zijn, om bijvoorbeeld te ontdekken hoe noodzakelijk hun rol binnen deze ontwikkeling is en hoe parkmanagement steeds meer een zelforganiserende organisatie kan worden.

6.2.2 Factor: prioriteit

“Het gaat om prioriteiten stellen: als men voldoende tijd heeft, wil dit nog niet zeggen dat men die tijd ook in het bedrijventerrein wil stoppen. Niet iedereen ziet daar de noodzaak van in” (ondernemer, persoonlijke communicatie, n.d.).

“Je moet uitkijken dat nieuwe ideeën niet ten koste gaan van oude terreinen, want het probleem van leegstand bij bedrijven is groter dan dat van leegliggende terreinen. Als gemeente moet je daarom meer energie steken in kwaliteitbehoud van bestaande terreinen, dan in uitbreiding van nieuwe terreinen” (gemeenteambtenaar, persoonlijke communicatie, n.d.).

Uit de literatuurstudie is gebleken dat, wanneer het gaat om het concept zelforganisatie als onderdeel van organische gebiedsontwikkeling, een aantal factoren wijst op de bereidheid van de betrokken partijen om deel te nemen aan deze manier van planning. Hoewel veel wetenschappelijke artikelen verschillende oorzaken noemen, worden de drie factoren “financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “vertrouwen” het meest benadrukt. Uit de interviews met de geïnterviewde gemeenteambtenaren en ondernemers komt echter naar voren dat de factor “prioriteit” vooral voor bedrijfseigenaren zwaarder weegt dan welke andere factor dan ook. Het is immers de vraag of ondernemers de tijd, de kennis en de (financiële) middelen die ze hebben daadwerkelijk aan zelforganisatie willen besteden. Met het oog op een geheel nieuw onderzoek alsook ten behoeve van een aanvullend vervolgonderzoek wordt dan ook aangeraden deze factor nadrukkelijk mee te nemen.

6.2.3 Schaalniveau van bedrijventerreinenproblematiek

“Ik denk dat je voor de realisering van zelforganisatie en voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen in het algemeen, het beste op een zo klein mogelijke schaal kunt handelen, liefst zelfs per bedrijventerrein. Voor mijn gevoel zijn bedrijventerreinen te verschillend van elkaar om het op een groter schaalniveau of in algemene zin aan te pakken” (ondernemer, persoonlijke communicatie, n.d.).

“We hebben sinds kort in de regio een “1-loket-functie” voor de negen gemeenten uit het stedelijk gebied regio Eindhoven. Wanneer bedrijven niet binnen het bestemmingsplan passen, wordt met elkaar gekeken of elders binnen deze subregio een passende plek te vinden is” (gemeenteambtenaar, persoonlijke communicatie, n.d.).

Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven heeft in haar stageopdracht over dit onderwerp de wens geopperd, mede te onderzoeken hoe de actoren reageren op de regionale bedrijventerreinaanpak. Derhalve is aan de respondenten gevraagd naar het schaalniveau waarop de ontwikkeling van bedrijventerreinen volgens hen plaats zou moeten vinden. Daarbij is het onderwerp “regionale schaal” aan de partijen voorgelegd met de vraag of de stagnering van de ontwikkeling van bedrijventerreinen wellicht beter op een andere schaal kan worden aangepakt. Beide actoren hebben terzake aangegeven dat ze het nut van regionale afstemming wel inzien, maar dat het beleid op een kleiner schaalniveau wellicht meer effect zal hebben. Zo geven de ondernemers, in tegenstelling tot onder andere het rapport van BCI (2011), aan dat de COROP-regio Zuidoost Brabant een te groot gebied betreft om beleid voor de reeds gevestigde bedrijventerreinen op te stellen. De gemeenteambtenaren tonen aan dat het moeilijk is om het stedelijk gebied te vergelijken met de periferie en dat een subregionale schaal wenselijker is. Om te onderzoeken wat het juiste schaalniveau voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen is, kan een nieuwe studie worden opgezet, waarin verschillende, specifiek op dit onderwerp gerichte vragen aan meerdere betrokken partijen worden gesteld.

6.3 Zelfreflectie

Uit de genoemde aanbevelingen blijkt dat de keuzes die zijn gemaakt ten behoeve van de inhoud van de masterthesis niet per se de beste of meest alomvattende zijn geweest. De afsluiting van deze masterthesis staat daarom in het teken van de reflectie op het onderzoek. Na een intensieve onderzoeksperiode van 16 maanden, kan een beschouwing worden gegeven over de werkwijze voor en de inhoud van het verkregen eindresultaat.

Allereerst blijft het in deze masterthesis gehanteerde theoretisch kader goed aan te sluiten op het empirisch kader. Wanneer wordt gekeken naar de methodologie van dit onderzoek, blijkt de case study als onderzoeksmethode een nuttig hulpmiddel om de bereidheid tot zelforganisatie op bedrijventerreinen te bestuderen. Door de methode wordt de vrijheid gecreëerd om in grote lijnen het onderzoeksonderwerp te analyseren en daar waar nodig dieper in te gaan op het onderwerp. De keuze om daarnaast de bedrijventerreinen Park Forum en Habraken te observeren, blijkt een goede te zijn geweest. Op deze manier was het namelijk mogelijk de “verkooppraatjes” te controleren.

Een tweede kritiekpunt is dat de keuze voor twee integraal ontwikkelde bedrijventerreinen, het onderzoek naar zelforganisatie als oplossing enigszins beperkt. Hoewel de bereidheid tot een nieuwe vorm van planning op gestagneerde bedrijventerreinen (het doel van dit onderzoek) mijns inziens juist meetbaar is op een locatie waar nog geen sprake is van organische gebiedsontwikkeling, kan

ook na dit onderzoek niet worden aangetoond of zelforganisatie meer is dan enkel een perfecte oplossing voor ruimtelijke problemen op papier.

Ten derde is het niet vanzelfsprekend dat iedere partij of persoon bereid is, mee te werken aan een interview. De beperkte respons van de potentiële respondenten leek in eerste instantie namelijk een probleem voor het verloop van het scriptieproces. Idealiter moet in de beginfase al nagedacht worden over de te onderzoeken cases en de te interviewen personen, in plaats van halverwege het onderzoeksproces. Ook al is het voornemen de respondenten pas gedurende het proces te interviewen, zij moeten zo snel mogelijk worden benaderd. Zo is de kans kleiner dat op het laatste moment de cases moeten worden aangepast of nieuwe extra respondenten moeten worden gezocht. Dit laatste is voor deze masterthesis niet nodig gebleken: uiteindelijk zijn er per casus toch voldoende respondenten bereid gevonden om mee te werken aan dit onderzoek.

Een vierde punt van kritiek is, dat meer factoren bepalend zijn voor de bereidheid tot zelforganisatie op gestagneerde bedrijventerreinen, dan de drie genoemde (“financiële middelen”, “flexibiliteit en adaptiviteit” en “vertrouwen”) waarop tijdens de interviews de nadruk werd gelegd. Voor het eventueel toevoegen/onderzoeken van andere factoren had –zo is achteraf gebleken– iets meer ruimte ingedeeld moeten worden. Een ander opmerkelijk feit is dat binnen een actor, de respondenten niet altijd op een lijn zitten, een gegeven waarmee bij het opstellen van de hoofdvraag te weinig rekening is gehouden. Daar staat evenwel tegenover dat de twee actoren binnen deze case study vaker op één lijn zaten, dan vooraf aangenomen. Deze duidelijkheid is de beantwoording van de hoofdvraag ten goede gekomen.

Kortom, de vraag “wie heeft de regie..?” blijkt in de praktijk minder goed te beantwoorden dan de theorie doet denken. Het antwoord op die vraag dient veeleer gevonden te worden door de weging van de vaststaande overheidsinvloed op basis van regelgeving tegenover de bereidheid om die invloed lossier te maken door middel van een versoepeling van de voorschriften. Daardoor ontstaat ruimte tot overdracht van een stuk regie aan ondernemers die vanuit die positie zaken zelfstandiger kunnen (gaan) regelen: niet langer onder een (te) star overheidsregime, maar op grond van constructieve samenspraak tussen de twee actoren in kwestie.

In verband met de wijzigingen zoals hierboven bedoeld is een cultuuromslag nodig. Eigenaarschap, cultuur en communicatie zijn dus belangrijke elementen. Het bedrijfsleven stelt zich nog erg afhankelijk op tegenover de overheid. De Nederlandse cultuur brengt dit ook met zich mee. De

autoriteiten worden beschouwd als de eerst aangewezenen om oplossingen aan te dragen voor problemen c.q. vraagstukken. Bijkomend “voordeel” van een dergelijke houding is, dat de overheid dus ook dient als eerste aanspreekpunt, indien zaken niet (geheel) foutloos worden geregeld. De stap naar zelforganisatie vereist dan ook een cultuuromslag teneinde het zwaartepunt van de regie op een soepele wijze van de overheid te verplaatsen richting de ondernemers.

Referentielijst

Aarts, N. & During, R. (2006). *Zelforganisatie en ruimtegebruik: van open netwerken en gesloten gemeenschappen*. Utrecht: InnovatieNetwerk

Agranov, R. & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), p. 295-326

Alexander, E. (1992). *Approaches to planning: introducing current planning theories, concepts and issues*. Amsterdam: Gordon & Breach

Antwerpen, J. van, Hoek, M. van, Louw, E. & Franzen, A. (2010). *Van bedrijventerrein naar werkmilieu: aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën*. Woudenberg: Inbo

Ark, R. van, (2005). *Planning, contract and commitment: naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*. Delft: Eburon

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners*, 35 (4), p. 224

Assche, K. van, (2007). Planning as/and/in context: towards a new analysis of context in interactive planning. *Middle Eastern Technical University Journal FA*, 24 (2), p. 105-117

BCI (2011). *Ondernemersvisie bedrijventerreinen Brabant*. Nijmegen: Buck Consultants International

Berke, P. (2002). Does sustainable development offer a new direction for planning? Challenges for the twenty-first century. *Journal of planning literature*, 17 (1), p. 21-36

Boelens, L. (2009). *The urban connection. an actor relational approach to urban planning*. Rotterdam: 010 Publishers

Boons, F. & Gerrits, L. (2008). *Between self-organization and government: a complexity perspective on the rise and fall of the hierarchical state*. Essex: European Consortium for Political Research ECPR

Boonstra, B. (2010). Vertrouwen op oplossend vermogen maatschappij. *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, 91 (3), pp. 24-29

Boonstra, B. & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban research & practice*, 4 (2), p. 99-122

Brinkman, F. (2006). *Verschil maken: eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: SWP

Bryman, A. (2008). *Social research methods (derde druk)*. Oxford: University Press.

Buitelaar, E., Kooiman, M. & Robbe, C. (2012), Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*, 6(4), p. 25-27

Buitelaar, E. & Wouden, R. van der, (2012). Binnenstedelijk en organisch: herdefiniëring van onze planningscultuur. *RO magazine*, 30 (6), p. 12-15

Buuren, P. van, Backes, C., Gier, A. de, & Nijmeijer, T. (2006). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht (vijfde druk)*. Deventer: Kluwer

Cameron, D. & Spelman, C. (2009). *Control shift: Returning power to local communities*. London: Conservative Party

Daamen, T. (2005). *De kost gaat voor de baat uit: markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Sun.

Dam, R. van, Eshuis J. & Aarts, N. (2008). *Zelforganisatie: een studie naar gemeenschapsvorming in de Amsterdamse doe-het-zelf maatschappij en de Golfresidentie Dronten*. Wageningen: Alterra

Dekker, S. & Rooy, P. van, (2010). Gebiedsontwikkeling is kiezen voor kansen. *Building Business*, april 2010, p. 101-105

Dempster, B. (1998). *A self-organizing systems perspective on planning for sustainability*. Waterloo: University of Waterloo

- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma BV
- Franzen, A., Hobma, F., Jonge, H. de, & Wigmans, G. (2011). *Management of urban development processes in the Netherlands: governance, design & feasibility*. Amsterdam: Techne press
- Frigg, R. (2003). *Theory of critical self-organisation*. London
- Gemeente Eindhoven (2013). *Bestemmingsplan Park Forum 2013*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven
- Gemeente Veldhoven (2013). *Bestemmingsplan Habraken: Herziening 4 – 2013*. Nijmegen: Pouderoyen Compagnons
- Gorter, E. & Olden, H. (2007). *Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk*. Utrecht: Stogo
- Graaf, L. de, (2007). *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon
- Hajer, M., Grijzen, J. & Klooster, S. van 't, (2010). *Sterke verhalen: hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*. Rotterdam: 010 Publishers
- Hamel, J., Dufour, S. & Fortin, D. (1993). *Case study methods*. Thousand Oaks: Sage Publishers
- Heylighen, F. (2001). *The science of self-organization and adaptivity*. Oxford: Eolss Publishers
- Hollander, J. , Kirkwood, N. & Gold, J. (2010). *Principles of brownfield regeneration: cleanup, design, and reuse of derelict land*. Washington: Island Press
- Holleman, E., Kort, R. de, & Lindemann, S. (2011). *Balkan in de polder: naar organische gebiedsontwikkeling in Nederland?* Amsterdam: Mondriaan Fonds
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap (8e druk)*. Alphen a/d Rijn: Kluwer

Hua, H. (2012). Planning meets self-organization: integrating interactive evolutionary computation with cellular automata for urban planning. *Frontiers of architectural research*, 1, p. 400-404

Huygen, A. & Marissing, E. van, (2013). *Ruimte voor zelforganisatie: implicaties voor gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Huygen, A., Marissing, E. van, & Boutellier, H. (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Julicher, H. (2012). *Gezocht, ondernemers in het algemeen belang: revolutie naar uitnodigingsplanologie*. Eindhoven: Beeck

Kent, T. (1964). *The urban general plan*. San Francisco: Chandler

Klijn, E., Steijn B. & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administrations*, 88 (4), p. 1063-1082

Klijn, E. & Snellen, I. (2009). *Complexity theory and public administration: a critical appraisal*. New York: Routledge

Klooster, E. van 't, (2006). *Van barrière naar gat in de markt: een onderzoek naar de mogelijkheden voor meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen*. Woudenberg: Inbo B.V.

Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainty in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge

Krabben, E. van der, (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit

Krabben, E. van der, (2013). Ordenen van de ruimte. *Agora*, 2013 (5), p. 50

Latour, B. (2005). *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: University Press

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

Machielse, K. (2010). *Iedereen leeft hier: een pleidooi voor zelforganisatie bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: University Press

Mattessich, P., Murray-Close, M., & Monsey, B. (2004). *Collaboration: what makes it work*. Saint Paul: Wilder Publishing Center

Marzo Serugendo, G. di, Foukia, N., Hassas, S., Karageorgos, A., Kouadri Most'efaoui, S., Rana, O., Ulieru, M., Valckenaers P. & Aart, C. van, (2004). Self-organization: paradigms and applications. *Engineering self-organizing systems*, 2977, p. 1-19

McNamara, C. (2010). *The organic model of strategic planning*. Minneapolis: Authenticity Consulting
Ministerie van I en M (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Rijksoverheid

Ministerie van I en M & ministerie van EZ (2008). *Structuurvisie Randstad 2040*. Den Haag: Rijksoverheid

Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V en W & Ministerie van EZ (2004). *Nota Ruimte*. Den Haag: Rijksoverheid

Newman, J. (2001). *Modernising governance, new labour, policy and society*. London: Sage

Newman, J. (2007). The "double dynamics" of activation, institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (9/10), p. 364-375

PBL & Urhahn, G. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design

Pelders, E., Heijden, G. van der, & Borgers, H. (2012). *Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrechts: uitnodigingsplanologie; omkering in de ruimtelijke ordening*. Baarn: AT Osborne

Pellenbarg P., Steen, P. van, & Wissen, L.J.G. van, (2005). *Ruimtelijke aspecten van de bedrijvendynamiek in Nederland*. Assen: Van Gorcum

Pröpper, I. & Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders (tweede druk)*. Bussum: Coutinho

Reyes, G., Weterings, A. & Gordijn, H. (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44 (4), p. 652-667

Rli (2012). *Toekomst van de stad: essays*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Roo, G. de, & Voogd, H. (2004). *Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho

Rooy, P. van, (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building Business*, december 2011, p. 1-5

Saunders, M., Lewis, Ph. & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux

Scott, M. (2012). Planning in the face of crisis. *Planning theory & practice*, 13 (1), p. 3-6

Spit, T. & Zoete, P. (2006). *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

SRE (2008). *Regionale agenda bedrijventerreinen 2008*. Eindhoven: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

SRE (2012). *Het SRE: Missie van de regio*. Eindhoven: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

SRE (2013). *Regionale afspraken & programmering werklocaties Zuidoost Brabant*. Eindhoven: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

Stec groep (2012). *Markttechnische kwaliteit aanbod werklocaties stedelijk gebied regio Eindhoven*. Eindhoven: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

Swinkels, S. & Biggelaar, H. van den, (2011). *Via groei naar krimp? Demografische ontwikkeling ZO Brabant*. Eindhoven: Beeck adviseurs voor ruimtelijke ontwikkeling

Teisman, G. (2012). *Proceskunst: cahier gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: NederLandBovenWater

THB (2009). *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen

Vennix, J. (2006) *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek* (tweede editie). Essex: Pearson Custom

Verlaet, J. van 't, (2008). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Rotterdam: MCD

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007) *Het ontwerpen van een onderzoek*(vierde druk). Den Haag: Uitgeverij Lemma

Westbroek, I. (2009). Burger initieert, ambtenaar volgt. *Binnenlands Bestuur*, 30 (50), p. 9-11

Winer, M. & Ray, K. (1994). *Collaboration handbook: creating, sustaining, and enjoying the journey*. St. Paul: Wilder Foundation

Witsen, P. (2012). Gebruikers centraal bij ruimtelijke investeringen: stadsregio Rotterdam onderzoekt nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. *Building Business*, oktober 2012, p. 46-49

Wolf, T de, & Holvoet, T. (2004). *Emergence and Self-Organization: a statement of similarities and differences*. Leuven: KULeuven

Yin, R. (1984). *Case study research: design methods*. Thousand Oaks: Sage Publishers

Zeeuw, F. de, (2007). *De engel uit het marmer*. Delft: TU Delft

Zeeuw, F. de, (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*, 44 (6), p. 404-411

Bijlagen

Bijlage 1: Interview-guide

Geachte heer/mevrouw,

Radboud Universiteit Nijmegen



Mijn naam is Marlou Heffels, studente Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Ter afsluiting van de masterfase schrijf ik een scriptie over het thema “(her)ontwikkeling van gestagneerde bedrijventerreinen”.

Voor mijn afstudeerscriptie onderzoek ik het gegeven dat de ontwikkeling op vrij recent aangelegde, maar nog niet volgebouwde bedrijventerreinen momenteel stagneert. De ontwikkeling ligt dus stil en er resteert slechts braakliggend terrein. De bedrijventerreinen zijn integraal opgezet: de overheid heeft planmatig een eindbeeld vastgesteld en de opdracht gegeven het totale plan daadwerkelijk uit te voeren. Door de economische crisis en maatschappelijke ontwikkelingen, werkt deze integrale aanpak niet meer. De nieuwe trend bestaat er niet langer uit een definitief eindbeeld vast te stellen, maar een plan strategisch te ontwikkelen. Deze “organische” aanpak houdt in, dat de overheid niet meer stuurt, maar enkel de grote lijnen aangeeft waarbinnen de ontwikkeling zal plaatsvinden en de mogelijkheden voor andere partijen creëert om met initiatieven te komen. De partijen kunnen die ontwikkeling samen organiseren.

Het doel van mijn scriptie is te onderzoeken, in hoeverre deze zelforganisatie, als onderdeel van de organische gebiedsontwikkeling, kan worden toegepast op de in haar ontwikkeling gestagneerde bedrijventerreinen. Om dit doel te bereiken, voer ik een kwalitatief onderzoek uit naar de terreinen Habraken in Veldhoven en Park Forum in Eindhoven. In dit kader wil ik u als betrokken partij, graag een aantal vragen over dit onderwerp stellen.

Ik dank u bij voorbaat voor uw medewerking!

1. Op welke manier maakt u deel uit van de ontwikkeling van dit bedrijventerrein? Wat is uw functie?
2. Hoe is de ontwikkeling van het bedrijventerrein (Habraken / Park Forum) tot op heden verlopen? Wat is er tot op heden gedaan aan de stagnering van het bedrijventerrein?
3. Wat is uw mening over de nieuwe planningsaanpak “organische gebiedsontwikkeling” en het aspect “zelforganisatie”? In welke mate is er volgens u bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein gebruik gemaakt van deze aanpak?
4. In hoeverre is uw organisatie bereid kapitaal te verstrekken ten behoeve van zelforganisatie op uw bedrijventerrein?
5. In hoeverre is uw organisatie bereid andere middelen in te zetten ter stimulering van zelforganisatie op uw bedrijventerrein?
6. In hoeverre heeft uw organisatie de tijd om zich te verdiepen in en eventueel in te zetten voor zelforganisatie?
7. In welke mate kan uw organisatie het beleid afstemmen op dat van andere organisaties?
8. Hoe is de samenwerking met andere ondernemers op het bedrijventerrein tot nu toe verlopen?
9. In hoeverre denkt u dat de (andere) reeds gevestigde ondernemers bereid zijn samen te werken en hun kennis te delen?
10. Op welke schaal denkt u dat een dergelijke aanpak het beste te realiseren is en waarom? (per bedrijventerrein / per gemeente / (sub)regionaal / enz.)

Organische gebiedsontwikkeling: Optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-einde-proces zonder blauwdrukplanning, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid.

Zelforganisatie: *Initiatieven moeten vanuit ondernemingen ontstaan (bottom-up in tegenstelling tot top-down-benadering).
*Het beproeven van een nieuwe samenstelling tussen actoren.

Bijlage 2: Respondentenlijst

Casus Park Forum Eindhoven

Gemeente:	Peter Vloet	Economische zaken	12-09-2013
Ondernemers:	Brigitte de Haan	Porthos B.V.	11-09-2013
	Hans Zuidema	SeeCubic B.V.	22-01-2014
	Rian Janssen	Janssen bedrijfshallen	22-01-2014
	John van Rooij	Snep B.V.	08-04-2014

Casus Habraken Veldhoven

Gemeente:	Annemarie Evers	Economische zaken	16-09-2013
	Gerard Gietman	Economische zaken	16-09-2013
Ondernemers:	Ad van Hout	VHV Afbouw B.V.	07-04-2014
	Ruud van de Pas	BTL Realisatie	11-04-2014
	Piet Gas en Peter de Graauw	Piet Gas	11-04-2014
	Joop Kaufman	ESE International	22-04-2014
	Jos Das	Das Koeriers B.V.	22-04-2014