

MASTERTHESIS SOCIAL PLANNING 2015-2016 | RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Regionaal bedrijventerreinoffensief

Een evaluatie van de omgang met verouderingsprocessen binnen het
bedrijventerreinenbeleid van de regio Groningen-Assen

ANDRÉ BRONSEMA
S2613549

26-01-2017



Regionaal bedrijventerreinoffensief

Een evaluatie van de omgang met verouderingsprocessen binnen het bedrijventerreinenbeleid binnen de regio Groningen-Assen.

Masterthesis Sociale planologie 2015-2016

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Auteur BSc. André Cardoso Bronsema

Begeleider Dr. Ir. Katharina Gugerell

Tweede lezer Dr. Sierdjan Koster

Voorwoord

Waar ik mij gedurende de bachelor Bouwkunde voornamelijk heb bezig gehouden met ontwerp onderzoek, heeft het schrijven van de scriptie voor de masteropleiding Sociale Planologie de wereld geopend van wetenschappelijk onderzoek. Het omzetten van het onderzoeksproces van tekenwerk naar woorden heeft enige tijd gekost. De uitvoering van het onderzoek heeft immers een jaar geduurd. De motivatie voor het schrijven was soms ver te zoeken en het oppakken van deze motivatie heeft dan ook veel gevraagd van mijn doorzettingsvermogen.

Mijn dankwoord gaat daarom uit naar mijn scriptiebegeleider Katharina Gugerell doordat ze de moed hoog hield en mij bleef steunen bij het uitvoeren van mijn onderzoek. Ook zou ik graag de beleidsmakers van de provincies Groningen en Drenthe, het regiobureau en de gemeenten Assen, Groningen en Leek bedanken voor het participeren aan mijn onderzoek, ondanks de soms kritische toon. Tot slot zou ik graag mijn vriendin Laura Siebers willen bedanken voor haar onvoorwaardelijke steun en het aanbieden van hulp waar ik dat het meeste nodig had. Mede door deze hulp is het toch gelukt om mijn onderzoek uit te voeren, met een resultaat waar ik trots op kan zijn.

Het onderzoek markeert het einde van mijn studieloopbaan aan de Rijksuniversiteit Groningen. Desalniettemin zal ik mij blijven ontwikkelen binnen de ruimtelijke ordening; Ik kijk er naar uit om per 1 maart 2017 te beginnen aan een traineeship als ruimtelijk ontwerper binnen de provinciale overheid.

André Cardoso Bronsema

Groningen, 26 januari 2016

Samenvatting

Nederland kende in de eerste decennia van de 21^e eeuw een offensief voor het aanpakken van verouderde bedrijventerreinen. Plannen ter behoud van de kwaliteit zijn opgezet en bedrijventerreinen zijn geherstructureerd. Er is echter kritiek op de manier waarop beleidsmakers omgaan met de veroudering en zijn oplossingsrichtingen. De planningsopgave moet gebaseerd worden op de herstructurering van bedrijventerreinen en niet op de aanleg van nieuwe locaties. Het bedrijventerreinenbeleid heeft daarom baat bij een sterkere regionale regie, met onderzoek naar veroudering op lokaal, regionaal en provinciaal niveau.

Veroudering is te benaderen vanuit verschillende oorzaken, schaalniveaus en actoren, maar bewandelt vaak hetzelfde pad. Dit maakt dat de hoofdoorzaken in te kaderen zijn, vergelijkbaar met het verval van vastgoed. Een bedrijventerrein veroudert door slijtage, door een verandering in de bestaande bedrijventerreinvoorraad en doordat de eisen van de gebruikers veranderen. Veroudering is lastig te meten wat leidt tot een onduidelijk beeld van de problematiek. Als beleidsmakers veroudering vaststellen, dan blijkt het besluit - of een bedrijventerrein al dan niet verouderd is en een herstructurering aan de orde is - vaak slecht onderbouwd.

Het huidige onderzoek streeft ernaar vast te stellen op welke wijze regionale beleidsmakers omgaan met verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen. De nadruk ligt bij het vaststellen in hoeverre de besluitvorming is gebaseerd op basis van grondige analyses van verouderingsprocessen. Naast het uitvoeren van documentanalyses van verouderings- en herstructureringsplannen, zijn er zeven semigestructureerde interviews afgenomen om de besluitvorming aangaande vier cases te evalueren. Dit gaat om de bedrijventerreinen Stadsbedrijvenpark te Assen, Diepswal en Leeksterhout te Leek, en Koningsweg te Groningen. De evaluatie is gebaseerd op een prestatiegerichte analyse, waarbij de besluitvorming geanalyseerd wordt aan de hand van drie stappen. Deze stappen hebben betrekking op de implementatie van de samenwerkingsafspraken, de besluitvormende situaties binnen verouderings- en herstructureringsplannen en het toepassen van deze verouderingsplannen bij de herstructureringsopgaven.

Het beeld van de veroudering op bedrijventerreinen is binnen de regio Groningen-Assen onderbouwd door een regionale terreinschouw. Ondanks dat de verouderingsprocessen grondig zijn geanalyseerd, blijkt de veroudering niet van doorslaggevende rol te zijn bij de besluitvorming. Bestuurlijke en financiële knelpunten blijken een grotere rol te spelen.

Desondanks is de regio Groningen-Assen een voorbeeldregio waar de veroudering wordt aangepakt via een regionaal geregisseerde planning. Het opzetten van regionale samenwerkingsafspraken heeft er immers toe geleid dat de verouderingsproblematiek is verminderd.

Trefwoorden: *Bedrijventerreinen, werklocaties, veroudering, verval, bedrijventerreinoffensief, herstructurering, herstructureringsprogramma, besluitvorming, terreinschouwen, planevaluatie, prestatieanalyse.*

Inhoudsopgave

Voorwoord	ii
Samenvatting.....	iii
1. Een studie naar veroudering	7
1.1. Post-bedrijventerreinenoffensief.....	7
1.2. Veroudering van bedrijventerreinen.....	8
1.3. Een beeld van veroudering ontbreekt.....	10
1.4. Onderzoeksvragen.....	11
1.5. Relevantie.....	12
1.6. Leeswijzer	12
2. Bedrijventerreinen en het bedrijventerreinenbeleid.....	14
2.1. Bedrijventerreinen	14
2.2. Bedrijventerreinplanning	17
2.3. Beleidsevaluatie in de bedrijventerreinplanning	19
2.4. Evalueren van een regionaal bedrijventerreinenbeleid.....	20
3. Veroudering en oplossingsrichtingen.....	23
3.1. Veroudering.....	23
3.2. Verouderingsprocessen.....	26
3.3. Operationalisatie van veroudering.....	32
3.4. Herstructureren van bedrijventerreinen.....	36
3.5. Conceptueel model	39
4. Onderzoeksmethodiek	42
4.1. Casestudie	42
4.2. Case selectie	43
4.3. Methode	44
4.4. Analytisch raamwerk.....	45

5.	Regio Groningen-Assen	47
5.1.	De regio	47
5.2.	Regionaal bedrijventerreinenbeleid.....	47
5.3.	Regionale verouderings- en herstructureringsopgave.....	49
5.4.	Bedrijventerreinlocaties in de regio	51
6.	Analyse regionaal beleid	54
6.1.	Implementatie samenwerkingsafspraken.....	54
6.2.	Besluitvorming verouderings- en herstructureringsplannen	66
6.3.	Toepassing verouderingsplannen.....	75
7.	Conclusie	80
7.1.	Discussie	80
7.2.	Aanbevelingen.....	83
7.3.	Conclusie	84
7.4.	Reflectie.....	85
8.	Literatuur.....	86

Bijlagen

A.	Overzicht verouderde bedrijventerreinen	91
B.	Uitwerking cases.....	92
B.1.	Case 1– Stadsbedrijvenpark, Assen.....	92
B.2.	Case 2 – Diepswal, Leek.....	97
B.3.	Case 3 – Leeksterhout, Leek.....	101
B.4.	Case 4 – Oosterhoogebrug, Groningen	103
C.	Interviewlijst.....	109

Tabellenlijst

Tabel 1. Aspecten en knelpunten van veroudering.....	9
Tabel 2. Voorraad naar ouderdom	15
Tabel 3. Voorraad naar samenstelling.....	16
Tabel 4. Voorraad naar verschijningsvorm.....	16
Tabel 5. Rolverdeling en taken bedrijventerreinplanning.....	18
Tabel 6. Evaluatiebenaderingen voor plannen.....	21
Tabel 7. Verouderingstypen van vastgoed	30
Tabel 8. Verouderingstypen van bedrijventerreinen	31
Tabel 9. Herstructureringstypen.....	37
Tabel 10. Onderverderling besluitvormende situaties.....	42
Tabel 11. Uitvoeringsprogramma regio Groningen–Assen.....	51
Tabel 12. Beleids- en locatiekenmerken cases.....	53
Tabel 13. Plancapaciteit regio Groningen-Assen.....	60
Tabel 14. Verouderingsindicatoren IBIS-inventarisatie.....	69
Tabel 15. Geschouwde kwaliteitsaspecten Stec Groep en IBIS.....	70
Tabel 16. Eerste prioritering herstructureringsopgave en omvang	72
Tabel 17. Mate van veroudering en selectie herstructureringsopgaven.....	74

Figurenlijst

Figuur 1. Prestatiegericht analytisch raamwerk.....	22
Figuur 2. Levenscyclus bedrijventerreinen.....	25
Figuur 3. Benaderingen voor verouderend vastgoed.....	28
Figuur 4. Spectrum van impact door herstructureringen.....	38
Figuur 5. Momenten van herstructureren	39
Figuur 6. Conceptueel model	40
Figuur 7. Bedrijventerreinen ingedeeld naar besluitvormende situaties.....	43
Figuur 8. Verouderings- en herstructureringsopgave regio Groningen-Assen.	50
Figuur 9. Overzicht verouderde bedrijventerreinen.	52
Figuur 10. Uitwerking regionale kwaliteitsafspraken.....	57

Afkortingenlijst

BLM	Bedrijfslocatie Monitor
BWU	Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen
IBIS	Integraal Bedrijventerrein Informatiesysteem
IGS	Intergemeentelijke Structuurvisie
IUP	Integraal Uitvoeringsprogramma
PHP	Provinciaal Herstructureringsprogramma
RHP	Regionaal Herstructureringsprogramma
RGA	Regio Groningen-Assen
THB	Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen

1. Een studie naar veroudering

1.1. Post-bedrijventerreinenoffensief

Het 'bedrijventerreinenoffensief' van het Rijk is ten einde gekomen in 2013 door een wijziging van de taakopvatting van het Rijk in de ruimtelijke ordening. De tijden dat het 'in' is om ongewenste veroudering aan te pakken door te herstructureren zijn voorbij. Hierdoor is geen geld meer beschikbaar gesteld voor de herstructurering van bedrijventerreinen die niet meer voldoen aan de huidige eisen. Verwacht wordt dat deze wijziging aan zal houden, waardoor de huidige aanpak van deze herstructurering moet worden herzien (Van der Krabben, Pen & Feijter, 2015). Noordanus, leidinggevende van de *Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen*, stelt dat ondanks de verandering in beleid het nog van belang is, zo niet meer, om onderzoek te doen naar de verouderingsprocessen van deze bedrijventerreinen:

“Waar de aanleiding voor de taskforce naast het achterblijven van herstructurering vooral de overplanning van voor de kredietcrisis was, is de vraagstelling vandaag de dag een totaal andere geworden. [...] Wat niet wegneemt dat achterliggende gedachten en concepten nog steeds het doordenken waard zijn” (p. 3).

Daarnaast beschrijft Noordanus dat de noodzaak voor herstructurering van bedrijventerreinen nog steeds nodig is en actueel blijft, om te voorkomen dat verloedering ontstaat in en rond de steden (Van der Krabben et al., 2015).

In de jaren '70 werd voor het eerst aandacht geschonken aan de problemen op bedrijventerreinen. Vele bedrijven, zoals die in de metaal- en textielindustrie, stonden aan het einde van hun productlevenscyclus (Louw, Needham, Olden & Pen, 2009). De herstructureringsopgave van problematische bedrijventerreinen, gevestigd op de eerste generatie, was geboren. In het kader van stadsvernieuwing werd in de jaren '80 grootschalig geherstructureerd. Echter, niet het herstructureren van de bedrijventerreinen, maar het bevorderen van de volkshuisvesting had hierbinnen de grootste prioriteit. In de jaren '90 veranderde de aandacht van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. Gemeenten ontwikkelden nieuwe bedrijventerreinen om de internationale concurrentiepositie van steden te vergroten. Wederom was er voor de herstructurering van verouderde terreinen geen aandacht. Kennis over de verouderingsproblematiek van bedrijventerreinen was tot halverwege de jaren '90 dan ook zeer fragmentarisch, waardoor landelijk inzicht ontbrak. Pas toen het Grote Stedenbeleid in 1994 in het leven werd geroepen, vorderde de kennis over verouderde bedrijventerreinen. De herstructurering van terreinen werd in alle gemeentelijke programma's opgenomen als een speerpunt in het kader van fysieke stadseconomie. Ondanks deze aandacht is de herstructureringsopgave nog steeds niet van de grond gekomen (Louw et al., 2009).

Van Antwerpen, Hoek, Louw en Franzen (2010) beschrijven een ommekeer in de focus naar de problematiek op bedrijventerreinen, namelijk het rapport van de VROM-raad (in Van Antwerpen et al., 2010). Hierin wordt gepleit voor een 'integraal en vraag gerichte' aanpak, een regionale strategie en een nieuwe rolverdeling van ontwikkelaars. De auteurs beschrijven dat sinds de uitkomst van het rapport vele studies zijn gedaan naar het regionale bedrijventerreinenbeleid, de private betrokkenheid bij de herstructurering van bedrijven en het beleid in omliggende landen. Ook

beschrijven Van Antwerpen et al. (2010) een verschuiving van studies over beleidsplanning van bedrijventerreinen naar concrete oplossingsrichtingen. Bovendien is het nationale bedrijventerreinenbeleid in 2007 herijkt, waarbij het zich nadrukkelijker richt op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik. Deze wijzigingen zijn een aanleiding voor het opzetten van de 'Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen' (bekend als THB of Commissie Noordanus). Het THB (2008) is een advies op de herijking van het beleid voor de ontwikkeling van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen. De aanleiding hiervoor was een vrij breed gedragen onvrede over de uitkomsten van het bedrijventerreinenbeleid dat door gemeenten en provincies werd uitgevoerd (Van der Krabben et al., 2015). Het advies stelt dat de achterstand in de herstructureringsopgave moet worden weggewerkt door verouderde bedrijventerreinen aan te pakken. Daarnaast moet veroudering tegengegaan worden door een strakke regionale planning welke het overaanbod van bedrijventerreinen kan reduceren.

Als reactie op de bovenstaande veranderingen hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 opgesteld en ondertekend. Het Rijk nam een 'kaderstellende' rol in voor het economische vestigingsklimaat en de beoogde ruimtelijke (basis)kwaliteit van bedrijventerreinen, waarbij de gemeenten in opdracht van de provinciën hebben vastgesteld welke bedrijventerreinen geherstructureerd moeten worden. Deze verouderde terreinen zijn opgenomen in de Provinciale Herstructureringsprogramma's (PHP's). Vervolgens zou in de periode van 2009-2020 15.800 hectare verouderde bedrijventerreinen geherstructureerd moeten worden, waarvan minimaal 6.500 hectare in de periode 2009-2013. De afgelopen kredietcrisis heeft er naar toe geleid dat de geldkraan voor bedrijventerreinontwikkeling is afgesloten. Dit betekent dat de herstructureringsopgave niet meer behaald kan worden. De gemaakte afspraken in het Convenant hoeven niet nageleefd te worden. Het 'bedrijventerreinoffensief' is ten einde gekomen. Van der Krabben et al. (2015) stellen dat dit in de bedrijventerreinenpraktijk voor een verschuiving in beleid heeft gezorgd. De (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen is niet meer de norm, maar het zorgvuldige beheer van bestaande terreinen staat hoger op de agenda. Op het moment bevindt het planningsbeleid van bedrijventerreinen zich in een cultuurveranderingsproces waarbij een nieuw planningsstelsel wordt ontwikkeld met het oog op het duurzamer ontwikkelen en beheren van bedrijventerreinen. De veranderende taak van het Rijk, zoals die van decentralisatie, deregulering en de wens naar meer marktwerking, alsmede de faciliterende en ondersteunende rol van lokale overheden, heeft grote invloed op de discussie rondom het beleid en zal de toon voor de komende jaren bepalen (Van der Krabben et al., 2015).

1.2. Veroudering van bedrijventerreinen

In Nederland zijn twee (hoofd)trends te stellen betreffende de problematiek van bedrijventerreinen (Louw & Bontekoning, 2007). Ten eerste, de leegstand op bedrijventerreinen. Ten tweede, het probleem dat één derde van alle bedrijventerreinen ongewenst verouderd. De opgave is om te interveniëren bij al deze problematische bedrijventerreinen, zodat deze weer voldoen aan de hedendaagse eisen.

Maar wat houdt ongewenste veroudering in? Veroudering is een omvattend begrip voor de problematiek die zich voordoet op bedrijventerreinen. Op ieder bedrijventerrein spelen andere problemen, waardoor het proces van veroudering lastig is te omvatten. De oorzaken van veroudering loopt uiteen, met een groot scala aan problemen als gevolg.

ETIN-Adviseurs (2003, in Louw et al., 2009) hebben in 2003 voor het eerst een land dekkende inventarisatie gedaan naar de verouderingsproblematiek op bedrijventerrein. Het doel van het onderzoek was het in kaart brengen van de omvang en knelpunten van veroudering, evenals de fase en type van de herstructurering van alle bedrijventerreinen in de grootste 30 gemeenten (ETIN, 2003) (tabel 1). Zoals verwacht is de problematiek op deze terreinen zeer diffuus, waardoor veroudering een koepelbegrip is geworden voor negatieve effecten die zich voordoen op bedrijventerreinen.

Uitstraling	ontsluiting	ruimtegebruik	milieuhygiëne
-verpaupering openbare ruimte	-slechte bereikbaarheid	-braakliggende kavels	-bodemvervuiling
-verpaupering kavels en panden	-slechte interne verkeerstructuur	-strategische reserves	-geluidsoverlast
-oneigenlijk gebruik openbaar gebied	-slechte wegen	-inefficiënte verkaveling	-luchtvervuiling
-zwerfvuil/afval	-ondergrondse infrastructuur	-leegstand	-stank
-slechte bewegwijzering	-ontbreken van vervoersmodaliteiten	-gebrek aan uitbreidingsruimte	-stofoverlast
-lelijk aanzicht voorterreinen	-te weinig gebruik modaliteiten		-aanwezigheid risicovolle bedrijven
-criminaliteit	-verkeersonveilige situaties		
-sociale onveiligheid	-gebrek aan parkeervoorzieningen		
-ontbreken voorzieningen	-gebrek aan laad- en losmogelijkheden		

Tabel 1. Aspecten van knelpunten en veroudering. De meest voorkomende knelpunten zijn te onderscheiden door vier verouderingsaspecten (ETIN-Adviseurs in Louw et al., 2009).

Het vaststellen van veroudering is lastig. Het begrip is niet eenduidig, zo blijkt uit onderzoek van Renes, Weterings, Gordijn en Langeweg (2009). In dit onderzoek worden 64 gemeenten gevraagd naar hun ruimtelijke onderbouwing wat de noodzaak van herstructurering van een bedrijventerrein betreft. De resultaten van het onderzoek van Renes et al. (2009) bevestigen de conclusie van het TBH (2008) dat er geen eenduidige criteria zijn voor het vaststellen of een bedrijventerrein wel of niet verouderd is. Hierop concluderen Renes et al. (2009) het volgende:

“Op grond van de interviews kunnen we constateren dat gemeenten de verouderde terreinen eerder selecteren op gevoel en op signalen van ondernemers dan dat er sprake is van een grondige analyse van knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen” (p. 97).

Niet alleen het begrip veroudering is lastig, maar ook de aanpak van veroudering is lastig, blijkt uit onderzoek van Ploegmakers en Beckers (2012). Op basis van een documentanalyse van 34 masterplannen (opgesteld in 2002 tot 2008) doen Ploegmakers en Beckers onderzoek naar de gestelde doelen in het herstructureringsbeleid voor de aanpak van 60 verouderde bedrijventerreinen. De meest gestelde doelen zijn van economische aard; het aantrekken van bedrijven of werkgelegenheid. Het verbeteren van de locatiefactoren speelt hierbij een rol, zoals het intensifiëren van landgebruik en het verbeteren van de kwaliteit van openbare ruimte en gebouwen. Doelen zoals duurzaamheid en milieu zijn ook gesteld, echter minder vaak dan de economische doelen. Ploegmakers en Becker (2012) stellen dat de gestelde doelen niet altijd meetbaar zijn opgesteld, wat de normativiteit van veroudering en de aanpak vergroot. Bovendien kunnen doelen

zelfs tegenstrijdig zijn. Het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte gaat niet altijd gepaard met het intensifiëren van landgebruik. Ook onderzoeken Ploegmakers en Becker (2012) of de gestelde doelen behaald zijn na de herstructureringsopgave. De onderzoekers concluderen – verrassend genoeg – dat de stedelijke vernieuwing nauwelijks effect had op de verbetering van de gestelde doelen. Dit betekent dat de veronderstelling dat de verbetering van de kwaliteit van een bedrijventerrein resulteert in een groei van bedrijvigheid en werkgelegenheid, mogelijk onjuist is. Beekmans, Ploegmakers, Van der Krabben en Martens (2015) voegen hier aan toe dat de bedrijventerreinen die aangemerkt zijn als ‘verouderd’ in de ‘Provinciale Herstructureringsprogramma’s’ (PHP’s) en vervolgens geheerstructureerd zijn, geen verbetering laten zien in economische prestaties ten opzichte van bedrijventerreinen die ook verouderd zijn, maar niet zijn aangemerkt in PHP’s en daarom niet zijn geheerstructureerd. Hieruit concluderen zij dat het verbeteren van de economische prestatie niet de enige criteria is om een herstructurering uit te voeren, maar dat vaak politieke of strategische besluiten een rol spelen. Het lijkt erop dat bedrijventerreinen die het meest in nood zijn voor een herstructurering, niet altijd geheerstructureerd worden (Beekmans et al., 2015).

Juist het vaststellen hoe verouderingsproblemen tot stand komen – het besluit of het bedrijventerrein al dan niet verouderd is – is van belang om een passend beleid te ontwerpen. Ondanks de aandacht voor het herstructureren van de afgelopen decennia, ontbreekt een samenhangend beeld van veroudering en zijn oplossingsrichtingen. Er is een mismatch tussen het proces van veroudering en zijn aanpak. Een beter beeld van de verouderingsprocessen zal helpen om de aanpak beter op maat af te stemmen.

1.3. Een beeld van veroudering ontbreekt

De afgelopen 20 jaar is de aandacht voor het herstructureren van bedrijventerreinen groot geweest. Hierdoor zijn veel onderzoeken uitgevoerd naar de veroudering van bedrijventerreinen. Ondanks deze onderzoeken constateert de THB (2008) dat een samenhangend beeld van het probleem en de oplossingsrichtingen nog ontbreekt. Daarbij bestaat het beeld dat de kwaliteit van het ‘Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem’ (IBIS) als beperkt wordt beschouwd; de cijfers over veroudering zijn zeer indicatief en het mist een eenduidig begrippenkader. Het advies volgt om de aanpak van veroudering op een versterkte, strakke regionale basis te plannen, zodat een samenhangend beeld ontstaat en de problematiek aangepakt kan worden. Hiernaast moeten de provincies de regie van de bedrijventerreinplanning in handen nemen, zoals is afgesproken in het Convenant 2010-2020. Zo maken de provincies Groningen en Drenthe afspraken om de aanpak van bedrijventerreinen op te delen in verschillende regio’s.

De regie van de bedrijventerreinplanning is opgepakt in de regio Groningen-Assen, waarop het beleidsmatige samenwerken rond de herontwikkeling van bedrijventerreinen gezien wordt als voorbeeld voor de rest van Nederland (THB, 2008). Met name de regionale afstemming en het opstellen van een herstructureringsprogramma om de levensspanne van bedrijventerrein te verlengen maken het een praktijkvoorbeeld, aldus de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (Ministerie VROM, 2009). Echter, het onderzoek van Arcadis (2009) naar de jaarlijkse inventarisatie van het IBIS valt te vroeg voor de provincies Groningen en Drenthe; de inventarisatiegegevens voor veroudering zijn voor 335 bedrijventerreinen maar vijf keer ingevuld (daterende van 2009). Dit geldt voor meer provincies; maar zes provincies hebben onderzoek verricht naar de veroudering en herstructurering van bedrijventerreinen, waarvan alleen

voor vier provincies een hoge mate van betrouwbaarheid geldt voor de gebruikte indicatoren. Bovendien concludeert Olden (2010) dat het beleid van de bedrijventerreinplanning in Nederland zwak onderbouwd is. De kwantitatieve ramingen die de planningsopgave uiteenzetten, sluiten niet aan bij het beoogde beleid van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik. De bedrijventerreinplanning is daarom gebaat bij een betere empirische onderbouwing op regionaal en provinciaal niveau, welke onder andere versterkt kan worden door het grondig analyseren van de knelpunten en oplossingsrichtingen op oude bedrijventerreinen. Mocht gekozen worden voor een interventie, dan is het zaak dat er grondige kennis is van verouderingsprocessen en -mechanismen om de keuze van de herstructureringsingreep te onderbouwen (Bugge, 2013). Eveneens is er nog weinig onderzoek gedaan naar de methode die beleidsmakers gebruiken om vast te stellen of een terrein al dan niet in aanmerking komt voor herstructurering of als verouderd bestempeld kan worden (Van der Krabben et al., 2015).

De thesis speelt in op deze hiaten in de bedrijventerreinplanning. Het is een kwalitatief onderzoek naar de manier waarop regionale beleidsmakers omgaan met verouderingsprocessen, en hoe de beleidsmakers besluiten of bedrijventerreinen al dan niet verouderd zijn en geherstructureerd moeten worden. Dit is dan ook het hoofddoel van deze studie: Het vaststellen hoe beleidsmakers omgaan met verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen door de implementatie van het bedrijventerreinenbeleid van de regio Groningen-Assen te evalueren.

Dit onderzoek draagt bij tot een beter inzicht te komen over het besluitvormingsproces met betrekking tot de veroudering en herstructurering van bedrijventerreinen. Dit zal helpen om de beleidsopgave beter te onderbouwen en te implementeren, wat uiteindelijk kan leiden tot het reduceren van veroudering op bestaande bedrijventerreinen en het voorkomen van veroudering van toekomstige bedrijventerreinen.

1.4. Onderzoeksvragen

De doelstelling is vertaald naar een hoofdvraag die als leidraad dient in deze studie naar de omgang met verouderingsprocessen op bedrijventerreinen. Deze is als volgt geformuleerd:

In hoeverre is het besluit – of een terrein al dan niet verouderd is en of deze geherstructureerd moet worden – binnen de implementatie van het bedrijventerreinenbeleid in de regio Groningen-Assen gebaseerd op een grondige analyse van verouderingsprocessen?

Om structuur te geven aan het onderzoek is de hoofdvraag opgedeeld naar zeven deelvragen. Hierbij zijn de eerste vier deelvragen explorerend opgesteld:

- Q1. Hoe is de bedrijventerreinplanning georganiseerd?*
- Q2. Wat zijn verouderingsprocessen en hoe komen deze tot stand?*
- Q3. Hoe wordt het verouderings- en herstructureringsbeleid geïmplementeerd?*
- Q4. Hoe kan de omgang met een beleid geëvalueerd worden?*

De vragen vijf tot en met zeven zijn opgesteld met betrekking tot de analyse van het regionale bedrijventerreinenbeleid en de bedrijventerreinlocaties:

- Q5. *In welke mate implementeren beleidsmakers binnen de regio Groningen-Assen het regionale bedrijventerreinenbeleid?*
- Q6. *In welke mate is de besluitvorming met betrekking tot veroudering en herstructurering beïnvloed door verouderings- en herstructureringsplannen?*
- Q7. *In welke mate zijn verouderingsplannen toegepast bij de besluitvorming ten grondslag van de herstructureringsopgaven van Stadsbedrijvenpark, Diepswal, Leeksterhout en Koningsweg?*

1.5. Relevantie

In de wetenschappelijke literatuur zijn de verval- en verouderingstheorieën van industrie- en bedrijventerreinen vaak onderbelicht (Beekmans, Van der Krabben & Martens, 2012). Daartegenover wordt in de Nederlandse beleidsmatige literatuur veelvuldig gerefereerd naar de verschillende verouderingstyperingen van deze terreinen (Schoor, 2001; THB, 2008; Algemene rekenkamer, 2009; Arcadis, 2013). Hierdoor is de literatuur van de bedrijventerreinplanning vaak in tegenstrijd met elkaar, wat een warrig beeld van veroudering veroorzaakt. In de thesis wordt daarom veelvuldig de vergelijking gemaakt tussen wetenschappelijke literatuur en de beleidsmatige literatuur, wat Van der Krabben et al. (2015) de wisselwerking tussen wetenschap en praktijk noemt. Daarnaast concluderen Van der Krabben et al. (2015), dat ook in het buitenland nog weinig bekend is over de verouderingsprocessen van bedrijventerrein. In de afgelopen tien jaar is nergens zoveel onderzoek naar de markt en het beleid van bedrijventerreinen gedaan als in Nederland (Van der Krabben et al., 2015). Om deze reden is er voor gekozen om de focus van het onderzoek op Nederlandse bedrijventerreinen te leggen en niet op buitenlandse bedrijventerreinen. De wetenschappelijke relevantie van de thesis is dan ook het maken van een koppeling tussen wetenschappelijke literatuur en de uitvoering van het Nederlandse bedrijventerreinenbeleid voor een beter gefundeerd beleid.

Het herzien van het bedrijventerreinenoffensief-beleid is van maatschappelijke relevantie omdat de voortzetting van de aanpak van veroudering op bedrijventerreinen van de afgelopen decennia er toe zal leiden dat de herstructureringsopgave verder toeneemt. Het proces van veroudering gaat door waardoor er nieuwe verouderde bedrijventerreinen bijkomen (Gordijn in Louw et al., 2009). Hierdoor wordt de markt van bedrijventerreinen steeds meer tweekoppig; het verschil tussen top locaties en slechte, verouderde locaties zal groter worden (Arcadis, 2013). Bovendien is herstructureren niet meer de norm, maar staat zorgvuldig beheer hoger op de agenda. De beleidsmaker houdt zich niet meer bezig met actief interveniëren, maar heeft een faciliterende en ondersteunende rol in het voorzien van de wensen en eisen van de gebruikers en eigenaren van deze terreinen. Deze thesis kan hierdoor bijdragen aan de discussie over het nieuwe planningssysteem: het post-bedrijventerreinoffensief. Het is een introductie tot verouderingsprocessen anno 2016 en een evaluatie van de omgang met veroudering binnen een regionaal bedrijventerreinenbeleid. In het specifiek kan het leiden tot zorgvuldigere besluitvorming binnen het bedrijventerreinenbeleid.

1.6. Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk betrof een introductie tot de problematiek van de veroudering van bedrijventerreinen, waarop de doel- en vraagstelling van het onderzoek zijn geformuleerd. Ter beantwoording van deze vraagstelling is het onderzoek opgezet aan de hand van zeven hoofdstukken.

Na het inleidende eerste hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 in op bedrijventerreinen en de sturingsfilosofie van de Nederlandse bedrijventerreinplanning. Tevens zijn voorbeelden gegeven van beleidsevaluaties binnen de bedrijventerreinplanning, waarop handvaten zijn beschreven voor het evalueren middels een prestatiegerichte analyse.

Hoofdstuk 3 focust zich op de veroudering van bedrijventerreinen en de bijbehorende oplossingsrichtingen. De nadruk ligt hierin op het toelichten van de verouderingsprocessen en de manier waarop hiermee wordt omgegaan. Ook is ingegaan op de oplossingsrichting van veroudering; het herstructureren van bedrijventerreinen. Op basis van de bedrijventerreinplanning en de verouderingsprocessen is een conceptueel model opgezet van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 beslaat de opzet van casestudie, waarop de methodologie is toegelicht. Het analytisch raamwerk is toegelicht, welke structuur geeft aan de evaluatie van het regionale bedrijventerreinenbeleid.

In hoofdstuk 5 is een introductie tot bedrijventerreinenbeleid van de regio Groningen-Assen gegeven en zijn de bestaande verouderings- en herstructureringsplannen van de cases geïnventariseerd. Ook zijn de cases in het kort toegelicht.

Hoofdstuk 6 vertaalt de evaluatieve analyse van de omgang met verouderingsprocessen binnen de regio Groningen-Assen aan de hand van drie stappen; de implementatie, de besluitvorming en de uitvoering van het regionale bedrijventerreinenbeleid.

In hoofdstuk 7 en tevens het laatste hoofdstuk van het onderzoek is gereflecteerd op het onderzoek, waarmee antwoord is gegeven op de hoofdvraag en de resultaten zijn gekoppeld met de bestaande theoretische opvattingen over verouderingsprocessen. Tot slot van het onderzoek zijn aanbevelingen gegeven met betrekking tot de besluitvorming binnen een regio.

2. Bedrijventerreinen en het bedrijventerreinenbeleid

2.1. Bedrijventerreinen

Volgens IBIS (Arcadis, 2013) telde Nederland in 2012 3.722 verschillende werklocaties waarvan 3.313 bedrijventerreinen zijn. Deze hebben een totaal bruto oppervlak van 81.868 hectare (2,4% van de totale grondoppervlakte), die plaats biedt voor ongeveer een derde van alle werkgelegenheid in Nederland.

In deze paragraaf worden antwoorden gegeven op explorerende vragen om een zo duidelijk mogelijk beeld te schetsen van bedrijventerreinen. Hiervoor wordt de definitie van bedrijventerreinen en werklocaties gegeven, waarop de huidige voorraad van bedrijventerreinen wordt toegelicht aan de hand van verschillende typologieën. Deze thesis is geschreven vanuit een perspectief dat een bedrijventerrein als een integraal gebied ziet, dan wel als aaneenschakeling van bedrijven of kavels op een dergelijk terrein. Het is niet geschreven vanuit het perspectief van een bedrijf of ondernemerschap.

2.1.1. Definitie bedrijventerreinen

De definitie van bedrijventerreinen heeft een proces van verandering ondergaan, maar er zijn verschillen te vinden in de nuance van deze definities. In Nederland werd tot 1970 de benaming van industrieterreinen gehanteerd voor een locatie die bedrijvigheid biedt. Volgens Louw, Needham, Olden en Pen (2009) is deze benaming ontstaan door de monofunctionele aard van een dergelijk terrein. Deze werden vaak gedomineerd door industrie. Andere sectoren waren minder aanwezig. Een verandering van de samenstelling van sectoren heeft geleid tot een meer omvattende naam van bedrijventerreinen. Deze samenstelling van sectoren bepaalt tevens de definitie van bedrijventerreinen. Het 'Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen' (THB, 2008) maakt hierin verschil tussen bedrijventerreinen en kantorenparken, winkelgebieden of uitgaansgelegenheden, en hanteert de volgende definitie:

“Een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden terrein dat bestemd en geschikt is voor gebruik door vestigingen ten behoeve van handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie, daaronder niet begrepen een terrein in overwegende mate bestemd voor kantoren, detailhandel of horeca” (p. 51).

Ook het begrip van bedrijventerreinen ondergaat een verandering. Louw et al. (2009) beschrijven een bedrijventerrein als een aaneengebonden werklocatie voor de productie van goederen en diensten. Daarmee omvat het begrip van werklocaties een grotere variatie van terreinen met een werkfunctie. Bedrijventerreinen zijn een type werklocatie. Hiernaast zijn de volgende typen werklocaties te onderscheiden; bedrijfsterreinen (BS-terreinen), kantorenlocaties, woonwijken, detailhandel en horeca, openbare en sociaal-culturele voorzieningen, buitengebied, en overige (Weterings in Louw et al., 2009). Een veelvuldig gebruikte definitie van werklocaties binnen de beleidsmatige literatuur is die van het 'Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem' (Arcadis, 2013):

“Een terrein dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie. Onder de omschrijving vallen daarmee tevens (delen van) werklocaties die gedeeltelijk bestemd zijn en

geschikt zijn voor kantoren. De volgende terreinen vallen er niet onder: terrein voor grondstoffenwinning, olie en gaswinning; terrein voor waterwinning; terrein voor agrarische doeleinden zonder verwerkende industrie en logistiek; terrein voor afvalstort” (p. 10).

Van Antwerpen et al. (2010) pleiten voor nog een wijziging. Het begrip van werkmilieus past beter bij de aanpak van de problematiek van bedrijventerreinen. De nadruk ligt hier minder op de functie van een afgesloten gebied, maar meer op het creëren van mogelijkheden voor integratie van bedrijfsactiviteiten of inpasbaarheid in de omgeving. Het begrip van werkmilieus zou nodig zijn om het slechte imago van bedrijventerreinen te herstellen.

2.1.2. Type bedrijventerreinen

De kenmerken van de voorraad van bedrijventerreinen verschillen door de jaren. Louw et al. (2009) beschrijven bedrijventerreinen die verschillen in kenmerken aan de hand van vier generaties (tabel 2). Zo zijn de allereerste bedrijventerreinen ontwikkeld op basis van economisch-geografische theorieën. De latere bedrijventerreinen zijn ontwikkeld voor geplande locaties, zoals aan de rand van steden of goed bereikbare wegen.

Ouderdomstypen	Dateert uit	Gekenmerkt door
Eerste generatie	voor 1910	<i>Vanaf het begin van de industrialisatie. Grote individuele fabriekscomplexen. Vele terreinen hebben een functieverandering ondergaan.</i>
Tweede generatie	1910-1940	<i>Veelal ontwikkeld aan de rand van vooroorlogse wijken. Zijn planmatig ontwikkeld, ontsluiting gericht op spoor- en waterwegen. Veel leegstaande terreinen hierdoor.</i>
Derde generatie	1950-1980	<i>Zijn ontwikkeld aan de rand van '50-'80 woonwijken, ontsluiting gericht op wegennet. Zijn multimodaal ontsloten. Leegstand van bedrijfspanden.</i>
Vierde generatie	na 1980	<i>Zijn ontwikkeld aan de rand van snelwegen en stedelijke gebieden. Veel kleinere bedrijven, grote terreinen.</i>

Tabel 2. Voorraad naar ouderdom. Bedrijventerreinen zijn te typeren naar vier generaties (Louw et al., 2009).

De verouderingsproblematiek is afhankelijk van de locatiefactoren van een dergelijk terrein en niet alleen van de leeftijd van het bedrijventerrein (Pellenbarg, 2002). Bedrijventerreinen zijn daarom te categoriseren op basis van een verandering van locatiefactoren, waarin zich twee verschuivingen voor hebben gedaan. De eerste verschuiving is die van primaire locatie- en vestigingsfactoren (zoals transport- en arbeidskosten) naar secundaire factoren (zoals de nabijheid van de afzetmarkt en agglomeratievoordelen). De tweede verschuiving heeft betrekking op het huidige vernieuwde beleid van de bedrijventerreinplanning, welke tot stand is gekomen door tertiaire factoren, zoals de invloed van de overheid op de leefkwaliteit en mentaliteit van mensen.

Het IBIS hanteert een typologie op basis van de samenstelling van de bedrijven op een bedrijventerrein (tabel 3). Volgens Louw et al. (2009) zijn de typologieën ontstaan door de relatie tussen de typen bedrijvigheid en de locatiefactoren. Zij stellen: “...de veronderstelling is dat bedrijven uit dezelfde bedrijfsklassen vergelijkbare locatie-eisen hebben” (p. 67). Deze typologieën zijn gebaseerd op locatiefactoren als de geografische ligging, ontsluiting op het vaar- en wegennet inclusief het openbaar vervoer, de kwaliteit van de fysieke omgeving en toegelaten bedrijven. Echter, in de praktijk bevatten bedrijventerreinen criteria van verschillende typologieën, waardoor er vaak een overlap is tussen de verschillende samenstellingen.

Samenstellingstypen	Gekenmerkt door
Zware industrieterreinen	<i>Vestiging van zwaar milieuhinderlijke bedrijven (hindercat. 5)</i>
Zeehaventerreinen	<i>Grootschalig met laad- en loskades aan diep water.</i>
Gemengde terreinen	<i>Reguliere bedrijventerreinen (hindercat. 1,2,3,4)</i>
Hoogwaardige terreinen	<i>Hoogwaardige productieactiviteiten en R&D. Vergelijkbaar met kantorenlocaties.</i>
Distributieparks	<i>Gericht op transport-, distributie-, en groothandelsbedrijven.</i>

Tabel 3. Voorraad naar samenstelling. Bedrijven zijn te typeren naar vijf soorten samenstellingen van thematische invulling (IBIS in Louw et al., 2009).

Het verschil in thematische invulling tussen gemengde-, hoogwaardige- en distributieparks en terreinen is moeilijk op te merken. De bedrijvigheid bij hoogwaardige terreinen is vaak verbonden aan kantoren, waarbij gemengde terreinen meer een clustering zijn van verschillende bedrijvigheden. Een alternatieve manier van het categoriseren is de samenstelling naar werkgelegenheid in sectoren. Hier ligt de focus meer op de uitgevoerde bedrijvigheid. In een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving onderzoeken Weterings, Knoben en Amsterdam (2008) de werkgelegenheid op bedrijventerrein in Nederland. In dit rapport worden de bedrijventerreinen gecategoriseerd naar industrieterreinen, logistieke terreinen, consumentendienstenterreinen, zakelijke dienstenterreinen, overheidsterreinen en gemengde terreinen.

Binnen de beleidsmatige literatuur over veroudering is de typologie naar verschijningsvorm van bedrijventerreinen veel voorkomend. Adviesbureau Stec Groep (2009) pleit voor een marktgerichte bedrijventerreinentypologie omdat het aansluit bij de wensen van bedrijven en bij de manier waarop bedrijventerreinen ontwikkeld en ingericht moeten worden. Zo komen drie typen bedrijventerreinen naar voren, waarop de wens naar dit type verschijningsvorm is ingedeeld (tabel 4).

Type naar verschijningsvorm	Gekenmerkt door
Hoogwaardige kwaliteit	<i>Locaties waar bovengemiddeld aandacht is besteed aan zowel pand- als stedenbouwkundige vormgeving, hiervoor worden extra huisvestingslasten door hoogwaardige uitstraling gerekend. Beslaat 5 à 10% van de bedrijfsruimtevrage.</i>
Gemiddelde kwaliteit (modern)	<i>Locaties waarvan de stedenbouwkundige vormgeving van het terrein en de architectuur van het pand functioneel is. Beslaat 50 à 75% van de bedrijfsruimtevrage.</i>
Functionele kwaliteit	<i>Locaties waar de uitstraling van het pand er nauwelijks toe doet, de huisvestingslasten moeten zo laag mogelijk zijn. Beslaat 20 à 25% van de bedrijfsruimtevrage.</i>

Tabel 4. Voorraad naar verschijningsvorm. Vanuit een marktgerichte benadering zijn bedrijventerreinen te onderscheiden naar drie typen verschijningsvormen (Stec Groep, 2009).

Vergelijkbaar met de marktgerichte typologie naar verschijningsvorm is de typologie van Van Dinteren (2010). Hij constateert een grote variatie in de verschijningsvormen van bedrijventerreinen. Door scores te geven aan indicatoren op ruimtelijke kwaliteit, mobiliteit, ruimtegebruik en milieu schetst hij drie kwaliteitsniveaus; functioneel, modern en hoogwaardig. Waarbij de verschijningsvorm van kwaliteit het laagst is op functionele terreinen en het hoogst op hoogwaardige terreinen. Een voordeel van deze categorisatie is dat de gegeven scores goed te interpreteren zijn naar een wenselijke aanpak. Valt een terrein onder een lage score, dan is er een aanleiding om de kwaliteit van een terrein te verbeteren.

Het is voor de veroudering van belang met welk oog een bedrijventerrein is ontwikkeld. Verschillende verdienmodellen hebben belangrijke consequenties voor het ontwerp en daarmee de veroudering van bedrijventerreinen (Van der Krabben et al., 2015). Het type model is afhankelijk van de wensen van de ontwikkelaar, de vraag naar een type bedrijventerreinen, de vastgoedprijzen en wetten. Een bedrijventerrein kan ontwikkeld worden door één ontwikkelaar die zowel de gebouwen en de grond ontwikkeld, maar ook door ondernemers die ieder een eigen gebouw ontwikkelen. Daarbij is de exploitatie van de grond en het gebouw van belang; een koper of belegger heeft een grotere financiële drijfveer om de kwaliteit hoog te houden dan een huurder. Terreinen ontwikkeld door één grondexploitant die ook de gebouwen ontwikkeld zijn vaak van een hogere aanvangskwaliteit door een architectonische eenheid. Dit geldt ook voor het beheer van het terrein, wanneer deze in handen is van één belegger dan is deze robuuster tegen veroudering door de hogere financiële drijfveer. Echter, deze terreinen zijn vaak het duurste in huisvesting van bedrijven.

Op basis van de literatuur kan geconcludeerd worden dat de locatiefactoren van een terrein, de thematische invulling of de opzet van bedrijventerreinen sterk van invloed zijn op de veroudering. De leeftijd van een terrein is niet een indicatie voor veroudering, al is deze wel een indicatie voor de locatiefactoren (Louw et al., 2009). De thematische invulling van een terrein is belangrijk voor veroudering mocht de samenstelling van werkgelegenheid wijzigen (Weterings, Knobben, Amsterdam, 2008). Bovendien is het exploitatieplan van een terrein belangrijk voor de aanvangskwaliteit (Van der Krabben et al., 2015). Bedrijventerreinen ontwikkeld door één grondexploitant die ook de gebouwen ontwikkeld zijn vaak van een hoge aanvangskwaliteit en zijn vaak robuuster tegen veroudering omdat de financiële drijfveer hoog is om de kwaliteit van een terrein te behouden. Tot slot is de kwaliteit van een terrein een indicatie voor de verschijningsvorm. Het geven van scores aan de kwaliteit van een terrein om deze te typeren kan handvaten bieden voor de besluitvorming omtrent het aanpakken van de veroudering (Van Dinteren, 2010).

2.2. Bedrijventerreinplanning

Zoals al gesteld in paragraaf 1.1. is het bedrijventerreinoffensief van de afgelopen decennia ten einde gekomen. De gemaakte afspraken over de planningsopgave hoeven niet nageleefd te worden, maar de sturingsfilosofieën van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 (Ministerie VROM, 2009) en de in 2004 aangestelde Nota Ruimte zijn nog wel van kracht. In deze paragraaf wordt ingegaan op de bedrijventerreinplanning zoals deze is georganiseerd tijdens het bedrijventerreinoffensief.

Het nationale bedrijventerreinenbeleid is gericht op de behoefteraming, ruimtelijke planningsopgave, planning en planologische realisatie en uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen, de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en de monitoring van de kwaliteit van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen (Ministerie VROM, 2009). Dit houdt in dat de planning van bedrijventerreinen gecoördineerd wordt op basis van de ruimtelijke planningsopgave, die de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen weerspiegelt. De planning is de vertaling van deze ruimtelijke planningsopgave naar concrete locaties samen met het aanwijzen van locaties die worden geherstructureerd. Hierbij is het uitgangspunt dat ieder terrein aan een basiskwaliteit moet voldoen en deze zowel economisch als ruimtelijk toekomstbestendig moet zijn. Het aanbod van bedrijventerreinen moet daarnaast voldoen aan de ruimtelijke kwaliteitseisen van de bedrijven en de omgeving. De sturingsfilosofie van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is daarmee vergelijkbaar met de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte 2004 (Olden, 2010). Hierin wordt gesteld dat de nationale overheid verantwoordelijk is voor het beleidsmatige kader. Binnen het kader speelt

de planning en de nationale raming van deze opgave af. De provincies zijn regisseurs in het intergemeentelijke bedrijventerreinenbeleid. Zij stellen provinciale beleidskaders vast in structuurvisies en hanteren de Wet ruimtelijke ordening. De gemeenten hebben de rol van initiator. Zij stellen het intergemeentelijk bedrijventerreinenbeleid op binnen de gestelde kaders en voeren deze uit. Het bedrijventerreinbeleid in Nederland is, op basis van taken en rollen op verschillende bestuursniveaus, samengevat door Olden (2010, p. 25) (tabel 5).

Nationale overheid schept kader	
1.	<i>De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Economische Zaken werken het beleid gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik uit.</i>
2.	<i>De ministeries van VROM en Economische Zaken baseren de nationale planningsopgave op de beleidsdoelstellingen zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik.</i>
Provincies voeren de regie	
3.	<i>Provincies vertalen de nationale planningsopgave in een structuurvisie, waarin zij de strategische reservering voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen afstemmen op de herstructureringsopgave.</i>
4.	<i>Provincies stimuleren het tot stand komen van regionale samenwerking bij de planning en bij de uitvoering van het bedrijventerreinenprogramma.</i>
5.	<i>Provincies maken gebruik van hun juridische bevoegdheden om ervoor te zorgen dat gemeentelijke bestemmingsplannen inzicht geven in de actuele vraag naar bedrijventerreinen, volgens het principe van de SER-ladder.</i>
Gemeenten realiseren in regionaal verband	
6.	<i>De samenwerkende gemeenten stellen een regionale bedrijventerreinvisie op, waarin de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen is afgestemd op de herstructureringsopgave, volgens het principe van de SER-ladder.</i>
7.	<i>Gemeenten baseren hun bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen op inzicht in de actuele vraag naar ruimte.</i>
8.	<i>Gemeenten baseren de herstructureringsopgave op een analyse van knelpunten en bijbehorende maatregelen.</i>
9.	<i>Gemeenten maken over de uitvoering van het bedrijventerreinenprogramma in regionaal verband bindende afspraken.</i>

Tabel 5. Rolverdeling en taken bedrijventerreinplanning. De sturingsfilosofie van verschillende bestuursniveaus (Convenant 2010-2020 in Olden, 2010).

Ondanks deze sturingsfilosofie is het moeilijk een landelijk dekkend beeld te schetsen van de problematiek op verouderde bedrijventerreinen (THB, 2008; Louw et al., 2009). Olden (2010) concludeert dat de gesignaleerde overheidsfalen mede het gevolg zijn van een zwakke onderbouwing van het bedrijventerreinenbeleid in Nederland. Het beleid is namelijk gebaseerd op de ramingen van de 'Bedrijfslocatiemonitor' (BLM), welke de doelstellingen van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik niet vertaald naar een kwantitatieve planningsopgave. Daarmee sluit de planningsopgave niet aan bij het beoogde beleid en concludeert hij dat de besluitvorming over nieuwe terreinen niet aansluit bij het beoogde beleid van een zorgvuldige planning. Daarnaast stelt Olden (2010) dat de herstructureringsopgave zwak is onderbouwd, doordat de opgave is gebaseerd op globale ramingen en niet op grondige analyses van regio-specifieke knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen. Hij stelt dat deze zwakke empirische basis daarom versterkt moet worden door meer onderzoek te doen op regionaal en provinciaal niveau. De planningsopgave moet gericht worden op de herstructurering van bedrijventerreinen en niet op de aanleg van nieuwe locaties.

Ten gevolge van deze bevindingen stelt Olden (2010) dat een beter uitgangspunt voor het bedrijventerreinenbeleid een bottom-up benadering betreft. Op lokaal niveau zal een marktonderzoek een betere basis geven voor het gemeentelijke beleid door de kansen en knelpunten van vastgoed, en de wensen en eisen van de gebruikers in kaart te brengen. Daarbij

moeten de regio-specifieke knelpunten op bestaande bedrijventerreinen en de oplossingen in kaart worden gebracht. Onderzoek over veroudering op provinciaal niveau is essentieel om de integrale regionale bedrijventerreinenprogramma's te onderbouwen. Ook volgens Van der Krabben et al. (2015) moet de huidige ruimtelijke top-downplanning plaats maken voor een bottom-up beleid. Niet de visie, maar de strategie is leidend om een gebied functioneel aan te passen aan de wensen en de eisen van tijd. Het faciliteren van individuele bedrijven moet centraal staan, in plaats van de planvorming van gehele bedrijventerreinen.

Als reactie op het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 zijn verschillende provinciale herstructureringsprogramma's opgesteld. Ook is de SER-ladder vervangen door de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Dit instrument moet de motivatie bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten onderbouwen, zodat een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming plaats vindt voor het optimaal benutten van de ruimte (Ministerie IenM, 2012). Er is echter kritiek op de ladder: In de toelichting van de ladder wordt geen eis gesteld aan regionaal marktonderzoek zoals Olden (2010) bepleitte voor de SER-ladder. Bovendien verwijst de nieuwe ladder naar de BLM-ramingsmethodiek waarmee een overaanbod van bedrijventerreinen in de hand wordt geholpen. De raming geeft geen betrouwbaar beeld van de vraag naar terreinen omdat de relatie tussen werkgelegenheid en de vraag naar bedrijventerreinen is minder sterk is dan gedacht (Van der Krabben et al., 2015). De vraag naar bedrijventerreinen kan niet voorspeld worden door de groei van werkgelegenheid (Beckers & Schuur, 2015). Een laatste punt van kritiek is dat de ladder voor duurzame verstedelijking te veel de nadruk legt op de uitbreidingsvraag van bedrijventerreinen en niet zo zeer op de vervangingsvraag. Juist voor veroudering is de vervangingsvraag interessant, aangezien deze voort komt uit het onttrekken van bedrijventerreinen uit de markt wanneer deze in onbruik zijn geraakt door veroudering of zijn getransformeerd (Olden in Van der Krabben et al., 2015).

Veroudering lijkt ondanks de grote aandacht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik onderbelicht in de bedrijventerreinenplanning. De planning van bedrijventerreinen is gebaseerd op de globale BLM-ramingen. Ook behoudt het een focus op de uitbreidingsvraag, waar de provincie en de gemeente haar bedrijventerreinenbeleid op baseren. Voor de aanpak van veroudering moet provinciaal en regionaal onderzoek de herstructureringsopgave onderbouwen. Een nationale raming is niet afdoende.

2.3. Beleidsevaluatie in de bedrijventerreinplanning

Als onderzoek gedaan wordt naar de verouderingsproblematiek dan is dit vaak op basis van nationale ramingen, provinciale inventarisaties, gemeentelijke opgaven en afspraken. De aard van veroudering wordt nauwelijks onderzocht (Olden, 2010). Daarentegen zijn vele studies gedaan naar het vaststellen van de effectiviteit van een stedelijk vernieuwingsbeleid op een bepaald gebied. Alexander (2009) stelt dat de evaluatie van planningsbeleid op drie wijzen benaderd kan worden; door een conformiteit-, prestatie- en utiliteitsbenadering. De conformiteitsbenadering is een evaluatie van de impact van de gestelde doelen op de uitkomst van een beleid. Bij een prestatiebenadering wordt de bruikbaarheid van een beleid op de besluitvorming getoetst. De utiliteitsbenadering wordt van te voren gebruikt om de uitkomsten van een beleid te schatten. De besluitvorming wordt hierbij gesteld als: *“Door de actoren gevormde besluit tot actie of tot beïnvloeding van andere actoren of organisaties”* (Alexander & Faludi in He, 2015, p. 91).

De meeste evaluaties naar de effectiviteit van een stedelijk vernieuwingsbeleid op een bepaald gebied zijn op basis van de conformiteitsbenadering. Deze is dan ook veelvoorkomend bij het bedrijventerreinenbeleid, waar in het specifiek de effectiviteit van een interventie op een locatie wordt getoetst. Zo evalueren Ploegmakers en Beckers (2012) de conformiteit van het herstructureringsbeleid van bedrijventerreinen door te toetsen of de gestelde doelen in de ruimtelijke onderbouwingen van masterplannen zijn behaald. Uit hun resultaten blijkt dat de gestelde doelen nauwelijks behaald worden na een herstructurering. Het onderzoek van Beekmans et al. (2015) uit de introductie is ook een evaluatie gebaseerd op de conformiteitsbenadering. Door indicatoren op economische prestaties te toetsen voor en na een herstructurering tonen zij aan dat er geen verbetering is in de economische prestaties van bedrijventerreinen. Daarmee evalueren zij de conformiteit van het stedelijke vernieuwingsbeleid op bedrijventerreinen.

Prestatie-evaluaties van het bedrijventerreinenbeleid zijn daarentegen schaarser. Deze gaan voornamelijk over specifieke problemen in het beleid welke deels de verouderings- en herstructureringsproblematiek verklaren. Zo wordt in het eerder genoemde onderzoek van Olden (2010) niet het effect van het bedrijventerreinenbeleid getoetst. Deze is immers bekend; er is een overmaat aan bouwrijpe grond gerealiseerd. Hij evalueert de onderbouwing van de probleemformulering en het beleidsinzet van het nationale, provinciale en regionale bedrijventerreinenbeleid. Door de planningspraktijk te analyseren op basis van beleidsdocumenten en interviews met sleutelpersonen toont hij aan dat het voorwaardenscheppende beleid heeft geleid tot overheidsfalen. Ondanks dat op alle bestuursniveaus de noodzaak van herstructurering wordt benadrukt, blijft de planning gericht op uitbreiding. Een ander voorbeeld van een prestatie-evaluatief onderzoek is het proefschrift van Bugge (2013). Hierin wordt geëvalueerd op het proces van herstructurering en niet de uiteindelijk gerealiseerde kwaliteit. Hiermee wenst hij de doorlooptijd van herstructureringen te verkorten. Hij onderzoekt de invloed van actoren in het herstructureringsproces door focusgroep sessies te organiseren, waarmee hij aantoont dat het gebruik van een beslissingsondersteunend model, gebaseerd op procesmanagement principes, het herstructureringsproces kan versnellen.

2.4. Evalueren van een regionaal bedrijventerreinenbeleid

De benadering van de wijze waarop een plan geëvalueerd moet worden hangt af van het type plan (Alexander, 2009; He, 2015). In een eerder onderzoek stelt Faludi (2000) dat over het algemeen twee typen plannen zijn te onderscheiden; een project georiënteerd en een strategisch plan. Een plan is strategisch als de interactie tussen het plan en het object een continu proces is met een open uitkomst. Een project georiënteerd plan heeft een gelimiteerde interactie en vaak een gesloten uitkomst. Het regionale bedrijventerreinenbeleid kan daarom gezien worden als een strategisch plan. In deze paragraaf worden handvaten gegeven voor het evalueren van de omgang van beleidsmakers met verouderingsprocessen en oplossingsrichtingen binnen het regionaal bedrijventerreinenbeleid.

He (2015) stelt dat een conformiteitsbenadering geschikt is voor de evaluatie van de implementatie van een project georiënteerd plan, waarbij de gestelde output getoetst wordt. De implementatie van een projectplan richt zich op de gestelde doelen, welke vervolgens vertaald worden naar een interventie. Hierbij wordt aangenomen dat de implementatie en formulering van de doelen via een zo rationeel mogelijk proces verlopen. De prestatiebenadering is daarentegen geschikt voor het evalueren van de implementatie van strategische plannen. De implementatie van een strategisch

plan richt zich op het proces van besluitvorming door interactie en communicatie tussen actoren, waarbij de doelen en acties worden afgesproken (tabel 6).

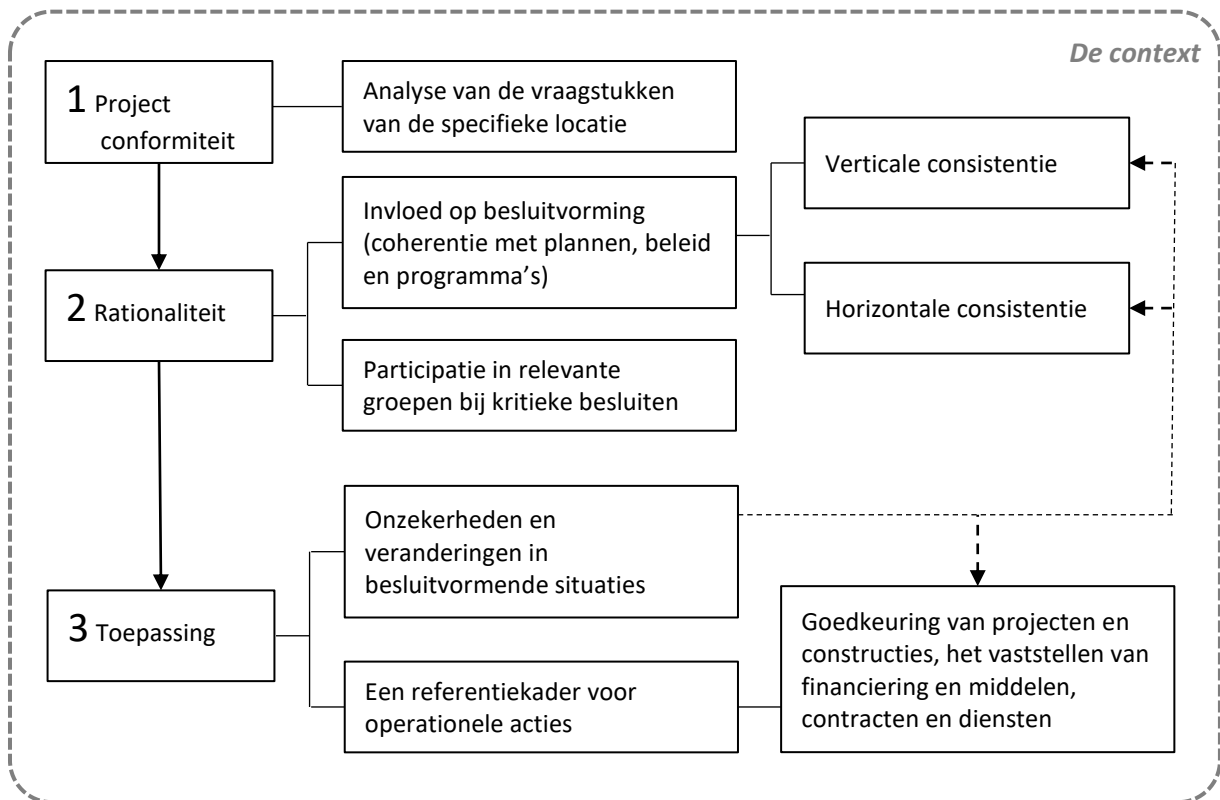
Conformiteitsbenadering	Prestatiebenadering
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Project georiënteerde plannen</i> • <i>Toetst de link tussen plan en actie</i> • <i>Toetsen of de interventie overeenkomt met de gestelde doelen</i> • <i>Rationeel planningsproces</i> • <i>Kwantitatief en kwalitatief getoetst</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Strategische plannen</i> • <i>Toetst het proces van plan naar actie</i> • <i>Gebruikt in het besluitvormingsproces, de overeenkomst is minder van belang</i> • <i>Onzekerheid en flexibiliteit</i> • <i>Kwalitatief getoetst</i>

Tabel 6. Evaluatiebenaderingen voor plannen. Een prestatiebenadering past bij een strategisch plan (He, 2015).

Volgens de principes van He (2015) past een prestatiebenadering bij het evalueren van de implementatie van een strategisch plan, zoals het regionaal bedrijventerreinenbeleid. Strategische plannen zijn bedoeld om richting te geven aan de besluitvorming van beleidsmakers. Voor het evalueren op basis van een prestatiegerichte analyse is het nodig om de besluitvormende situaties te deconstrueren in verschillende elementen welke voortkomen uit plannen en/of de ervaring van besluitmakers (Faludi, 2000).

Alexander en Faludi (1989) stellen als eerste een model op voor een prestatiegerichte analyse van de implementatie van beleid, namelijk het Policyplan/Program-Implementation-Process model (PIIP Model). Het PIIP model evalueert de toepassing van een strategisch plan door deze positief, neutraal of negatief te laten scoren op basis van vier vragen: (1) In hoeverre is de uitkomst van het plan conform het gestelde doel? (2) Is het implementatieproces rationeel? (3) In welke mate heeft het toepassen van het plan de besluitvorming beïnvloed? (4) Is de strategie als optimaal beoordeeld voorafgaande (*Ex ante*) en achteraf (*Post ante*) de implementatie? Als het model gevolgd wordt, dan toont deze aan of de besluitvorming van een beleidsmaker beïnvloed is door het beleidsplan, of de gestelde acties conform het plan zijn, of de besluitvorming rationeel is geweest en of actoren het plan gebruiken om hun keuzes te beïnvloeden (Alexander & Faludi, 1989). Met andere woorden, het PIIP evalueert in welke mate een strategisch plan de besluitvorming van een beleidsmaker heeft beïnvloed. Echter, volgens He (2015) is het PIIP model niet direct toepasbaar op ieder onderzoek. De context en het doel van een onderzoek vaak te veel verschillen voor prestatie-gebaseerde evaluaties.

He (2015) gebruikt daarom het prestatiegerichte analytisch raamwerk om de besluitvorming van de implementatie van een plan te evalueren (figuur 1). Het is gebaseerd op de criteria van het PIIP model, maar laat de criteria '*Optimality ex ante*' en '*Optimality ex post*' achterwege, omdat het model zich uitsluitend richt op de besluitvorming en de invloed van actoren op het beleidsplan. Het model richt zich niet op het evalueren van de optimalisatie van een plan, zoals bij een conformiteitsbenadering van projectplanning gebeurt. Daarom analyseert He (2015) de prestatie van een beleidsplan op drie stappen; (1) *project conformiteit*, (2) *rationaliteit* en (3) *toepassing*.



Figuur 1. De prestatie van een strategisch plan kan geëvalueerd worden aan de hand van drie stappen (He, 2015).

De eerste stap richt zich op de conformiteit tussen het plan en de stedelijke ontwikkelingen door het analyseren van de vraagstukken op de specifieke locaties. De tweede stap evalueert de rationaliteit van de actor, door de invloed van het plan op het besluitvormingsproces en de besluitvormende acties van de actoren te analyseren. De besluitvorming dient coherent te zijn met andere plannen, beleid en programma's. Door de samenhang tussen het beleidsplan met de hiermee in verband staande plannen te analyseren op basis van verticale en horizontale consistentie kan geïnterpreteerd worden in welke mate de besluitvorming is beïnvloed (He, 2015). De verticale consistentie staat hier voor de uitwerking van het beleidsplan naar opeenvolgende plannen van lagere overheden. De horizontale consistentie bestaat uit de samenhang tussen het beleidsplan en andere invloedrijke plannen op hetzelfde overheidsniveau. De laatste stap, de toepassing van het beleidsplan, richt zich op het gebruik van het beleidsplan bij besluitvormende situaties. Deze stap evalueert onzekerheden en veranderingen in het besluitvormingsproces. Een referentiekader zal geanalyseerd moeten worden, bijvoorbeeld bij de goedkeuring en uitvoering van een project. Bij een veranderende context dient het plan continu geanalyseerd te worden op consistentie.

3. Veroudering en oplossingsrichtingen

3.1. Veroudering

Het oplossen van de problematiek van bedrijventerreinen, met name de verouderingsproblematiek, heeft de afgelopen decennia genoten van grote aandacht door het bedrijventerreinenoffensief. Desondanks blijkt veroudering een lastig, niet eenduidig begrip. Verschillende actoren kijken anders naar veroudering. Ondernemers kijken wellicht naar de effecten van veroudering op het bedrijfseconomisch functioneren, omwonenden kijken naar het overlast, en de gemeente kan spreken over veroudering wanneer een terrein niet past in de ruimtelijke structuur. Desondanks lijken bedrijventerreinen min of meer een vast proces te ondergaan, welke bekend staat als de levenscyclus van bedrijventerreinen (Louw et al., 2009; Olden, 2010). Naarmate het einde van een levenscyclus nadert, kunnen negatieve vervalspiralen optreden, welke in uitdrukking komen als de veroudering van bedrijventerrein. Veroudering is wellicht het beste toe te lichten aan de hand van de levenscyclus. Veroudering zal daarom toegelicht worden aan de hand van de definitie, maar ook aan de hand van de levenscyclus.

3.1.1. Definitie van veroudering

Ondanks dat het woord *veroudering* sterk tot de verbeelding spreekt is het lastig om precies vast te stellen wat veroudering inhoudt. Literatuur omtrent Nederlandse bedrijventerreinen is dan ook zeer eenduidig; veroudering is een moeilijk en slecht gedefinieerd begrip (Schuur, 2001; THB, 2008; Louw, 2009; Van der Krabben et al., 2015).

In het rapport 'Een structuur voor herstructurering' van het Centraal Planbureau scheidt Schuur (2001) een kader dat inzicht geeft in het proces van veroudering. Hierin komen verschillende definities naar voren. Veroudering is een proces dat een bedrijventerrein ondergaat voordat deze geclassificeerd is als verouderd (Schuur, 2001), en het proces dat voorafgaat aan een herstructurering (ETIN-adviseurs, 2003, in Schuur, 2001). De meest alomvattende definitie voor verouderde terreinen wordt door Pen en Hiethaar (in Schuur, 2001) gegeven:

“Een bedrijventerrein is verouderd als zich hier op ruimtelijk, infrastructureel, representatief, milieukundig, economisch en organisatorisch gebied elkaar versterkende problemen voordoen, die voortkomen uit de huidige eisen die aan moderne bedrijventerreinen en de ruimtelijke omgeving worden gesteld” (p. 10).

Veroudering is een multidimensionaal en normatief begrip, dat zich niet laat meten zonder de interpretatie van dit begrip te beperken (Schuur, 2001). Verschillende stakeholders in het verouderingsproces beoordelen veroudering anders. De alomvattendheid van het begrip is dan ook de reden waarom het begrip veroudering zich moeilijk laat definiëren. De bovengenoemde definitie van Pen en Hiethaar (in Schuur, 2001) weerspiegelt de waarde die zij geven aan de verschillende aspecten van de bedrijventerreinen.

De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008) beperkt deze normativiteit door de verschillende dimensies van veroudering te categoriseren. De THB (2008) stelt dan ook de meest gebruikte definitie vast, waar de veroudering van bedrijventerreinen uit bestaat:

“...in wisselende mate uit technische, economische, maatschappelijke of ruimtelijke veroudering, met als gevolg het economisch suboptimaal functioneren van de gevestigde

bedrijven, verpaupering of verrommeling van de omgeving, inefficiënt ruimtegebruik, een impuls voor de ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties en onveiligheid” (p.25).

Hoewel meerdere onderzoeken getracht hebben de alomvattendheid van het begrip te kaderen onderstellen Van der Krabben et al. (2015) dat veroudering nog steeds een vaag begrip is, mede doordat het moeilijk is te meten. Hierdoor is het zaak dat de veroudering van een terrein zo specifiek mogelijk wordt vast gesteld en waar nodig de definitie per case wordt gegeven.

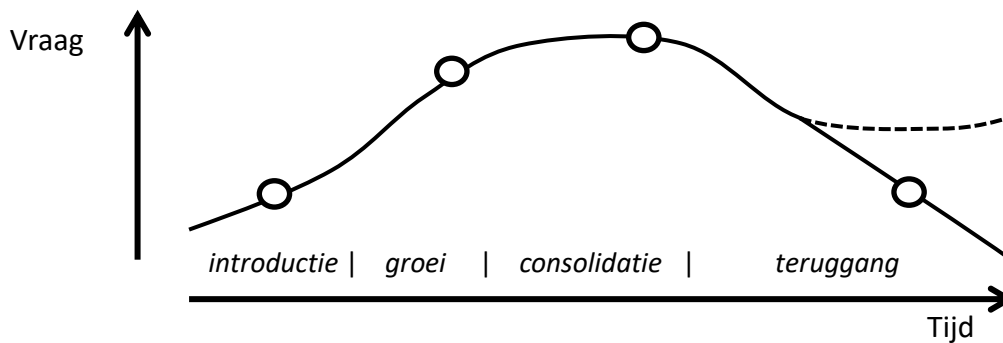
3.1.2. Veroudering volgens de levenscyclus

Bij de theorie van de productlevenscyclus wordt verondersteld dat bedrijventerreinen, net als ieder product, een bepaalde ontwikkeling tijdens de gehele levensduur ondergaan. Olden (2010) beschrijft de levenscyclus voor bedrijventerreinen als een vrije vertaling van het model van Vernon en collega's.

Louw et al. (2009) beschrijven aan de hand van de levenscyclus het verloop van bedrijventerreinen op basis van de fasen introductie, groei, consolidatie en teruggang (figuur 2). Het verloop verklaart gedeeltelijk de wijze waarop veroudering ontstaat en wordt beschreven aan de hand van clusters van evenementen die het verloop van bedrijventerreinen bepalen. Vaak is de problematiek die hieruit voortkomt cumulatief, soms ook afzonderlijk. De fase waarin een bedrijventerreinlocatie zich bevindt, komt in uitdrukking in de vraag naar deze locaties. Landelijk wordt niet bijgehouden in welke fase van de levenscyclus bedrijventerreinen zich bevinden (Louw et al., 2009; Olden, 2010). Desondanks is de levensfase waarin een bedrijventerrein zich bevindt een goede indicatie voor de mate van veroudering op een terrein. Meurs (2009) toont in haar masterthesis aan dat de leeftijd van een bedrijventerrein voor 38,2% de veroudering recht evenredig verklaart. Bij haar dynamische benadering, welke is gebaseerd op de verschillende fasen van de levenscyclus, wordt 80,8% van de veroudering verklaard.

Een bedrijventerrein wordt gedurende de hele levenscyclus beïnvloed door verschillende interventies. Volgens Bugge (2013) zijn deze interventies in te delen in twee groepen. De eerste groep bestaat uit een actieve houding van integrale interventies om de prestaties van een terrein te verbeteren, ook wel een herstructurering genoemd. De tweede groep bestaat uit verschillende acties van individuele bedrijven die de prestaties van bedrijventerreinen positief of negatief beïnvloeden. Het verloop van bedrijventerreinen door de levenscyclus wordt voornamelijk beïnvloed door de tweede groep. De eerste groep van interventies, aangegeven in het model door een stippellijn, wordt in paragraaf 3.4 'Herstructurering van Bedrijventerreinen' in meer detail beschreven. Ook Stec Groep (2009) stelt dat bedrijventerreinen een levenscyclus bewandelen. Verschillend met de productlevenscyclus van Louw et al. (2009) is dat Stec Groep de veroudering van bedrijventerreinen uitdrukt in de kwaliteit van een bedrijventerrein. Bovendien deelt Stec Groep de negatieve spiraal op in drie fasen, welke zijn gebaseerd op de slagingskans van het herstructureren. Ook het model van Stec Groep wordt in paragraaf 3.4 beschreven.

Levenscyclus bedrijventerreinen



Figuur 2. Het verloop van bedrijventerreinen verklaart gedeeltelijk het ontstaan van de verouderingsprocessen (Louw et al., 2009).

Volgens Louw et al. (2009) bevindt een bedrijventerrein zich in de fasen introductie en groei, wanneer deze net is opgeleverd. Nieuwe bedrijven stromen in op deze terreinen, wat betekent dat de werkgelegenheid groeit omdat vooral groeiende bedrijven zich vestigen op nieuwe terreinen. De aanvangskwaliteit bij oplevering is van belang voor het verdere verloop van het terrein. Wanneer de focus van de bedrijventerreinplanning ligt op de uitgifte van kavels zal het terrein sneller versnipperen, wat het beheer hiervan bemoeilijkt. Doordat gemeenten de vraag naar terreinen willen accommoderen en bedrijven willen werven voor groeiende regionale werkgelegenheid, ontwikkelen gemeenten vaak terreinen van lage aanvangskwaliteit om de kosten te drukken. Wanneer nieuwe bedrijventerreinen van hogere kwaliteit op de markt komen zal een versnelde veroudering ontstaan op de gevestigde terreinen. Deze nieuwe terreinen zijn daarmee een belangrijke veroorzaker van relatieve veroudering. Daarnaast kan een hoge aanvangskwaliteit er toe leiden dat ruimtelijke veroudering minder van invloed is op het verloop van een terrein (Louw et al., 2009).

Wanneer de groei van een terrein is gestabiliseerd bevindt deze zich in consolidatie. Het terrein is volgroeid, maar ook de bedrijven die gevestigd zijn op deze terreinen zijn volgroeid. De eerste ondernemers vertrekken naar nieuwe terreinen en anderen nemen hun plaats in, ook wel genoemd als doorstroming of marginalisatie (Louw & Bontekoning, 2007). Bedrijven die het goed doen verhuizen, vervolgens komen daarvoor marginale bedrijven in de plaats, waardoor marginalisatie van het gehele terrein voordoet. Louw et al. (2009) beschrijven dat veroudering hier het eerst aan het licht komt. In het bijzonder zijn achterstallig onderhoud, verwilderd groen en de teruglopende kwaliteit van verharding de boosdoeners. De kwaliteit van het terrein wordt minder aan het einde van deze fase. Door relatief eenvoudige ingrepen is het mogelijk de kwaliteit van het terrein weer te verhogen. Blijven deze ingrepen uit, dan zal de aantrekkingskracht van bedrijventerreinen in deze fase verder afnemen (Louw et al., 2009).

Als er niet is ingegrepen dan bevindt een terrein zich in de fase van teruggang. Relatief eenvoudige ingrepen voldoen dan niet om de problematiek aan te pakken. Bedrijven vertrekken omdat het terrein niet meer voldoet aan de eisen. De vraag naar deze soort terreinen neemt af, waardoor de prijzen in de vastgoedmarkt dalen. Door de lage prijzen worden laagwaardige activiteiten

aangetrokken, tot het moment dat een terrein zelfs niet meer voldoet aan de wensen van ondernemers van laagwaardige activiteiten. Het terrein bevindt zich in een vervalspiraal: “... een zichzelf versterkende negatieve ontwikkeling, die uiteindelijk leidt tot verpaupering van het terrein. Braakliggende kavels en leegstaande bedrijfspanden bepalen het beeld” (Louw et al., 2009, p. 144).

Het moment dat een bedrijventerrein als verouderd bestempeld wordt, is niet toegelicht in de beschrijving van Louw et al. (2009). Schuur (2001) beschrijft deze als; “het moment waarop de problematiek als te groot wordt beschouwd” (p. 33). Dit moment is echter bij ieder bedrijventerrein anders, deze is namelijk afhankelijk van de verschillende oorzaken: Het kan zijn dat de (productie)structuur van het terrein zich niet meer leent om bedrijvigheid te voeren, of dat de omgeving de bedrijvigheid als ongewenst ervaart. De regionale economie kan hierbij ook een rol spelen, doordat deze zich kan vertalen naar een ruimtedruk zodat alternatieve functies als betere optie beschouwd worden (Schuur, 2001). De functie als werklocatie kan dan in het geding zijn. Deze (hoofd)oorzaken van veroudering zijn onderverdeeld in verschillende verouderingsprocessen.

3.2. Verouderingsprocessen

Schuur (2001) stelt dat het verouderingsproces, ondanks dat het proces complex is en niet lineair, geleidelijk verloopt. Er zijn verschillende oorzaken van verouderingsprocessen (Louw et al., 2009). Bovendien heeft elke vorm van veroudering een andere aanpak en ligt het initiatief van de aanpak bij andere partijen (Schuur in Van der Krabben et al., 2015). De aanpak wordt bepaald door het type veroudering, de lokale marktomstandigheden en de regionale ruimtevraag (Arcadis, 2013). Daarom is het vaststellen hoe verouderingsproblemen tot stand komen – het besluit of het terrein al dan niet verouderd is – van belang om een passen beleid te ontwerpen.

In de internationale wetenschappelijke literatuur zijn de verval- en verouderingstheorieën van industrie- en bedrijventerreinen onderbelicht, daartegenover wordt in de Nederlandse beleidsmatige literatuur veelvuldig gerefereerd naar de verschillende verouderingstyperingen van deze terreinen. Al blijken deze typeringen ook niet eenduidig te zijn. Opvallend is dat in het Convenant 2010-2020 niet wordt gesproken over de verschillende verouderingstypen. Wel wordt gesteld dat veroudering tegengegaan moet worden door duurzaam beheer en onderhoud, om daarmee de toekomstvastheid en de kwaliteit van terreinen te borgen.

De verschillende verouderingstypen worden in de praktijk ook niet altijd onderscheiden. Traa en Knobben (2009) stellen dat zowel Stec Groep als Buck Consultants International (BCI) – twee leidende adviesbureaus op het gebied van veroudering – geen onderscheid maken tussen verouderingsprocessen. Hierbij geeft BCI (in Traa & Knobben, 2009) de volgende redenering voor het niet onderscheiden van de verschillende processen:

“Enerzijds omdat op vrijwel elk terrein meerdere typen van veroudering aan de orde zijn en anderzijds omdat de praktijk heeft uitgewezen dat er vrijwel geen directe relatie te leggen is tussen het type veroudering en het type herstructurering dat dan aan de orde is” (p. 21).

Op deze verouderingsprocessen wordt dieper in gegaan door de veroudering zowel binnen wetenschappelijke als beleidsmatige literatuur toe te lichten. Allereerst wordt in subparagraaf 3.2.1 ‘Stedelijk verval en verouderend vastgoed’ de veroudering toegelicht en vergeleken in het perspectief van wetenschappelijke literatuur. Vervolgens wordt in subparagraaf 3.2.2

'Verouderingstypen van werklocaties' de verouderingsprocessen toegelicht aan de hand van beleidsmatige literatuur.

3.2.1. Verval en verouderend vastgoed

De laatste drie decennia zijn stedelijk verval en de stedelijke vernieuwing onderwerpen die vaak terug komen in beleidsrapporten en academische studies, voornamelijk wanneer het down- en upgraden van wijken betreft. De focus van het verklaren van stedelijk verval en zijn vervaltheorieën ligt vaak op residentiële wijken. Industrie- en bedrijventerreinen zijn nauwelijks het onderwerp van studie (Beekmans et al., 2012). Hetgeen Korteweg (2002) ook concludeert voor de veroudering van vastgoed. Verouderingstheorieën hebben vaak betrekking op woningen en woongebieden en zijn daarom niet zonder meer op kantoorpanden toe te passen. Daarentegen is de veroudering van industrie- en bedrijventerreinen wel vergelijkbaar met de veroudering van vastgoed (Louw et al., 2009; Beekmans et al., 2012).

Zo trachten Priemus en Prak (1986) het verval van naoorlogse huizen te verklaren aan de hand van een model, welke stelt dat een gebied in verschillende vervalspiralen beland. Dit zijn sociale vervalspiralen, economische vervalspiralen en technische vervalspiralen. Net als Schuur (2001) stellen Priemus en Prak (1986) dat verschillende vervalspiralen een verschillende aanpak nodig hebben. Galster (2010) is evenzeer opzoek naar de verklaring van stedelijk verval. Hij zoekt een verklaring in de causale verbanden van de invloed van de stedelijke omgeving op zijn inwoners. Hij beschrijft dat het effect van de ruimte op zijn inwoners te verklaren is in vier algemene mechanismen; sociaal-interactieve mechanismen, mechanismen van de bebouwde en niet bebouwde omgeving, geografische mechanismen en institutionele mechanismen. Deze mechanismen zijn wellicht interessant voor bedrijventerreinen met een grote mate van residentiële huisvesting, echter verklaren deze mechanismen niet een stedelijk verval van een gebied met de functie van bedrijventerrein. Conway en Konvitz (2000) halen lessen uit de deprivatie van stedelijke gebieden, waarbij ook zij de focus leggen op de invloed van negatieve socio-economische vervalspiralen van gebieden op zijn inwoners. Couch, Sykes en Börstinghaus (2012) geven een overzicht van 30 jaar stedelijke vernieuwing in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Aan de hand van dit overzicht concluderen Couch et al. (2012) dat een Europees model van stedelijke vernieuwing moeilijk identificeerbaar is, maar dat deze landen allen een sociale focus in beleid hebben. Stedelijk verval beschermt voornamelijk sociale groepen tegen marginalisatie. Ook in de literatuur waarin het bedrijventerreinenbeleid op internationale schaal wordt vergeleken, zijn de vervalspiralen en de verouderingsprocessen onderbelicht. Gorter en Olden (2007) vergelijken het bedrijventerreinenbeleid in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Zij constateren een verouderingsproblematiek en stellen dat de verschillende landen actief bedrijventerreinen herstructureren, echter gaan Gorter en Olden (2007) hierbij niet in op de toedracht van veroudering of vervalspiralen. De verklaring van vervalspiralen op industrie- en bedrijventerreinen blijven onderbelicht in de internationale wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur over stedelijk verval (Beekmans et al, 2012).

Beekmans et al. (2012) bepleiten dat de verklarende variabelen van stedelijk verval en vernieuwing niet relevant zijn wanneer deze worden toegepast op industrie- of bedrijventerrein, omdat deze voornamelijk gaan over sociale problemen in residentiële wijken. Bedrijventerreinen ondergaan desondanks een vergelijkbaar proces van verval, doordat het verval van onroerend goed objecten vergelijkbaar is met het verval van een stedelijk gebied zoals een bedrijventerrein. Er is een relatie

tussen gebiedsveroudering en de dalende waarde van vastgoed op bedrijventerreinen (Beekmans et al., 2012). Hierop stellen zij dat bedrijventerreinen, net als vastgoed twee vormen van veroudering ondergaan. Namelijk; ‘deterioration’ en ‘obsolescence’ (Mansfield in Beekmans et al., 2012). De auteurs hanteren de volgende definitie voor ‘deterioration’: *“Een absolute afname in bruikbaarheid door slijtage veroorzaakt door het gebruik en de elementen”* (Baum in Beekmans, 2012, p. 232). Een versimpelde definitie van ‘obsolescence’ is: *“Een veroudering wat veroorzaakt wordt door andere oorzaken dan tijd, hierin is veroudering veroorzaakt door externe factoren”* (Baxter in Beekmans, 2012, p. 231). Beekmans et al. (2012) vullen deze definitie aan met: *“Een fysieke afname uit een verandering aan de vraagzijde of aan de aanbodzijde van bezittingen.”* Hierop wordt geconcludeerd dat een verandering aan de vraagzijde en aanbodzijde van de markt de stedelijke veroudering veroorzaakt. De verandering aan de vraagzijde wordt veroorzaakt door een fysieke verandering en de verandering aan de aanbodzijde wordt veroorzaakt door een verandering in het gedrag van een maatschappij of een systeem. Beekmans et al. (2012) beschrijven daarnaast een aantal factoren die de ‘obsolescence’ in urbane gebieden veroorzaken; de veranderende condities (eigenschappen) van een gebied, hoe mensen deze veranderende condities waarnemen en de veranderende vraag naar (huidige en toekomstige) locatiefactoren. Vooral de veranderende vraag naar locatiefactoren (zoals de bereikbaarheid) is een factor dat de aantrekkelijkheid voor het vestigen op een bedrijventerrein schaadt en daarmee een versnelde veroudering kan veroorzaken.

Ook Korteweg (2002) concludeert dat een object verouderd door twee vormen:

“In de literatuur wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen veroudering die helemaal in het object zelf zit, waarbij verandering optreedt van de kenmerken van het object op zich, en veroudering die te maken heeft met de positie van het object ten opzichte van andere objecten en/of met de verandering van opvattingen van gebruikers” (p. 22).

Bovendien concludeert Korteweg (2002) dat er allesbehalve een eenheid is in het begrippenapparaat van verouderend vastgoed. Daarom stelt hij een systematische benadering op voor de typeringen van veroudering (figuur 3).

Benaderingen verouderend vastgoed				
		verandering eisen gebruikers		
		nee	ja	
verandering kenmerken object	relatief	pand	<i>relatieve veroudering pand</i>	<i>functionele veroudering pand</i>
		locatie	<i>relatieve veroudering locatie</i>	<i>functionele veroudering locatie</i>
	absoluut	locatie	<i>functionele veroudering locatie</i>	
		pand	<i>structurele veroudering pand</i>	

Figuur 3. Het begrippenapparaat van veroudering is te benaderen door de achtergronden en vormen van veroudering in te kaderen (Korteweg, 2002).

Korteweg (2002) stelt dat vastgoed (het pand en de locatie) verouderd aan de hand van drie achtergronden. Hierbij onderscheidt hij de absolute veroudering door slijtage van het object, de

relatieve veroudering door de verandering van het object ten opzichte van de bestaande voorraad, en een verandering in de eisen van gebruikers. Een verandering in de kenmerken en de absolute veroudering van het object wordt daarbij aangeduid als 'structurele veroudering van het object'. De verminderde bruikbaarheid en aantrekkelijkheid van panden die het gevolg is van veranderende eisen wordt aangeduid als 'functionele veroudering van het object'. Wanneer veroudering het gevolg is van een te ruime aanbod op de markt, met beperkte kwaliteitsverschillen, dan wordt deze aangeduid als 'relatieve veroudering van het object en/of locatie'. Veranderingen in de kenmerken van de stedelijke structuur en de absolute veroudering van het gebied vallen onder 'functionele veroudering van de locatie'.

Louw et al. (2009) stellen net als Beekmans et al. (2012) dat de veroudering van vastgoed vergelijkbaar is met de veroudering van bedrijventerreinen. De knelpunten op verouderde bedrijventerreinen zijn het gevolg van verouderd vastgoed. Gebaseerd op de veroudering van vastgoed van Korteweg (2002) stellen Louw et al. (2009) een typologie van verouderingsprocessen voor bedrijventerreinen op. Drie hoofdvormen zijn te onderscheiden; 'structurele', 'economische' en 'relatieve' veroudering. Structurele veroudering houdt in dat terreinen slijten omdat deze zijn bloot gesteld aan de elementen en aan hevig gebruik. Structurele veroudering is langdurig en verloopt geleidelijk, deze kan versnellen door achterstallig onderhoud. Ook veranderingen in de omgeving kan het proces van structurele veroudering versnellen. Economische veroudering treedt op als de bruikbaarheid van vastgoed afneemt door een verandering in de eisen van gebruikers. Bovendien constateren Louw et al. (2009) dat de snelheid van economische veroudering is toegenomen door een snellere verandering in locatiefactoren en productiefactoren, zoals beschreven is door Pellenbarg (2002). Het proces van economische veroudering is nauwelijks voorspelbaar, wat het moeilijk maakt om hierop te anticiperen. Wanneer de kosten voor het herontwikkelen hoger zijn dan de potentiële opbrengsten dan is een locatie aan het einde van zijn economische levensduur, ook wel economisch verouderd genoemd. Tot slot onderscheiden Louw et al. (2009) relatieve veroudering als een type veroudering waarbij nieuwe bedrijventerreinen aan de voorraad worden toegevoegd. Wanneer het aanbod groter is dan de uitbreidingsvraag dan is de verhouding van prijs/kwaliteit vaak hoger op nieuwe terreinen dan op oudere terreinen. Het verhuizen naar nieuwe kavels is dan aantrekkelijker dan het aanpakken van de bestaande problematiek op de kavels. Het proces van doorstroming leidt vervolgens tot problemen doordat het specifieke karakter bedrijvigheid per bedrijf verschilt. Ook nieuwe bedrijven zullen zich veelal gaan vestigen op nieuwe terreinen.

De bovengenoemde hoofdvormen en de benaderingen van veroudering van Korteweg (2002), Louw et al. (2009) en Beekmans et al. (2012) zijn vergeleken en toegelicht (tabel 7). De veroudering van bedrijventerreinen is vergelijkbaar met de veroudering van vastgoed.

	'Deterioration' Structurele veroudering	'Obsolescence' Functionele, Economische veroudering	Relatieve veroudering
Korteweg (2002)	<i>Betreft de slijtage van een pand als gevolg van gebruik, door werking van de elementen en aantasting.</i>	<i>Het gevolg van afnemende bruikbaarheid en/of aantrekkelijkheid van een pand en/of locatie die niet het gevolg is van structurele veroudering. Ook wel de structurele veroudering van een locatie.</i>	<i>Het effect van de marktsituatie op het pand. Dit gaat ook op voor locaties zonder een uniek karakter. Een hiërarchie van kwaliteit en het imago bepaalt de veroudering</i>
Louw et al. (2009)	<i>Normaal proces van slijtage, eventueel versneld door achterstallig onderhoud of een veranderende omgeving.</i>	<i>Afname bruikbaarheid vastgoed door veranderende eisen van gebruikers. Bestaande voorraad vastgoed sluit niet aan bij vraag. Nieuwe regelgeving op het gebied van milieu, veiligheid of arbeidsomstandigheden kan economische veroudering versnellen.</i>	<i>Grote toevoeging van nieuwe terreinen aan bestaande voorraad zorgt voor grote doorstroom van oude naar nieuwe terreinen. Oude terreinen hebben daardoor te kampen met een relatief sneller proces van veroudering.</i>
Beekmans et al. (2012)	<i>Veroudering door slijtage, door gebruik en door het weer over een verloop van tijd.</i>	<i>Veroudering door andere oorzaken dan de tijd. De aanbodzijde van veroudering is veroorzaakt door een fysieke verandering en de vraagzijde van veroudering is veroorzaakt door een verandering in de eisen van een terrein.</i>	-

Tabel 7. Verouderingstypen van vastgoed. De veroudering van vastgoed is vergelijkbaar met de veroudering van bedrijventerreinen (Korteweg, 2002; Louw et al., 2009; Beekmans et al., 2012).

Algemeen kan gesteld worden dat bedrijventerreinen absoluut verouderen door een vorm van slijtage en gebruik. Bovendien verouderen bedrijventerreinen doordat de eisen van gebruikers veranderen, maar ook omdat de omgeving van een terrein verandert, zoals het uitbreiden of inbreiden van bedrijventerreinen.

3.2.2. Verouderingstypologieën van werklocaties

In tegenstelling tot de internationale literatuur over vervaltheorieën wordt er in de Nederlandse beleidsliteratuur wel veelvuldig gerefereerd naar de verschillende verouderingsprocessen van bedrijventerreinen.

Schuur (2001) stelt op basis van rapporten uit de herstructureringspraktijk dat vervalspiralen in te delen zijn op basis van de hoofdoorzaken van veroudering. Vier verouderingstypen zijn te onderscheiden; technische veroudering, economische veroudering, maatschappelijke veroudering en ruimtelijke veroudering (tabel 8). Hierbij verschillen de oorzaken, schaalniveaus en de actoren van de verouderingsprocessen. Schuur (2001) concludeert dat zijn typologieën, en daarmee wellicht ook andere, alleen een handvat geven voor de intensiteit van de ingreep en de historische rollen. Het zegt niets over de maatschappelijke baten en lasten die bij een herstructurering een rol zou spelen.

Tot op de dag van vandaag wordt dit kader gebruikt om de verouderingsprocessen van werklocaties te categoriseren. Binnen de beleidsmatige literatuur over veroudering van bedrijventerreinen wordt het meest naar deze verouderingstypen gerefereerd. Zo wordt dit kader gehanteerd bij de jaarlijkse inventarisatie van werklocaties (IBIS, zie Arcadis, 2013) en refereert de Taskforce (Her)ontwikkeling

Bedrijventerreinen (THB, 2008) hiernaar. Ook het kamerstuk over de aanpak van ongewenste veroudering van bedrijventerreinen (Algemene Rekenkamer, 2009) refereert naar de verouderingstypologieën van Schuur (2001). Echter, de verouderingstypen verschillen in nuance (tabel 8).

	Technisch (functioneel)	Economisch	Maatschappelijk	Ruimtelijk
Schuur (2001)	<i>Het terrein gaat er 'zelf' op achteruit door gebruik en slijtage. Wordt versneld door achterstallig onderhoud en beheer.</i>	<i>Verandering van de eisen van de markt. Een achterhaalde opzet van een terrein.</i>	<i>Terrein voldoet niet aan eisen door een verandering in de regelgeving of maatschappelijke normen.</i>	<i>Wanneer de geografische ligging van een terrein in conflict komt door een veranderende omgeving.</i>
Algemene Rekenkamer (2009)	<i>Achteruitgang door slecht onderhoud en in onbruik raken van faciliteiten.</i>	<i>Niet meer voldoen aan de eisen van de markt door een verandering in economische omstandigheden.</i>	<i>Terrein past niet bij de veranderde maatschappelijke situatie door o.a. milieu- en veiligheidseisen.</i>	<i>Bedrijfsactiviteit brengt overlast voor de omgeving. Betreft ook de braakligging van een terrein.</i>
THB (2008); IBIS (Arcadis, 2013)	<i>Betreft de fysieke en niet-fysieke infrastructuur die niet langer past bij de vestigingseisen van bedrijven.</i>	<i>Het afnemen van de bijdrage aan de economische ontwikkeling van een regio.</i>	<i>Betreft sociale veiligheid en andere aspecten van leefbaarheid, bijv. door gewijzigde regelgeving (milieu, veiligheid, arbeidsomstandigheden)</i>	<i>Betreft de inrichting en lay-out van het bedrijventerrein en de ruimtelijke inpassing in de omgeving.</i>

Tabel 8. Verouderingstypen van bedrijventerreinen. In de Nederlandse literatuur bedrijventerreinliteratuur verschillen de verouderingstypen in nuance (Schuur, 2001; Algemene Rekenkamer, 2009; THB, 2008; Arcadis, 2013)

De verouderingstypen zijn in de loop van de jaren aangepast en gespecificeerd. Louw et al. (2009) geven aan dat hun begrippenkader verschilt met die van Schuur (2001). Het gevolg van een verandering in de omgeving, waardoor de oorspronkelijke functie in gedrang komt, typeren Louw et al. (2009) als structurele veroudering, welke Schuur (2001) typeert als ruimtelijke veroudering. Daarnaast typeren Louw et al. (2009) een veroudering die voortkomt uit nieuwe regelgeving als economische veroudering, welke Schuur (2001) typeert als maatschappelijke veroudering. Ook de typologieën van Schuur (2001) zijn niet gelijk aan de verouderingstypen van het IBIS (Arcadis, 2013). Schuur stelt als voorbeeld dat de eerste generatie bedrijventerreinen ontsloten waren door middel van spoorwegen en binnenvaart. Door een verandering van de markt van vervoersmodaliteiten raakten de kades en goederenlijnen in onbruik. Volgens Schuur (2001) is de hoofdoorzaak een economische veroudering. Daarentegen stelt de Algemene Rekenkamer (2009) dat een in onbruik geraakte faciliteit onder technische veroudering valt. Volgens de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008) valt een niet langer passende infrastructuur onder technische veroudering, maar valt een achterhaalde ruimtelijke inpassing onder ruimtelijke veroudering.

Deze contradicties in het kader van verouderingstypen hebben waarschijnlijk te maken met de warrigheid en het afbakenen van deze verouderingstypen. Mede veroorzaakt doordat de veroudering in de praktijk vaak verloopt aan de hand van een combinatie van processen.

Dat de verouderingstypen niet eenduidig zijn, wordt te meer duidelijk wanneer het begrippenkader van wetenschappelijke literatuur vergeleken wordt met het begrippenkader in Nederlandse

beleidsrapporten. Beekmans et al. (2015) refereren naar de verouderingstypen van het IBIS (Arcadis, 2013). Hierbij differentiëren zij de volgende vier processen van stedelijk verval; “(1) *physical deterioration*, (2) *functional obsolescence*, (3) *social obsolescence* and (4) *locational obsolescence*” (p. 111). De problematiek van veroudering wordt nauwelijks verklaard door ‘deterioration’, ook wel absolute veroudering of fysieke slijtage genoemd. De problematiek door fysieke slijtage komt vergeleken met andere urbane gebieden niet veel voor op industrieterreinen als zowel bedrijventerreinen (Beekmans et al., 2012):

“Although general consensus in the Netherlands seems to be that deterioration explains the decline of industrial estates for a substantial part, this view fails to explain why a fair share of relatively new (not older than 10-15 years) industrial estates also face the process of decline. This period seems to be too short to allow for deterioration to have had a significant influence on the decline of an industrial estate” (p. 233).

Het bovenstaande statement van Beekmans et al. (2012) is tegenstrijdig met de manier waarop de eerdergenoemde beleidsrapporten de technische veroudering door slijtage beschouwen. Hier tegenover staat het beeld dat de provincies hebben over de verouderingsoorzaken van bedrijventerreinen. In de jaarlijkse inventarisatie van werklocaties van het jaar 2012 (IBIS in Arcadis, 2013) wordt gesteld dat de meeste werklocaties verouderen door een technische hoofdoorzaak, namelijk 328 van de 1052 (31%) werklocaties. Ruimtelijke veroudering wordt op 30% van de locaties aangegeven. Hierop volgen economische veroudering met 19% en maatschappelijke veroudering met 2%. Bovendien stelt Arcadis (2013) dat gemeenten en provincies beter beeld hebben van de aard, omvang en zwaarte van de verouderingsopgave, mede door het maken van de Provinciale Herstructureringsprogramma’s (PHP’s), waardoor het percentage van ‘onbekend’ verouderde werklocaties is gedaald van 28% in 2010 naar 18% in 2013.

Net als het geval dat de verouderingstyperingen van Louw et al. (2009) verschillen met de typeringen van Schuur (2001), verschillen ook de typeringen binnen de beleidsmatige literatuur. De veroudering zal in de praktijk verlopen aan de hand van een combinatie van verouderingsprocessen. Weinig terreinen verouderen door alléén slijtage of een externe verandering. De afweging of een bedrijventerrein al dan niet verouderd is en welke verouderingstypologie hierbij past, is enigszins normatief. Daarom zal toegelicht moeten worden waarom gekozen is voor een verouderingstypologie (Schuur, 2001).

3.3. Operationalisatie van veroudering

De bovengenoemde verouderingstyperingen bieden inzicht in het proces van veroudering, met name de hoofdoorzaken die het proces op gang brengen. Echter, veroudering is lastig waar te nemen en te meten (Beekmans in Van der Krabben et al., 2015).

De literatuur onderscheidt twee beoordelingsmethoden om de veroudering te meten. Enerzijds het vaststellen van de (ruimtelijke) kwaliteit van een terrein door middel van het uitvoeren van terreinschouwen, waar we in subparagraaf 3.3.2 dieper op ingaan. Anderzijds een methode om het verouderingsproces te monitoren, veelal uitgedrukt in bedrijfseconomische en ruimtelijke indicatoren, waar we in subparagraaf 3.3.3 verder op ingaan. Ondanks deze methoden is het moeilijk een landelijk dekkend beeld te schetsen van de problematiek op verouderde bedrijventerreinen (THB, 2008; Louw et al., 2009). Daarnaast is de herstructureringsopgave op provinciaal- en

gemeentelijkniveau vaak slechts globaal onderbouwd, omdat de aard van veroudering nauwelijks is onderzocht (Olden, 2010).

3.3.1. Besluitvorming veroudering

Zoals beschreven in paragraaf 2.2. 'Bedrijventerreinplanning' lijkt veroudering ondanks de grote aandacht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik onderbelicht in de bedrijventerreinenplanning (Olden, 2010). Het gebruik van de 'ladder voor duurzame verstedelijking' geeft handvaten voor het motiveren van een herstructurering. Desondanks wordt de verouderingsproblematiek op de bestaande locaties vaak niet toegelicht. Olden (2010) concludeert eveneens dat veroudering aangepakt moet worden vanuit een bottom-up benadering waarbij de provincie de aanpak van veroudering coördineert en de gemeente de regio-specifieke problematiek in kaart brengt. Daarnaast moet de gemeente, samen met het bedrijfsleven en grondeigenaren, zorgen voor de planning en uitvoering van duurzaam beheer en onderhoud van het openbare gebied op bedrijventerreinen om versnelde veroudering tegen te gaan. De planningsopgave moet niet langer zijn gericht op een grootschalige uitbreiding van het areaal bedrijventerrein, maar op vernieuwing van de bestaande voorraad (Olden in Van der Krabben et al., 2015).

De sturingsfilosofie van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 stelt dat beleidsmakers de planningsopgave van nieuwe bedrijventerreinen moeten afstemmen op de herstructureringsopgave (Ministerie VROM, 2009). De besluitvorming moet gemotiveerd worden aan de hand van de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Vervolgens moet de planningsopgave gebaseerd worden op inzicht in de actuele vraag naar ruimte, en de herstructureringsopgave moet gebaseerd worden op een analyse van knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen. Echter, Olden (in Van der Krabben et al., 2015) concludeert dat de herstructureringsopgave niet altijd gebaseerd wordt op basis van een grondige analyse:

“De provincies baseerden zich vooral op gemeentelijke opgaven, op afspraken in gemeentelijke planningsoverleggen of op een provinciale scan. De aard van de veroudering was nauwelijks onderzocht. Voor zover provinciale scans waren gehouden, richtten deze zich op de problemen in het openbare gebied en veel minder op de veroudering van bedrijfspanden” (p. 136).

Bovendien concludeert Olden (2010) in zijn proefschrift dat de herstructureringsopgave een sterk accent had op het verbeteren van het openbare gebied. Hierdoor lagen de verwachtingen van het behalen van ruimtewinst bij het herstructureren niet hoog. Dit is in lijn met de conclusies van onderzoeken naar de gestelde doelen en effecten van het herstructureren (Ploegmakers & Beckers, 2012; Beekmans et al., 2015). Ploegmakers en Beckers (2012) bevestigen dat de gestelde doelen voor het herstructureren niet behaald worden. Overeenkomstig met Olden (2010) stellen zij dat beleidsmakers problemen op bedrijventerreinen constateren, maar dat een grondige analyse van verouderingsprocessen ontbreekt. Beekmans (2016) voegt hier aan toe dat niet de criteria van veroudering, maar de politieke of strategische besluiten de selectie (om bedrijventerreinen te herstructureren) beïnvloeden.

Om veroudering aan te pakken door een herstructureringsplan te maken moet er tijdig zicht zijn op de belangrijkste symptomen van veroudering en de belangrijkste oorzaken daarvan (Louw et al., 2009). Hiervoor zijn verschillende methoden ontwikkeld, welke de veroudering van

bedrijventerreinen enigszins waarneembaar en meetbaar maken door uitspraken te doen over de kwaliteit. Hierbij wordt veroudering gezien als een afname in de kwaliteit van een bedrijventerrein. Het herstructureren is nodig om de lage kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen te versterken naar een gewenst niveau. In het kader van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is door het Rijk, provincies en gemeenten afgesproken om een kwaliteitsverbetering door te voeren door de verouderings- en herstructureringsgegevens te verbeteren, alsook door Provinciale Herstructureringsprogramma's (PHP's) op te stellen (Arcadis, 2013). Het Convenant stelt bovendien dat de discussie rondom de kwaliteit van bedrijventerreinen zich richt op drie verschillende soorten; de economische kwaliteit (ook wel de gebruikswaarde), de ruimtelijke kwaliteit (ook wel de belevingswaarde) en de toekomstwaarde van een terrein. Het aanbod van bedrijventerreinen moet voldoen aan de ruimtelijke kwaliteitseisen, maar moet ook passen bij de economische kwaliteit van de regio waarin de terreinen gepland worden. Bovendien moet een bedrijventerrein toekomstvast zijn.

3.3.2. Terreinschouwen

Een methode om de veroudering in beeld te brengen op een terrein is het opstellen van een kwaliteitsprofiel. Dit gebeurt aan de hand van een terreinschouw of terreinscan als beoordelingssystematiek, waarin uitspraken staan over de sterke en zwakke punten van een terrein en de belangrijkste kansen en bedreigingen (Louw et al., 2009). In de analyse van paragraaf 6.2 'Besluitvorming verouderings- en herstructureringsplannen' wordt dieper ingegaan op een dergelijke terreinschouw voor de regio Groningen-Assen.

Heidemij Advies (in Schuur, 2001) stelt, op basis van een onderzoek waarin 248 gemeenten geënquêteerd zijn en 45 visuele inspecties zijn uitgevoerd, dat veroudering waar te nemen is door symptomen op vier algemene aspecten; ruimtegebruik, aanzicht, ontsluiting en de milieuhygiëne. Elk van de aspecten is in relatie met de productiestructuur op het terrein, de omgeving van de locatie, de regionale economie waar het terrein deel van uitmaakt en de ruimtedruk vanuit andere functies (Schuur, 2001). Daarom omvatten de meeste terreinscans een visuele inspectie ter plaatse, een enquête onder de ondernemers en interviews met sleutelpersonen. Er wordt voornamelijk aandacht besteed aan de ligging van een terrein, de externe bereikbaarheid, de interne verkeersstructuur, de inrichting van een terrein, het ruimtegebruik, de presentatie van een terrein, de ruimtevraag van ondernemers, en milieuaspecten (Louw et al., 2009).

Een uniform meetsysteem om de kwaliteit van bedrijventerreinen te meten ontbreekt nog (Olden, 2010). Een voorbeeld van een beoordelingssystematiek is het 'sterrensysteem' van adviesbureau DHV (tegenwoordig Royal HaskoningDHV). Aan de hand van de volgende criteria heeft DHV bedrijventerreinen binnen de provincie Overijssel beoordeeld; ruimtelijke inrichting en beeldkwaliteit, faciliteiten en voorzieningen, milieuprestaties, economie, organisatie en beheer, en de huidige of potentiële kwaliteit van een terrein. Deze zijn vervolgens onderverdeeld in 32 subcriteria, welke met een goed, voldoende of onvoldoende worden beoordeeld. Afhankelijk van het type bedrijventerrein (hoogwaardig, moderne, gemengde, zware industrie of logistiek) wordt een scorekaart ingevuld. De score is de basis voor aanbevelingen om de kwaliteit te verhogen naar het gewenste niveau (DHV, 2009). Vergelijkbaar is de methode van adviesbureau Royal Haskoning (Van Dinteren, 2010). Aan de hand van de categorisatie naar verschijningsvorm van bedrijventerreinen (functioneel, modern en hoogwaardig) wordt de herstructurering-strategie afgewogen. Samen met beleidsmakers worden scores gegeven van 0 tot en met 100 op basis van de ruimtelijke kwaliteit, mobiliteit, ruimtegebruik

en milieu. Niet alleen de kwaliteit van een terrein is belangrijk, ook wordt er een score gegeven voor de slagkracht van de gemeente en de economische betekenis van een terrein. Bij terreinen met een totaalscore lager dan 60 wordt er van uitgegaan dat deze verouderd zijn. Hieraan gekoppeld hangt een ingreep afhankelijk van de intensiteit van de veroudering. Locaties met een score van 0 tot en met 40 komen in aanmerking voor een zware revitalisatie en locaties met een score van 40 tot 60 komen in aanmerking voor een revitalisatie (zie paragraaf 3.4. 'Herstructurering van Bedrijventerreinen').

Een beoordelingssystematiek als terreinschouw is goed om de verouderingsstatus van verschillende bedrijventerreinen te vergelijken (Traa & Knoben, 2009). Nadelig is dat de terreinschouw zich vaak richt op de openbare gebieden van een terrein en niet zo zeer op de veroudering van bedrijfspanden (Olden, 2010). Ook is het uitvoeren van een terreinschouw erg arbeidsintensief en worden terreinschouwen vaak uitgevoerd door verschillende personen waardoor deze onbedoeld kunnen verschillen in de beoordeling (Beekmans in Van der Krabben, 2015).

3.3.3. Een verouderingsmonitor

Een alternatieve methode om veroudering vast te stellen is door deze te monitoren. Het opstellen van een monitor voor het generiek vaststellen van de mate van veroudering van bedrijventerreinen blijkt lastig doordat de oorzaak en het gevolg van veroudering niet is te onderscheiden (Schoor, 2001). Bovendien is de ruimtelijke dimensie van veroudering zeer diffuus door de verschillende omgevingskenmerken. De definitie van veroudering lijkt ook erg flexibel, wat problemen kan opleveren voor de nauwkeurigheid en de operationalisatie van de monitor (Schoor, 2001). Dit maakt het lastig betrouwbare gegevens te verzamelen om een dergelijke monitor op te zetten. Ondanks deze problemen wordt het monitoren van veroudering meegenomen in het 'Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem' (IBIS).

In 1978 werd het IBIS opgericht voor de monitoring van bedrijventerreinen in Nederland, welke in de loop van de jaren is aangepast en verbeterd. Het IBIS is opgericht met het doel om ieder jaar een systematische inventarisatie te doen van de uit te geven werklocaties. Hierin inventariseren gemeenten de locaties en leveren deze aan de provincies, waarna deze landelijk wordt geanalyseerd. Er is echter veel kritiek op de manier waarop veroudering wordt gemonitord in het IBIS, concluderen Renes, Weterings, Gordijn en Langeweg (2009): *"Het is al langer bekend dat de verouderingscijfers uit IBIS geen betrouwbare informatie leveren"* (p. 51). De IBIS-verouderingsindicator is zwak omdat de verouderingsmonitor onvoldoende wordt geoperationaliseerd. Veroudering komt voor op een gedeelte van een terrein. Bovendien hebben gemeenten soms een strategische overweging om bedrijventerreinen als 'verouderd' te bestempelen. Publieke middelen kunnen daardoor vastgesteld worden voor stedelijke vernieuwing (Renes et al., 2009). Er is onderzoek gedaan naar het verbeteren van de IBIS-monitor, maar de operationalisatie van de verouderingsmeter laat nog steeds te wensen over (Arcadis, 2009). Desondanks stellen Van der Krabben et al. (2015) dat de monitor toch een goede indicatie geeft van de veroudering op bedrijventerreinen.

In het 'Vooronderzoek Veroudering en Herstructurering' van het IBIS stelt Arcadis (2009) dat de veroudering in relatie tot de gebruikers en bedrijven (bedrijfseconomisch) verschilt met de veroudering in relatie tot de omgeving en omwonenden (ruimtelijke kwaliteit). Op basis van de uitkomsten van een enquête die onder de twaalf provincies is afgenomen, zijn vier gidsindicatoren

opgesteld die van belang zijn voor het bedrijfseconomisch functioneren. Deze vier gidsindicatoren zijn opgenomen in het IBIS-bestand:

- Interne ontsluiting van wegen op bedrijventerrein.
- Externe ontsluiting van wegen / spoor / water van en naar het bedrijventerrein.
- Parkeermogelijkheden op bedrijventerrein.
- Aanwezigheid beheer/managementorganisatie.

Langdurige leegstand is ook een gidsindicator, echter is deze niet opgenomen in het IBIS-bestand. De gidsindicatoren die van belang zijn voor de ruimtelijke omgevingskwaliteit, zijn ook niet opgenomen in het IBIS-bestand:

- Staat van onderhoud private ruimte.
- Staat van onderhoud openbare ruimte, inclusief groenvoorziening.

Naast de bovengenoemde gidsindicatoren blijkt de gemiddelde vastgoedwaarde, de taxatiewaarde of de WOZ-waarde een goede indicatie te geven van de gehele waarde van een terrein. Louw et al. (2009) stellen dat veroudering een afname is in de vraag naar bedrijventerreinen. Beekmans, Beckers, Van der Krabben en Martens (2013) tonen een significante relatie aan tussen de afname van de vastgoedprijs van bedrijventerreinen en de veroudering van de bedrijventerreinen. Er is een relatie in de afname in de gemiddelde vastgoedprijs en een verandering van fysieke karakteristieken, alsmede een relatie met een verandering van regionale economische variabelen.

Ook zou werkgelegenheid een indicator zijn voor het proces van veroudering. Menzel en Fornhal (2007) beschrijven de ontwikkeling van industriële clusters aan de hand van de verschillende fasen van een productlevenscyclus. Zij stellen dat de ontwikkeling van een cluster kwantitatief te meten is aan de hand van het aantal bedrijven en arbeidsplaatsen, en aan de hand van de diversiteit en heterogeniteit van kennis. Beckers en Schuur (2015) bevestigen een significante relatie tussen werkgelegenheid en landgebruik van individuele bedrijventerreinen, echter stellen zij dat werkgelegenheid geen indicator is om de vraag naar industrieterreinen te voorspellen. Volgens Beckers en Schuur (2015) kan werkgelegenheid een beeld geven voor de fase waarin de ontwikkeling van een bedrijventerrein zich bevindt, maar is werkgelegenheid te complex als indicator voor de afname in vraag naar terrein.

Al met al is veroudering een begrip wat negatieve connotaties oproept. Het is de reden waardoor een bedrijventerrein wordt geherstructureerd. Voor het opzetten van een herstructureringsplan moet er tijdig zicht zijn op de veroudering. Hiervoor zijn verschillende methoden en indicatoren ontwikkeld die een handvat bieden om het proces van veroudering enigszins waar te nemen, te meten en te monitoren. Kortom, veroudering kan worden gezien als een afname in de vraag naar bedrijventerreinen en een afname in de (ruimtelijke en bedrijfseconomische) kwaliteit van een terrein.

3.4. Herstructureren van bedrijventerreinen

De veroudering van bedrijventerreinen en de bijbehorende oplossingsrichtingen zijn processen die onafscheidelijk zijn verbonden. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op de oplossingsrichtingen van veroudering; het herstructureren van bedrijventerreinen.

Herstructurering, ook wel modernisering of upgraden, is een koepelbegrip waaronder eenmalige ingrepen vallen die de veroudering van bedrijventerreinen tegengaan. Een herstructurering is erop gericht om de economische levensduur van een terrein te verlengen (Olden, 2010). Het is een integrale set van interventies om de prestaties of de kwaliteit van een terrein op peil te houden die niet onder regulier onderhoud vallen (Bugge, 2013). Schuur (2001) definieert herstructurering als volgt:

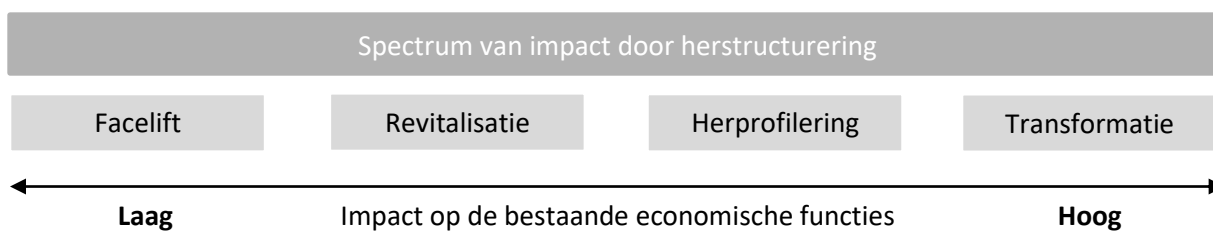
“Onder herstructurering vallen alle eenmalige ingrepen in het bedrijventerrein die tot doel hebben de veroudering van het terrein als geheel te bestrijden en die niet tot het reguliere onderhoud gerekend worden” (p. 35).

Door onderzoek te doen naar verschillende herstructureringsingrepen constateert Schuur (2001) dat beleidsmakers verschillende definities gebruiken voor dezelfde maatregelen. Naar een herstructurering wordt verwezen als koepelbegrip, maar ook als specifieke maatregel. Hij stelt dat de maatregelen betrekking kunnen hebben op elk van de vier aspecten van veroudering: ruimtegebruik, aanzicht, ontsluiting en milieuhygiëne (zie paragraaf 1.2. ‘Veroudering van bedrijventerreinen’). Echter, niet elke maatregel van een herstructureringsopgave is daadwerkelijk te classificeren als herstructureringsingreep (Schuur, 2001). Er zijn drie verschillende herstructureringstypen te onderscheiden; (zware) revitalisering, herprofilering en transformatie (tabel 9). Een facelift is een maatregel waar veelvuldig naar wordt gerefereerd als herstructureringsingreep, waardoor deze ook is opgenomen in tabel 9. Echter, als integrale set van onderhoudsmaatregelen behoort deze volgens de THB (2008) niet tot de harde kern van een herstructureringsopgave.

Herstructureringstype	
<i>Facelift</i>	<i>Het wegwerken van achterstallig onderhoud, beperkt tot fysieke veroudering.</i>
Revitalisering	<i>Gericht investeren in forse ingrepen. Wanneer het wegwerken van achterstallig onderhoud niet meer voldoet. Behoud van bestaande (infra)structuur en functie. Bij een zware revitalisatie wijzigt de (infra)structuur van een terrein.</i>
Herprofilering	<i>Een functiewijziging naar een andere werkfunctie.</i>
Transformatie	<i>Een functiewijziging naar een niet economische functie. Het terrein wordt onttrokken aan de voorraad van bedrijventerreinen</i>

Tabel 9. Herstructureringstypen. De drie meest gehanteerde herstructureringstypen. De facelift behoort niet tot een herstructureringsingreep (Louw et al., 2009 en THB, 2008).

Deze herstructureringstypen hebben een verschillende mate van impact op de bestaande structuur en functie. Ingrepen die de infrastructuur, openbare ruimte en private kavels verbeteren vallen onder een revitalisatie. Hierbij behoudt het bedrijventerrein de hoofdstructuur evenals de economische functie. Bij een zware revitalisering behoudt het ook de functie, maar wordt de hoofdstructuur gewijzigd. Hiervoor zullen kavels verwerven moeten worden. Wanneer het bedrijventerrein een andere economische (werk)functie verkrijgt, dan valt het onder een herprofilering. Bij een transformatie wordt het bedrijventerrein uit de voorraad onttrokken doordat het zijn werkfunctie verliest (THB, 2009). Bugge (2013) classificeert de herstructureringsingrepen aan de hand van de impact op de bestaande economische functies (figuur 4).



Figuur 4. Herstructureringsingrepen hebben een variërende impact op de bestaande economische functies (Bugge, 2013).

In de praktijk baseren beleidsmakers het besluit om te herstructureren niet alleen op de criteria van veroudering. Vaak beïnvloeden politieke of strategische belangen de selectie van de herstructureringsopgaven (Beekmans, 2016). Hierbij speelt de efficiëntie van het herstructureren een rol. Als een bedrijventerrein veroudert door een slechte externe ontsluiting, dan zal een herstructurering niet de hoofdoorzaak van veroudering aanpakken, maar alleen de problematiek als gevolg van veroudering. Beleidsmakers zullen daarom eerder strategisch kiezen voor een herstructureringsopgave met een hoge efficiëntie (Beekmans, 2016).

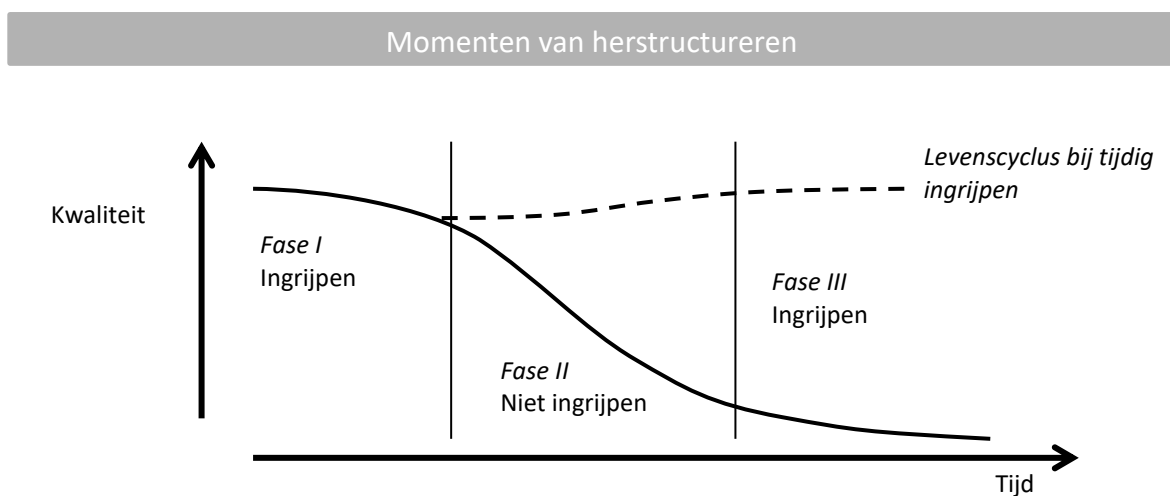
De keuze van de interventie zal daarom begeleid moeten worden door een grondige kennis van de locatie specifieke verouderingsmechanismen, maar hangt af van meerdere factoren Bugge (2013, p. 14): *“The combination of the nature of ageing, the necessary investments, and the location characteristics (influencing potential return on investments) is important.”* Bovendien wordt het type ingreep bepaald door de financiële ruimte, de bestuurlijke ambitie en de grondposities met betrekking tot welke ingreep mogelijk en wenselijk is (Arcadis, 2013).

Echter, Schuur (2001) en Bugge (2013) stellen dat het lastig is om voor de relatie tussen de verouderingsprocessen en de ingreep universele regels te definiëren. Hiervoor is het besluitvormingsproces te complex. Zou deze relatie wel geschetst worden, dan vereist het onderzoek een toelichting van de technische, ruimtelijke en economische perspectieven van verouderingsprocessen en herstructureringsingrepen. Dit houdt in dat per terrein een afweging gemaakt moet worden welke ingreep noodzakelijk is om de veroudering tegen te gaan. Traa en Knoben (2009) stellen dat een meetinstrument voor veroudering goed is om de verouderingsstatus van verschillende terreinen en gemeenten te kunnen vergelijken. Voor het vaststellen van een herstructureringsingreep is het echter alleen richtinggevend, hiervoor spelen te veel andere factoren mee. Bovendien moet rekening gehouden worden met de subjectiviteit van de geïnterviewde en de normativiteit van de begrippen. Veroudering wordt verschillend waargenomen door beleidsmakers, ondernemers en omwonenden. Daarnaast concludeert Buck Consultants International (in Traa & Knoben, 2009) dat bij een meting onderscheid gemaakt moet worden tussen openbare ruimte en private terreindelen omdat veroudering vaak deels op een terrein voorkomt, terwijl de aanpak hiervan zich vooral richt op de openbare ruimte. Een dergelijk onderscheid zou leiden tot een meer nauwkeurigere kosteninschatting.

Voor het verlengen van de levensduur van een bedrijventerrein is het van belang dat de herstructurering op het juiste moment plaats vindt, zodat de kwaliteit van het bedrijventerrein zo lang mogelijk behouden wordt. Het punt waarop een terrein zich bevindt in de levenscyclus is daarom van belang voor de herstructureringsopgave (Olden, 2010; Bugge, 2013). De herstructureringsopgave wijkt in het begin van het verouderingsproces fundamenteel af van de opgave aan het einde. In het begin is het tij te keren door middel van een relatief kleine ingreep in

het openbare gebied. Wordt er niet ingegrepen, dan zijn er op een later punt wellicht zwaardere ingrepen nodig omdat hierbij ook verouderd vastgoed aan de orde is (Olden, 2010).

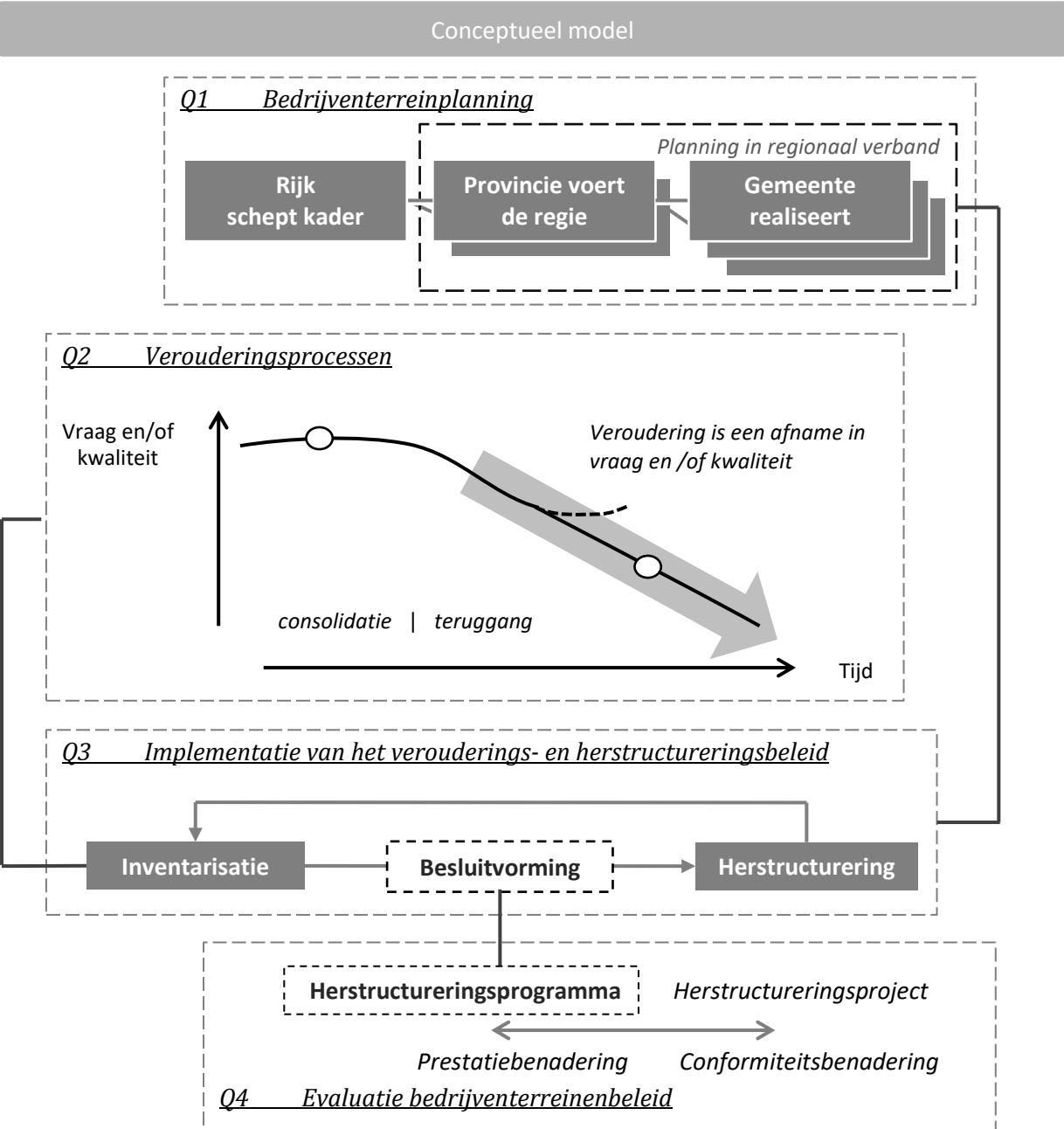
Op basis van de kostenoptiek is het moment om te interveniëren globaal op te stellen. Gebaseerd op praktijkervaringen stelt Stec Groep (2009) voor om de negatieve spiraal van veroudering op te delen in drie fasen (figuur 5). Omdat het terrein in de eerste fase nog relatief in goede staat verkeert, is het goed mogelijk om in te grijpen door middel van een lichte herstructurering. Daarmee zijn de kosten minimaal, omdat de locaties niet aangekocht hoeven te worden. Verdere teruggang van het terrein wordt tegengegaan. In de tweede fase is het minder aantrekkelijk om in te grijpen. De ingreep moet in deze fase intensiever zijn om de veroudering tegen te gaan, en het is vanwege de hoge kosten van het verwerven van kavels minder interessant om te herstructureren. In de derde fase zijn de kavels van veel lagere waarde, waardoor het ingrijpen efficiënter is. Echter zal de herstructurering intensiever zijn dan bij de eerste en tweede fasen.



Figuur 5. De momenten van ingrijpen op basis van kostenoptiek en de levenscyclus van bedrijventerreinen (Stec Groep, 2009).

3.5. Conceptueel model

Op basis van de beleidsmatige en wetenschappelijke literatuur beschreven in de hoofdstukken 2 en 3 is het conceptueel model van het onderzoek opgezet. Aan het model zijn de eerste vier explorerende deelvragen van het onderzoek gekoppeld en representeert de verschillende elementen van het onderzoek in relatie tot elkaar; in regionaal verband uitgevoerde bedrijventerreinplanning, de grondige analyse van verouderingsprocessen, de omgang met het verouderings- en herstructureringsbeleid, en een prestatiegerichte planevaluatie van de besluitvorming binnen het regionale herstructureringsprogramma's en de regionale bedrijventerreinplanning (figuur 6).



Figuur 6. Het conceptueel model representeert de verschillende elementen van de thesis in relatie tot elkaar: De regionale bedrijventerreinplanning is gebaseerd op het verouderings- en herstructureringsbeleid. De inventarisatie betreft het definiëren van de verouderingsprocessen. De omgang met het verouderings- en herstructureringsbeleid wordt vastgesteld door de besluitvorming binnen het regionale herstructureringsprogramma en de regionale plannen te evalueren op basis van een prestatiegerichte analyse.

Het eerste element geeft de Nederlandse bedrijventerreinplanning weer. De planning gedurende het bedrijventerreinoffensief is georganiseerd volgens de sturingsfilosofie van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, maar heeft baat bij een strakkere planning op provinciaal en regionaal niveau. De provincie voert de regie en stelt regionale bedrijventerreinprogramma's op, gebaseerd op de verouderings- en herstructureringsopgave. De regio brengt de knelpunten en oplossingsrichtingen in kaart, en de gemeente brengt middels marktonderzoek de kansen, knelpunten en de eisen van de gebruikers in kaart. Hierbij is de bedrijventerreinplanning gebaseerd op het verouderings- en

herstructureringsbeleid en niet op de uitgifte van bedrijventerreinlocaties gebaseerd op nationale ramingen.

Het verouderingsproces is een afname van kwaliteit en/of de vraag naar de bedrijventerreinlocatie, met het gevolg dat de tevredenheid over de prestatie en kwaliteit van deze locatie afneemt. Gedurende het verouderingsproces leggen bedrijventerreinen het pad af volgens de productlevenscyclus. De verouderingsproblematiek komt voornamelijk naar voren wanneer bedrijventerreinen zich bevinden in de fase van consolidatie en teruggang. Een beeld van veroudering kan uiteen worden gezet door de bedrijventerreinenvoorraad te inventariseren, door middel van een grondige analyse van verouderingsprocessen. Middels het opzetten van een verouderingsprofiel wordt het verouderingsproces zo goed mogelijk gedefinieerd. Het profiel veroudering omvat een typering als een hoogwaardig, modern of functioneel bedrijventerreintype. De hoofdoorzaak van veroudering is te typeren als absoluut, relatief of een verandering in eisen. De problematiek is te categoriseren naar de verouderingsaspecten van uitstraling, ontsluiting, ruimtegebruik en milieuhygiëne. Het verouderingsproces wordt bijgehouden door de monitoring van de gidsindicatoren; bedrijfseconomische waarde, de ruimtelijke kwaliteit en de toekomstwaarde.

De geïnventariseerde verouderingsopgave dient als basis voor het herstructureringsbeleid. In coördinatie met de betreffende gemeenten en regio stelt de provincie een herstructureringsprogramma op, met daarin de besluitvormende onderbouwing voor de selectie van de uit te voeren interventies. Deze zijn onder te verdelen in eenmalige integrale interventies zoals het herstructureren van een terrein, of in structurele interventies zoals het beheer en management van een terrein. De combinatie van de aard van veroudering, de benodigde investeringen en de bestaande locatiekarakteristieken bepalen de herstructureringsingreep, welke bestaat uit een revitalisatie, herprofilering of een transformatie. Een facelift behoort niet tot de kern van herstructureren, maar is wel een goede eenmalige, integrale interventie om de veroudering tegen te gaan. Een verandering in de bedrijventerreinenvoorraad heeft invloed op het verouderingsproces, waardoor het bedrijventerreinprogramma periodiek geschouwd moet worden.

Het laatste element betreft het vaststellen van de omgang met verouderings- en herstructureringsplannen binnen het regionale bedrijventerreinbeleid. Door de besluitvormende onderbouwing binnen deze plannen te evalueren middels een prestatiegerichte analyse, wordt geïnterpreteerd in welke mate de besluitvorming beïnvloed is door een beleidsplan en of besluitmakers een plan accepteren. Als de evaluatie een herstructureringsproject betreft, dan past hierbij een conformiteitsbenadering. De onderzoeksmethodiek van deze evaluatie wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk.

4. Onderzoeksmethodiek

4.1. Casestudie

Bij een evaluatie van de omgang met verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen past een prestatiegerichte analyse van een regionaal bedrijventerreinenbeleid. Niet het effect van een herstructurering wordt geanalyseerd, zoals bij een conformiteitsbenadering, maar de manier waarop beleidsmakers omgaan met verouderings- en herstructureringsplannen. Daarom is het van belang om de contextuele condities die een beleidsmaker motiveren te verkennen zodat duidelijk wordt hoe de besluitvorming plaatsvindt. Hiervoor moet de interactie tussen verouderings- en herstructureringsplannen en de besluitvorming in brede context worden geanalyseerd (Faludi, 2000).

Bij deze analyse past een kwalitatieve onderzoeksmethodiek dat het besluitvormingsproces binnen de context verkent. Aan de hand van een conceptueel raamwerk van Baxter en Jack (2008) is gekozen voor een casestudie methodologie om de onderzoeksvragen in deze thesis te beantwoorden. Baxter en Jack (2008) stellen dat een casestudie volgens Yin (2003 in Baxter & Jack, 2008) een optie is wanneer de focus van de studie ligt bij het beantwoorden van “hoe” en “waarom” vragen, wanneer het gedrag van het object van studie niet te beïnvloeden is, als de contextuele condities van belang zijn en wanneer geen duidelijke grens is te stellen tussen het object en de context.

Voor een prestatiegerichte analyse is het nodig om de besluitvormende situaties te deconstrueren in verschillende elementen welke voortkomen uit plannen en/of de ervaring van besluitmakers (Faludi, 2000). Hiervoor is het besluitvormingsproces binnen het bedrijventerreinenbeleid van de regio Groningen-Assen schematisch onderverdeeld in vier besluitvormende situaties (tabel 10).

(1)	<i>Wel</i> geïnventariseerd door grondige analyse	-	<i>Wel</i> geselecteerd voor herstructurering
(2)	<i>Wel</i> geïnventariseerd door grondige analyse	-	<i>Niet</i> geselecteerd voor herstructurering
(3)	<i>Niet</i> geïnventariseerd door grondige analyse	-	<i>Wel</i> geselecteerd voor herstructurering
(4)	<i>Niet</i> geïnventariseerd door grondige analyse	-	<i>Niet</i> geselecteerd voor herstructurering

Tabel 10. Onderverdeling besluitvormende situaties. Vier situaties zijn te verdelen binnen het bedrijventerreinenbeleid in de regio Groningen-Assen.

Om de praktijk te koppelen aan de besluitvormende situaties is gekozen om bedrijventerreinen te selecteren als case. Per besluitvormende situatie is er in het huidige onderzoek één bedrijventerrein als case opgenomen. Dit zijn de kritieke cases waarvan informatie wordt vergaderd voor een deductieve redenering (Flyvbjerg, 2006). Onder besluitvormende situatie (1) vallen bedrijventerreinen waarvan het besluit om te herstructureren, alsmede het besluit of het terrein al dan niet verouderd is, het meest waarschijnlijk is gebaseerd op een analyse van verouderingsprocessen. Deze besluitvormende situatie dient als referentiekader, waarbij de toepassing van het project is goed gekeurd en de besluitvorming daardoor het meest onderbouwd is (He, 2015). Onder situatie (2) vallen bedrijventerreinen die niet voldeden aan de regionale en/of provinciale selectiecriteria, of een lagere prioriteit kregen toegewezen. De besluitvorming is waarschijnlijk gebaseerd op een analyse van verouderingsprocessen. Onder situatie (3) vallen bedrijventerrein waarvan het besluit van ‘verouderd’ het minst waarschijnlijk is gebaseerd op een analyse van verouderingsprocessen. Hier zullen andere criteria dan veroudering gelden als hoofdreden voor een besluit tot herstructurering. Tot slot vallen bedrijventerreinen onder situatie (4)

wanneer het besluit van ‘verouderd’ het minst waarschijnlijk is gebaseerd op een analyse van verouderingsprocessen, en deze niet zijn opgenomen voor herstructurering. Als de besluitvorming binnen de regio Groningen-Assen is gebaseerd op een grondige analyse van veroudering, dan is de criteria van veroudering de hoofdreden om een herstructurering uit te voeren. Als de besluitvorming niet is gebaseerd op een grondige analyse, dan zullen andere criteria gelden, zoals eventuele strategische, economische of politieke belangen.

4.2. Case selectie

Op basis van de IBIS-inventarisatie en de provinciale herstructureringsprogramma’s in de regio Groningen-Assen is een overzicht gemaakt van 27 bedrijventerreinen die bekend staan als verouderd of deels verouderd, met een aanduiding van de betreffende gemeente (bijlage A ‘Overzicht verouderde bedrijventerreinen’). De 27 verouderde bedrijventerreinen zijn vervolgens onderverdeeld in de vier besluitvormende groepen (figuur 7). Uiteindelijk zijn de grootste verouderingsopgaven van de groep gekozen als case, welke gelden als kritieke cases van de besluitvormende groepen binnen de regio Groningen-Assen; (1) *Stadsbedrijvenpark* te Assen, (2) *Diepswal* te Leek, (3) *Leeksterhout* te Leek en (4) *Oosterhoogebrug (Koningsweg)* te Groningen.

Bedrijventerreinen ingedeeld naar besluitvormende situaties			
(1) <i>Wel geinventariseerd, Wel geselecteerd</i>	(2) <i>Wel geinventariseerd, Niet geselecteerd</i>	(3) <i>Niet geinventariseerd, Wel geselecteerd</i>	(4) <i>Niet geinventariseerd, Niet geselecteerd</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Stadsbedrijvenpark</u> * • <i>Bitseveld, vrijetijdsboulevard (Noordhoek en haarveld)</i> * • <i>Hoendiep</i> * • Industriepark Leek • Sappemeer Oost (incl. deel oud) • Vierverlaten • Westbroek West • Bolwerk • Industrieweg Paterswolde 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Diepswal</u> • Oldebert • Peizerweg • Noma (Hoogezand Noord) • Westeres • Hoogkerk Oost • De Westerd • De Punt Eelde • Vriezerbrug • De Groeve • Felland 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Leeksterhout</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Oosterhoogebrug</u> • Euvelgunne

Figuur 7. Bedrijventerreinen in de regio Groningen-Assen zijn ingedeeld naar vier groepen besluitvorming. De selectie van cases is weergegeven door de onderstreeping.

* Bedrijventerreinen waarvan de herstructureringsopgave daadwerkelijk is uitgevoerd.

De grootste verouderingsopgaven – volgens de provinciale herstructureringsprogramma’s – zijn gekozen als case. Dit houdt in dat de cases geselecteerd zijn aan de hand van de verwachte informatie die de case biedt, ook wel bekend als de ‘Information oriented selection’-strategie (Flyvbjerg, 2006). Alleen drie bedrijventerreinen zijn daadwerkelijk geherstructureerd op basis van de Provinciale herstructureringsprogramma-middelen; Stadsbedrijvenpark, Hoendiep en Bitseveld. Daarvan is de verouderingsopgave van Stadsbedrijvenpark het grootste met 94 hectare. Van situatie (2) is de verouderingsopgave van bedrijventerrein ‘Diepswal’ het grootste met 30 hectare. Voor terreinen binnen groep drie en vier zijn de mate en omvang van veroudering onbekend, omdat deze

niet zijn geïnventariseerd. Daarentegen zijn deze terreinen wel aangegeven als verouderd (IBIS, 2013). In situatie (3) valt één bedrijventerrein waardoor automatisch Leeksterhout is geselecteerd. In situatie (4) is Oosterhoogebrug geselecteerd als case omdat Euvelgunne geherstructureerd is alvorens de provinciale herstructureringsprogramma's.

4.3. Methode

Op basis van *triangulatie* – “De combinatie van methodologieën in de studie naar hetzelfde fenomeen.” (Denzin in Bowen, 2009, p. 28) – is data vergaderd en geanalyseerd middels verschillende methoden. Zo is op explorerende wijze data geanalyseerd en zijn documentanalyses en semigestructureerde interviews uitgevoerd om kwalitatieve data te verkrijgen. Deze zijn vervolgens door middel van het analytisch raamwerk vergeleken zodat de bevindingen convergent zijn en elkaar bevestigen. Hierdoor neemt de kans op potentiële bias af (Bowen, 2009). Baxter en Jack (2008) stellen dat triangulatie een primaire strategie is om de case studie vanuit meerdere perspectieven te onderzoeken. Triangulatie als onderzoeksmethode brengt validiteit met zich mee.

4.3.1. Documentanalyse

Plannen ten aanzien van het beleid op de geselecteerde bedrijventerreinen zijn geanalyseerd op basis van documentanalyses. Hierop zijn gemeentelijke structuurvisies, bestemmingsplannen, welstand en/of beeldkwaliteitsplannen geanalyseerd (bijlage B 'Uitwerking cases'). Daarnaast zijn de regionale en provinciale verouderings- en herstructureringsplannen geanalyseerd, zoals het IBIS (2013), de regionale terreinschouw van Stec groep (2009; 2010), het regionale herstructureringsprogramma (Regio Groningen-Assen, 2010) en de provinciale herstructureringsprogramma's van Groningen (2010) en Drenthe (2010).

Deze documenten fungeerden als basis om de interviewvragen op te stellen, waarbij de herhalende, maar ook opvallende thema's binnen de resultaten van de interviews zijn vergeleken. Bowen (2009) stelt dat een documentanalyse toegevoegde waarde heeft doordat deze achtergrond informatie en context biedt over een case, doordat veranderingen en ontwikkelingen vindbaar zijn en om de bevindingen van andere bronnen te verifiëren. Daarnaast stelt Bowen (2009), dat het de meest effectieve manier is om data te verzamelen van processen die zich in het verleden hebben afgespeeld. Het coderen van thema's binnen de documentanalyses is daarom een goede strategie om bevindingen te vergelijken. In het huidige onderzoek zijn documenten gedurende het gehele proces van data verzameling geanalyseerd aan de hand van codes. Deze zijn voorafgaand aan de interviews geanalyseerd om vragen te genereren, maar ook achteraf ter verdieping van thema's.

4.3.2. Interviews

De documentanalyses hebben als basis gediend voor het opstellen van zeven semigestructureerde interviews van beleidsmakers op verschillende bestuurlijke niveaus. De semigestructureerde interviews zijn verlopen op basis van een vooraf opgestelde lijst van vragen, waarop de geïnterviewde op een informele toon konden reageren. Doordat de opzet van het interview vooraf is opgesteld, is deze vergelijkbaar met de opzet van interviews van de andere cases op dezelfde bestuurlijke niveaus, maar behoudt het de mogelijkheid voor een open respons. Echter, de exacte formulering verschilt doordat de vragen gericht zijn op de case (bijlage C 'Interviewlijst'). Zo zijn semigestructureerde interviews supplementair aan andere onderzoeksmethoden, waardoor het mogelijk is om dezelfde codes toe te passen op thema's die naar voren komen bij de documentanalyses (Clifford & Valentine, 2010).

In totaal zijn zes 'vis à vis' interviews afgenomen en één telefonisch interview. Voorafgaand van de interviews is toestemming gevraagd om de interviews op te nemen voor het verwerken van data. De interviews zijn letterlijk verwoord in transcripten. Ter bescherming van de identiteit van de respondenten zijn de uitwerkingen niet toegevoegd als bijlage bij het onderzoek.

De vragen hadden betrekking op de implementatie van het regionale bedrijventerreinenbeleid en eventueel het provinciale beleid of het gemeentelijke beleid dat gemoeid was met de betreffende bedrijventerreinen. Als eerste zijn drie semigestructureerde interviews afgenomen bij beleidsmakers van de gemeente Groningen, Leek en Assen. Vervolgens is een regionale beleidsmaker van de Stuurgroep regio Groningen-Assen geïnterviewd, waarna twee provinciale beleidsmakers zijn geïnterviewd van de provincie Groningen en Drenthe. Tot slot is een laatste interview afgenomen bij een andere regionale beleidsmaker ter controle van de uitwerking van de regionale afspraken. Aan deze respondenten zijn willekeurig codes gekoppeld op éénzelfde besluitvormend niveau. De gemeentelijke respondenten zijn gecodeerd als G1 tot en met G3, de regionale respondenten zijn gecodeerd als R1 en R2, en de provinciale respondenten zijn gecodeerd als P1 en P2.

4.4. Analytisch raamwerk

De data uit de documentanalyses en de semigestructureerde interviews zijn zowel op deductieve en inductieve manier gecodeerd op basis van thematische analyse. Dit wil zeggen dat thema's binnen de data een code krijgen, welke vervolgens aan elkaar gekoppeld worden (Patton, 2002). Deze zijn inductief opgesteld op basis van de beleidsmatige en wetenschappelijke literatuur, maar ook deductief op basis van de regelmatig terugkerende thema's binnen de data. Wanneer de onderzoeksmethoden supplementair zijn aan elkaar, mogen dezelfde codes toegepast worden op de data van documenten en de data van interviews (Bowen, 2009). Op deze manier zijn de thema's in de case studies geïntegreerd en is het mogelijk om deze te vergelijken.

De evaluatie van de omgang met verouderingsprocessen en oplossingsrichtingen binnen het bedrijventerreinenbeleid van de regio Groningen-Assen is gestructureerd op basis van de prestatiegerichte analyse (zie paragraaf 2.4. 'Prestatiegerichte analyse'). Hierop zijn de thema's in de data geanalyseerd volgens drie stappen:

- (1) Implementatie – *Het analyseren van de mate waarop het regionale bedrijventerreinenbeleid is geïmplementeerd door de samenwerkende gemeenten.*

De eerste stap betreft een analyse van de implementatie van het regionale bedrijventerreinenbeleid door middel van verticale consistentie tussen het regionale en het gemeentelijke bedrijventerreinenbeleid van de betreffende cases. Hierbij zijn de implementaties van de gemeenten Assen, Leek en Groningen met elkaar vergeleken. De thema's zijn deductief gevormd op basis van de regionale samenwerkingsafspraken over het bedrijventerreinenbeleid tussen de zeven gemeenten binnen de regio Groningen-Assen (zie paragraaf 5.2. 'Regionaal bedrijventerreinenbeleid').

- (2) Rationaliteit – *Het analyseren van de mate waarop het verouderings- en herstructureringsplan het besluitvormingsproces heeft beïnvloed.*

De tweede stap betreft een analyse van de rationaliteit binnen de besluitvormende situaties omtrent de regionale verouderings- en herstructureringsplannen. Hierbij zijn de thema's inductief uiteengezet in twee besluitvormende situaties; de onderbouwing van de inventarisatie van veroudering en het

besluit om wel of niet te herstructureren binnen de regionale en provinciale herstructureringsprogramma's.

- (3) *Toepassing – Het analyseren van de mate waarop een verouderingsplan is toegepast bij de besluitvorming van de herstructureringsopgave.*

De laatste stap betreft een analyse van de toepassing van verouderingsplannen en zijn oplossingsrichtingen bij de besluitvorming van de herstructureringsopgave. De toepassing op de cases is geanalyseerd door middel van verticale consistentie tussen de verouderingsopgave en de beoogde herstructureringsopgaven. Hiervoor zijn de thema's inductief opgesteld op basis van inconsistenties binnen de besluitvormende situaties op Stadsbedrijvenpark, Diepswal, Leeksterhout en Koningsweg. Zo worden onzekerheden en veranderingen in het besluitvormingsproces toegelicht. De besluitvorming omtrent Stadsbedrijvenpark dient als referentiekader doordat het herstructureringsproject is goedgekeurd door de samenwerkende overheden en daar financiële middelen voor heeft ontvangen uit het provinciale herstructureringsfonds.

Dit houdt in dat de data is verkregen door het regionale bedrijventerreinenbeleid te inventariseren middels documentanalyses en semigestructureerde interviews, zoals beschreven in hoofdstuk 5 'Regio Groningen-Assen'. De prestatiegerichte analyse is door middel van verschillende thema's binnen de bovenstaande stappen beschreven in hoofdstuk 6 'Analyse Regionaal beleid Groningen-Assen'. De stappen zijn per paragraaf beschreven.

5. Regio Groningen-Assen

5.1. De regio

De regio Groningen-Assen (RGA) maakt als stedelijk netwerk deel uit van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, met een kernzone rondom de A28 en A7. Het wordt ontwikkeld als dé economische motor voor Noord-Nederland en de schakel tussen Amsterdam en Oldenburg, Bremen en Hamburg. Volgens de regiovisie 'Veranderende context, blijvend perspectief 2013' focust de regio zich op drie speerpunten; het economische kerngebied versterken, de interne samenhang versterken en de kwaliteit van stad en land behouden en versterken. De regiovisie stelt een balans tussen economie en ruimtelijke kwaliteit centraal, met de volgende hoofddoelstelling (Provincie Groningen, 2009):

“Duurzame ontwikkeling - voldoende werkgelegenheid en een voor mens en natuur leefbaar Groningen met behoud en versterking van de kwaliteiten van de fysieke omgeving, waarbij toekomstige generaties voldoende mogelijkheden houden om zich te ontplooien” (p. 20).

Op het gebied van het bedrijventerreinenbeleid stelt de provincie Groningen dat de voorraad van bedrijventerreinen, inclusief de gestelde plannen in de kernzone tot 2020, voldoende zijn om aan de vraag naar bedrijventerreinen te voldoen. De uitbreiding van bedrijventerreinen wordt beperkt door een restrictief provinciaal beleid. Daarom ligt het accent op de revitalisering van bestaande terreinen. Bovendien richt de provincie Groningen zich op de afstemming van vraag en aanbod door onderscheid te maken in verschillende (boven)regionale categorieën van bedrijventerreinen. In de regio Groningen-Assen dient de gemeente Groningen als kern, wat een breed scala aan bedrijventerreinen, hoogwaardige activiteiten en kantoorlocaties biedt. Leek en Hoogezand-Sappemeer en Slochteren bieden aanvullende mogelijkheden, waarvan zware industrie en scheepsbouw zich vestigen in Hoogezand-Sappemeer (Provincie Groningen, 2009). Deze bovenregionale categorisering komt niet terug in de Omgevingsvisie Groningen (2015). Assen dient zich complementair aan Groningen te ontwikkelen, waarbij een verdichting van Assen de verwachte economische en demografische groei zal faciliteren. Volgens het Omgevingsplan van provincie Drenthe (2014) is het transformeren van een deel van Stadsbedrijvenpark naar woongebied hiervan een onderdeel.

5.2. Regionaal bedrijventerreinenbeleid

Binnen de regio Groningen-Assen (RGA) ligt de regie van het bedrijventerreinenbeleid in handen van de provincies Groningen en Drenthe. Deze provincies hebben het bedrijventerreinenbeleid opgesteld volgens de sturingsfilosofie van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, waarop de Stuurgroep regio Groningen-Assen is aangesteld voor een strakke regionale regie. Deze Stuurgroep bepaalt de regionale agenda, organisatiestructuur en inzet van arrangementen. In het verlengde hiervan zijn regionale samenwerkingsafspraken gemaakt ter verbetering van de kwaliteit van de regionale bedrijventerreinen en hun omgeving. Hiermee wil de regio een trekkersrol spelen in het uitwerken van de doelstellingen, welke gesteld waren door het (inmiddels opgeheven) ministerie VROM, op basis van het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008) en het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU, 2009). Het uiteindelijke doel voor het opzetten van de samenwerkingsafspraken is het verbeteren van het vestigingsklimaat binnen de regio, door bedrijventerreinen aan te bieden van een goede kwaliteit, die aansluiten bij de behoefte van het bedrijfsleven. Deze afspraken zijn gemaakt en

ondertekend door de provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Assen, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, en Tynaarlo. Hiernaast maken de gemeenten Bedum, Slochteren, Ten Boer, Winsum en Zuidhorn ook deel uit van de regio Groningen-Assen. Echter, zij maken geen deel uit van de regionale samenwerkingsafspraken over het bedrijventerreinenbeleid. De volgende vijf samenwerkingsafspraken zijn gemaakt tussen de zeven gemeenten (Provincie Groningen, 2010, p. 14):

- 1. De grondprijzen van de bedrijventerreinen worden per 1 januari 2010 marktconform binnen de regio Groningen/Assen. Deze prijzen zijn gebaseerd op een taxatie (met behulp van de residuele waardebeoordeling methode) van het terrein en een prijsadvies van onafhankelijke deskundigen.*
- 2. De extra opbrengsten van de verkoop van de bedrijventerreinen worden gekoppeld aan kwaliteitsverbetering op de bedrijventerreinen die de gemeenten exploiteert.*
- 3. De gemeenten stellen, als onderdeel van de regionale kwaliteitsambities, een regionaal herstructureringsplan op om de kwaliteit van het bedrijventerrein te verbeteren.*
- 4. De deelnemende gemeenten maken jaarlijks afspraken om op regionale schaal te komen tot een marktconform aanbod van bedrijventerreinen.*
- 5. De deelnemende gemeenten werken samen om de kwaliteit van de terreinen zo hoog mogelijk te maken en te houden. Zo zullen de deelnemers expertise delen, gezamenlijk aan marketing doen en kwaliteit verbeterende projecten initiëren op gebied van duurzaamheid, parkmanagement en beeldkwaliteit.*

Naast het verbeteren van de kwaliteit van bedrijventerreinen wenst de regio het bedrijfsleven actief te betrekken bij de aanpak van veroudering, waardoor ondernemers en vastgoedeigenaren gestimuleerd worden om mee te denken, en om de aanpak te helpen financieren. Ook wil de regio zich inzetten op duurzaamheid door het toekomstige beheer te waarborgen. Op de aangepakte bedrijventerreinen worden middelen voor onderhoud en beheer gereserveerd om langdurig de kwaliteit in stand te houden. Beheer in de vorm van parkmanagement is hiervoor een optie. Daarnaast stelt de regio het doel om te leren van samenwerking door een werkgroep op te stellen tussen vertegenwoordigers van de provincies Groningen en Drenthe, de gemeenten Assen, Leek, Noordenveld en Groningen, het regiobureau en externe specialisten. Tot slot wenst de regio de werkgelegenheid te behouden en waar mogelijk nieuwe werkgelegenheid te organiseren, conform de SER-methodiek om zorgvuldig ruimtegebruik te realiseren en dit zoveel mogelijk af te stemmen met de betrokken regio's (Regio Groningen-Assen, 2010).

De Stuurgroep regio Groningen-Assen heeft in december 2012 een instemmingsmodel getekend, waarmee de beoogde regionale kwaliteitsdoelstellingen en een balans in het aanbod van bedrijventerreinenlocaties gerealiseerd moesten worden (Regio Groningen-Assen, 2016).

In 2013 is de Regiovisie geactualiseerd doordat de economische crisis de context voor de regionale samenwerking heeft veranderd. De regio focust zich minder op het thema bedrijventerreinen, maar meer op de interne bereikbaarheid. De verkoop van bedrijventerreinen is terug gelopen en er is een vragersmarkt ontstaan met meer focus op de kwaliteit van het aanbod. Hierbij behoudt de regio de hoofddoelstellingen, zoals het ontwikkelen van het economisch kerngebied, maar grote gebiedsontwikkelingen zijn niet meer aan de orde. Er wordt meer gestuurd op samenwerking binnen de regio. Middels een Economisch Platform wordt een innovatie- en investeringsagenda afgestemd

met de overheid en het bedrijfsleven. Daarnaast gaat meer gestuurd worden op een grotere variatie in werklocaties door onder andere het hergebruik van gebouwen, maar ook het profileren van organisaties (Regio Groningen-Assen, 2013).

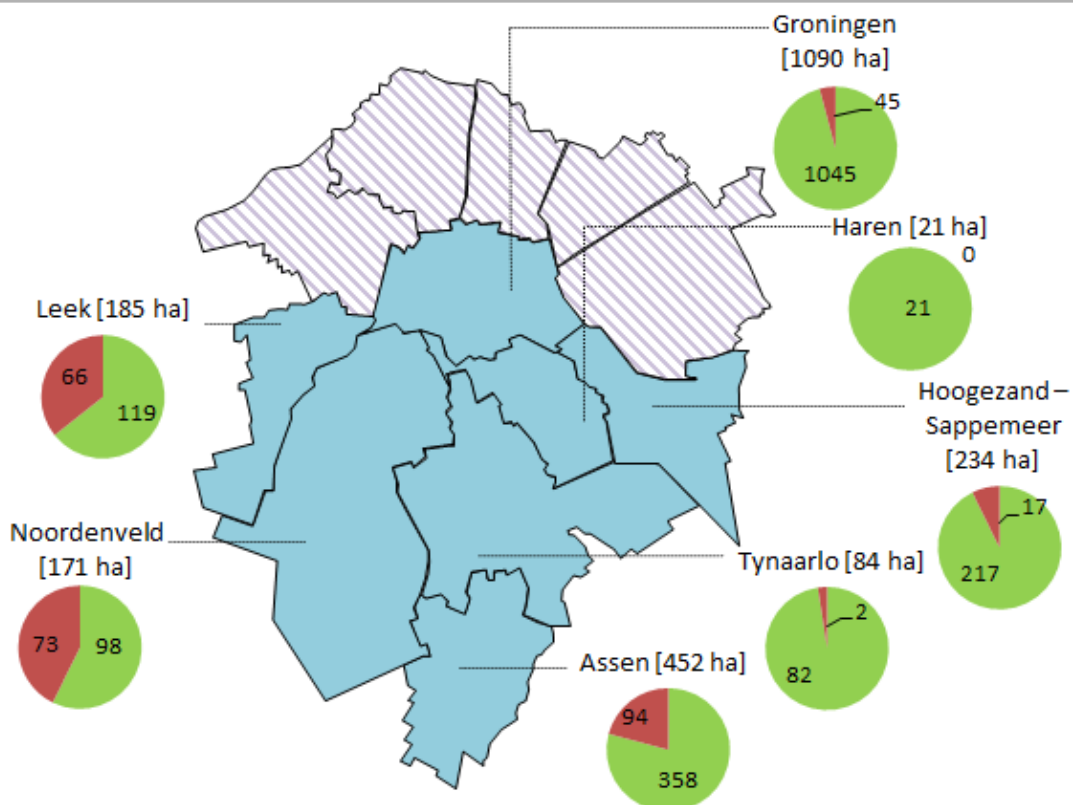
De regio heeft in het verlengde van de actualisatie geëvalueerd op de periode van 2008 tot 2013. Met betrekking tot het thema bedrijventerreinen spreekt de Stuurgroep (Regio Groningen-Assen, 2013, p.3) over het succes van de regionale afstemming. De regionale afstemming hielp de verliezen te beperken en krachten te bundelen om de marktvraag te bedienen met behoud van kwaliteit. Echter, volgens de Raad van Noordenveld is de evaluatie teleurstellend: *“De Raad spreekt zijn teleurstelling uit over het gebrek aan diepgang van de evaluatie. Een goede periodieke evaluatie is van belang voor het welslagen van de erop volgende actualisatie”* (Nota van reactie en Commentaar, RGA, 2013, bijlage 2, p. 4). Ondanks de kritiek stemmen zij, net als de overige gemeenten, in met de actualisatie en benadrukken het belang van deze vorm van samenwerking bij regionale vraagstukken.

5.3. Regionale verouderings- en herstructureringsopgave

Naar aanleiding van de discussie rondom het investeren in de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen heeft Stec Groep (2009) in opdracht van de provincie Groningen de kwaliteit geïnventariseerd van bijna alle bestaande bedrijventerreinen binnen de regio Groningen-Assen, groter dan twee hectare. Daarnaast heeft Stec Groep (2010) ook de bestaande bedrijventerreinen binnen de provincie Drenthe geïnventariseerd. Zodoende zijn een aantal van de Drentse bedrijventerreinen binnen de regio Groningen-Assen tweemaal geïnventariseerd. Naast deze inventarisatie zijn een aantal bedrijventerreinen aangegeven als verouderd in het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS, 2013). Van de 115 bedrijventerreinen in de samenwerkende gemeenten binnen de regio zijn twaalf bedrijventerreinen opgegeven als verouderd. Hiervan zijn drie terreinen aangegeven als verouderd, welke niet zijn geïnventariseerd door Stec Groep (2009; 2010) (bijlage A ‘Overzicht verouderde bedrijventerreinen’).

De inventarisatie van Stec Groep (2009) is als basis gebruikt voor het opzetten van een regionaal herstructureringsprogramma (RGA, 2010). Het regionale programma is vervolgens als basis gebruikt voor de provinciale herstructureringsprogramma’s. Het herstructureringsprogramma van de provincie Drenthe (2010) is in juni 2011 in werking getreden, volgens de Beleidsregel PHP 2011. Het Gronings herstructureringsprogramma (2010) is in juni 2012 in werking getreden, volgens de Beleidsregel PHP Groningen 2012. Deze herstructureringsprogramma’s bestaan uit een overzicht van de verouderings- en herstructureringsopgave in de regio en uit een uitvoeringsstrategie met een uitvoeringsprogramma. Voor de verouderingsopgave zijn de hoofdoorzaken van veroudering onderscheiden aan de hand van de IBIS verouderingstypen (als ruimtelijk, economisch, technische en/of maatschappelijke verouderd). Ook is de herstructureringsopgave onderscheiden aan de hand van de IBIS ingreepstyperingen (als facelift, revitalisatie, herprofilering, transformatie). Geconcludeerd is dat 38% van de bruto voorraad bedrijventerreinen in de regio verouderd is. Bijna 50% van de veroudering betreft een revitaliseringsopgave, welke zo’n 100 tot 130 miljoen euro zal kosten.

De verouderings- en herstructureringsopgave binnen de regio Groningen-Assen is weergegeven per samenwerkende gemeente (figuur 8). Deze is gebaseerd op de provinciale herstructureringsprogramma’s van Drenthe en Groningen (2010). Hierdoor is niet ieder geïnventariseerde bedrijventerrein meegenomen in figuur 8, noch zijn de verouderde bedrijventerreinen binnen het IBIS (2013) meegenomen.



Factsheet bedrijventerreinen Regio Groningen - Assen

Totaal terreinen binnen samenwerking:	78
Totaal oppervlakte in hectare:	2238
Totaal verouderd oppervlakte in hectare:	298
Totaal oppervlakte herstructurering:	212

Legenda:

Niet verouderd/herstructureren	■
Wel verouderd/herstructureren	■
Buiten samenwerkingsverband	▨
Binnen samenwerkingsverband	■

Figuur 8. De verouderings- en herstructureringsopgaven ingedeeld naar de samenwerkende gemeenten binnen de regio Groningen-Assen (provincie Groningen, 2010).

Voor het uitvoeringsprogramma van de regio Groningen-Assen zijn uiteindelijk zes bedrijventerreinen geselecteerd voor een herstructurering in de periode 2009-2013 en zeven bedrijventerreinen voor de periode 2014-2020 (tabel 11). Van de 16 bedrijventerreinen die bekend staan als verouderd binnen de provinciale herstructureringsprogramma's zijn twaalf als zodanig verouderd gesteld, dat een herstructurering aan de orde is. De opgave van Stadsbedrijvenpark te Assen is tweemaal geselecteerd voor beide perioden. Daarmee zou de herstructureringsopgave van de regio Groningen-Assen in totaal 212 hectare betreffen. Dit houdt in dat voor 71% van de verouderingsopgaven een herstructurering aan de orde is (figuur 8).

2009-2013		2014-2020	
Gemeente	Plannaam	Gemeente	Plannaam
Assen	<i>Stadsbedrijvenpark (kern)</i>	Assen	<i>Stadsbedrijvenpark (vervolg)</i>
Groningen	<i>Hoendiep</i>	Groningen	<i>Vierverlaten</i>
Leek	<i>Netam (Industriepark)</i>	Leek	<i>Leeksterhout (ontsluiting)</i>
Noordenveld	<i>Bitseveld, Noordhoek, Haarveld</i>	Hoogezand- Sappemeer	<i>Westbroek</i> <i>Sappemeer Oost</i>
		Tynaarlo	<i>Bolwerk</i> <i>industrieweg</i>

Tabel 11. Uitvoeringsprogramma regio Groningen-Assen. Zeven herstructureringsopgaven zijn gefaseerd over 2009-2013 en 2014-2020 (Provincie Groningen, 2010). Een overzicht van het gehele herstructureringsprogramma is toegelicht in de bijlage.

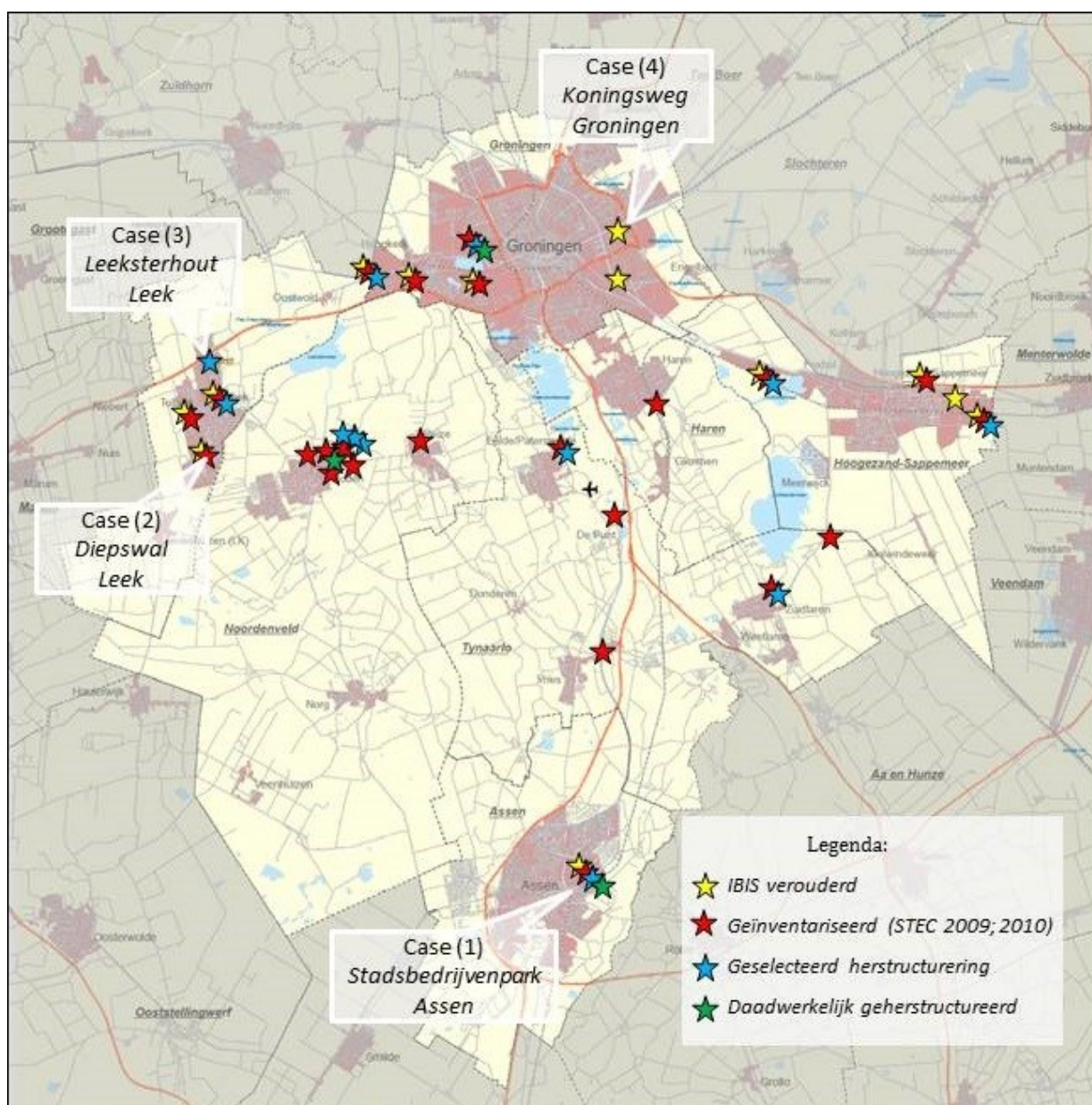
Niet alle bedrijventerreinen die geselecteerd zijn voor een herstructurering zijn ook daadwerkelijk gherstructureerd. Alleen drie bedrijventerreinen binnen de regio hebben middelen ontvangen voor medefinanciering van de herstructureringsopgave, namelijk Stadsbedrijvenpark en Bitseveld binnen de provincie Drentse en Hoendiep binnen de provincie Groningen. De herstructurering op de Netamlocatie is niet van de grond gekomen, noch zijn andere bedrijventerreinen in aanmerking gekomen voor PHP-middelen (Provincie Groningen, persoonlijke communicatie, 10 juni 2016).

5.4. Bedrijventerreinlocaties in de regio

De regio Groningen-Assen kent totaal 113 bedrijventerreinlocaties, hiervan vallen 78 locaties onder gemeenten met samenwerkingsafspraken op het gebied van het bedrijventerreinenbeleid (IBIS, 2013). Binnen de gemeenten met samenwerkingsafspraken zijn 27 bedrijventerreinen waarvan plannen bekend zijn met betrekking tot veroudering en herstructurering (figuur 9). Deze zijn tevens weergegeven in bijlage A 'Overzicht verouderde bedrijventerreinen'.

In de regio zijn in totaal 23 bedrijventerreinen geschouwd op verouderingskenmerken door Stec Groep in 2009 en 2010. Deze zijn in figuur 9 aangegeven middels een rode ster. Hiernaast zijn 13 bedrijventerreinen aangegeven als verouderd of deels verouderd in het IBIS (2013), deze zijn aangegeven middels een gele ster. Tot slot zijn twaalf bedrijventerreinen geselecteerd voor een uiteindelijke herstructurering in de periode 2009-2013 of 2014-2020 (RHP, 2010; PHP Groningen, 2010), deze zijn aangegeven middels een blauwe ster.

Overzicht verouderde bedrijventerreinen



Figuur 9. Een overzicht van de verouderde terreinen binnen de regio Groningen Assen. Een aanduiding of het bedrijventerrein verouderd is gesteld in het IBIS (2013) of door Stec Groep (2009; 2010) en of deze geselecteerd is voor een herstructurering (onderliggende kaart: Provincie Groningen).

De cases zijn in het kort toegelicht aan de hand van een aantal beleids- en locatiekernmerken (tabel 12). Een volledige uitwerking van de cases, inclusief toelichting van de gemeentelijke beleidsplannen, is te vinden als bijlage (bijlage B 'Uitwerking cases').

Alle vier cases kennen ten minste één visie ten behoeve van de gemeentelijke ontwikkeling. Stadsbedrijvenpark kent echter twee structuurvisies ter uitvoering van de ontwikkelingsopgaven in de gemeente Assen. De structuurvisie van de gemeente Leek verschilt van de andere cases doordat deze is opgesteld in combinatie met de gemeente Noordenveld, welke samen de subregio Leek-Roden vormen. De intergemeentelijke structuurvisie is opgeheven omdat de beoogde ontwikkelingen niet meer actueel zijn door de nasleep van de economische crises. De gemeente

Groningen heeft als enige een visie opgesteld ten behoeve van de werklocaties, naast de gemeentelijke visie. Alle vier locaties kennen specifiek vigerende bestemmingsplannen, maar Diepswal en Leeksterhout kennen hiernaast ook een beheersverordening ter actualisering van de bestemmingsplannen. Leeksterhout kent als enige case een beeldkwaliteitsplan, waartegenover de overige cases een welstandsnota kennen.

De bedrijventerreinlocaties zijn opgezet van halverwege tot eind vorige eeuw. Hiervan is Koningsweg het oudste, met het startjaar van 1950 (IBIS, 2013). De laatste aanpassing van de locaties was in 2000, door de toevoeging van Marsdijk en Ketellapper aan Stadsbedrijvenpark. De locaties zijn allen volledig uitgegeven, maar kennen wel een aantal onbebouwde kavels (Stec Groep, 2009). Stadsbedrijvenpark is de grootste locatie met een netto oppervlakte van 150 hectare (IBIS, 2013). Tevens is het economisch belang van Stadsbedrijvenpark het grootste voor de regio, deze is namelijk boven regionaal. Diepswal is het minste van economisch belang voor de regio en is geclassificeerd als lokaal regionaal (Stec Groep, 2009). De vier locaties kennen een gemengde bedrijvigheid en variëren in verschijningsvorm. De locaties hebben voornamelijk een functionele verschijningsvorm toegewezen gekregen, echter een aantal kavels op Stadsbedrijvenpark en Leeksterhout hebben een modern beeld omdat zij zich op zichtlocaties bevinden. Tot slot was parkmanagement actief ten tijde van de regionale herstructureringsopgave, echter is deze alleen opgegeven in 2015.

Kenmerken	(1) Stadsbedrijvenpark te Assen	(2) Diepswal te Leek	(3) Leeksterhout te Leek	(4) Koningsweg te Groningen
Visie	Structuurvisies '2030' en 'FlorijnAs'	Intergemeentelijke structuurvisie Leek-Roden (opgeheven)	Intergemeentelijke structuurvisie Leek-Roden (opgeheven)	Structuurvisie 'Stad op scherp'
Werklocatievisie	x	x	x	Werklocatievisie 'De Rode Loper'
Beeldplan	Welstandsnota 2012	Welstandsnota 2004	Beeldkwaliteitsplan	Welstandsnota 2008
Bestemmingsplan	Vigerend uit 2015	Vigerend uit 2003	Vigerend uit 2003	Vigerend uit 2013
	x	Beheersverordening	Beheersverordening	x
Startjaar	1960 - 2000	1970	1980 - 1990	1950 - 1970
Bruto omvang	241 hectare	30 hectare	40 hectare	34 hectare
Netto omvang	150 hectare	24 hectare	28 hectare	26 hectare
Uitgeefbaar	Nee	Nee	Nee	Nee
Economisch belang	(boven)Regionaal	Lokaal-regionaal	Regionaal	Lokaal
Verschijningsvorm	Modern-functioneel gemengd	Functioneel gemengd	Modern-functioneel gemengd	Functioneel gemengd
Grootste bedrijvigheid	Detailhandel, dienstverlening en productie	Productie en detailhandel	Detailhandel, dienstverlening en productie	Detailhandel, dienstverlening en productie
Parkmanagement	Ja	Opgeheven in 2015	Opgeheven in 2015	Ja
Fonds voor ondernemers	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabel 12. Beleids- en locatiekenmerken cases. De beleidskenmerken van de cases komen relatief overeen, maar de locatie kenmerken lopen uiteen (Bijlage B 'Uitwerking cases').

6. Analyse regionaal beleid

6.1. Implementatie samenwerkingsafspraken

De implementatie van het regionale bedrijventerreinenbeleid is geëvalueerd op basis van de regionale samenwerkingsafspraken. De data uit de documentanalyses en de semigestructureerde interviews is allereerst geanalyseerd op basis van verticale consistentie, waarna de cases zijn geanalyseerd op éénzelfde bestuurlijk niveau, de gemeente of de bedrijventerreinlocatie. De mate van implementatie is weergegeven per samenwerkingsafpraak (zie paragraaf 5.2 'Regionaal bedrijventerreinenbeleid'). Op basis hiervan zijn vijf thema's deductief gevormd; (1) *Standaardmethodiek grondprijzen*, (2) *Koppelen opbrengsten*, (3) *Regionale kwaliteitsambities*, (4) *Afstemming bedrijventerreinplanning*, en (5) *Kennisdeling*.

6.1.1. Standaardmethodiek Grondprijzen

De eerste afspraak betreft het opstellen van een regioconforme methode voor het bepalen van grondprijzen:

1. De grondprijzen van de bedrijventerreinen worden per 1 januari 2010 marktconform binnen de regio Groningen/Assen. Deze prijzen zijn gebaseerd op een taxatie (met behulp van de residuele waardebeoordeling methode) van het terrein en een prijsadvies van onafhankelijke deskundigen.

Een terugkerend item binnen de bedrijventerreinplanning is de marktverstoring door concurrentie onder gemeenten bij de uitgifte van bedrijventerreinen. Gemeenten doen concessies op de grondprijzen om bedrijvigheid aan te trekken of te behouden, wat negatieve gevolgen heeft voor de prijsontwikkeling van bedrijventerreinlocaties. Door bedrijventerreinen uit te geven op de reële marktwaarde ontstaat evenwicht in de marktverhouding tussen de nieuwe en bestaande bedrijventerreinvoorraad. Hierdoor wordt het aantrekkelijker om te investeren in bestaande locaties door middel van een herstructurering (Resco Partners in THB, 2008).

Volgens de respondenten is het gebruiken van een uniforme methode voor het berekenen van de grondprijzen de belangrijkste reden geweest om de samenwerkingsafspraken op te zetten. Iedere samenwerkende gemeente is akkoord gegaan met de afspraak. Daarmee is de regio Groningen-Assen de eerste in Nederland met het opstellen van een standaardmethodiek voor bedrijventerreinen binnen één regio, alvorens de aanbevelingen van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008). Het opzetten van een uniforme methode middels een residuele waardebeoordeling is belangrijk geweest voor het voorkomen van ongewenste concurrentie binnen de regio Groningen-Assen. Gemeenten kunnen hierdoor niet meer met elkaar concurreren door de grondprijzen te verlagen onder het marktconform van de regio, welke door adviesbureau Stec Groep (2009) is berekend. Bovendien begrijpen bedrijven waarom de grondprijzen variëren en kunnen zich op basis van hun behoeften vestigen op een bepaalde locatie.

Belangrijk is dat hierbij onderscheid ontstaat naar verschijningsvorm in de bedrijventerreinenmarkt op regionale schaal (R2, 2016). In opdracht van de regio Groningen-Assen heeft Stec Groep (2009) een adviesrapport opgesteld voor het kwaliteitsinvesteringsprogramma van de regio. Met het invoeren van de regionale afspraak implementeert de regio het advies van Stec Groep (2009) voor het opstellen van een regionale segmentering op basis van de verschijningsvorm van

bedrijventerreinen: *“Een typologie op basis van verschijningsvorm is interessant voor een marktgerichte bedrijventerreinentypologie omdat het aansluit bij de wensen van bedrijven en bij de manier waarop bedrijventerreinen moeten worden ontwikkeld en ingericht”* (p. 6). Dit heeft invloed op het onderhouden van de kwaliteit op bedrijventerreinen (R1, 2016). Hoogwaardige bedrijventerreinen stellen meer eisen aan laagwaardige bedrijventerreinen (zie tabel 4.)

De verwachting was dat het opstellen van een uniforme methodiek de grondprijzen laat stijgen, doordat gemeenten niet met elkaar concurreerden. Echter, de gemiddelde minimale grondprijs binnen de regio is weinig veranderd na invoering van de afspraak. Tussen de periode van 2009 tot 2013 is de minimale grondprijs gedaald met 2,7%, van €75 per m² naar €72 per m² (IBIS, 2009 in Vastgoed rapport Groningen|Assen; IBIS, 2013). Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de grondprijsgegevens in de IBIS-enquête niet zijn ingevuld voor alle bedrijventerreinen binnen de regio, waardoor de werkelijke grondprijs kan verschillen. Van de 115 bedrijventerreinen is deze namelijk maar 32 keer ingevuld. Tevens zijn de grondprijzen van de onderzochte bedrijventerreinen niet aangegeven in het IBIS (2013). Op gemeentelijk niveau zijn de grondprijzen wel degelijk veranderd, stelt een respondent. Uit onderzoek van Stec Groep (2009) is gebleken dat de grondprijzen in de periferie van de regio zijn verhoogd, omdat de grondprijzen lager waren door onderlinge concurrentie. Voor de gemeente Groningen zijn de grondprijzen daarentegen gelijk gebleven. Bovendien gaven de respondenten aan dat het opstellen van een uniforme grondprijsmethodiek tot weinig meeropbrengst heeft geleid voor gemeenten. De markt zat tegen door de economische crises waardoor de uitgifte van kavels tegen viel en daarmee weinig middelen binnen zijn gekomen voor het herstructureren.

De respondenten gaven aan dat ondanks dat de uniforme grondprijsmethodiek tot weinig meeropbrengst heeft geleid, het verhogen van de grondprijs belangrijk is geweest voor de bestaande bedrijventerreinen. Bedrijven zijn minder gewillig te verhuizen naar nieuwe bedrijventerreinen. Hierdoor blijven minder lege panden achter en zijn bedrijven eerder geneigd om te investeren in hun eigen pand en kavel.

6.1.2. Koppelen opbrengsten

Het tweede thema betreft de afspraak voor het koppelen van de meeropbrengsten van de verkoop van kavels aan kwaliteitsverbeteringen:

2. De extra opbrengsten van de verkoop van de bedrijventerreinen worden gekoppeld aan kwaliteitsverbetering op de bedrijventerreinen die de gemeenten exploiteert.

Deze afspraak is deels geïmplementeerd. Alleen de gemeente Leek heeft de opbrengsten van de verkoop gekoppeld aan een kwaliteitsverbetering op een bedrijventerrein.

De eerste ambitie bij het opstellen van de afspraak was het opzetten van een regionaal herstructureringsfonds, deze is nooit concreet uitgewerkt. Op regionaal niveau wordt de meeropbrengst daarom niet verevend tussen de samenwerkende gemeenten door middel van een herstructureringsfonds. Wel is afgesproken dat eventuele meeropbrengsten worden gekoppeld aan het behoud en versterken van de ruimtelijke kwaliteit; een soort verevening binnen de gemeentelijke grenzen (Assen, 2011). Deze afspraak is gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten, maar is niet concreet uitgewerkt:

“Ik moet ook zeggen, in alle eerlijkheid want ik was er niet bij betrokken, dat de afspraken over de inzet van de meeropbrengsten niet duidelijk waren. Stel dat we geen crises hadden en alles ging zoals we verwachten hadden. Hoe het dat wel was gegaan weet ik niet” (R2, 2016, regel 74-77).

In het geval een kavel binnen de regio uitgegeven zou worden, zou een deel van de winst belanden in het regionaal herstructureringsfonds. Uit het fonds zouden kwaliteitsverbeteringen binnen de regio gefinancierd kunnen worden zoals een revitalisering, of het verbeteren van de ondergrondse infrastructuur op een bestaand bedrijventerrein. Ook deze verevening is niet uitgewerkt. Het uitvoeren van een verevening was erg lastig in economisch laagtij, waardoor gemeenten niet wilden bijdragen aan de uitgifte van anderen: *“Dit principe is voor bedrijventerreinen in het huidige economische tij erg moeilijk, aangezien - zelfs bij marktconforme prijzen voor uit te geven meters op nieuwe bedrijventerreinen - de grondexploitaties een negatief resultaat hebben”* (Gemeente Assen, 2011, p. 43).

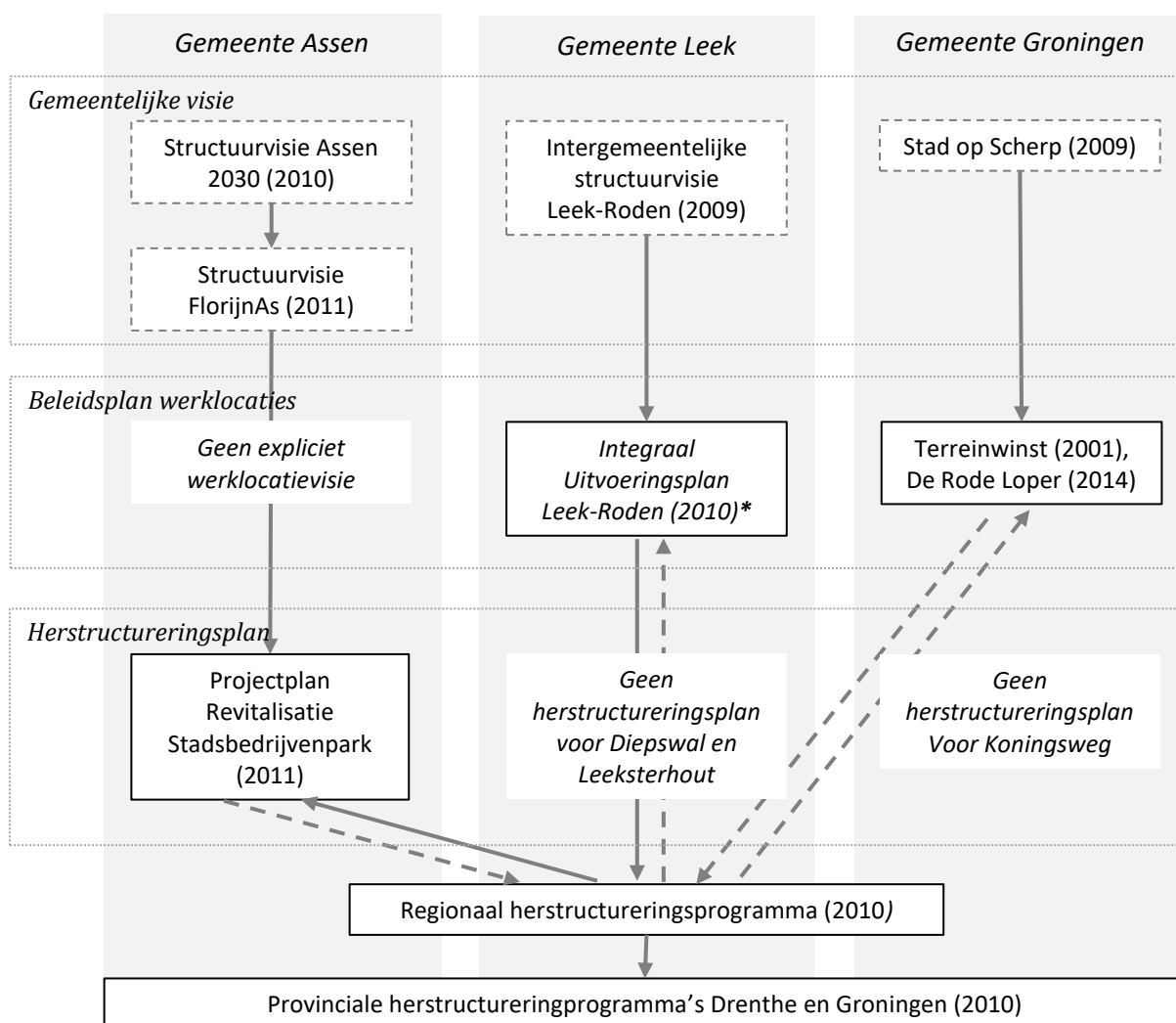
Daarom is afgesproken dat de meeropbrengsten van uitgifte gekoppeld worden aan kwaliteitsverbeteringen binnen de gemeente voor het behouden en het versterken van ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen. Echter, de respondenten gaven aan dat ook een binnengemeentelijke verevening weinig kwaliteit verbeterende projecten heeft gebracht doordat de uitgifte tegenviel en gemeenten moeite hadden met een positieve grondexploitatie. Van de onderzochte gemeenten heeft alleen de gemeente Leek een kwaliteitsverbetering opgezet met behulp van de meeropbrengsten van de uitgifte van een terrein. Door een deel van de grondexploitatieopbrengsten op Leeksterveld te reserveren is een project met betrekking tot de aanleg van glasvezel op bedrijventerreinen deels gefinancierd (G1, 2016). De gemeente Assen heeft geen gebruik gemaakt van het vereveningsprincipe omdat het uit te geven bedrijventerrein, het werklandschap Assen-Zuid, een negatieve grondexploitatie had (Gemeente Assen, 2011). Ook Groningen heeft geen gebruik van gemaakt van een koppeling met de grondexploitatie en de revitaliseringsprojecten. De gemeente had moeite met een positief grondexploitatieplan voor Westpoort waardoor er geen ruimte was om een bedrag te reserveren voor revitaliseringsprojecten (R2, 2016).

6.1.3. Regionale kwaliteitsambities

De derde afspraak betreft het opstellen van regionale kwaliteitsambities. De regio heeft in 2009 (en in 2013) de regiovisie geactualiseerd. In deze visie zijn de kwaliteitsambities voor de regio Groningen-Assen opgesteld met betrekking tot bedrijventerreinen. De uitwerking hiervan is uiteengezet in het regionaal herstructureringsprogramma (2010), waarin bedrijventerreinen zijn geprioriteerd voor een herstructurering om aan deze kwaliteitsambities te voldoen. Als reactie op het verwezenlijken van de regionale kwaliteitsambities is, naast de regionale en provinciale herstructureringsprogramma's, afgesproken dat gemeenten een herstructureringsplan opzetten:

3. De gemeenten stellen, als onderdeel van de regionale kwaliteitsambities, een regionaal herstructureringsplan op om de kwaliteit van het bedrijventerrein te verbeteren.

Uitwerking regionale kwaliteitsafspraken



Figuur 10. De uitwerking van de regionale kwaliteitsafspraken verschillen per gemeente Assen, Leek en Groningen. De gemeentelijke visies zijn uitgewerkt naar een beleidsplan voor de werklocaties, of naar een enkel herstructureringsplan. In de plannen met gestreepte kaders worden ambities gesteld, in plannen met harde kaders zijn deze uitgewerkt tot acties.

* De ambities in het Integraal Uitvoeringsplan Leek-Roden zijn maar deels uitgewerkt.

De uitwerking van de regionale kwaliteitsambities is geanalyseerd op drie planniveaus; de gemeentelijke structuurvisies, een expliciet bedrijventerreinvisie/plan en een terrein-specifieke uitwerking (figuur 10). Alle drie gemeenten stellen ambities om bestaande bedrijventerreinen een kwaliteitsimpuls te geven middels een herstructurering. Echter, in geen van de gemeentelijke structuurvisies of herstructureringsplannen wordt gerefereerd naar de terreinschouw van Stec Groep (2009, 2010), waarin de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen is geïnventariseerd binnen de regio Groningen-Assen. Daarentegen refereren zij wel naar de regionale afstemming van bedrijventerreinen, zoals gesteld in de regiovisie. De uitwerking van deze ambities verschilt per gemeente.

De gemeente Assen heeft geen expliciete werklocatievisie opgesteld, maar vertaalde de kwaliteitsambities naar een éénmalige herstructureringsingreep middels het 'Projectplan Revitalisatie Stadsbedrijvenpark' (2011). In de 'Structuurvisie Assen 2030' (2010) legt de gemeente Assen de nadruk op de ambities voor het garanderen van voldoende werkgelegenheid voor een

groeïende stad en regio. Het bestaande aanbod aan bedrijventerreinen en kantoorlocaties zou een kwaliteitsimpuls krijgen en nieuw te ontwikkelen locaties worden aangeboden voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Zo is een netto uitbreiding van totaal 140 hectare geraamd, waarvan 40 hectare voor bestaande terreinen en 100 hectare aan nieuwe terreinen. In het kader van de integrale ontwikkelingen is de structuurvisie FlorijnAs (2011) opgesteld, waarin verschillende ontwikkelingsprojecten samen komen in zeven deelgebieden. De FlorijnAs biedt een planologisch kader voor het versneld uitvoeren van de ontwikkelingsprojecten door de ontwikkelingsprojecten te integreren. Het plan zet hiermee een programmatische opgave uit voor drie bedrijventerreinen, namelijk het verder uitgeven van Messchenveld I, het herstructureren van het 'gedateerde' Stadsbedrijvenpark tot een centrum-stedelijk gebied en het nieuw te ontwikkelen hoogwaardige werklandschap Assen-zuid van circa 40 hectare. Stadsbedrijvenpark heeft als enige bestaande terrein een grootschalige kwaliteitsimpuls gekregen, waarbij de gestelde ambities daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Deze is toegelicht in subparagraaf 6.3.1 'Stadsbedrijvenpark'. Naast het specifieke Projectplan revitalisering Stadsbedrijvenpark (2011) heeft de gemeente geen expliciet herstructureringsplan, of beleidsplan opgesteld voor de overige bedrijventerreinen. Naast de kwaliteitsimpuls heeft de gemeente geen beleid om toekomstige veroudering tegen te gaan: *"Moet je niet over 20 jaar weer alles revitaliseren? Is dit voldoende om de komende 20 jaar door te komen. Volgens mij is dat er niet. We hebben geen herstructureringsplan"* (G2, 2016, regel 151-153).

De gemeente Leek heeft ook geen expliciet beleid opgesteld, maar wel een integraal uitvoeringsplan. In dit uitvoeringsplan wordt gerefereerd naar het regionale herstructureringsprogramma, maar de uitwerking is slechts deels tot stand gekomen. Een volledig uitvoeringsplan is er nooit gekomen. De gemeente Leek beschrijft de kwaliteitsambities in de, inmiddels opgeheven, 'Intergemeentelijke structuurvisie Leek-Roden' (IGS). De IGS Leek-Roden betrof onder andere een uitwerking van kwaliteitsslagen op bestaande bedrijventerreinen, waaronder Diepswal en Leeksterhout. De uitwerking van de kwaliteitsambities zouden verwerkt worden in een 'Integraal Uitvoeringsprogramma 2010-2015' (IUP) (Stuurgroep Leek-Roden, 2010). Door tijdsdruk heeft de Ontwerpopgave Leek-Roden in overleg met het college van Burgemeesters en wethouders van Leek en Noordenveld een 'eenvoudiger' IUP opgesteld. Het IUP is daarom maar deels uitgewerkt (Stuurgroep Leek-Roden, 2010): *"Dit IUP is dan ook niet een compleet uitvoeringsprogramma zoals beschreven is onder 2. In de komende jaren zal dit recht getrokken worden"* (P. 4). Hierbinnen zijn de regionale afspraken en de afstemming beschreven, maar het IUP betreft geen uitwerking naar de bestaande bedrijventerreinen. Bovendien is een vervolg op het meerjarig uitvoeringsprogramma nooit opgesteld doordat de IGS Leek-Roden kort erna is opgeheven. De gemeente Leek had geen financiële slagkracht om de ontwikkelingen uit te voeren, mede door de tegenvallende uitgifte van zowel woningbouw als bedrijventerrein. De kwaliteitsslagen uit de IGS Leek-Roden zijn niet uitgevoerd op Leeksterhout, noch op Diepswal. De gemeente Leek heeft geen expliciet herstructurerings- of beleidsplan opgesteld om veroudering te voorkomen op nieuwe en bestaande bedrijventerreinen.

Van de drie gemeenten heeft alleen de gemeente Groningen een expliciet beleidsplan opgesteld met een uitvoeringsprogramma van de kwaliteitsambities. Alvorens de regionale samenwerkingsafspraken heeft de gemeente Groningen beleidsplannen opgesteld ter verbetering van de kwaliteit van bedrijventerreinen. Zo zijn vanaf 2001 verschillende nota's opgesteld met het voornemen om bestaande bedrijventerreinen te vernieuwen. De eerste nota 'Ruimte voor

Bedrijvigheid' in 1999 had een grote focus op het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen, waarvan de ambitie lag op het ontwikkelen van 20 tot 30 hectare per jaar. In 2001 is de nota 'Kwaliteit van bedrijventerreinen als uitgangspunt' opgesteld, waarin de discussie van schaarser wordende ruimte actueel werd. Uit onderzoek van Oranjewoud en Kolpron kwam naar voren dat 440 hectare aan bedrijventerreinen in het Groningse stedelijk gebied geherstructureerd moest worden. Het herstructureren van bedrijventerreinen kreeg de focus, waarop de operatie 'Terreinwinst' (Gemeente Groningen, 2001) is opgezet. Bedrijventerreinen zouden kwaliteitsverbeteringen ondergaan door revitaliseringsprojecten, wat gepaard ging met aandacht voor kwaliteitsbehoud op nieuwe, bestaande en gerevitaliseerde terreinen. Samen met ondernemers zijn afspraken gemaakt over het gezamenlijke investeren in goed beheer, het voorzien in optimale voorzieningen op de bedrijventerreinlocaties en een positief imago. Voor een gedragen verantwoordelijkheid is parkmanagement ontwikkeld, met een verplichte deelname. In het kader Terreinwinst 'Korte Klappen' zijn diverse verbeteringen aangebracht, zoals groenperken, voetpaden, verlichtingen en dergelijke om het functioneren en de uitstraling van bestaande bedrijventerreinen te verbeteren (Gemeente Groningen, 2007). In de nota 'Terrein in Bedrijf' (Gemeente Groningen, 2007) behield de gemeente focus op de bestaande bedrijventerreinlocaties. De gemeente schroefde de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen terug naar 13 hectare per jaar en hanteerde drie typologieën van verschijningsvorm om de vestigingsvoorwaarden transparanter te maken; hoogwaardige terreinen, gemengde terreinen en kleinschalige/woninggebonden terreinen. In het verlengde van Terreinwinst zijn de Duinkerkenstraat, Hoendiep fase 2 en Ulgersmaweg fase 2 gerevitaliseerd (Gemeente Groningen, 2011). Daar waar de ambities in het verleden lagen op het behouden en verbeteren van het niveau van kwaliteit, liggen de ambities in de meest recente nota 'De Rode Loper' (Gemeente Groningen, 2014) bij het faciliteren en ondersteunen van bestaande bedrijven. In 'De Rode Loper' worden de ambities en strategische keuzes vertaald naar een operationeel programma, met daarin gegeven een voorbeeld van een dergelijke implementatie voor de werklocatie Westpoort. Groningen streeft niet meer naar het actief herstructureren van individuele bedrijventerreinen, maar naar het verhogen van de kwaliteit van de stad als geheel op basis van negen strategische stappen. Onderdeel van deze stappen zijn het stopzetten van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, het faciliteren van kansrijke sectoren en bestaande locaties door meer flexibele beleidskaders, het profileren van Groningen, en het inzetten van gerichte acquisitie. Binnen 'De Rode Loper' refereert de Gemeente Groningen naar regionale samenwerking, maar doordat de focus op het herstructureren is verschoven, zijn de provinciale herstructureringsprogramma's niet genoemd. De operatie 'Terreinwinst' is opgeheven in 2015, waarna de rol - om kwaliteitsverbeteringen gezamenlijk op te pakken - deels is overgenomen door het Fonds Ondernemend Groningen. Het bedrijventerrein Koningsweg heeft in het kader van deze nota's en operaties geen kwaliteitsslag ondergaan.

6.1.4. Afstemming bedrijventerreinplanning

De vierde afspraak betreft de afstemming van de bedrijventerreinplanning. De regio Groningen-Assen heeft de opdracht gegeven aan Bureau Louter en Stec Groep om een analyse uit te voeren van de vraag naar bedrijventerreinen, om de regionale planning tot 2030 tot stand te laten komen. Bureau Louter en Stec Groep hebben vanuit de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) de regionale vraag naar bedrijventerreinen doorberekend voor de periode van 2011-2030, deze betreft 239 hectare. Hiertegenover staat een geplande regionale plancapaciteit van 608,5 hectare aan bestaande en nieuw uit te geven bedrijventerreinen, welke als 'de Bedrijventerreinmonitor' jaarlijks wordt geïnventariseerd door het regiobureau (Regio Groningen-Assen, 2016). Hiermee constateerde de

Stuurgroep een overaanbod van bedrijventerreinen binnen de regio Groningen-Assen. Om een overaanbod te voorkomen is met de samenwerkende gemeenten de volgende afspraak gemaakt:

4. De deelnemende gemeenten maken jaarlijks afspraken om op regionale schaal te komen tot een marktconform aanbod van bedrijventerreinen.

De Stuurgroep heeft hiervoor een instemmingsmodel opgesteld, om de bedrijventerreinplanning af te stemmen met de samenwerkende gemeenten (Regio Groningen-Assen, 2012). Eind 2012 is het regionaal instemmingsmodel ondertekend, waarin de kwaliteitsambities gerealiseerd worden. Deze kwaliteitsambities betreffen het in balans brengen van het aanbod van locaties voor wonen en bedrijventerreinen. Een planningslijst van te ontwikkelen bedrijventerreinen is hiervoor opgesteld in samenwerking met de provincies, regio en gemeenten. Zo is gezamenlijk besloten dat de plannen ter ontwikkeling van bedrijventerreinen afgestemd werd op basis van de planfase waarin zij zich bevonden. Dit hield in dat terstond uitgifbare bedrijventerreinen direct uitgifbaar bleven, harde plannen (in ver stadium van planvorming) veelal gepauzeerd werden en zachte plannen (toekomstige plannen) werden geschrapt. Om dit besluit te onderbouwen refereerden de respondenten naar de afstemming middels de metaforen van ‘de diepvries’, ‘de koelkast’ en ‘het aanrecht’:

“ [...] Voor dat gebeurde waren wij al met de discussie bezig dat 600 hectare grond voor bedrijventerreinen hier in het Noorden een beetje veel is. Naar aanleiding daarvan hebben we 200 hectare ‘in de diepvries’ gezet, 200 in de ‘koelkast’ en 200 hectare ‘op het aanrecht’. Dat wil zeggen dat die 200 op het aanrecht uitgegeven worden en die 200 in de koelkast was je luchtdrukventiel. Krimpt de markt dan weet je waar je moet schrappen, trekt de markt dat weet je waar je moet accelereren. De 200 in de diepvries worden enkel aangesproken als de markt gaat aantrekken en dus voor nu als geschrapte bedrijventerreinen gezien kunnen worden. Er zijn nu geen plannen met deze terreinen, maar wellicht dat over 50/60 jaar deze wel weer in de planning worden opgenomen. Wellicht ook niet” (R1, 2016, regel 38-48).

Door de regionale afstemming is het huidige regionale aanbod van bedrijventerreinen in verhouding gebracht met de herberekende regionale vraag (Regio Groningen-Assen, 2016). Het resultaat is dat van de 608,5 geplande hectare, maar 206,4 hectare overeind is gebleven en bouwrijp is. Van de overige geplande hectare is 220,4 hectare gepauzeerd en 179 hectare geschrapt (tabel 13).

	Vraag regio	Plancapaciteit voor 2012	Plancapaciteit ‘aanrecht’	Gepauzeerd ‘koelkast’	Geschrapt ‘diepvries’
Groningen	97 ha	292,6 ha	94,2 ha	101,4 ha	97 ha
Leek-Roden	24 ha	72,3	22,3 ha	20 ha	30 ha
Assen	75 ha	148,9	53,9 ha	45 ha	50 ha
Hoogezand Sappemeer	-4 ha	15,2 ha	6,2 ha	19 ha	-
Landelijk Noord (Bedum)	-	0,2 ha	-	-	-
Landelijk Zuid (Haren, Noordenveld, Tynaarlo)	21 ha	66,2 h	29,7 ha	35 ha	2 ha
Totaal Groningen - Assen	239 ha	608,5 ha	206,4 ha	220,4 ha	179,0 ha

Tabel 13. Plancapaciteit regio Groningen-Assen. De regionale vraag naar bedrijventerreinen binnen de regio Groningen-Assen, tegenover de plancapaciteit voor en na de afstemming (Regio Groningen-Assen, 2016).

Het besluit van de regionale planning is een zwaarwegend advies aan de colleges van de samenwerkende gemeenten binnen de regio. Gemeenten moeten regionale instemming vragen voor het ontwikkelen van plannen die staan vermeld in de planningslijst (Regio Groningen-Assen, 2012).

Op gemeentelijk niveau is ook het besluit genomen betreffende de plannen die binnen de gemeente geschrapt zouden worden. Hierbij hebben de gemeenten gebruik gemaakt van de kwantitatieve, maar ook de kwalitatieve vraag- en aanbodanalyse van Stec Groep (R2, 2016). Intensieve sessies en vergaderingen hebben de gemeenten geholpen om strategisch te besluiten welke harde en zachte plannen geschrapt zouden worden. Iedere deelnemende gemeente had de bewustwording dat een overaanbod binnen de regio tot een gezamenlijk probleem zou leiden, met gevolgen voor de individuele gemeenten. Hierop hebben de gemeenten besloten om nieuwe ontwikkelingen te schrappen waar mogelijk, om negatieve financiële gevolgen te voorkomen (P2, 2016). Voor het realiseren van de plannen hadden de gemeenten grond aangekocht. Als een investering als deze zich niet na tien jaar, maar pas na 50 jaar heeft terugverdiend, kan dit een gemeente op het randje van faillissement brengen. Anticiperend hierop moesten gemeenten grond afboeken om de financiën op orde te brengen (R2, 2016). Hiervoor zijn gemeenten niet financieel gecompenseerd. De situatie waarin gemeenten grond hadden aangekocht leek dusdanig te variëren dat een uniforme aanpak voor het compenseren niet mogelijk werd geacht (R2, 2016). Wanneer een kans zich voor deed om grond uit te geven, wat niet in het instemmingsmodel stond, dan moest het in gezamenlijke besluitvorming plaats vinden.

Binnen de gemeente Assen heeft dit betekend dat de geraamde uitbreiding van 95 hectare aan nieuwe terreinen is geschrapt (tabel 13). De bestaande bedrijventerreinen Messchenveld 1a (31,5 hectare) en Peelerpark (5,1 hectare) zouden eerst uitgegeven worden. Vervolgens werd een deel van de harde plannen bouwrijp gemaakt, namelijk Groenedijk (2,3 hectare) en Assen-Zuid Eerste fase (15 hectare). Het harde plan van Assen-Zuid Tweede fase is gepauzeerd en het harde plan van Messchenveld 1b (50 hectare) is geschrapt, of eventueel na 2030 ontwikkeld (Regio Groningen-Assen, 2016). Daarmee speelt de gemeente flexibel in op ontwikkelingen en biedt het niet meer grond aan om in te spelen bij een aantrekkende uitgifte, zoals werd gedaan bij een 'ijzeren voorraad'. Alleen kavels waar directe vraag naar is worden ontwikkeld, zoals de zichtlocaties aan de A28 van Assen-Zuid en Groenedijk.

Binnen de subregio Leek-Roden is Leeksterveld aangewezen als te ontwikkelen bedrijventerrein, waardoor Roden geen nieuwe bedrijventerreinen zal ontwikkelen. Bovendien heeft de gemeente Noordenveld nog 11,7 hectare aan direct uitgeefbare terreinen in Roden, en 1,1 hectare in Peize op bestaande bedrijventerreinen. Voor de gemeente Leek heeft het afstemmen geresulteerd in het gedeeltelijk pauzeren en schrappen van Leeksterveld. Op Leeksterveld Eerste fase is vanaf 2012 1,5 hectare uitgegeven en is nog 10,8 hectare direct uitgeefbaar. Leeksterveld Tweede fase (20 hectare) is gepauzeerd en zal ontwikkeld worden als er directe vraag naar is. Leeksterveld Derde fase (20 hectare) is volledig geschrapt.

Ook de gemeente Groningen heeft aangegeven meer flexibel in te spelen op ontwikkelingen in plaats van het aanvullen van de 'ijzeren voorraad', zoals gesteld in 'De Rode Loper' (Gemeente Groningen, 2014). Daarom worden er geen nieuwe locaties ontwikkeld en houdt het een passieve voorraad aan om evenwicht te houden in vraag en aanbod. Dit resulteert in het uitgeven van de bestaande bedrijventerreinen; Zernike Park (9,7 hectare), Eemspoort (8,2 hectare), Westpoort fase 1a (26,9 hectare), Westpoort fase 1b (19,0 hectare) en Roodehaan fase 1 (13 hectare). Het zachte plan van Hoendiep Noord (2,0 hectare) en de harde plannen van Westpoort fase 1c (12,0 hectare), Roodehaan fase 2 en 3 (14,4 hectare) en Meerstad (75 hectare) worden ontwikkeld onder voorwaarde en zijn

daarmee gepauzeerd. De gemeente Groningen heeft de volgende plannen volledig geschrapt; Westpoort fase 2 (75 hectare), Meerstad (15 hectare) en Heldenpark (7,0 hectare).

6.1.5. Samenwerking, marketing en kwaliteitsprojecten

De regio werkt sinds 2003 samen op het thema van bedrijventerreinen, waarbinnen de Stuurgroep regio Groningen-Assen de regionale samenwerking coördineert. Door afspraken te maken over de samenwerking zorgt de Stuurgroep voor een regelmatige terugkoppeling van activiteiten op verschillende onderdelen (RGA, 2010). De laatste regionale samenwerkingsafpraak betreft dan ook drie thema's; (1) deelnemende gemeenten zullen expertise delen, (2) gemeenten doen aan gezamenlijke marketing en (3) gemeenten initiëren kwaliteit verbeterende projecten. De afspraak luidt als volgt:

5. De deelnemende gemeenten werken samen om de kwaliteit van de terreinen zo hoog mogelijk te maken en te houden. Zo zullen de deelnemers expertise delen, gezamenlijk aan marketing doen en kwaliteit verbeterende projecten initiëren op gebied van duurzaamheid, parkmanagement en beeldkwaliteit.

Ter analyse is het initiëren van kwaliteit verbeterende projecten uiteengezet in; (3.1) duurzaamheid, (3.2) parkmanagement en (3.3) beeldkwaliteit.

(1) Delen van expertise

Volgens de respondenten was de insteek voor het opstellen van de afspraak betreffende samenwerking het terugkoppelen van activiteiten aan de regionale afstemming. De regio geeft aan dat een regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen loont doordat beleidsmakers elkaar aanspreken, elkaars uitgangspunten en ideeën aanscherpen en verbeterpunten uitwisselen (RGA, 2010). Zodoende bleef de regio sturen op het uitwisselen van expertise tussen deelnemers van het projectteam Bedrijventerreinen. Dit projectteam bestaat uit verschillende vertegenwoordigers van het regiobureau, de gemeenten Assen, Leek, Noordenveld en Groningen, en de provincies Groningen en Drenthe. Volgens de respondenten is de focus op kennisdeling dan ook groot geweest en is er gestuurd op het gezamenlijk aanpakken van de regionale problematiek. Hiervoor is het projectteam Bedrijventerreinen sinds de oprichting een aantal keer bijeen gekomen, afhankelijk van de besproken onderwerpen. In 2009 zijn sessies georganiseerd over het aandragen van bedrijventerreinen voor de regionale terreinschouw en voor het opstellen van een uniforme grondprijsmethodiek. In 2012 zijn sessies georganiseerd met behulp van Stec Groep over de afstemming en plancapaciteit binnen de regio. Daarnaast is een sessie georganiseerd over de monitoring van bedrijventerreinen middels de 'Bedrijventerreinmonitor' van de regio (R2, 2016).

De ontwikkelingen op bedrijventerreinen zijn in een breder regionaal kader aangestuurd en bewaakt volgens de Portefeuillehouders Economie, welke twee maal per jaar samen zijn gekomen (Regio Groningen-Assen, 2014). Binnen de portefeuillehoudersoverleggen is onder andere ingestemd welke bedrijventerreinen zijn geselecteerd voor het uitvoeringsprogramma van 2009-2013. Bovendien wordt in deze overleggen jaarlijks de regionale planningslijst middels de Bedrijventerreinmonitor bijgesteld. Daarnaast komen de ambtenaren van economische zaken viermaal per jaar samen voor het uitwisselen van kennis en ervaring. Om de samenwerking tussen gemeenten nog meer te bevorderen is op tijdelijke basis personeel uitgeruild.

Door een veranderende context binnen de regio, zoals een economisch laagtij, is de regiovisie geactualiseerd. Hierbij is de organisatorische structuur van de Stuurgroep Regio Groningen-Assen gewijzigd (Regio Groningen-Assen, 2013). De sturing van bedrijventerreinen valt niet meer onder de portefeuillehouders Economie. Deze is vervangen door het Economisch Platform, welke in samenwerking met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en portefeuillehouders is opgesteld. Binnen het Economisch Platform zijn de economische agenda's van de overheid en het bedrijfsleven afgestemd, met het gevolg dat het programmabureau van de Regio Groningen-Assen is aangepast in omvang, bezetting en huisvesting (Regio Groningen-Assen, 2013). De verbreding van het speerpunt Economie heeft ertoe geleid dat de samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen op een lager pitje is komen te staan (R2, 2016). De focus is verschoven naar samenwerking in de brede zin en minder op de afstemming van bedrijventerreinen.

(2) *Gezamenlijke marketing*

Meijdam (in Regio Groningen-Assen, 2013) evalueerde de vorige regiovisie van 2004 en gaf het advies om het profiel van de regio te definiëren. Het contrast tussen stad en land binnen de regio Groningen-Assen moest bekendheid krijgen als merk. Daarbij moest de regio de stakeholders, burgers maar ook bestuurders enthousiasmeren om het profiel actief uit te dragen en de ambities en winstpunten te communiceren. Het advies luidde een gezamenlijke economische agenda, waarbij de overheid, het bedrijfsleven en kennisinstellingen samen komen met programma's om het profiel te versterken (Meijdam in Regio Groningen-Assen, 2013). In 2009 en 2010 heeft de Stuurgroep het advies van Meijdam bekrachtigd en vertaald naar een actieprogramma; het Economisch Platform. Hierbinnen is unaniem draagvlak voor het aanscherpen van het regionaal economisch profiel, zodat de regio Groningen-Assen zich kan onderscheiden van concurrerende regio's. Het profileren van de onderscheidende factoren voor het vestigingsklimaat in de regio is hiervan een onderdeel. Hiernaast sluit de Stuurgroep zich aan bij de profilering van bestaande communicatie- en marketingkanalen (Regio Groningen-Assen, 2013).

Op het gebied van de profilering van bedrijventerreinen in het specifiek, heeft de regio een minder grote focus gehad. In het provinciaal herstructureringsprogramma van Groningen wordt een intensievere gebiedsmarketing en profilering genoemd als mogelijke vervolgstap voor regionale samenwerking op het vlak van bedrijventerreinen. Hier worden echter geen concrete stappen genoemd. Binnen het provinciaal herstructureringsprogramma van Drenthe wordt niet gerefereerd naar vervolg stappen op het gebied van profilering. De regio heeft in samenwerking met de 'Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij Noord Nederland' (NOM) een opzet gemaakt van de mogelijke profilering van bedrijvenlocaties. Uiteindelijk heeft dit geen concreet resultaat opgeleverd omdat het samen viel met de reorganisatie van het regiobureau, waarbij bedrijventerreinen een minder grote focus kregen door de verbreding van het speerpunt Economie (R2, 2016).

Van de onderzochte gemeenten heeft alleen Groningen een uitwerking op het gebied van profilering. In de werklocatievisie 'De Rode Loper' (Gemeente Groningen, 2014) wordt ingezet op marketing en gerichte acquisitie, zowel het profileren van Groningen als vestigingsplaats. De gemeente richt zich tot kansrijke sectoren en werklocaties met een onderscheidend profiel. Voor onderscheidende werklocaties worden 'verleidingsdocumenten' opgesteld om de acquisitie op deze werklocaties te promoten. Deze zijn in de maak voor Westpoort, Roodehaan en Zernike. Hiernaast wil de gemeente zich samen met stakeholders inzetten voor gebiedsmarketing als onderdeel van een

gebieds(her)ontwikkeling. Op Koningsweg is daarentegen geen verleidingsdocument opgesteld, noch is hier gebiedsmarketing ingezet, omdat de focus voor een dergelijke profilering meer ligt bij uitgifbare bedrijventerreinen dan bij bestaande bedrijventerreinen. Voor werklocaties in ontwikkeling en uitgifte wordt door de gemeente Groningen wel een budget vrijgesteld voor een marketingplan.

(3.1) Initiëren van duurzaamheid verbeterende projecten

Op het gebied van duurzaamheid lag de focus binnen de regio met name op het optimaal benutten van de ruimte door het afstemmen van de regionale bedrijventerreinplanning. Alle gemeenten refereren hierbij naar de 'ladder voor duurzame verstedelijking' (zie paragraaf 2.3. 'Beleidsvaluatie in de bedrijventerreinplanning'). Naast het optimaal benutten van de ruimte lag de focus op het inzetten van energiemaatregelen en het aanleggen van glasvezel. Voor de inzet van provinciale middelen toetst de provincie Groningen de herstructureringsopgaven op duurzaamheidsaspecten zoals de locatiekeuze, het ontwerp en de inrichting van het bedrijventerreinen en de bedrijfsprocessen, maar ook op ketenvorming, clustervorming en energiebesparende maatregelen (PHP Groningen, 2010). Ook de provincie Drenthe stelt het verbeteren van duurzaamheid als toetsingscriterium voor het toekennen van PHP-middelen, waarbij gedacht wordt aan maatregelen op het gebied van energie of het behoud van waarde (PHP Drenthe, 2010).

Voor de herstructurering van Stadsbedrijvenpark is op basis van de Masterstudie FlorijnAs (DeZwarteHond, 2009) de energievraag en behoefte in kaart gebracht, en zijn de wensen en toekomstplannen van de ondernemers onderzocht. Gedurende de revitalisatie van de kern van Stadsbedrijvenpark kregen ondernemers maatwerkadvies over de energetische prestatie van het pand en het actief koppelen aan subsidieprogramma's voor het aanleggen van zonnecellen. Tevens is de ondergrondse infrastructuur aangepast en is glasvezel beschikbaar gemaakt voor de ondernemers op Stadsbedrijvenpark (Gemeente Assen, 2012). In de gemeente Leek is glasvezel ook een belangrijk item op de politieke agenda, doordat leegstaande kavels zonder glasvezel minder snel worden uitgegeven. Het aanleggen van glasvezel speelt een rol in het behouden van kwaliteit op (voornamelijk oude) bedrijventerreinen (G1, 2016). Binnen de gemeente Groningen richt de parkmanager zich op het verbeteren van de duurzaamheid op bestaande bedrijventerreinen, zoals het gezamenlijk inkopen van energie en afvalverwerking, maar ook de aanleg van glasvezel bij revitalisering. Zo is er op Hoendiep een proef geweest met duurzame ledverlichting, en is in samenwerking met Energy Valley een proef opgezet met slimme netten voor de energiebesparing van bedrijven op Bedrijventerrein Zuidoost.

(3.2) Initiëren van parkmanagement verbeterende projecten

Op het gebied van parkmanagement is de focus groot geweest binnen de regio Groningen-Assen en hebben verscheidene initiatieven de revue gepasseerd voor het opzetten van parkmanagement. Echter, nadat de parkmanagementverenigingen binnen de regio Groningen-Assen eenmaal waren opgezet nam deze focus af.

Bij veel verouderde bedrijventerreinen is de gebiedsbeheertaak komen te vervallen waardoor het verouderingsproces is versneld. Ofwel de gemeente liet deze taak vallen, of er ontbrak een gezamenlijke inspanning van bedrijven om de openbare ruimte te beheren. Parkmanagement neemt de gebiedsbeheertaak op zich door zorg te nemen voor beheer en voorzieningen die van

gemeenschappelijk belang zijn voor ondernemers. Door parkmanagementverenigingen op te richten, kan de inrichting van bedrijventerreinen gestuurd worden, de voorzieningen ‘gemanaged’ worden, en de openbare en private ruimte beheerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan collectieve voorzieningen zoals beveiliging, onderhoud van bedrijfsgrond en eigendommen, parkeervoorzieningen, milieuzorg, marketing, bewegwijzering en gemeenschappelijke inkoop van afval of energie (THB, 2008).

Zowel de provincie Groningen als Drenthe stellen actief parkmanagement als toetsingscriterium voor financiële ondersteuning in de vorm van PHP-middelen. Daardoor zijn binnen het provinciaal herstructureringsprogramma alleen bedrijventerreinen met actief parkmanagement geselecteerd voor een herstructurering. Daarnaast stimuleert de provincie Groningen bedrijvenverenigingen en gemeenten om parkmanagementverenigingen op te zetten door aanjaaggeld beschikbaar te stellen. Deze eenmalige financiële bijdrage is enkel voor het opzetten van parkmanagement. Alleen gemeenten in Oost-Groningen hebben gebruik gemaakt van het aanjaaggeld, waar bijeenkomsten van zijn georganiseerd om draagvlak te creëren bij bedrijfsverenigingen voor het tegengaan van de verouderingsproblematiek. Binnen de regio Groningen-Assen is niet gebruik gemaakt van het aanjaaggeld doordat gemeenten de projectformulering voor herstructureringsopgaven rond hadden alvorens de invoering van de PHP-beleidsregels. Bij deze projecten was parkmanagement al actief op de desbetreffende bedrijventerreinen, waardoor de gemeenten niet in aanmerking kwamen voor het aanjaaggeld (P2, 2016).

De respondenten gaven aan dat initiatieven met betrekking tot parkmanagement voornamelijk van de grond zijn gekomen in gemeenten met bedrijventerreinen met regionaal belang. Kleinere gemeenten, met kleinere bedrijventerreinen, ontplooiden minder snel parkmanagement. Uit de regionale inventarisatie van Stec Groep (2009) blijkt dat van de 20 bedrijventerreinen inderdaad maar acht actief parkmanagement hadden, op twaalf bedrijventerreinen was geen parkmanagement actief. Van de onderzochte bedrijventerreinen had alleen Stadsbedrijvenpark in 2009 geen actief parkmanagement, maar er was wel de wens om het in te voeren. Bij de invoering van de samenwerkingsafspraken in 2012 hadden alle vier onderzochte bedrijventerreinen inmiddels actief parkmanagement. In het IBIS (2013) staat daarentegen aangegeven dat alleen Stadsbedrijvenpark actief parkmanagement heeft, Diepswal en Leeksterhout hebben dit niet, en voor Koningsweg (Oosterhoogbrug) is het onbekend. Uit de interviews blijkt dat gemeenten moeite hadden met het aanhouden van parkmanagement. Binnen de gemeente Leek nam de animo voor het ondersteunen van parkmanagement af, omdat het bedrijfsleven de financiering voor zich nam:

“[...] Dat geldt voor meer, want ze hebben moeite met de financiering. Dat komt omdat het bedrijfsleven zelf voor financiering moet zorgen. Die vindt het meer een rol van de gemeente”
(P2, 2016, regel 114-116).

In de gemeenten Groningen en Assen is parkmanagement nog wel actief. Deze gemeenten reserveren een deel van de opbrengsten van de onroerendezaakbelasting (OZB) voor een Ondernemersfonds Assen en Fonds Ondernemend Groningen, waarmee onder andere bedrijvenverenigingen en parkmanagement gefinancierd worden. Voor de parkmanagementverenigingen is dit een goede ontwikkeling, zo stelt Holtman (2013) in een evaluatierapport van het Fonds Ondernemend Groningen. Er is structureel geld beschikbaar, waardoor ondernemers gerichter plannen kunnen maken voor de toekomst. Bovendien zijn de parkmanagementverenigingen nu

onafhankelijk in termen van gemeentelijke subsidies. Ook in de gemeente Leek is een ondernemersfonds actief, welke wordt gefinancierd door de OZB. Daarentegen financiert het Ondernemersfonds van Leek geen parkmanagement doordat deze eerder is opgeheven. Het heeft ook niet de ambitie om deze op te zetten. Het bedrijfsleven in Leek toont geen initiatief in het opzetten van parkmanagement en verenigd zich niet voldoende om een beroep te kunnen doen op het ondernemersfonds (Ondernemersfonds van Leek, persoonlijke communicatie, 19-10-2016).

(3.3) Initiëren van beeldkwaliteit verbeterende projecten

In het kwaliteitsinvesteringsprogramma van de regio gaf Stec Groep (2009) het advies voor het opstellen van een regionaal beeldkwaliteitsplan om de kwaliteit op bedrijventerreinen te waarborgen. Door het opstellen van een regionaal beeldkwaliteitsplan konden bedrijventerreinen naar verschijningsvorm worden afgestemd op hoogwaardige, moderne of functionele kwaliteit. Zo zou de regio inspelen op de vraag vanuit de markt, die een segmentatie naar verschijningsvorm wenste (Stec Groep, 2009). Ondanks het advies van Stec Groep is er geen regionaal beeldkwaliteitsplan opgesteld. Een respondent merkte op dat de focus op beeldkwaliteit in zijn algemeenheid was verminderd door een versoepeling van beleidskaders, die ertoe heeft geleid dat de eisen van beeldkwaliteitsplannen minder streng zijn geworden.

Op gemeentelijk niveau zijn tevens geen ontwikkelingen op gang gezet ten behoeve van beeldkwaliteitsplannen of welstandsnota's. Het enige project ter verbetering van de beeldkwaliteit was de kwaliteitsverbetering van Stadsbedrijvenpark. In samenwerking met de ondernemers is gekeken of het beeldkwaliteit van de gevels van bedrijfspanden vergroot kan worden. Echter, de gemeente Assen heeft geen specifiek beeldkwaliteitsplan opgesteld voor Stadsbedrijvenpark. Het kent de 'Welstandsnota Assen 2012'. Ook Diepswal kent ook geen specifiek beeldkwaliteitsplan. Daar is de 'Welstandsnota gemeente Leek 2004' van kracht. Leeksterhout kent daarentegen wel een specifiek beeldkwaliteitsplan, maar deze is sinds 2003 niet meer geüpdatet. Tot slot kent Koningsweg te Groningen ook geen beeldkwaliteitsplan, maar de 'Welstands atlas 2008'.

6.2. Besluitvorming verouderings- en herstructureringsplannen

Door de mate te interpreteren waarop verouderings- en herstructureringsplannen de besluitvorming hebben beïnvloed, wordt de rationaliteit van de besluitvorming van beleidsmakers geanalyseerd. De besluitvormende situaties op Stadsbedrijvenpark, Diepswal, Leeksterhout en Koningsweg zijn op twee fasen geëvalueerd.

Allereerst is in subparagraaf 6.2.1. de evaluatie van de inventarisatie van de verouderingsopgave toegelicht, waarna in subparagraaf 6.2.2. de evaluatie van de herstructureringsopgave is toegelicht.

6.2.1. Inventarisatie verouderingsopgave

Binnen de regio zijn de onderzochte cases éénmaal geïnventariseerd door Stec Groep (2009), met uitzondering van de Drentse bedrijventerreinen waarvan een aantal een tweede keer zijn geïnventariseerd in 2010 (Stec Groep, 2010) Daarnaast wordt jaarlijks de veroudering geïnventariseerd binnen het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS), waarvan de meest actuele IBIS-inventarisatie van 2012 is. De besluitvorming binnen deze veroudering inventariserende plannen is geëvalueerd, waarna vervolgens de beoordeling van veroudering met elkaar is vergeleken.

Stec Groep (2009) heeft in opdracht van de regio Groningen-Assen de kwaliteit van bedrijventerreinen binnen de regio geïnventariseerd. De gemeenten en provincies hebben in overleg bedrijventerreinen aangedragen welke geschouwd moesten worden, hierbij stelden zij aandraagcriteria op over de grootte en locatie van een bedrijventerrein:

“Wij vonden het belangrijk dat grote bedrijventerreinen aan te geven, omdat daar de opgave naar onze mening het grootste zou zijn... Wij hebben wel de criteria gegeven dat een terrein minimaal vijf hectare moet hebben. Ze moeten in de kernzone liggen. Ook hebben wij aangegeven dat er gekeken moet worden naar het draagvlak van ondernemers voor een herstructurering” (P2, 2016, regel 150-154).

Uiteindelijk zijn 22 locaties bezocht voor een terreinschouw, en zijn gemeenten en (indien aanwezig) parkmanagers geïnterviewd. Op basis van indicatoren voor het profiel, de positionering, de segmentering en de kwaliteitsaspecten (19 beschrijvende indicatoren op het gebied van ruimte, infrastructuur en management) van een terrein is beoordeeld of deze (deels) verouderd is. Daarbij zijn een aantal oplossingsrichtingen gegeven voor het tegen gaan van de problematiek. Van de onderzochte bedrijventerreinen zijn in 2009 alleen Stadsbedrijvenpark en Diepswal geschouwd door Stec Groep. Zowel Leeksterhout als Koningsweg zijn niet aangedragen als potentieel te herstructureren bedrijventerreinen (zie subparagrafen ‘6.3.3. Leeksterhout’ en ‘6.3.4. Koningsweg’).

De terreinschouw van Stadsbedrijvenpark toonde aan dat de kern het sterkst verouderd is (bijlage B.1 ‘Case 1 - Stadsbedrijvenpark, Assen’). De verouderde kern beslaat ongeveer bruto 60 hectare. De staat van gebouwen binnen de kern scoorde in 10% van de gevallen slecht, in 35% matig, in 30% redelijk, in 20% goed en in 5% uitstekend. Ook bij de kwaliteit van openbare ruimte scoorde de kern minder goed. De openbare ruimte had een rommelige uitstraling. Sommige delen van de openbare ruimte moesten opnieuw aangelegd worden, doordat er te weinig groen was en er geen scheiding was aangelegd tussen openbare en private wegstructuur. De randen van het terrein zagen er redelijk tot goed uit, mede doordat een groot deel (A.H.G. Fokkerstraat) gerevitaliseerd waren. De staat van gebouwen gevestigd aan de randen van het terrein kreeg in 25% van de gevallen de score slecht, in 45% de score matig, en in 30% de score redelijk tot goed. De leegstand op het terrein is beoordeeld als matig; er staan 10 tot 20% van de bedrijfspanden leeg. De leegstand betreft voornamelijk de achterkant van de Europaweg en het oude kerngebied. Zodoende is het terrein tijdens de schouw van 2009 in de tweede fase van de levenscyclus geplaatst. Het advies voor de oplossingsrichtingen van Stadsbedrijvenpark is voor beide terreinschouwen van Stec Groep (2009; 2010) hetzelfde: Door middel van een revitalisatie van het kerngebied kunnen de samenhang van de groenstroken, de overgang van private naar openbare ruimte en de ontsluiting verbeterd worden, alsmede een verbetering van de beeldkwaliteit. Het advies voor de Fokkerstraat is het te herprofilen tot woonwerkfunctie. De revitalisatie bedraagt 52 hectare en de herprofilering acht hectare, met een totale investeringswaarde van 40,8 miljoen. De volgende toelichting is hierbij gegeven:

“Het terrein is zeer divers, maar daardoor ook onsamenvattend. Er is een aantal restkavels waar nog bebouwing mogelijk is. Woonwerkeenheden staan verspreid over het terrein en de woonfunctie is niet overal even wenselijk. Samenhang tussen de openbare ruimte en de private ruimtes is vooral in de kern slecht. Het betreft hier zowel infrastructuur als groenvoorziening. Ook is er op een drietal locaties een tekort aan parkeerplaatsen. Leegstand

moet aangepakt worden, eventueel door de panden op te kopen en te herprofilen. De verrommeling en matige kwaliteit van panden en gebouwen in de kern kan ook een facelift gebruiken. Verder zorgt de Europaweg-noord voor een onwenselijke scheiding op het terrein. Het oplossen van dit knelpunt is zeer welkom” (STEC, 2009, bijlage a1, p. 9).

De terreinschouw op Diepswal toonde aan dat het bedrijventerrein goed functioneert en dat er sprake is van matige veroudering. Op de indicator betreffende de staat van gebouwen scoorde 10% van de gebouwen slecht, 65% matig tot redelijk en 25% goed. De staat van de openbare ruimte scoorde in 5% van de gevallen slecht, in 25% matig en in 70% redelijk door een onsaamhangende beeldkwaliteit. Ook heeft een aantal kavels een buitenopslag en lijken deze daardoor rommelig. De wegen worden beoordeeld als goed en het aanwezige groen is ondanks de geringe hoeveelheid ook beoordeeld als goed. De leegstand is beoordeeld als beperkt; 0 tot 10% van de bedrijfspanden staan leeg. Diepswal bevindt zich grotendeels in de tweede fase van de levenscyclus. Een kwart deel bevindt zich in de derde fase van de levenscyclus doordat een aantal panden sterk verouderd zijn. Het advies voor de oplossingsrichtingen van Diepswal betreft een facelift, met een verbetering van de groenstructuur. Ook kan glasvezel hierdoor worden aangelegd. Via een revitalisatie zijn kleinschalige infrastructurele ingrepen mogelijk. Voornamelijk betreft dit de aansluiting met de rondweg. Door herprofilering wordt ongewenste bedrijvigheid verplaatst, maar hiervoor is de aankoop van ongebruikte (rest)ruimte nodig. De volgende toelichting is hierbij gegeven:

“Het terrein functioneert redelijk goed en leegstand is beperkt. Er is sprake van matige veroudering. De openbare ruimte ziet er redelijk uit, alhoewel er weinig groen op het terrein aanwezig is. Sommige private kavels en paden hebben een matige en verouderde uitstraling. Het terrein wordt omringd door woonwijken. De wens is (o.a. vanuit IGS) om het terrein te transformeren naar woonwkeenheden en meer representatieve bedrijvigheid. Daarvoor moeten bedrijven in de hogere milieucategorieën uitgeplaatst worden, evenals logistieke bedrijven. Deze transformatie ingreep valt buiten het kwaliteitsinvesteringsfonds” (STEC, 2009, bijlage a1, p. 78).

Voor de inventarisatie van Stec Groep (2010) zijn nog eens 20 bedrijventerreinen binnen de Drentse grenzen van de regio Groningen-Assen beschouwd, waarvan vier bedrijventerreinen zijn aangegeven als verouderd. De terreinschouw van Stec Groep (2010) heeft een iets andere opzet dan de schouw van Stec Groep (2009). De kwaliteitsaspecten zijn uiteengezet per indicator; ruimtegebruik, overlast, aanzicht, ontsluiting, veroudering en beheer. Deze zijn vergelijkbaar met de indicatoren van Stec Groep (2009), echter zijn de indicatoren van overlast, ontsluiting en veroudering hier expliciet vernoemd. Vervolgens zijn ook de verouderingstypen van IBIS onderscheiden; de veroudering is beoordeeld als technisch, economisch, maatschappelijk of ruimtelijk. Onder de provincie Drenthe valt alleen Stadsbedrijvenpark, deze is dan ook als enige case geschouwd tijdens Stec Groep (2010).

De tweede terreinschouw (Stec Groep, 2010) van Stadsbedrijvenpark toont aan dat het terrein niet veel is veranderd ten opzichte van de eerste schouw in 2009. De kern van het gebied heeft een matige uitstraling en geen eenduidig straatbeeld, en in de kern van het gebied zijn de bedrijfspanden het meest verouderd. De beeldkwaliteit van de openbare ruimte en panden aan de randen van het terrein is beoordeeld als redelijk tot goed. De leegstand is nauwelijks veranderd, deze betreft 10 tot 15%. Op het gebied van overlast wordt een gevoelsmatige onveiligheid waargenomen. Omwonenden vermijden de fietsroute over het Bedrijvenpark naar het centrum en er is een hoge

verkeersintensiteit op de Europaweg Noord en de Industrieweg. Daarnaast zijn de woonwerkcombinaties verspreid over het gehele terrein. Doordat de ontsluiting nu wel expliciet is beschreven, wordt de externe en interne ontsluiting als matig beoordeeld. Het terrein ligt geklemd in het stedelijk weefsel, met veel onveilige verkeerssituaties en parkeerdruk. Daarbij heeft het bedrijventerrein geen duidelijke entree. Dit resulteert dat het type veroudering beoordeeld wordt als economisch en licht ruimtelijk verouderd. De economische veroudering bedraagt een bruto omvang van vijf tot tien hectare en de lichte ruimtelijke veroudering bedraagt 45 tot 50 hectare van het kerngebied.

Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS, 2013)

De respondenten gaven aan dat het IBIS weinig wordt gebruikt binnen de regio. Het IBIS wordt voornamelijk gebruikt als een provinciaal controlerend instrument ter afstemming van nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen: *“Want we controleren daarmee of het logisch is of een gemeente een ontwikkeling aangaan”* (G1, 2016, regel 127). Daarnaast wordt het ook gebruikt als controlerend instrument om het beeld van een bedrijventerrein te vergelijken met het beeld dat een gemeente schetst bij de herstructureringsaanvraag: *“Wij gebruiken het wel voor een herstructurering, waarbij we kijken in hoeverre de bedrijventerreinen naar voren komen en of ze door de gemeente zo worden gemeld”* (P2, 2016, regel 129-131).

Op gemeentelijk niveau wordt weinig gebruik gemaakt van de resultaten van de IBIS-inventarisatie. De gemeentelijke beleidsambtenaren vullen de IBIS-enquête in, maar baseren hier geen beleid op: *“Ja, dat vul ik dan in. Maar dat wordt door de provincie gebruikt, waarop zij beleid maken. Wij doen er niets mee, naast het invullen”* (G1, 2016, regel 129). Binnen gemeentelijke beleidsplannen of visies wordt hier dan ook niet naar gerefereerd.

Voor de jaarlijkse IBIS-inventarisatie wordt gevraagd naar kenmerken/indicatoren van bedrijventerreinen, waaronder de verouderingsindicatoren. Er wordt gevraagd of er sprake is van veroudering (ja, nee of onbekend), wat de hoofdoorzaak van veroudering is (technisch, economisch, maatschappelijk of ruimtelijk) en of de oppervlakte van veroudering meer of minder dan 50% van de bruto oppervlakte van het bedrijventerrein betreft. Hiernaast wordt ook gevraagd naar een aanpak van herstructurering (ja, nee of onbekend). De onderzochte cases zijn allen weergegeven in de IBIS-inventarisatie van het jaar 2012, welke is uitgegeven in 2013. Echter, niet alle cases staan bekend als verouderd. Bovendien zijn de verouderingsindicatoren niet volledig ingevuld, zoals aangegeven in tabel 13.

Plannaam	Verouderd	Verouderd (bruto ha)	Hoofdoorzaak	herstructurering
Leeksterhout	<i>Nee</i>	-	-	<i>Onbekend</i>
Stadsbedrijvenpark	<i>Ja</i>	0	<i>Ruimtelijk</i>	<i>Onbekend</i>
Diepswal	<i>Ja</i>	<i><50 % van ha</i>	<i>Onbekend</i>	<i>Nee</i>
Oosterhoogebrug	<i>Ja</i>	<i>Onbekend</i>	<i>Ruimtelijk</i>	<i>Onbekend</i>

Tabel 14. Verouderingsindicatoren IBIS-inventarisatie. De verouderingsindicatoren zijn onvolledig ingevuld in de IBIS-inventarisatie van 2012 (IBIS, 2013).

Gemeentelijke beleidsambtenaren vullen de IBIS-enquête steeds vaker in (Arcadis, 2013; Respondent P2, 2016). Desondanks kan gesteld worden dat de verouderings- en tevens herstructureringsindicatoren binnen het IBIS (2013) onvolledig geoperationaliseerd zijn. Stadsbedrijventerrein is aangegeven als verouderd, met als hoofdoorzaak ruimtelijke veroudering, maar de bruto oppervlakte van veroudering is niet of onvolledig ingevuld. Hiernaast is de aanpak van

herstructurering onbekend, terwijl Stadsbedrijvenpark een grootschalige kwaliteitsverbetering ondergaat. Ook Diepswal is verouderd, maar de hoofdoorzaak van deze veroudering is onbekend. Daarentegen is aangegeven dat de bruto oppervlakte van veroudering minder dan 50% van het gehele bedrijventerrein betreft. Tot slot is Koningsweg – binnen het IBIS (2013) bekend als Oosterhoogebrug – aangegeven als ruimtelijk verouderd, terwijl de bruto oppervlakte van veroudering onbekend is.

De respondenten gaven kritiek op het IBIS omdat deze niet actueel zou zijn: *“De IBIS-cijfers van 2015 komen pas november 2016 beschikbaar. Dus hoe moet je sturen, als je twee jaar na tijd je cijfers krijgt? Dat werkt niet”* (R1, 2016, regel 172). De Stuurgroep maakt geen gebruik van het IBIS. De regio heeft een eigen instrument ontwikkeld om de plancapaciteit van de regio te monitoren: De Bedrijventerreinmonitor. Het is tevens de planningslijst waar de regionale afstemming van de bedrijventerreinplanning op is gebaseerd (zie subparagraaf 6.1.4. ‘Afstemming bedrijventerreinplanning’). De Stuurgroep inventariseert in de eerste week van januari het aanbod van bedrijventerreinen, waarop de plancapaciteit van de regio wordt bepaald. De Stuurgroep geeft aan de verouderingsindicatoren niet te monitoren omdat gemeenten onderdeel zijn van de organisatiestructuur van het regiobureau. Politieke of strategische belangen van de gemeenten kunnen het besluit van veroudering beïnvloeden:

Omdat je je eigen vlees gaat keuren. Of het regiobureau zou het doen, maar die kan het in die positie nooit goed doen. Of de gemeente zou het moeten aangeven. Deze is verouderd, die niet. Maar dat kan soms negatief uitvallen. Als ze geld nodig hebben, dan zou de kwaliteit altijd slechter zijn. Als ze geen geld zelf hebben voor een transformatie, dan waarderen ze het rooskleuriger. Er zit geen controle methodiek in. In het IBIS ook niet. Wat beter werkt is om de zoveel tijd een thermometer er in stoppen (R1, 2016, regel 193-200).

Beoordeling van verouderingsprocessen

Naast de besluitvorming binnen veroudering inventariserende plannen, zijn ook de beoordelingen van verouderingsprocessen binnen de verschillende verouderings- en herstructureringsplannen met elkaar vergeleken (tabel 15). Hiervoor zijn de geschouwde kwaliteitsaspecten van Stec Groep (2009; 2010) en de geïnventariseerde verouderingsindicatoren van het IBIS (2013) beschreven.

Thema's	Stadsbedrijvenpark	Diepswal	Leeksterhout	Koningsweg
STEC, 2009	<i>Kern is verouderd, rand relatief goed. Matige leegstand. Slechte beeldkwaliteit.</i>	<i>Deels matige veroudering, maar functioneert goed. Beperkte leegstand. Onsamenhangende beeldkwaliteit.</i>	-	-
STEC, 2010	<i>5-10 ha Economisch en 45-50 ha licht ruimtelijk verouderd</i>	-	-	-
IBIS, 2013	<i>Ruimtelijk verouderd, oppervlakte onbekend.</i>	<i>Hoofdoorzaak onbekend, veroudering betreft <50% van bruto opp.</i>	<i>Niet verouderd.</i>	<i>Ruimtelijk verouderd, oppervlakte onbekend.</i>

Tabel 15. Geschouwde kwaliteitsaspecten Stec Groep en IBIS. De verouderingsprofielen in het IBIS(2013) zijn onvolledig en lijken niet te zijn gebaseerd op de terreinschouwen van Stec Groep (2009; 2010).

Stec Groep (2010) beoordeelde Stadsbedrijvenpark als economisch en licht ruimtelijk verouderd, waarbij het IBIS stelt dat deze alleen ruimtelijk verouderd is. Bovendien is de oppervlakte in het IBIS onbekend, terwijl de terreinschouwen een duidelijke omvang beschrijven. Koningsweg staat binnen het IBIS (2013) wel bekend als ruimtelijk verouderd, maar het is onbekend waar deze beoordeling op is gebaseerd omdat deze niet is geschouwd. De verouderingsindicatoren van het IBIS (2013) lijken daarom niet te zijn gebaseerd op de eerder uitgevoerde terreinschouwen van Stec Groep (2009; 2010). In de IBIS-inventarisatie wordt geen toelichting gegeven met betrekking tot de reden waarom verouderingsindicatoren zijn ingevuld als zodanig, waardoor het beeld van veroudering oppervlakkig blijft.

De verouderingsindicatoren binnen het IBIS zijn onvolledig geoperationaliseerd. Alle bedrijventerreinen die beoordeeld zijn als verouderd in het IBIS (2013) hebben maar één hoofdoorzaak van veroudering toegewezen gekregen. Weinig bedrijventerreinen verouderen echter aan de hand van slechts één oorzaak. Meerdere verouderingsprocessen spelen vaak een rol. Bovendien is de beoordeling van veroudering multidimensionaal waardoor deze kan verschillen per beoordelende partij. De terreinschouwen zijn gedaan door een onderzoeksbureau en de IBIS-enquête wordt ingevuld door gemeentelijke beleidsmakers. De verschillende partijen kunnen veroudering anders beoordelen, zo stelt een respondent:

“Een onderzoeksbureau kijkt het vanuit de optiek van een gebruiker. De gemeente kijkt vanuit de optiek van een bestuurder en naar de mate waarop een ingreep in publieke sfeer moet plaats vinden” (P2, 2016, regel 141-143).

De beoordeling van de verouderingsprocessen binnen de terreinschouw van Stec Groep (2009) is toegelicht aan de hand van indicatoren. Hierdoor is de kans op potentiële bevoordeling minder dan bij de beoordeling binnen de IBIS-inventarisatie. Het IBIS geeft een indicatie van de veroudering op bedrijventerreinen, maar deze geeft onvoldoende informatie om de besluitvorming op te baseren. De verouderingsprocessen zullen per bedrijventerreinlocatie toegelicht moeten worden.

6.2.2. Besluitvorming herstructureringsopgave

De regionale kwaliteitsinventarisatie heeft geleid tot inzicht in de veroudering van de 22 bedrijventerreinen. Hierop is geconcludeerd dat 16 bedrijventerreinen zodanig verouderd zijn, dat een herstructurering aan de orde is (RGA, 2009). Uit kostenoverweging is besloten dat niet ieder bedrijventerrein geherstructureerd kan worden. Daarom is een prioritering van de herstructureringsopgave nodig (PHP Groningen, 2010). De gemeenten binnen de regio hebben een eerste prioritering aangedragen, waar een groslijst van de regionale herstructureringsopgave uit is ontstaan. De provincies hebben vervolgens een tweede prioritering opgesteld voor de definitieve selectie betreffende het uitvoeringsprogramma.

Eerste prioritering herstructureringsopgave

Voor het opstellen van de regionale herstructureringsopgave hebben samenwerkende gemeenten potentieel te herstructureren bedrijventerreinen aangedragen. Hierbij hebben de gemeenten de criteria gehanteerd van aansluiting met gemeentelijke visies en het inspelen op kansen (Regio Groningen-Assen, 2010). De potentiële herstructureringsopgaven zijn door de Stuurgroep regio Groningen-Assen samengevoegd tot een groslijst (RGA), met een indicatie van de grootte van de opgave afhankelijk van de herstructureringsingrepen (tabel 16). Ter vergelijking zijn de omvang van

de herstructureringsopgaven binnen de provinciale herstructureringsprogramma's (PHP's) van Drenthe en Groningen (2010), en de adviesopgave van Stec Groep (2009) weergegeven. De opgaven van Hoendiep, Vierverlaten, Noma en Netam betroffen enkel een transformatie, waardoor deze buiten het kwaliteitsinvesteringsfonds vielen.

Van de 16 bedrijventerreinen die binnen de herstructureringsprogramma's bekend staan als verouderd en waar een herstructurering aan de orde is, hebben de gemeenten 13 bedrijventerreinen aangedragen die de eerste prioriteit hebben (tabel 16). Oldebert, Diepswal en De Westerd staan bekend als verouderd, maar hebben geen prioriteit gekregen. Leeksterhout en Industrierweg zijn daarentegen wel aangedragen als eerste prioriteit, maar staan binnen de PHP's niet bekend als verouderd. Daarbij zijn, op Leeksterhout na, alle bedrijventerreinen binnen de eerste prioritering geschouwd door Stec Groep (2009).

	Terrein	Opgave Stec	Groslijst RGA	Opgave PHP's
Groningen	Hoendiep	n.v.t.	48 ha	18-20 ha
	Vierverlaten	n.v.t.	n.v.t.	5 ha
	Hoogkerk-Oost	3 ha	30 ha	3 ha
	Peijzerweg	1 ha	61 ha	18 ha
Hoogezand-S	Sappemeer Oost	5-7 ha	105 ha(gedeeltelijk)	7 ha
	Noma	n.v.t.	8 ha	8 ha
	Westerbroek West	2 ha	18 ha	2 ha
Leek	Netam (Industriepark)	n.v.t.	3 ha	3,3 ha
	Leeksterhout (ontsluiting)	onbekend	40 ha (gedeeltelijk)	onbekend
	Oldebert	24-36 ha	Niet aangedragen	24 ha
	Diepswal	30-42 ha	Niet aangedragen	30 ha
Assen	Stadsbedrijvenpark	52-60 ha	94 ha	94 ha
Noordenveld	De Westerd	0,5-1 ha (2010)	Niet aangedragen	0,5-1 ha
	Bitseveld, Noordhoek/Westers	3-8 ha, 2 + 3 ha	72	72 ha
Tynaarlo	Bolwerk	700m1	11 ha	1,6 ha
	Industrierweg	600m1	5 ha	onbekend

Tabel 16. Eerste prioritering herstructureringsopgaven en omvang. De adviesopgaven van Stec Groep zijn deels overgenomen binnen de groslijst van de regio Groningen-Assen en de provinciale herstructureringsprogramma's.

Echter, de opgaven verschillen van elkaar. De omvang van de herstructureringsopgaven binnen de eerste prioritering lijkt maar deels overeen te komen met de omvang zoals genoemd in de provinciale herstructureringsprogramma's en de adviesopgave van Stec Groep. Desondanks verwijst het provinciaal herstructureringsprogramma van Groningen (2010) naar de inventarisatie van Stec Groep (2009) en de eerste prioritering van de Stuurgroep. De provincie Drenthe (2010) verwijst ook naar de inventarisatie van Stec Groep (2010), maar ook naar gesprekken met gemeenten, parkmanagers, Investerings- en ontwikkelingsmaatschappij Noord-Nederland, de Kamer van koophandel en diverse binnen de provincie. Provincie Drenthe verwijst echter niet naar de eerste prioritering van de Stuurgroep. Tevens zijn de transformatieopgaven opgenomen in de eerste prioritering en de provinciale herstructureringsprogramma's, ondanks dat deze buiten de kwaliteitsinvesteringsfonds vielen. Bovendien heeft de provincie Drenthe de herstructureringsopgave van de gemeente Assen en Noordenveld als uitgangspunt genomen voor Stadsbedrijvenpark en Bitseveld, en daarmee het advies voor de oplossingsrichtingen van Stec Groep naar boven bijgesteld (Provincie Drenthe, 2010). Hierdoor kan gesteld worden dat de eerste prioritering maar deels is gebaseerd op basis van de terreinschouwen van Stec Groep (2009).

Tweede prioritering herstructureringsopgave

Voor de definitieve selectie van de herstructureringsopgaven hebben zowel de provincie Groningen als de provincie Drenthe een tweede prioritering opgesteld binnen de provinciale herstructureringsprogramma's. Bij deze tweede prioritering zijn andere criteria gesteld dan bij de eerste prioritering. Een bedrijventerrein moet voldoen aan de eisen van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 voor het beschikbaar stellen van rijksmiddelen om tot uitvoering van de herstructurering te komen. Een bedrijventerrein komt hier alleen voor in aanmerking wanneer de herstructureringsingreep een revitalisering en/of herprofilering betreft. Tevens moet het terrein een (sub)regionale functie of oriëntatie hebben en moet de betreffende gemeente samenwerken op het gebied van bedrijventerreinen en economie. Aanvullend op de criteria van het Convenant wordt voor het Groningse deel van de regio Groningen-Assen de criteria gesteld op basis van de mate van veroudering (Provincie Groningen, 2010):

“Plaats in de levensfase staat van gebouwen; staat van openbare ruimte (infrastructuur en groenvoorzieningen); percentage leegstand; economisch belang bedrijventerrein voor de regio (aantal arbeidsplaatsen)” (p. 9).

In het Drentse deel van de regio zijn andere criteria gesteld. In tegenstelling tot de Groningse criteria zijn deze niet gebaseerd op de mate van veroudering (Provincie Drenthe, 2010):

“Een financieel, politiek-bestuurlijk en juridische realistische planning; bovenlokaal economisch belang; een terrein maakt deel uit van een groter gebied, voor stimuli van kwaliteitsimpulsen; verbeteren van de duurzaamheid van een terrein (o.a. parkmanagement is een voorwaarde voor de toekenning van PHP-middelen)” (p. 12).

Ondanks dat de criteria in overeenstemming zijn opgesteld, verschillen deze van elkaar. Alleen de prioriteitscriteria van de provincie Groningen is gebaseerd op de indicatoren van de terreinschouw van Stec Groep (2009), waardoor alleen de besluitvorming op basis van de Groningse criteria gebaseerd kan worden op de mate van veroudering. Bij de prioriteitscriteria van het Drentse deel van de regio is dit niet het geval, hier speelt de mate van veroudering geen rol. Uiteindelijk hebben voornamelijk de criteria op basis van de mate van veroudering een rol gespeeld voor de tweede prioritering van de herstructureringsopgave (Provincie Groningen, 2010): *“Om tot deze keuze te komen zijn alle herstructureringsopgaven op alle regionale bedrijventerreinen op structurele wijze geïnventariseerd. Vervolgens zijn deze geprioriteerd aan de hand van de levensfase en mate van veroudering” (p. 27).*

Om de mate van veroudering binnen de regio te vergelijken is een lijst opgesteld op basis van de prioriteitscriteria van de provincie Groningen en de kwaliteitsindicatoren van Stec Groep (2009) (tabel 17). Hiervoor zijn de kwaliteitsindicatoren van de staat van gebouwen, de staat van openbare ruimte en het percentage leegstand samengevoegd tot een gemiddelde verouderingsscore. Stec Groep (2009) heeft de staat van het gebouwen en de openbare ruimte beschreven aan de hand van de scores; slecht, slecht-matig, matig, matig-redelijk, redelijk, redelijk-goed en goed. De leegstand is beschreven aan de hand van een percentage; 0%, 0-5%, 5-10%, 10-15%, 15-20%, 20-25% en 25-30%. Hieraan zijn scores gekoppeld van één tot en met vier; hoe lager het cijfer, hoe groter de veroudering.

(1) Wel geselecteerd voor herstructurering	Verouderings-score	fase	(2) Niet geselecteerd voor herstructurering	Veroudering s-score	fase
Industrieweg	2,2	3	Diepswal	3,0	2>3
Hoendiep	2,4	2>3	Peizerweg	3,3	2
Stadsbedrijvenpark	2,8	2	Oldebert	3,3	2>3
Westbroek West	2,8	2>3	Noma	3,5	2>3
Vierverlaten	2,9	2	De Westerd	3,5	x
Bolwerk	3,2	2>3	Hoogkerk Oost	3,6	2
Industriepark leek (Netam)	3,4	2>3	Felland I & II	3,8	1>2
Bitseveld (en vrijetijdsboulevard)	3,4	2	De punt Eelde	3,8	2
Noordhoek en Westeres	3,4	2	Vriezerbrug	4,0	1
Sappemeer Oost	3,8	2	De Groeve	4,0	1
Haarveld	4,0	1			
Leeksterhout (Geen schouw)	/	/			

Tabel 17. De mate van veroudering en selectie herstructureringsopgaven. De opgaven met de bijbehorende verouderingsscore zijn verdeeld naar wel of niet geselecteerd binnen de provinciale herstructureringsprogramma's Groningen en Drenthe (2010; 2010). De verouderingsscore is opgezet aan de hand van de kwaliteitsindicatoren van Stec Groep (2009).

Uit de vergelijking blijkt dat de bedrijventerreinen niet alleen zijn geprioriteerd op basis van de mate van veroudering, zoals beschreven in de criteria van het provinciaal herstructureringsprogramma van de provincie Groningen (2010). De eerste vijf bedrijventerreinen met de hoogste relatieve mate van veroudering zijn geselecteerd binnen provinciale herstructureringsprogramma's. De bedrijventerreinen Bitseveld, Noordhoek en Haarveld zijn echter ook geselecteerd, ondanks dat de mate van veroudering hoger is op Diepswal, Peizerweg en Oldebert. Ook Sappemeer Oost is geselecteerd, ondanks dat de mate van veroudering één van de minst hoge is binnen de regio Groningen-Assen. Daarbovenop is Leeksterhout geselecteerd, terwijl de mate van veroudering niet is geschouwd.

Nadat de prioriteit op basis van de levensfase en de mate van veroudering was vastgesteld door de provincies, had het projectteam Bedrijventerreinen in onderling overleg met de gemeenten en provincies een definitieve selectie gemaakt voor het uitvoeringsprogramma (Provincie Groningen, 2010: "Op basis van deze informatie heeft het Projectteam Bedrijventerreinen in nauw onderling overleg een keuze gemaakt op basis van obstakelvrijheid, in financiële en besluitvormende zin" (p. 27). Obstakelvrijheid was nodig omdat niet iedere gemeente de mogelijkheid had om de herstructureringsopgave daadwerkelijk uit te voeren:

"Er was eens een bestuurder die vroeg; 'over welke terreinen gaat het eigenlijk? Die, die en die. Maar daar hebben wij geen financiën voor om het aan te pakken.' Zo bleven er toevallig die vier over die er in staan. Het is soms een toevaligheid. Die zijn het geworden, hoewel we hele berekeningen hadden en een systematiek ontwikkeld hadden" (R1, 2016, regel 149-153).

Uiteindelijk zijn vier herstructureringsopgaven geselecteerd voor het uitvoeringsprogramma van de regio Groningen-Assen binnen de periode van 2009 tot 2013. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen zijn nog eens zeven herstructureringsopgaven geselecteerd voor de periode van 2014 tot 2020.

Provincie Groningen 2009-2013

Groningen Hoendiep
Leek Netam (Industriepark)

Provincie Groningen 2014-2020

Groningen Volverlaten
Leek Leeksterhout (ontsluiting)
Hoogezand- Westbroek
Sappemeer Sappemeer Oost

Provincie Drenthe 2009-2013

Assen Stadsbedrijvenpark (kern)
Noordenveld Bitseveld, Noordhoek, Haarveld

Provincie Drenthe 2014-2020

Assen Stadsbedrijvenpark (vervolg)
Tynaarlo Bolwerk
 Industrieweg

De herstructureringsopgaven van zowel het Netam (Industriepark) als Bitsveld, Noordhoek en Haarveld zijn geselecteerd ondanks een relatief lage mate van veroudering. Bovendien is Leeksterhout geselecteerd, ondanks een onbekend mate van veroudering. Hiernaast zijn Hoendiep, Netam en Volverlaten geselecteerd ondanks dat deze als transformatieopgave niet voldoen aan de eisen van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Daarmee is het besluit om te herstructureren niet alleen gebaseerd op de criteria van veroudering, ondanks het opzetten van een systematiek voor een rationele prioritering:

“Het is van meer dingen afhankelijk dan veroudering alleen... Of ondernemers gaan investeren in het gebied, dan moet je dat als gemeente faciliteren, terwijl dat niet altijd is onderbouwd vanuit een rationele prioritering” (R1, 2016, regel 383-386).

Het besluit om te herstructureren is voornamelijk gebaseerd op basis van obstakelvrijheid in financiële en bestuurlijke zin.

6.3. Toepassing verouderingsplannen

Tot slot is de toepassing van verouderingsplannen geanalyseerd bij de besluitvorming van de vier onderzochte herstructureringsopgaven. Hiervoor zijn inconsistenties binnen de besluitvormende situaties van de vorige paragrafen uiteengezet per case.

6.3.1. Stadsbedrijvenpark

De gemeente Assen heeft het Stadsbedrijvenpark aangedragen als eerste prioriteit omdat de ontwikkelingen op het bedrijventerrein aansloten bij de kwaliteitsimpuls beschreven binnen de structuurvisie FlorijnAs (2011). De herstructureringsopgave betrof volgens Stec Groep (2009; 2010) een revitalisering van 52 hectare en een herprofilering van acht hectare. Echter, binnen de herstructureringsprogramma's is niet het advies van Stec Groep genomen als uitgangspunt, maar die van de gemeente Assen (PHP Drenthe, 2010):

“In dit proces hebben zowel Assen als Noordenveld de ambities in te herstructureren hectaren ten opzichte van de oorspronkelijke inventarisatie van de Stec Groep verder naar boven bijgesteld: Assen wil op het Stadsbedrijvenpark in totaal 94 hectare herstructureren, voor Bitseveld in Noordenveld gaat het om een totale bruto opgave van 72 hectare” (p. 18).

De gemeente Assen heeft moeite met het motiveren van een herstructurering voor slechts een deel van Stadsbedrijvenpark, daarom wil de gemeente Assen de herstructurering breder trekken naar het gehele Stadsbedrijvenpark (G2, 2016). De gemeente Assen raamt voor de opgave voor de beoogde integrale kwaliteitsverhoging op 247 hectare, in plaats van de 94 hectare waar de verouderde kern onder valt. Naast de revitalisering is gekozen voor een facelift van het nieuwste deel en een transformatie van het havendeel om te voldoen aan de woningbouwambities (Gemeente Assen,

2011). De kwaliteitsverhoging heeft als doel om het bedrijventerrein beter te integreren binnen het stedelijk weefsel van Assen met een flexibel ruimtelijk raamwerk om in te kunnen spelen op de veranderende vraag aan bedrijfsruimte.

De integrale kwaliteitsverhoging is niet gebaseerd op het advies van de oplossingsrichtingen van Stec Groep (2009; 2010), maar op de ambitie van een technisch duurzaam bedrijventerrein, zoals beschreven in de Masterstudie FlorijnAs (DeZwarteHond, 2009). Ten grondslag van de Masterstudie lag een SWOT-analyse van de ruimtelijke kwaliteit, waarop de openbare ruimte versus uitgeefbare kavels, de groen-, water en verkeersstructuren, de korrelgroottes en de parkeerbehoefte zijn geanalyseerd. Ook is de energievraag en behoefte in kaart gebracht en zijn de wensen en toekomstplannen van de ondernemers onderzocht (DeZwarteHond, 2009). Hierbinnen wordt niet verwezen naar een terreinschouw als zodanig:

“Die masterstudie is in de raad besproken maar nooit door de raad vastgesteld. Dus het is geen vastgesteld gemeentelijke beleid. Je kunt er geen bestemmingsplannen op baseren. Dat moest wel, daarom hadden we een structuurvisie nodig, maar die bouwt voort op de masterstudie. [...] Ik weet niet of de verouderingsaspecten op welke manier dan ook zijn geanalyseerd. Ik ga er van uit dat het er goed in zit” (G2, 2016, regel 370-374).

Voor de herstructurering van het Stadsbedrijvenpark heeft de gemeente Assen een aanvraag ingediend om in aanmerking te komen voor financiële middelen van het PHP Drenthe (2010). De beoogde herstructurering is onderbouwd middels een pro-forma. Daarmee had de gemeente Assen voor ogen om de provincie Drenthe voldoende onderbouwing aan te leveren, om zo veel mogelijk PHP-middelen veilig te stellen (Gemeente Assen, 2011).

Stadsbedrijvenpark heeft, als enige case, een herstructurering ondergaan. Van de beoogde kwaliteitsverhoging zijn alleen de revitalisering en herprofilering in aanmerking gekomen voor externe middelen, waardoor een integrale kwaliteitsverhoging van 94 hectare is goedgekeurd door het college van burgemeesters en wethouders van Assen. De facelift en transformatie zijn niet in aanmerking gekomen, doordat deze niet voldeden aan eisen van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 voor medefinanciering van rijksmiddelen. Daarmee is de facelift uiteindelijk niet uitgevoerd en is de transformatieopgave van 3000 woningen bijgesteld naar 120 woningen (G2, 2016). De provincie Drenthe heeft voor de uiteindelijke herstructurering een bedrag van €1 miljoen gereserveerd vanuit het PHP-fonds, wat ongeveer 14% omvat van de totale kosten van de revitalisering. De revitalisatie is gestart in 2011 en beëindigd in 2016. Hiervan is nog geen evaluatie geweest. De ambitie voor de integrale kwaliteitsverhoging is daarmee maar deels behaald:

“Er is een revitalisering geweest maar zorgt het er voor dat we nu voldoende hebben gedaan voor de komende 20 jaar? Dat is vraag. Ik weet niet of dat voldoende is. Al helemaal niet omdat het gebied van de transformatie daar niet is bij genomen. Ondertussen hebben we hier geen ambitie meer voor. Eigenlijk zou dat gerevitaliseerd worden. Dat gebied moeten we sowieso oppakken” (G2, 2016, regel 342-345).

6.3.2. Diepswal

De gemeente Leek heeft Diepswal, maar ook Oldebert, niet aangedragen als eerste prioriteit, ondanks dat deze bedrijventerreinen aansluiting hadden met de ‘Intergemeentelijke structuurvisie Leek-Roden’ (IGS). Vanuit de IGS Leek-Roden was de wens om Diepswal deels te transformeren naar

woonwerkeenheden volgens een 'stap voor stap-methode'. Door storende bedrijvigheid op vrijwillige basis aan te kopen en te verplaatsen zou ruimte ontstaan voor nieuw te ontwikkelen woonwerklocaties, welke zich door middel van een lichte revitalisatie zouden richten tot Tolbertervaart (Juurlink en Geluk, 2009, p. 99). Deze wens is echter niet onderbouwd door een terreinschouw of inventarisatie, noch wordt in de ontwerpogave gesproken over veroudering of problematiek als zodanig.

Uit de terreinschouw van Stec Groep (2009) is gebleken dat Diepswal goed functioneerde, ondanks de relatief hoge mate van veroudering. Het advies betrof een facelift van 30 hectare voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte. Daarnaast zou een verbetering van de ontsluiting en het aanleggen van glasvezel een revitalisering betreffen van dezelfde omvang. Het advies voor de gewenste transformatie betrof het aankopen van ongewenste bedrijvigheid en restruimte om ruimte te maken voor een herprofilering van 6-12 hectare met kleinere bedrijvigheid. Echter, de transformatie zoals aangegeven binnen de IGS Leek-Roden zou volgens Stec Groep niet vallen binnen een kwaliteitsinvesteringsfonds. Voor een transformatie worden geen rijksmiddelen vrij gesteld omdat het niet voldoet aan de eisen van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Een revitalisatie en herprofilering voldoen wel aan deze eisen.

De gemeente Leek had echter niet genoeg financiële slagkracht om de herstructurering uit te voeren als gevolg van het economische laagtij. Er was weinig vraag naar woonruimten, waardoor het aankopen en verplaatsen van bedrijfsruimten te kostenintensief is gebleken. Daarmee voldeed de herstructureringsopgave van Diepswal niet aan de provinciaal gestelde criteria van obstakelvrijheid in financiële zin. Derhalve is Diepswal niet geselecteerd voor het provinciale uitvoeringsprogramma en is de beoogde herstructurering niet uitgevoerd.

Als gevolg van de economische crisis zijn de ontwikkelingen binnen de IGS Leek-Roden (2009) niet meer actueel, waardoor de IGS Leek-Roden uiteindelijk is opgeheven. De ambitie voor het grootschalig herstructureren van Diepswal is daarbij uit beeld geraakt. Wel heeft de gemeente in 2015 een uitbreiding gerealiseerd in het verlengde van de plannen van de IGS. Een aantal restkavels zijn opgekocht, waardoor een ruimte van één a twee hectare beschikbaar kwam voor kleinschalige bedrijvigheid en een aantal woonwerkeenheden. De belangstelling was groot en de kavels zijn allen uitgegeven (Gemeente Leek, 2015).

6.3.3. Leeksterhout

De gemeente Leek heeft zowel Leeksterhout als de Netam-locatie (industriepark) aangedragen binnen de eerste prioritering. Vanuit de IGS Leek-Roden (2009) bestond de wens om het deel gelegen aan de noordzijde van Leeksterhout, liggend aan de A7, te ontwikkelen als 'Infrabundel Stationsgebied Leek'. Hiervoor is een strategische zone gereserveerd omdat er onduidelijkheid heerste over de planningshorizon (Stuurgroep Ontwerpogave Leek-Roden, 2009). Tegelijkertijd was de toekomst onzeker voor een bouw- en sloopbedrijf op het bedrijventerrein, waardoor kansen leken te ontstaan om een deel van het bedrijventerrein te herontwikkelen (P1, 2016). Op basis van het inspelen op deze kansen en het strategisch reserveren van Leeksterhout is deze aangedragen voor de eerste prioritering van de regionale herstructurering.

Leeksterhout is echter nooit geschouwd. Ondanks dat Leeksterhout voldeed aan de aandraagcriteria heeft gemeente Leek het niet aangedragen voor een terreinschouw. Leeksterhout was 'te jong' om

verouderd te zijn en de gemeente droeg de bedrijventerreinen Industriepark (Netam), Oldebert en Diepswal aan voor de terreinschouw: *“Dat komt omdat Leeksterhout is ontwikkeld en uitgegeven in de jaren '97. Toen STEC haar schouw deed lag Leeksterhout er goed bij. Het was op aangegeven van de gemeente Leek, waardoor Leeksterhout niet is meegenomen”* (P2, 2016, regel 227-229). Leeksterhout staat niet bekend als verouderd, noch is deze in de IBIS-inventarisatie aangegeven als verouderd. De verouderingsprocessen van Leeksterhout zijn nooit gedefinieerd, waardoor het niet geprioriteerd kon worden door de provincie Groningen.

Desondanks is Leeksterhout toch geselecteerd voor het uitvoeringprogramma voor de periode van 2014-2020. Het heeft als aantekening dat de herstructureringsopgave een verbetering van de ontsluiting betreft (Provincie Groningen, 2010). Er wordt niet gesproken over het herontwikkelen van het bouw- en sloopbedrijf. Daarmee is het onduidelijk waar de besluitvorming rondom Leeksterhout op gebaseerd is:

“Is het een misverstand dat Leeksterhout op de lijst staat? Want dat is een terrein uit de jaren '90, met prima bedrijven. Er zijn weinig terreinen die er uitzien als Leeksterhout. Herstructurering is daar niet aan de orde, behalve qua infrastructuur tijdens de spits. Verder is dat een prima functionerend terrein. [...] Maar daar maken wij ons niet druk over de veroudering [...] Dan heeft Leek oudere terreinen... Als je vraagt welke terreinen eerder aanbod komen, dan zijn dan Oldebert en Diepswal. En in het specifiek de NETAM-locatie” (G1, 2016, regel 260-266).

De eerste prioritering heeft als basis gediend voor het provinciaal herstructureringsprogramma van Groningen. Hierdoor heeft het aandragen door de gemeente Leek er toe geleid dat Leeksterhout is geselecteerd uitvoeringsprogramma voor de periode van 2014-2020. Het inspelen op de kansen van het bouw- en sloopbedrijf, als de aansluiting met de wensen vanuit het IGS Leek-Roden waren daarmee van doorslaggevende rol.

Echter, het bouw- en sloopbedrijf op het Leeksterhout is overeind gebleven, waardoor de beoogde herontwikkeling niet tot uitvoering kwam. Voor het verbeteren van de ontsluitingsproblematiek zijn plannen in de maak voor het aanleggen van een bypass om de rotonde van Leek. Voor de strategische zone aan de A7 zijn geen concrete plannen uitgewerkt omdat de IGS Leek-Roden is opgeheven. De locatie is aangewezen om te vullen met zonnepanelen, of het aanleggen van een waterberging (G1, 2016). Hierdoor heeft de gemeente Leek geen PHP-gelden ontvangen voor medefinanciering van de herstructureringsopgave. Bij de inwerkingtreding van de 'Beleidsregel PHP Groningen 2012' zijn alleen de herstructureringsopgaven voor de periode van 2009 tot 2013 in aanmerking gekomen voor PHP-gelden (Provincie Groningen, 2012).

6.3.4. Koningsweg

De gemeente Groningen heeft vier bedrijventerreinen aangedragen voor de terreinschouw van Stec Groep (2009). Koningsweg is niet aangedragen voor de regionale terreinschouw ondanks dat het bekend staat als verouderd: *“... als je aan een beleidsmedewerker vraagt wat zijn verouderde bedrijventerreinen? Dan wijzen we allemaal dezelfde aan; Koningsweg, Ulgersmaweg, Witte Lam, de zone langs het Reitdiep”* (G3, 2016, regel 171-173). Bovendien staat Koningsweg onder de naam Oosterhoogebrug binnen de IBIS-inventarisatie (2013) aangegeven als ruimtelijk verouderd.

Het profiel van Koningsweg is getypeerd als gemengd, met een focus op transport (Gemeente Groningen, 2007). Hierdoor was het profiel te kleinschalig van karakter om aangedragen te worden door de gemeente. Andere bedrijventerreinen hadden een groter economisch belang, waardoor Hoendiep, Hoogkerk Oost, Vierverlaten en Peijzerweg zijn aangedragen voor een terreinschouw.

Koningsweg voldeed niet aan deze criteria. Voor de ontwikkeling van de Eemskanaalzone hoefde Koningsweg niet gewijzigd te worden (Groningen, 2005). Eventuele kwaliteitsslagen konden gestart worden door middel van 'Terreinwinst'. Ook binnen de Nota 'Terrein in Bedrijf' (2007) is het besluit gemaakt om gemengde bedrijventerreinen met een focus op transport niet speciaal in te richten. Voor gemengde bedrijventerreinen met een focus op transport werd ruimte gereserveerd op nieuw uit te geven bedrijventerreinen (Gemeente Groningen, 2007). Een herstructurering was daarom niet aan de orde.

In het kader van Terreinwinst zijn alle bedrijventerreinen binnen Groningen meegenomen voor een verhoging van de kwaliteit. In samenwerking met de parkmanagementverenigingen zijn kleine kwaliteitsslagen gemaakt als verbeterde bewegwijzering en collectieve beveiliging (G3, 2016). Echter, het bedrijventerrein functioneerde als behoren, waardoor de gemeente bewust heeft besloten geen integrale kwaliteitsslagen te realiseren: *"Dat kan ook. Je moet altijd rommelgebiedjes hebben in de stad"* (G3, 2016, regel 131). Hierdoor kan bedrijvigheid aangetrokken worden voor lagere economische activiteiten:

"Maar Koningsweg, wat in het verleden een andere functie had in de natuurlijke cyclus die een bedrijventerrein heeft. Het zorgt ervoor dat ook aspecten meespelen zoals de huurprijs, wat voor panden daar niet zo hoog is in vergelijking met andere terreinen. En dus bedrijfjes, autobedrijfjes... En soms ook bedrijven die heel creatief zijn. Die vinden daar hun plek" (G3, 2016, regel 139-143).

Koningsweg staat bekend als verouderd, maar functioneert naar behoren. Daarom is de marginalisatie die optreedt niet per se een negatief proces. Nieuwe bedrijven vestigen zich in de bestaande bedrijfspanden, waardoor de aantrekkingskracht voor bedrijvigheid toeneemt. De gemeente Groningen faciliteert dit proces door het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Koningsweg' (vastgesteld op 26 juni 2013) te verruimen en zo flexibeler om te gaan met beleidskaders.

7. Conclusie

In de discussie zijn de resultaten in verband geplaatst met de theorie zoals beschreven in het conceptueel model (zie paragraaf 3.5.). De lessen uit het onderzoek zijn vertaald naar aanbevelingen met betrekking tot de omgang met verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen. Hierop wordt concluderend antwoord gegeven op de hoofdvraag. Het onderzoek sluit met een reflectie op de uitvoering van het onderzoeksproces.

7.1. Discussie

De theorie van het onderzoek is gestructureerd aan de hand van vier elementen. Deze omvatten de regionale bedrijventerreinplanning, de grondige analyse van verouderingsprocessen, de omgang met het verouderings- en herstructureringsbeleid, en de prestatiegerichte planevaluatie. De discussie biedt een evaluatie van deze vier elementen.

Bedrijventerreinplanning binnen de Regio Groningen-Assen

De sturingsfilosofie van de bedrijventerreinplanning binnen de regio Groningen-Assen ligt in lijn met de bottom-up benadering van Olden (2010). Het heeft daarmee een sterke empirische onderbouwing. De Stuurgroep regio Groningen-Assen voert de regie in regionale schaal, in samenwerking met de provincies, gemeenten en het regiobureau. De regio-specifieke knelpunten en oplossingsrichtingen zijn in kaart gebracht door het uitvoeren van een regionale terreinschouw, een kwaliteitsinvesteringsprogramma en een vraag- en aanbodanalyse. Door het opzetten van samenwerkingsafspraken is een uniforme grondprijsmethodiek vastgesteld en is de bedrijventerreinplanning regionaal afgestemd. Niet alle samenwerkingsafspraken zijn uitgevoerd, wat volgens de beleidsmakers een gevolg is van het economische laagtij. Gemeenten geven aan moeite te hebben met een positief grondexploitatieplan waardoor regionale en binnengemeentelijke verevening niet zijn uitgevoerd. Daarnaast krijgen projecten op het gebied van marketing van bedrijventerreinen, parkmanagement en het verbeteren van de beeldkwaliteit een minder hierdoor aandacht.

Minder bedrijventerreinlocaties zijn uitgegeven dan de beleidsmakers hadden verwacht, waardoor minder herstructureringen zijn uitgevoerd. Dit leidt ertoe dat de regionale planningscapaciteit gericht blijft op de uitbreidingsvraag en niet op de herstructureringsopgaven, zoals Olden (2010) nodig acht. Het invoeren van een regionaal instemmingsmodel lijkt het aanbod in balans te hebben gebracht met de geraamde vraag naar bedrijventerreinen, waardoor de relatieve veroudering is afgenomen. De regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinplanning binnen de regio Groningen-Assen kan daarom als voorbeeld gezien voor de rest van Nederland.

De analyse van verouderingsprocessen

De analyse van de verouderings- en herstructureringsplannen toont aan dat de opvatting dat het huidige beeld van veroudering ontbreekt, niet in lijn ligt met het beeld van veroudering binnen de regio. De aard van veroudering is wel degelijk onderzocht. In opdracht van de Stuurgroep zijn bedrijventerreinen geïnventariseerd door middel van terreinschouwen door eenzelfde partij. Op basis van indicatoren voor het profiel, de positionering, de segmentering en de kwaliteitsaspecten zijn de verouderingsprocessen beoordeeld en toegelicht per bedrijventerreinlocatie. De regionale terreinschouw maakte het mogelijk om de verouderingsopgaven grotendeels in kaart te brengen,

waar vervolgens de prioritering van de herstructureringsopgaven op gebaseerd is. Echter, niet alle bedrijventerreinlocaties zijn hierbij geïnventariseerd. Een zesde deel van de bedrijventerreinlocaties die bekend waren als verouderd, zijn niet aangedragen voor de terreinschouw doordat ze niet aansloten op gemeentelijke visies of geen herstructurering aan de orde werd geacht.

Binnen deze prioritering had de inventarisatie van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem geen invloed. De verouderings- en herstructureringsindicatoren zijn nauwelijks geoperationaliseerd en waar deze wel zijn ingevuld, is de onderbouwing onbekend. De beleidsmakers geven aan het IBIS niet ter onderbouwing van de besluitvorming te gebruiken. Dit is in lijn met de kritiek dat de verouderingscijfers uit het IBIS geen betrouwbare informatie leveren en daarom nauwelijks geoperationaliseerd worden (Renes et al., 2009). Het IBIS geeft geen indicatie van het beeld van veroudering binnen de regio Groningen-Assen.

De omgang met het verouderings- en herstructureringsbeleid

Op basis van de aard van veroudering, de gemeentelijke ambities en de locatiekarakteristieken zijn de verouderingsopgaven vertaald naar potentiële herstructureringsopgaven, waarbij een indicatie van de benodigde investeringen zijn gegeven. Voor de definitieve selectie van het uitvoeringsprogramma zijn de opgaven geprioriteerd, waarna zeven herstructureringsopgaven zijn geselecteerd. De omvang van de geprioriteerde herstructureringsopgaven komen echter niet overeen met de adviesopgaven van Stec Groep. Bovendien zijn niet alle bedrijventerreinen waarvoor een herstructurering het meest noodzakelijk was, ook daadwerkelijk geselecteerd. De besluitvorming is daardoor slechts deels gebaseerd op een grondige analyse van verouderingsprocessen.

Bij de besluitvorming op Leeksterhout speelt het faciliteren van kansen en bestuurlijke obstakelvrijheid een rol. De ontwikkelingen voor Leeksterhout hebben aansluiting met de gemeentelijke visie. Leeksterhout is geselecteerd voor het uitvoeringsprogramma, ondanks een onbekende mate van veroudering. De beleidsmakers geven aan dat het uitblijven van kansen en het opheffen van de gemeentelijke visie ertoe hebben geleid dat de herstructurering van Leeksterhout niet is uitgevoerd. Bij de besluitvorming op Stadsbedrijvenpark speelt bestuurlijke obstakelvrijheid een rol. De gemeente Assen geeft aan het niet te kunnen motiveren dat alleen een deel van Stadsbedrijvenpark geherstructureerd zou worden. De gemeente werkte ondertussen plannen uit voor een kwaliteitsverhoging van het gehele Stadsbedrijvenpark. Daardoor is van de beoogde kwaliteitsverhoging van 247 hectare slechts 72 hectare onderbouwd door een toelichting van de verouderingsprocessen en -mechanismen, zoals Bugge (2013) stelt nodig te zijn. De herstructurering is voornamelijk onderbouwd met een stedenbouwkundig plan, waarin de verouderingsprocessen niet zijn geanalyseerd. Uiteindelijk is alleen een revitalisering van 94 hectare medegefinancierd door het herstructureringsprogramma, waardoor de kwaliteitsverhoging maar deels is uitgevoerd. De ambitie voor een gehele kwaliteitsverhoging uit de visie van het FlorijnAs is daarom maar deels behaald. Diepswal en Koningsweg zijn beide niet geselecteerd voor het uitvoeringsprogramma. De gemeente Leek had niet genoeg financiële slagkracht om de beoogde herstructurering uit te voeren. Op Koningsweg was daarentegen geen herstructurering aan de orde, ondanks dat het bekend stond als verouderd. Een marginalisatie deed zich voor, maar door bedrijfsruimte aan te bieden in een lager segment van de verschijningsvorm, kon de gemeente Groningen Koningsweg profileren als broedplaats voor laag economische activiteiten.

Daarmee blijkt de deductieve redenering - als de besluitvorming gebaseerd is op een grondige analyse van verouderingsprocessen, dan is veroudering de hoofdreden om te herstructureren - onjuist. Het uiteenzetten van de besluitvormende situaties op basis van de elementen die voortkomen uit de verouderings- en herstructureringsplannen heeft het mogelijk gemaakt om de kritieke cases te selecteren. Deze kritieke cases tonen aan dat het besluit om te herstructureren deels is gebaseerd op veroudering, ondanks dat de verouderingsprocessen grondig zijn geanalyseerd. Dit is in lijn met de conclusie van Beekmans (2016) dat de besluitvorming niet alleen is gebaseerd op de mate van veroudering, maar óók op basis van bestuurlijke en financiële knelpunten. Hierbij speelt het faciliteren van de kansen alsook de aansluiting met gemeentelijke visies een grote rol. De efficiëntie van herstructureren, zoals Beekmans (2016) stelde, speelt een kleinere rol. Bovendien blijkt uit de toepassing van verouderingsplannen dat gemeenten moeite hebben met het onderbouwen van de reden waarom bepaalde bedrijventerreinen, of een deel ervan in het specifiek, een investering benodigd zijn.

De prestatiegerichte planevaluatie

De prestatiegerichte analyse van He (2015) bood handvaten voor het evalueren van de besluitvormende situaties rondom de kritieke cases. Deze situaties zijn binnen de cases in brede context geplaatst door naast de regionale en provinciale verouderings- en herstructureringsplannen, ook de implementatie van het regionale bedrijventerreinenbeleid door de gemeenten te analyseren. Hierbij is zowel de horizontale, als de verticale consistentie geanalyseerd.

Door het vergelijken van de data van de documentanalyses en de transcripten bracht meer validiteit. Hierdoor zijn inconsistenties binnen de besluitvorming aan het licht gekomen. Een beperking hierbij is dat de besluitvorming drie tot zes jaar geleden heeft plaatsgevonden, waardoor beleidsmakers moeite hadden met het achterhalen van de motivatie van de besluitvorming. Ook de verschuiving van het bedrijventerreinenbeleid heeft hier aan bij gedragen. Het actief herstructureren van bedrijventerreinen is niet meer de norm, waardoor de problematiek niet meer als actueel werd gezien. Hier boden de 25 geanalyseerde documenten een uitkomst. De criteria voor de besluitvormende situaties zijn hier, in tegenstelling tot de responsen, in detail genoemd. Echter, de documenten beschreven niet altijd de obstakels die aanwezig bleken te zijn. Het uitvoeren van de semigestructureerde interviews bood meer inzicht in de interactie tussen de plannen en de besluitvorming. Desondanks blijft het onzeker of de besluitvorming daadwerkelijk is uitgevoerd volgens de gestelde stappen: Het is soms een toevalligheid welke bedrijventerreinen overeind blijven na de selectieprocedure, zo stelt een beleidsmaker. De regionale ambities om de kwaliteit van individuele bedrijventerreinen te verhogen door herstructureringen, lijken daarom maar deels te zijn behaald. Dit voedt de discussie van de effectiviteit van het herstructureren op basis van een grondige analyse van verouderingsprocessen. De herstructurering is immers afhankelijk van meerdere factoren, zoals de gewenste infrastructuur.

Het toetsen van de effectiviteit van de herstructurering is voorbij aan het doel van het onderzoek. Een prestatiebenadering van het regionale bedrijventerreinenbeleid kan dit niet, het biedt enkel inzicht in het proces van plan naar actie. Nu de kritieke cases eenmaal uiteen zijn gezet, biedt een conformiteitsbenadering meer inzicht in de effectiviteit van plannen. Daarmee kan vastgesteld worden of de gestelde ambities daadwerkelijk zijn behaald. Dit betreft dan ook een aanbeveling voor vervolgonderzoek. Een combinatie van de benaderingen van planevaluatie kan uitwijzen in hoeverre

het gestelde doel behaald is binnen de herstructureringsopgaven van Stadsbedrijvenpark, maar ook van Bitseveld, Noordhoek en Haarveld, en Hoendiep. Vervolgonderzoek naar de besluitvormende situaties van andere regio's kan duidelijkheid geven wat betreft ervaren obstakels bij het beargumenteren van de noodzaak voor het herstructureren. Het zal de generaliseerbaarheid van de gevonden resultaten verhogen. Bovendien kan het uitwijzen of de bedrijventerreinplanning in het 'post-bedrijventerreinoffensief' daadwerkelijk is verbeterd door een gegronde empirische onderbouwing.

7.2. Aanbevelingen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de relatieve veroudering is afgenomen door een regionale afstemming van de bedrijventerreinplanning. Daarnaast is de functionele veroudering verminderd op drie verouderingsopgaven door het uitvoeren van herstructureringen. Desondanks zal de verouderingsopgave toenemen door absolute veroudering.

Absolute veroudering hoeft echter niet problematisch te zijn. Door bedrijventerreinlocaties aan te bieden op basis van een onderscheid in de verschijningsvorm, kan voldaan worden aan de marktgerichte vraag. Zodoende kan door gerichte acquisitie en zorgvuldig beheer en onderhoud gefocust worden op verschillende profielen bedrijventerreinen. Een hoogwaardig bedrijventerrein met veel detailhandel en dienstverlening moet immers representatiever zijn dan een functioneel gericht distributiepark. Het verschil tussen kwalitatief hoge en functionele bedrijventerreinen zal hierdoor groter worden. Er moet echter voorkomen worden dat bedrijventerreinen niet meer voldoen aan de eisen van de ondernemers en in een negatieve spiraal belanden. Voorkomen is immers beter dan genezen. De strategische besluitvorming met betrekking tot gerichte marketing, acquisitie en zorgvuldig beheer kan vorm krijgen door het opstellen van een gemeentelijke visie met betrekking tot de werklocaties. Hierbij moet het faciliteren van individuele bedrijven centraal staan. Uit het onderzoek blijkt dat niet iedere gemeente een visie voor werklocaties heeft opgesteld. Voor het aanbieden van locaties voor een marktgerichte vraag is het van belang dat deze wel degelijk wordt opgesteld. In het provinciale Omgevingsplan van Groningen (2010) zijn de bedrijventerreinen bovenregionaal afgestemd, echter is deze locatieafstemming niet opgenomen in de Omgevingsvisie Groningen (2015). Deze moet weer opgenomen worden om te voldoen aan de marktgerichte vraag.

Het regionaal inventariseren van indicatoren op basis van de bedrijfseconomische en de ruimtelijke kwaliteit maken het mogelijk om de veroudering te meten, maar ook te vergelijken. Het toevoegen van de gemiddelde WOZ-waarde van bedrijventerreinlocaties biedt daarnaast ook een indicator voor het meten van veroudering. De indicatoren van ieder bedrijventerrein in de regio dient geïnventariseerd te worden, omdat de verouderingsprocessen niet alleen verlopen op basis van de absolute veroudering. Wijzigingen in de voorraad van bedrijventerreinlocaties beïnvloeden de veroudering, waardoor de inventarisatie van de veroudering periodiek uitgevoerd moet worden. De periode van planning tot planologische realisatie duurt ongeveer zeven tot tien jaar (Ministerie van VROM, 2009), waardoor een periodieke regionale inventarisatie om de vijf jaar goede handvaten geeft voor het meten en vergelijken van de veroudering. Deze inventarisatie moet niet plaats vinden op provinciaal niveau door middel van de IBIS-enquête, maar doormiddel van een regionale periodieke kwaliteitsschouw. Tenslotte, als de IBIS-enquête al wordt ingevuld, dan is het onbekend waar het besluit op is gebaseerd doordat de ruimtelijke kwaliteit niet is toegelicht. Bovendien kunnen de respondenten van de IBIS-enquête bevooroordeeld zijn om een bedrijventerrein als 'verouderd' te bestempelen. Een periodieke terreinschouw door een onafhankelijk bureau maakt

het, in tegenstelling tot de IBIS-enquête, wel mogelijk om de veroudering scheppende randvoorwaarden te monitoren en de bevooroordeeling te verminderen.

De laatste aanbeveling betreft het actualiseren van de samenwerkingsafspraken bij een aantrekkelijke bedrijventerreinenmarkt. Als gevolg van economisch laagtij is de verkoop van bedrijventerreinen teruggelopen, en is de discussie rondom het herstructureren afgenomen. Hierdoor is de afspraak met betrekking tot het koppelen van de opbrengsten niet uitgevoerd. De gemeenten geven aan wel bij te willen dragen door de afspraken te implementeren, echter maakten de lage grondprijzen en uitgifte dit onmogelijk. Hierdoor is ook de focus op het behoud van parkmanagement en de verbetering van beeldkwaliteit komen te vervallen. Voor het behouden van de strakke regie en het aanpakken van regionale knelpunten moeten deze thema's opgepakt worden bij een actualisatie van de samenwerkingsafspraken en het instemmingsmodel. Als gemeenten instemming vragen voor de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinlocaties, dan kan de motivatie voor de planvorming beoordeeld worden op de toepassing van een binnengemeentelijke verevening en de strategische profilering op basis van de verschijningsvorm.

7.3. Conclusie

Het onderzoek heeft vastgesteld in hoeverre het besluit – of een bedrijventerrein al dan niet verouderd is en of deze herstructureerd moet worden – binnen de regio Groningen-Assen is gebaseerd op een grondige analyse van verouderingsprocessen. Door een prestatiegerichte benadering is de omgang met verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen geëvalueerd middels documentanalyses van verouderings- en herstructureringsplannen aangaande de besluitvormende situaties op vier bedrijventerreinlocaties. Daarnaast zijn zeven semigestructureerde interviews afgenomen van beleidsmakers op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau.

De bedrijventerreinlocaties Stadsbedrijvenpark, Diepswal, Leeksterhout en Koningsweg zijn geanalyseerd op de mate van implementatie van de samenwerkingsafspraken, de besluitvormende situaties binnen de verouderings- en herstructureringsplannen te motiveren en de inconsistenties bij toepassing van deze plannen uiteen te zetten.

Binnen de regio Groningen-Assen kan geconcludeerd worden dat plannen met betrekking tot de mate van veroudering een rol hebben spelen bij het besluit om te herstructureren. De verouderingsprocessen zijn geanalyseerd middels een regionale terreinschouw, waarna de herstructureringsopgaven zijn geprioriteerd aan de hand van veroudering. Besluiten op basis van bestuurlijke en financiële obstakelvrijheid zijn echter doorslaggevend binnen de regionale besluitvorming. Hierbij speelt een aansluiting met gemeentelijke visies en het inspelen op kansen een grote rol.

Drie bedrijventerreinen hebben een herstructurering ondergaan, een standaardmethodiek voor de grondprijsbepaling is opgesteld en de bedrijventerreinplanning is regionaal afgestemd. De regionale ambitie om de kwaliteit van bedrijventerreinen te verbeteren is daarbij behaald. Weliswaar niet zo zeer door het opzetten van regionale herstructureringsplannen, aangezien niet alle bedrijventerreinlocaties met een bestuurlijke prioriteit ook daadwerkelijk zijn geherstructureerd. De veroudering scheppende randvoorwaarden zijn voornamelijk verminderd door een sterke regionale samenwerking tussen de provincies, de Stuurgroep en de gemeenten om zo de

bedrijventerreinplanning af te stemmen binnen de regio Groningen-Assen. Het proces van relatieve veroudering is hierdoor afgenomen.

Desalniettemin is het nog altijd van belang om toekomstige veroudering tegen te gaan waar mogelijk. De afspraken die niet zijn uitgevoerd als gevolg van economisch laagtij moeten herpakt worden. Een deel van de opbrengsten van de uitgifte van bedrijventerreinen moet gekoppeld worden aan eventuele kwaliteitsverbeteringen. Daarnaast moeten de regionale kwaliteitsambities vertaald worden naar een regionale, maar ook een gemeentelijke werkterreinvisie om de strakke regie in handen te houden en toekomstige veroudering te verminderen.

7.4. Reflectie

Op een persoonlijk vlak heeft het onderzoek mij inzicht gegeven in het onderzoeksproces door het toepassen van de bestaande kennis. Al heeft dit proces veel gevraagd van mijn doorzettingsvermogen.

Het onderzoek is langzaam op gang gekomen doordat ik mij in het begin te veel heb gericht op het 'eigen' maken van de bedrijventerreinplanning, met het resultaat dat mijn scriptie meer een samenvatting was van lessen uit de praktijk, dan een onderzoek met een gedegen methodologie. Hierdoor was de richting van mijn onderzoek zoek, terwijl al meer dan de helft van de geplande tijd was verstreken. Pas toen het analytisch raamwerk richting gaf aan het onderzoek, kon ik de motivatie vinden om het onderzoek uit te voeren. Het was een kantelpunt in het onderzoeksproces. De onderzoeksmethodiek en de selectie van de cases kregen vorm, waardoor ik kon beginnen met het uitvoeren van de documentanalyses en vervolgens de semigestructureerde interviews. Een belangrijke les was het explicieter stellen van de vragen. In tegenstelling tot de eerst afgenomen interviews, is de vraagstelling explicieter gesteld in de later afgenomen interviews. Hierdoor hebben de latere interviews meer inzicht kunnen bieden in de besluitvormende situaties.

Uiteindelijk heeft het onderzoeksproces geresulteerd in het vaststellen hoe beleidsmakers binnen de regio Groningen-Assen omgaan met verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen. Het uiteenzetten van de besluitvormende situaties heeft geleid tot meer inzicht in deze methodiek, maar heeft ook inzicht gegeven in de vraagstukken die vervolgonderzoek kunnen beantwoorden. Het onderzoek speelt daarmee in op deze hiaten binnen de bedrijventerreinplanning.

De foto op de omslag, genomen op Stadsbedrijvenpark te Assen, staat in mijn ogen symbool voor de omgang met verouderingsprocessen binnen het Nederlandse bedrijventerreinenbeleid. De leegstaande kavel benodigd aandacht, waarop een reclamebord wordt geplaatst. De uitgifte blijft uit, waarmee de aandacht voor de kavel verdwijnt. Zo hebben ook de vraagstukken rondom de verouderingsproblematiek, het herstructureren, de markt en het beleid van bedrijventerreinen in Nederland een grote aandacht gekregen. Echter, de context rondom deze vraagstukken is veranderd. De vraag naar bedrijventerreinen is gereduceerd, waardoor de focus op het herstructureren is afgenomen. Desalniettemin is de opgedane kennis hierbinnen nog altijd van belang. Bedrijventerreinen blijven verouderen en de bedrijventerreinenmarkt trekt weer aan. Het citaat van Noordanus in de introductie van het onderzoek blijkt hierdoor des te krachtiger. De vraagstelling vandaag de dag is anders, wat niet wegneemt dat achterliggende gedachten en concepten nog steeds het doordenken waard zijn. Evaluatief onderzoek naar het 'bedrijventerreinenoffensief' blijft van belang voor het beter funderen van het huidige en toekomstige bedrijventerreinenbeleid.

8. Literatuur

- Alexander, E. (2009). Dilemmas in Evaluating Planning, or Back to Basics: What is Planning For? *Planning Theory & Practice*, 10, 2, 233-244.
- Alexander, E., & Faludi, A. (1989). Planning and Plan Implementation: Notes on Evaluation Criteria. *Environment And Planning B: Planning And Design*, 16(2), 127-140.
- Algemene Rekenkamer (2009). *Herstructurering van bedrijventerreinen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008–2009, 31 760, nummers 1–2.
- Arcadis (2009) Vooronderzoek veroudering en herstructurering. In opdracht van het Ministerie van VROM. 21 december 2009.
- Arcadis (2013). *IBIS werklocaties de stand van zaken in planning en uitgifte van werklocaties op 1 januari 2013 en de uitgifte in 2012*. [S.l.], Arcadis.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *Qualitative Report*, 13(4), 544-559.
- Beckers, P., & Schuur, J. (2015). The Future Demand for Industrial Sites in the Netherlands: Is Employment a Good Predictor? *Regional Studies*, 49(9), 1535-1547.
- Beekmans J., Van der Krabben E., & Martens K. (2012). An indicator for decline of industrial estates. *Journal of European Real Estate Research*, 5, 229-249.
- Beekmans, J., Beckers, P., Van der Krabben, E., & Martens, K. (2013). A hedonic price analysis of the value of industrial sites. *Journal Of Property Research*, 31(2), 108-130.
- Beekmans, J., Ploegmakers, E., Van der Krabben, E., Martens, K. (2015) Countering decline of industrial sites: Do local economic development policies target the neediest places? *Urban studies*, 53 (14), 3027 – 3047.
- Beekmans, J. (2016) *Causes of Decline of Industrial Sites*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Bugge, K.E. (2013) *Restructuring Industrial Sites more Quickly: A Decision Support Model*. Nijmegen: Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.
- Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU). (2009) *Regionale kansen voor kwaliteit, Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter) gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid*. Ministerie VROM, publicatienummer: 9305.

- Clifford, N. J., & Valentine, G. (2010). *Key methods in geography, second edition*. London, SAGE.
- Conway, M., & Konvitz, J. (2000). Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas. *Urban Studies*, 37(4), 749-774.
- Couch, C., Sykes, O., & Börstinghaus, W. (January 01, 2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75, 1, 1-52.
- DeZwarteHond. (2009). Masterstudie FlorijnAs. Groningen, november 2009.
- DHV (2009). Kwaliteitsscan Bedrijventerreinen. Benchmark van 28 scans in de provincie Overijssel. DHV en vitale bedrijventerreinen. Maart, 2009.
- Dinteren, van, J. (2010) Het meten van de kwaliteit op verouderde bedrijventerreinen. Real Estate, transitie van bedrijventerreinen en kantoren, uitgave 21, 2010/72.
- ETIN-adviseurs (2003) *Herstructureringsopgave in de G30-gemeenten*. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tilburg.
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 15 (4), 299-318.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. 12, 219-245.
- Galster, G. (2010). The Mechanism(s) of Neighborhood Effects; Theory, Evidence, and Policy Implications. ESRC Seminar, St. Andrews University, Scotland, UK.
- Gemeente Assen. (2010). Hoofdstad Assen. Integrale Structuurvisie Assen 2030. Vastgesteld 11 februari 2010.
- Gemeente Assen. (2011). FlorijnAs Stadsbedrijvenpark; Projectplan Revitalisering. Assen 11-11-2011.
- Gemeente Groningen. (2007). Nota 'Ruimte in Bedrijf'. Groningen, 07 maart 2007.
- Gemeente Groningen. (2011) Begrotingen Gemeente Groningen 2012. Bestuursdienst, Groningen 9 november 2011.
- Gemeente Groningen. (2014). Werklocatievisie 'De Rode Loper'. Groningen, maart 2014.
- Gorter, E., Olden, H. (2007). Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. STOGO consultants.

- He, J. (2015) *Evaluation of Plan Implementation: Peri-urban Development and the Shanghai Master Plan 1999-2020*. Proefschrift Technische Universiteit Delft.
- Holtman, K., K. (2013) Groningen, evaluatie Het Fonds. Boxtel. Kenmerk: BRO, 205X00575.077083_2.
- Integraal Bedrijventerreininventarisatie Systeem (IBIS). (2013) IBIS-bestand geaggregeerd op provincie Groningen en Drenthe. Verkregen via provincie Groningen.
- Korteweg, P. J. (2002). *Veroudering van kantoorgebouwen: probleem of uitdaging?*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Louw, E., Needham, B., Olden, H., Pen, C.-J. (2009). *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag, SDU Uitgevers.
- Louw, E., & Bontekoning, Y. (2007). Planning of industrial land in the Netherlands: its rationales and consequences. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*. 98, 121-129.
- Menzel, M.-P., & Fornahl, D. (February 01, 2010). Cluster life cycles-dimensions and rationales of cluster evolution. *Industrial and Corporate Change*, 19, 1, 205-238.
- Meurs, E. (2009) Vitale oude knarren; mogelijkheid of utopie? Masterthesis, Universiteit Utrecht, Ecorys. Oktober 2009.
- Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer). (2009) Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Publicatienummer: 9304.
- Ministerie van IenM (Infrastructuur en Milieu) (2012). Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Olden, H. (2010). *Uit voorraad leverbaar: De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen*. Utrecht: GeoMedia, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Pellenbarg, H. (2002) Sustainable Business Sites in the Netherlands: A Survey of Policies and Experiences. *Journal of Environmental Planning and Management*. 45(1), 59–84, 2002.
- Ploegmakers, H., & Beckers, P.J. (2012). Evaluating regeneration policies for rundown industrial sites in the Netherlands. Den Haag etc.: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Prak, N. L., & Priemus, H. (1986). A model for the analysis of the decline of postwar housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 10, 1, 1-7.

- Provincie Drenthe. (2010) Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Drenthe 2009 – 2013. Provincie Groningen en Stec Groep B.V. Arnhem. Mei 2010.
- Provincie Drenthe. (2011). 'Beleidsregel PHP 2011'. [Online] Via: http://www.provincie.drenthe.nl/loket/reglementen/beleidsregel_provinciaal_herstructureringsprogramma_php_2011 [d.d. 16-06-2016].
- Provincie Drenthe. (2014). Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014. Drenthe, versie 02-07-2014.
- Provincie Groningen. (2009). Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013. 17 juni 2009.
- Provincie Groningen. (2010). Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Groningen 2009 – 2013. Provincie Groningen en Stec Groep B.V. Arnhem. Mei 2010.
- Provincie Groningen. (2012). 'Beleidsregel PHP 2012'. [Online] Via: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Groningen/375946/375946_1.html [d.d. 16-06-2016].
- Provincie Groningen. (2014). Monitor bedrijventerreinen Provincie Groningen 2013. Afdeling Ruimte & Samenleving, oktober 2014.
- Provincie Groningen. (2015). Ontwerp-Omgevingsvisie Groningen. Groningen, 10 maart 2015.
- Renes, G., Weterings, A., Gordijn, H., Langeweg, S., (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Regio Groningen-Assen(RGA). (2010). Herstructureringsprogramma Regio Groningen-Assen 2010-2013. Stuurgroep Regio Groningen-Assen, versie 6, PD 27 april 2010.
- Regio Groningen-Assen (RGA). (2012). Regionaal instemmingsmodel Wonen en Bedrijventerreinen. Stuurgroep Groningen-Assen. Groningen, 20 december 2012.
- Regio Groningen-Assen(RGA). (2013) Veranderende context, blijvend perspectief, Actualisatie Regiovisie Groningen-Assen. Stuurgroep Regio Groningen-Assen, 9 september 2013.
- Regio Groningen-Assen(RGA). (2016). Stand van zaken bedrijventerreinen – uitgifte en aanbod -. Groningen, 16 maart 2016. Versie 1.4.
- Schuur, J. (2001). *Veroudering van bedrijventerreinen: Een structuur voor herstructurering*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Stec Groep (2009) Uitgangspunten Kwaliteitsinvesteringsprogramma Bedrijventerreinen Regio Groningen Assen. Stec Groep B.V. Esther Geuting, Martijn Bruil en Erik Jan van Dijk. 20 januari 2009.

- Stec Groep (2010) Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Provincie Drenthe 2009-2013. Maart 2010.
- Stichting Vastgoedrapportage Regio Groningen|Assen. (2012) Vastgoedrapport 2012 Groningen|Assen. Groningen, september 2012.
- Stuurgroep Ontwerpopgave Leek Roden. (2009) De Intergemeentelijke structuurvisie Leek – Roden. Juurlink [+] Geluk bv. In samenwerking met: Raadhuis Advies bv., provincie Groningen, Arcadis Rotterdam, oktober 2009.
- Stuurgroep Leek Roden. (2009) Integraal Uitvoeringsprogramma IGS Leek-Roden 2010-2015. Jaarschijf 2010, 2 maart.
- Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) (2008), *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Economische Zaken, 9 september 2008.
- Traa, M., Knobben, J., Ronden, H. (2009). *Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen: Een verkenning*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Krabben, E., Pen, C.J. Feijter, de, F. (2015) *De markt voor bedrijventerreinen: Uitkomsten van onderzoek en beleid*. In samenwerking van Platform31 en Radboud Universiteit. Nijmegen/Den Haag.
- Weterings, A., Knobben, J., Amsterdam, H. v. (2008). *Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

A. Overzicht verouderde bedrijventerreinen

Binnen de samenwerkende gemeenten zijn totaal 27 bedrijventerreinen bekend, waarvan plannen bestaan met betrekking tot de veroudering en herstructurering (tabel A1).

Bedrijventerrein		Inventarisatie van verouderingsopgave			Selectie herstructureren			
		Terreinschouw STEC RGA (2009)	Terreinschouw STEC Drenthe (2010)	Verouderd in IBIS-2013	Regionaal HP (2010)	PHP 2009-2013	PHP 2014-2020	Daadwerkelijk geherstructureerd.
Provincie Groningen								
Groningen	Euvelgunne	X	X	✓	X	X	X	X
	Oosterhoogebrug	X	X	✓	X	X	X	X
	Hoendiep	✓	X	X	✓	✓	X	✓
	Hoogkerk Oost	✓	X	✓	X	X	X	X
	Peijzerweg (Suikerunie)	✓	X	✓	X	X	X	X
	Vierverlaten (Hoogkerk West)	✓	X	✓	X	X	✓	X
Hoogezand-Sappemeer	NOMA (Hoogezand Noord)	✓	X	✓	X	X	X	X
	Sappemeer Oost	✓	X	✓	X	X	✓	X
	Sappemeer Oost/Oud	X	X	✓	X	X	X	X
	Westerbroek West	✓	X	✓	X	X	✓	X
Leek	Diepswal	✓	X	✓	X	X	X	X
	Industriepark Leek (Netam)	✓	X	✓	✓	✓	X	X
	Leeksterhout	X	X	X	X	X	✓	X
	Oldebert	✓	X	✓	X	X	X	X
Haren	Felland I & II	✓	X	X	X	X	X	X
Provincie Drenthe								
Assen	Stadsbedrijvenpark	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Noordenveld	Bitseveld	✓	✓	X	✓	✓	X	✓
	Vrijtijdsboulevard	✓	X	X	X	X	X	X
	Noordhoek	✓	X	X	X	✓	X	X
	Westeres	✓	X	X	X	X	X	X
	Haarveld	✓	X	X	X	✓	X	X
	De Westerd	X	✓	X	X	X	X	X
Tynaarlo	Bolwerk (Zuidlaren)	✓	✓	X	X	X	✓	X
	De Groeve	✓	X	X	X	X	X	X
	De Punt (Bloemenveiling Eelde)	✓	X	X	X	X	X	X
	Industrieweg (Paterswolde)	✓	X	X	X	X	✓	X
	Vriezerbrug	✓	X	X	X	X	X	X

Tabel A1. Overzicht verouderde bedrijventerreinen. Totaal zijn 27 bedrijventerreinen aangeduid met het plan waarin deze bekend staan als verouderd of geselecteerd zijn voor een herstructurering. De cases van het onderzoek zijn dikgedrukt.

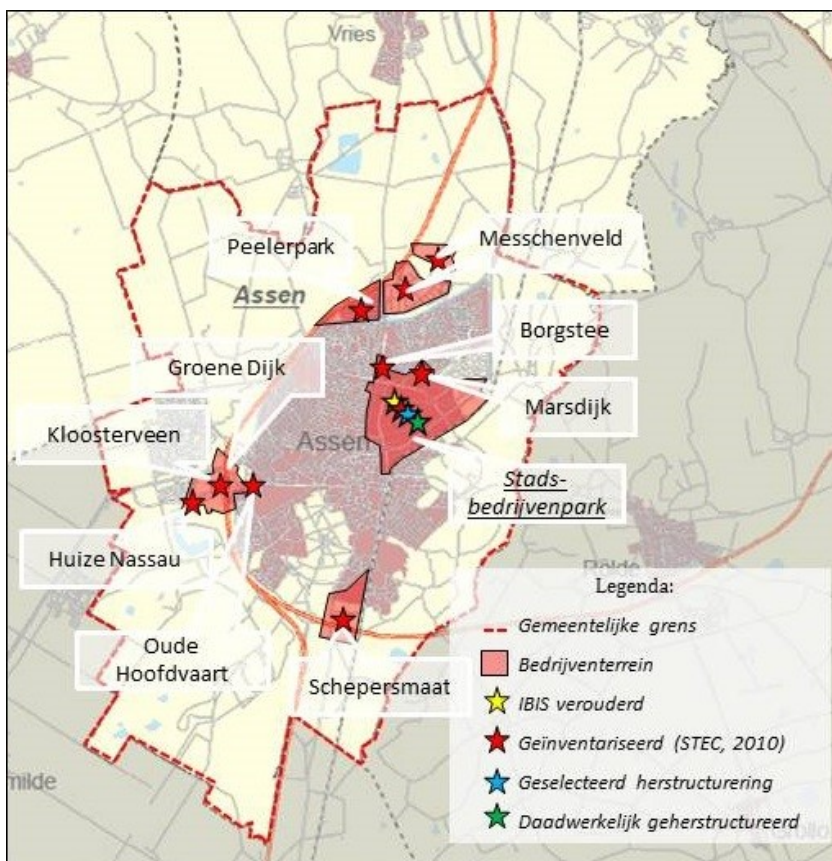
B. Uitwerking cases

B.1. Case 1- Stadsbedrijvenpark, Assen

Als eerste case is gekozen voor Stadsbedrijvenpark te Assen, Drenthe. Deze maakt deel uit van besluitvormende situatie (1); de veroudering op het bedrijventerrein is geïnventariseerd door STEC (2009; 2010), waarop het bedrijventerrein geselecteerd is voor een herstructurering. Stadsbedrijvenpark is ook daadwerkelijk geherstructureerd vanuit het Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Drenthe en Groningen (2010). Daarom zullen het besluit om te herstructureren, alsmede de het besluit of het bedrijventerrein al dan niet verouderd is, het meest waarschijnlijk zijn gebaseerd op een analyse van verouderingsprocessen. Naast Stadsbedrijvenpark zijn binnen de regio Groningen-Assen nog twee andere bedrijventerreinen daadwerkelijk geherstructureerd vanuit de PHP-middelen.

B.1.1. Bedrijventerreinenbeleid Assen

De gemeente Assen kent volgens IBIS (2013) tien bedrijventerreinen met een totaal bruto oppervlakte van 430 ha en een netto oppervlak van 293 hectare (figuur B1). Van de tien bedrijventerreinen zijn totaal negen geïnventariseerd door STEC (2010). Bedrijventerrein Groene Dijk is niet geïnventariseerd, deze heeft het startjaar 2012 (IBIS) en bestond niet als zodanig ten tijde van de schouw. Alleen één bedrijventerrein is op basis van de terreinschouw gesteld als verouderd, namelijk Stadsbedrijvenpark. Tevens is Stadsbedrijvenpark als enige in de IBIS-enquête aangegeven als verouderd. Het bedrijventerrein is vervolgens geselecteerd voor een herstructurering in het regionaal en de provinciaal herstructureringsprogramma's (2010), en ondergaat tot eind 2016 een herstructurering op basis van de ontwikkelingen van de structuurvisie FlorijnAs. Er is nog geen evaluatie uitgevoerd van de herstructurering.



Figuur B1.

Overzicht bedrijventerreinen binnen de gemeentelijke grenzen van Assen. Aan is geduid of het bedrijventerrein verouderd is gesteld in het IBIS of door een inventarisatie en of deze geselecteerd is voor een herstructurering (onderliggende kaart: Provincie Groningen).

Het gemeentelijke beleid betreffende de bedrijventerreinen, in het specifiek Stadsbedrijvenpark, kent voornamelijk drie (hoofd)plannen; de structuurvisie Assen 2030, de structuurvisie FlorijnAs en het vigerende bestemmingplan. Hiernaast zijn de Perifere Detailhandel gemeente Assen en Welstandsnota Assen 2012 ook van betekenis voor de planning op het terrein.

Structuurvisie Assen 2030

De Structuurvisie Assen 2030 (2010) is een integrale visie, waarop de hoofdlijnen en ideeën van negen eerdere plannen op vergelijkbaar niveau zijn verwerkt. Het beschrijft hoe Assen zich in het verleden heeft ontwikkeld, de ambities en verwachtingen per thema, een beschrijving per deelgebied en een uitvoeringsplan (Assen, 2015). De nadruk van het beleid ten behoeve van bedrijventerrein ligt op het garanderen van voldoende werkgelegenheid voor een groeiende stad en regio. De gemeente beoogt het aantal arbeidsplaatsen uit te breiden door in te zetten op het behoud van bestaande bedrijvigheid, investeren in kansrijke sectoren en nieuwe bedrijvigheid aan te trekken. Het bestaande aanbod van kantoren en bedrijventerreinen krijgt hiervoor een kwaliteitsimpuls en nieuwe stedelijke zones worden ontwikkeld, waarvan o.a. de FlorijnAs een belangrijke invulling is.

Voor 2030 is een netto uitbreiding van totaal 140 hectare aan bedrijventerreinen geraamd, waarvan 40 hectare wordt aangeboden op bestaande terreinen en 100 hectare aan nieuwe locaties moet worden aangeboden. Hiernaast zal de behoefte naar kantoren en bedrijventerreinen nauwlettend worden gevolgd om flexibel in te spelen op toekomstige stijgingen en dalingen in de vraag. Op het gebied van ruimte stelt de gemeente een typisch Asser stedenbouwkundig model op, waarbij de herkenbaarheid van Assen wordt verbeterd door de samenhang, de structuur en de contrasten in stand te houden en te versterken. Door intensivering krijgen inbreidingslocaties de voorkeur voor ontwikkelingen, met een voorkeur voor het stedelijk gebied binnen de Europaweg (Assen, 2010).

Structuurvisie FlorijnAs

Door Assen loopt een Noord-zuidas, waarvan de FlorijnAs onderdeel uit maakt. In de structuurvisie FlorijnAs (2011) komen verschillende ontwikkelingsprojecten samen in zeven deelgebieden. Hiervoor biedt de structuurvisie een planologisch kader, zodat de ontwikkelingsprojecten versnelt uitgevoerd kunnen worden door de verschillende projecten te integreren. De FlorijnAs is in verband met het nationale belang opgenomen in het Crisis- & Herstelwet. De structuurvisie FlorijnAs (2011) is daarvoor uitgewerkt. Deze betreft de voorgaande visie FlorijnAs (2010) en de Masterstudie FlorijnAs (DeZwarteHond, 2009) waarin de ambities van het programma zijn vertaald naar een ruimtelijk plan. Het zet een programmatische opgave uit voor o.a. drie bedrijventerreinen, namelijk het verder uitgeven van Messchenveld I, het herstructureren van het 'gedateerde' Stadsbedrijvenpark tot een centrum-stedelijk gebied en het nieuw te ontwikkelen hoogwaardige werklandschap Assen-zuid van circa 40 hectare. De ontwikkeling voor Stadsbedrijvenpark is volgens de globale planning d.d. augustus 2015 in uitvoering tot eind 2016. Het ontwikkelen van het werklandschap Assen Zuid is in voorbereiding. Afhankelijk van de concrete vraag en het initiatief van bedrijven zal de uitvoering in fasen gerealiseerd worden.

Bestemmingsplan Stadsbedrijvenpark

De bedrijventerreinen van Assen kennen hun eigen bestemmingsplan. Het vigerende bestemmingsplan van Stadsbedrijvenpark (vastgesteld op 1 oktober 2015) heeft gedeeltelijk tien voorgaande bestemmingsplannen geactualiseerd en vervangen, welke gesitueerd waren binnen de terreingrenzen. Daarmee zal het de ontwikkelingsmogelijkheden voor de herstructurering van het terrein versoepelen en de feitelijke situatie afstemmen met het huidige planologische regime. Voor de planvorming is de bestaande situatie het uitgangspunt, maar voert de herstructurering de boventoon. Daarbij wordt in het bestemmingsplan beschreven dat het terrein te maken heeft met leegstand en verloedering, welke typerend zijn voor 'verouderde' bedrijventerreinen.

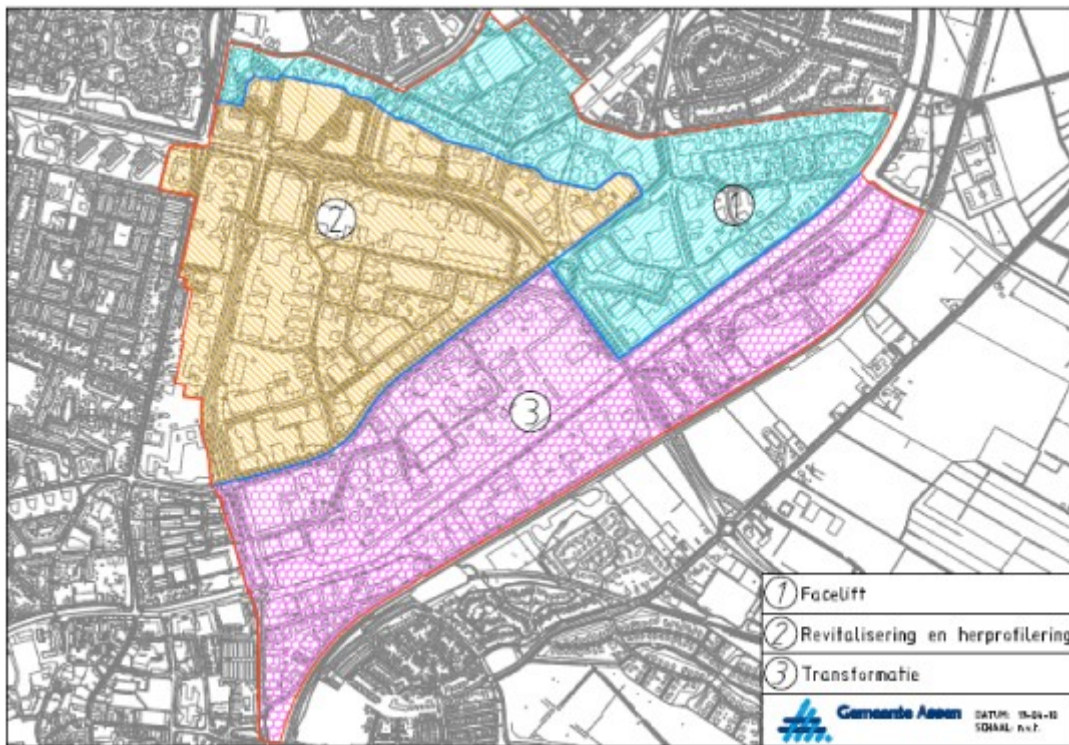
PDV Assen en Welstandsnota Assen 2012

In de Welstandsnota Assen 2012 zijn gebiedsgerichte welstandscriteria opgesteld, zo ook voor de bedrijventerreinen. Hiervan worden een aantal terreinen (her)ontwikkeld en gelden de terrein-specifieke beeldkwaliteitsplannen. Over het algemeen worden de bedrijventerreinen onderscheiden naar verschijningsvorm, zo is de functie van een terrein is bepalend voor de beoogde uitstraling. Het beleid hiervan is gericht om de architectonische kwaliteit van afzonderlijke gebouwen te handhaven en waar mogelijk te versterken, met het uitgangspunt om de samenhang in massaopbouw van de bedrijfsgebouwen per straatwand of cluster te versterken. Voor zichtlocaties gesitueerd aan een hoofdas, geldt dat ontwikkelingen die afwijken worden bestempeld als 'bijzonder' en worden getoetst door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

De strategie voor de Perifere Detailhandelsvestigingen (PDV) is op november 2011 vastgesteld. De beleidsregels hierin beschreven zijn aanvullend op de visie dat de gemeente in 2010 heeft vastgesteld voor het economisch functioneren van detailhandel en horeca in Assen, alsmede de in 2009 geschreven strategie voor de ontwikkelingen van perifere detailhandelsvestigingen. Doel van het beleid is onder andere het voorkomen van een ontwrichting van het voorzieningenniveau in de verzorgingsstructuur in de binnenstad en een goede ruimtelijke ordening (ruimtelijke uitstraling en omgevingsaspecten, ruimtebeslag) basis van duurzaam ruimtegebruik (Assen, 2015). Door bepaalde bedrijvigheid te positioneren in de periferie ten opzichte van de bestaande winkelconcentraties, maar binnen bestaand of te ontwikkelen stedelijk gebied beoogd de gemeente het doel te behalen.

B.1.2. Bedrijventerrein Stadsbedrijvenpark

Stadsbedrijvenpark bestaat uit een aantal aaneengesloten bedrijventerreinen, waarvan ieder deelgebied is opgericht in een andere periode van de vorige eeuw (figuur B2). Deelgebied 1 beslaat Marsdijk en Ketellapper, deel gebied 2 beslaat de kern van Stadsbedrijvenpark en Borgstee, en deelgebied 3 beslaat de rand van het stadscentrum, het stationsgebied en het Havenkanaal. Deelgebied 3 is het oudste deel van het terrein en is in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw opgericht; het kerngebied is van de jaren '80; Marsdijk, ten noorden van het gehele terrein tegen de gelijknamige wijk is opgericht in de '80 en '90; Borgstee, het gebied ten noorden van het kerngebied is opgericht in de jaren '90; en het deel van Ketellapper is het nieuwst. Hierop staan bedrijfspanden jonger dan tien jaar en heeft een moderne, verzorgde uitstraling. Volgens IBIS betreft het startjaar 1920.



Figuur B2. De situatie van Stadsbedrijvenpark te Assen. De delen van het bedrijventerrein zijn ingedeeld naar de beoogde herstructureringsingreep volgens de masterstudie FlorijnAs (Assen, 2015).

Stadsbedrijvenpark is gesitueerd in het midden van Assen. Het wordt begrensd door de wijk Marsdijk aan de noordzijde, het Havenkanaal aan de oostzijde, het stationsgebied en centrumgebied aan de zuidzijde en de wijk Noorderpark aan de westzijde. Hierdoor ligt het terrein enigszins geïsoleerd in de omgeving. Het terrein wordt voornamelijk ontsloten door de Europaweg Noord welke horizontaal door het terrein loopt en de Industrieweg welke verticaal loopt. Het is niet gelegen aan het spoor, maar wel aan vaarwaterwegen en heeft een kade.

De bruto omvang van Stadsbedrijvenpark, inclusief bijliggende terrein is totaal 241 hectare met een netto omvang van 150 hectare. Losstaand is de bruto omvang van Stadsbedrijvenpark 60 hectare, met een netto omvang van 45 hectare (STEC, 2009; 2010). Volgens het IBIS telt Stadsbedrijvenpark 228 hectare, met een netto omvang van 163 hectare. Borgstee telt twaalf hectare, met een netto omvang van tien hectare en Marsdijk telt twaalf hectare met een netto omvang van negen hectare. De kavelgrootte op het terrein varieert; 52% van de kavels zijn tussen de 0 en 2.500 m², 30% van de kavels zijn tussen de 2.500 en 5.000 m², 17% van de kavels zijn tussen de 5.000 en 10.000 m² en 1% van de kavels zijn groter dan 10.000 m² (STEC, 2009). Het bedrijventerrein is volledig uitgegeven. Echter toont de terreinschouw van STEC (2010) aan dat circa twee tot vijf hectare wel is uitgegeven, maar niet is bebouwd. Het terrein kent milieuzonering, namelijk zijn milieucategorieën 1 t/m 5 toegestaan. Op het gebied van beheer kent het een beeldkwaliteitsplan en is parkmanagement actief. Tijdens de terreinschouw van 2009 was parkmanagement niet actief, maar was er wel de wens om het in te voeren. Tijdens de terreinschouw van 2010 was parkmanagement in oprichting. Daarnaast is ook een ondernemersvereniging actief op Stadsbedrijvenpark. Het Commercieel Centrum Assen (CCA) is bestemd voor ondernemers in de sectoren industrie, groothandel en commerciële dienstverlening (STEC, 2010).

Het economische belang van het terrein is aangegeven als (boven)regionaal modern gemengd (STEC, 2009; 2010). De bedrijvigheid varieert sterk, zonder een eenduidige functie. Er zijn o.a. perifere detailhandelsvestigingen gelegen op het terrein, met de strategie om de PDV's te beperken tot het noorden (o.a. Borgstee) van het terrein. Bedrijvigheid gericht op auto's, boten en caravans zijn gepositioneerd op het westelijke deel van het terrein. Hoofdzakelijk kent het gebied industriële bedrijvigheid met een aantal bouw-, nijverheids- installatie-, groothandels-, transport- en opslagbedrijven. Daarnaast zijn er tussen de 40 en 50 woonwkeenheden verspreid over het gehele terrein, maar deze zijn voornamelijk geconcentreerd op het noordelijke en oostelijke deel. Ook is er een sociale werkvoorziening (met bijna 2000 arbeidsplaatsen) en is deel van het plangebied in gebruik voor onderwijsdoeleinden, met vestigingen van het Nassau College, Drenthe College en Noorderpoort (Assen, 2015).

De kwaliteitsaspecten op het gebied van de staat van gebouwen en de kwaliteit van de openbare ruimte variëren (Stec Groep, 2009). Voornamelijk de kern is het meeste verouderd. De straten zijn wat rommelig en ontbreken aan groen. Het ontbreekt een scheiding tussen privaat en openbaar. De leegstand betreft ook voornamelijk de kern van het gebied. De rand rondom de kern ziet er daarentegen goed uit (figuur B3).



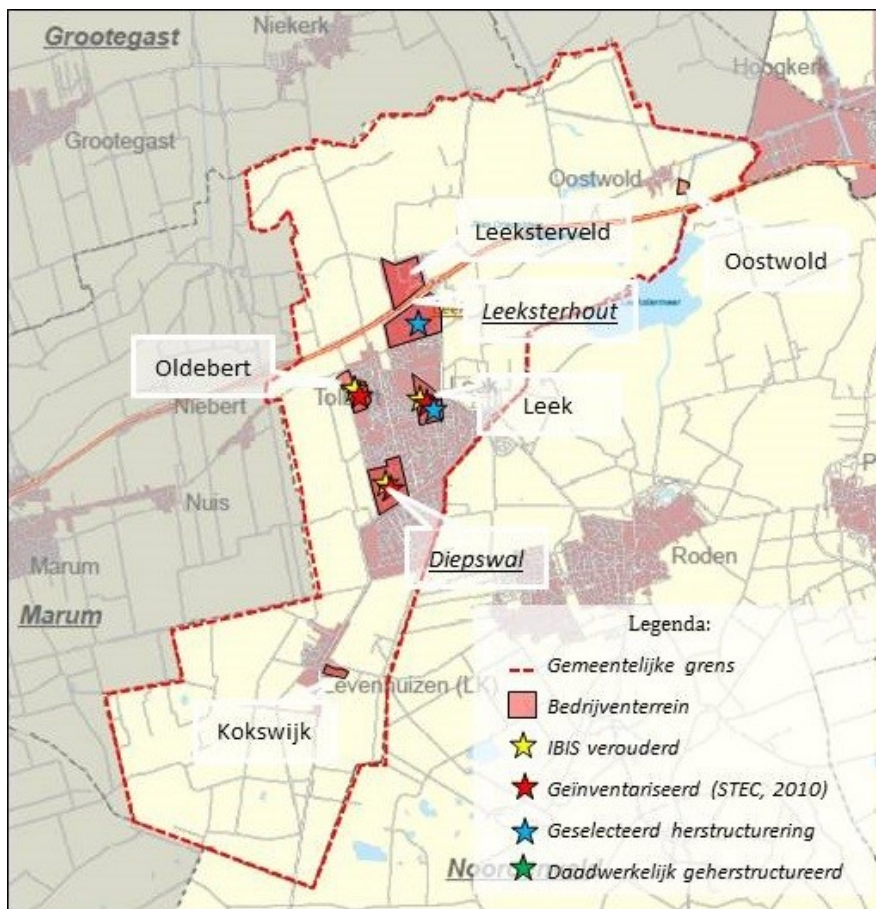
Figuur B3. Impressie van Stadsbedrijvenpark. Gemaakt tijdens de terreinschouw van Stec Groep (2009).

B.2. Case 2 – Diepswal, Leek

Als tweede case is gekozen voor bedrijventerrein Diepswal te Leek in de provincie Groningen. Deze maakt deel uit van besluitvormende situatie (2); de veroudering op het bedrijventerrein is geïnventariseerd door STEC (2009), waarop het terrein niet is geselecteerd voor een herstructurering in het Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Drenthe en Groningen (2010). Gebaseerd op de prioriteitslijst is de relatieve verouderingsstatus van Diepswal het grootste ten opzichte van de andere bedrijventerreinen die deel uit maken van groep 2. De relatieve verouderingsstatus is wel groter dan die van de bedrijventerreinen Noordhoek en Westeres, welke wel zijn geherstructureerd middels het PHP. Desondanks kreeg het terrein een lage prioriteit toegekend. Het besluit om niet te herstructurering is waarschijnlijk gebaseerd op andere criteria dan een analyse van verouderingsprocessen.

B.2.1. Bedrijventerreinenbeleid Leek

De gemeente Leek kent zeven bedrijventerreinen met een bruto omvang van totaal 190 hectare (IBIS, 2013). Het bedrijventerrein Oostwold staat als enige niet vermeld in IBIS, deze heeft ongeveer een bruto omvang van vijf hectare. Van de zeven bedrijventerreinen zijn drie geïnventariseerd door STEC (2009) met een bruto omvang van 64 verouderde hectare. Drie staan aangegeven als verouderd (IBIS, 2013) en twee zijn geselecteerd voor een herstructurering in het regionaal herstructureringsprogramma (figuur B4).



Figuur B4. Overzicht bedrijventerreinen binnen de gemeentelijke grenzen van Leek, met de aanduiding of het bedrijventerrein verouderd is gesteld in het IBIS of door een inventarisatie en of deze geselecteerd is voor een herstructurering (onderliggende kaart: Provincie Groningen).

Het gemeentelijke beleid betreffende bedrijventerreinen, in het specifiek Diepswal, kent voornamelijk drie plannen; de vigerende bestemmingsplannen, de nieuwe beheersverordening en de welstandsnota 2004. De planvorming op het terrein maakt tevens deel uit van de inmiddels opgeheven Intergemeentelijk Structuurvisie Leek – Roden (IGS, 2009). Het Convenant bedrijventerreinen regio Groningen-Assen welke is opgesteld in de IGS, is daarmee ook opgeheven. Bovendien zal Leek een gemeentelijke herindeling ondergaan wat invloed zal hebben op het gemeentelijke beleid. Op het gebied van bedrijventerreinen is hierover nog weinig bekend aangezien het Herindelingsontwerp eind 2016 ter inzage zal liggen.

Beheersverordening, bestemmingsplan, en welstandsnota 2004

Binnen het verordeningengebied liggen de woonwijken van Leek en de bedrijventerreinen Diepswal, Leek (ook wel industriepark Leek) en Leeksterhout. De bestemmingsplannen binnen het verordeningengebied zijn integraal opgenomen in de beheersverordening. Omdat de gemeente Leek uitgaat van het beheer van de bestaande situatie worden er in het gebied van Diepswal geen afwijkingen genoemd. Wel wordt in algemene zin gestreefd naar een voortzetting en verbetering van het bestaande kwaliteitsniveau (Beheersverordening Leek, 2013). De bedrijventerreinen Diepswal en Leeksterhout hebben elk hun eigenbestemmingsplan. De terreinen Leek (industriepark Leek) en Oldebert zijn samen genomen in één bestemmingsplan omdat ze eenzelfde ruimtelijke en milieu hygiënische situatie kennen.

De vigerende bestemmingsplannen van Diepswal (Diepswal, vastgesteld op 28 augustus 2002; Diepswal partiële herziening 2003, vastgesteld op 30 augustus 2004) zijn inmiddels meer dan tien jaar oud, waardoor ze volgens de Wet ruimtelijke ordening geactualiseerd moet worden. De gemeente Leek heeft er voor gekozen om als alternatief voor een nieuw bestemmingsplan een beheersverordening op te stellen. Hiervoor is gekozen omdat er geen, of onduidelijk is op welke termijn, ruimtelijke ontwikkelingen verwacht worden. Het wordt enkel gebruikt als overbrugging naar een nieuw bestemmingsplan. Daarbij gaat de beheersverordening uit van het beheer van de bestaande situatie en het behoud van de planologische ruimte zoals aangesteld in de geldende plannen. De laatste bestemmingsplannen blijven van kracht, totdat een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld (beheersverordening Leek, 2013).

Hiernaast kent het terrein de Welstandsnota gemeente Leek 2004. De welstandsnota is een instrument ter basis voor de welstandsbeoordelingen en levert hierdoor een bijdrage aan het visuele kwaliteitsniveau van bouwwerken binnen de gemeente Leek. Aangezien er in de beheersverordening uit wordt gegaan van behoud van de bestaande ruimte, zijn er geen wijziging in de Welstandsnota. Diepswal kent hierdoor ook geen beeldkwaliteitsplan. Mochten er wijzigingen zijn dan zal de aandacht voornamelijk moeten gaan naar de terreininrichting. Bovendien worden de volgende criteria gesteld:

- *“Ruimte/Plaatsing; rooilijn handhaven, opslag niet voor de voorgevellijn.*
- *Hoofdvorm; variërend, voegend naar directe omgeving.*
- *Aanzichten; langs de Auwemalaan en de Kalkoven representatieve gevels naar de weg richten en entree en kantoor aan die gevels zoneren.*
- *Opmaak; geen witte kleuren langs de Tolbertervaart, reclame moet een ondergeschikte rol vervullen (Welstandsnota Leek, 2004, p.74).*

Daarbij wordt in de Welstandsnota Leek (2004, p. 74) een waardering gegeven voor het gehele terrein, wat handvat biedt voor de beoordeling van een ontwikkeling. De waardering is grotendeels neutraal. Het halfopen karakter en de rooilijn aan de Kalkhoven krijgen een positieve waardering en de terreininrichting van een aantal kavels aan het Mulderspark krijgen een negatieve waardering.

Intergemeentelijke structuurvisie Leek - Roden

De, inmiddels opgeheven, IGS Leek-Roden (2009) is een structuurvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Leek en de omgeving van Roden in de gemeente Noordenveld voor de periode 2010-2030. Deze visie is een uitwerking van de Regiovisie Groningen-Assen 2030 voor het gebied Leek-Roden. Diepswal maakt deel uit van de visie. Voor het deelgebied 1 (Leekster Hoofdiep en Dorpsrand) wordt een herprofilering van de oude bedrijventerreinen Diepswal en Oldebert voorgesteld, middels een lichte revitalisering tot aantrekkelijke woon-werklocaties, waarbij nieuwe ontwikkelingen zich zullen richten tot de Tolbertervaart (Stuurgroep Ontwerpopgave Leek- Roden 2009).

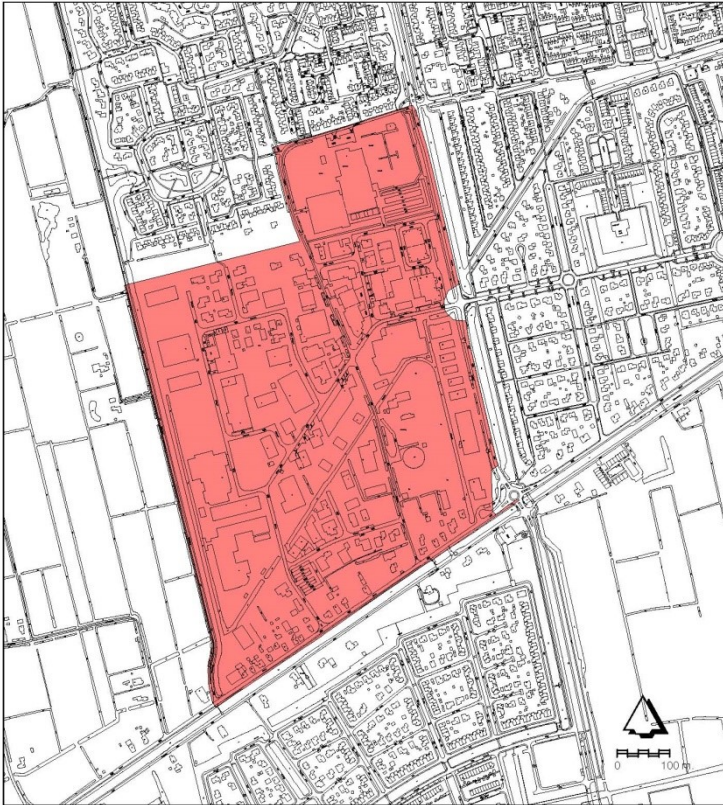
Op basis van de Stuurgroep Ontwerpopgave Leek-Roden (2009) is een voortijdig integraal uitvoeringsprogramma 2010-2015 (IUP, 2010) opgesteld, waarin de gemaakte afspraken van het regionale bedrijventerreinenbeleid Groningen-Assen staan beschreven. Het IUP is een vijfjaarlijks programma dat wordt vastgesteld door de samenwerkende overheden; gemeente Leek en Noordenveld, de provincies Groningen en Drenthe, en de inmiddels opgeheven Dienst Landelijk Gebied. Een compleet uitvoeringsprogramma zoals beschreven in het IUP (2010) is nooit opgesteld. In het voortijdig programma wordt het bedrijventerrein Leeksterveld aangewezen als locatie voor uitplaatsing van bedrijvigheid, mochten er wijzigingen zijn binnen de bestaande bedrijventerreinen in Leek. Op basis van de SER-principes hebben de Gedeputeerde Staten van Groningen aangegeven dat zij instemmen met uitbreiding van het Leeksterveld wanneer hiervoor regionale noodzaak is aangetoond.

Gemeentelijke herindeling

In maart 2016 hebben de gemeenteraden van Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn de kadernotitie voor de gemeentelijke herindeling vastgesteld. Het voornemen is om voor 1 januari 2019 tot één gemeente te fuseren. Hierbij zal de focus van liggen bij de bevordering van werkgelegenheid. Daarnaast zal het de bedrijvigheid ten behoeve van de bovenlokale werkgelegenheid zich concentreren rond de bedrijventerreinen langs de A7. Ook zal de lokale economie in de plattelandskernen worden gestimuleerd.

B.2.2. Bedrijventerrein Diepswal

Het startjaar van het bedrijventerrein Diepswal dateert uit 1974 (IBIS, 2013). Het is gelegen aan de zuidwestzijde van Leek (figuur B5). Het wordt omsloten door de wijk Sintmaheerdt (Tolbert) aan de noordzijde, de wijk Wolveschans aan de oostzijde, het Leekster Hoofddiep aan de zuidzijde en de Tolbertervaart aan de westzijde (Beheersverordening Leek, 2013). Het is niet gelegen aan het spoor of aan vaarwaterwegen.



Figuur B5. Situatie Diepswal, met de wijk Sintmaheerd (Tolbert) aan de noordzijde, de wijk Wolfeschans aan de oostzijde, het Leekster Hoofddeep aan de zuidzijde en de Tolbertervaart aan de westzijde (Beheersverordening Leek, 2013).

De bruto omvang van het terrein telt totaal 30 hectare en de netto omvang 24 hectare (STEC, 2009). Daarentegen meldt IBIS een bruto omvang 29 ha en netto 25 ha. De kavelgrootte varieert; 45% van de kavels zijn tussen de 0-2.500 m², 35% zijn tussen de 2.500-5.000 m², 17% zijn tussen de 5.000-10.000 m² en 3% van de kavels zijn groter dan 10.000 m² (STEC, 2009). Het bedrijventerrein is volledig uitgegeven, echter toonde de terreinschouw van STEC (2009) aan dat een aantal kavels niet zijn niet uitgegeven. Ook is er restruimte aanwezig in de vorm van een aantal paardenweiden. Het terrein kent milieuzonering, namelijk zijn milieucategorieën 1 t/m 4 toegestaan. Op het terrein is geen beeldkwaliteitsplan maar in Leek is de vereniging Parkmanagement Leek wel actief (STEC, 2009). Volgens IBIS (2013) is er daarentegen geen parkmanagement actief op het bedrijventerrein.

In 2009 telde Diepswal totaal 800 arbeidsplaatsen, met 33 arbeidsplaatsen per hectare. De bedrijvigheid kenmerkt zich als gemengd met een aantal woon(werk)eenheden en richt zich op een lokale/regionale schaal. Meest kenmerkend zijn de middelgrote productiebedrijven zoals de pluimveeslachterij Heijs en het recycling- en afvalinzamelingsbedrijf Hummel. Het vleesverwerkend bedrijf Beusmeat heeft in 2015 zijn productie gesloten. Hiernaast bevinden zich verschillende kleinere bedrijven op het terrein, zoals; garagebedrijven, dienstverlenende bedrijven, een tankstation, een transportbedrijf en enkele detailhandelsvestigingen. Ook bevindt Topsporthal Leek zich in het plangebied. Het aandeel kantoor ten opzichte van het totale pand is relatief klein. De woonwkeenheden zijn verspreid over het gehele terrein. De grootste concentratie aan wooneenheden zijn gelegen aan de Diepswal door de oorspronkelijke lintbebouwing aan het diep. Bovendien bevindt een rioolwaterzuiveringsinstallatie zich binnen de terreingrenzen.

De kwaliteitsaspecten op het gebied van de staat van gebouwen en de kwaliteit van de openbare scoren matig (Stec Groep, 2009). De staat van het overgrote deel van de panden krijgt een matige score. Daarnaast is de beeldkwaliteit onsamenhangend, maar de staat van de openbare ruimte is daarentegen goed. Het bedrijventerrein functioneert goed, maar heeft een verouderde uitstraling (figuur B6).



Figuur B6. Impressie van Diepswal, gemaakt tijdens de terreinschauw van Stec Groep (2009).

B.3. Case 3 – Leeksterhout, Leek

Als derde case is gekozen voor bedrijventerrein Leeksterhout te Leek. Deze maakt deel uit van besluitvormende situatie (3); Leeksterhout is als enige terrein in de Regio niet geïnventariseerd middels een terreinschauw, maar wel geselecteerd voor een herstructurering in het regionaal herstructureringsprogramma (2010). Het besluit om te herstructureren, als mede de diagnose van veroudering zal bij deze groep het minst waarschijnlijk zijn gebaseerd op een analyse van verouderingsprocessen, hier zullen andere criteria dan veroudering gelden als hoofdreden voor een herstructurering.

B.3.1. Bedrijventerreinenbeleid Leek

Net als Diepswal bevindt Leeksterhout zich in de gemeente Leek. Hierdoor zal niet het gehele gemeentelijke bedrijventerreinenbeleid toegelicht worden, enkel worden de verschillen met de tweede case Diepswal toegelicht.

Bestemmingsplan, beheersverordening en welstandsnota 2004

Het vigerende bestemmingsplan van Leeksterhout (vastgesteld op 27 januari 2003) is meer dan tien jaar oud, hierdoor heeft de gemeente Leek gekozen om een beheersverordening toe te passen. Anders dan Diepswal ligt Leeksterhout niet volledig binnen het verordeningengebied. Het deel dat is gelegen aan de noordzijde van het bedrijventerrein, aanliggende aan de A7, is buiten het verordeningengebied gelaten. Hier voorzagt de, inmiddels opgeheven, Intergemeentelijke Structuurvisie Leek – Roden (IGS, 2009) ontwikkelingen. Een ander verschil met Diepswal betreffende het gemeentelijke beleid is dat er een beeldkwaliteitsplan is opgesteld voor Leeksterhout. Zo kent

Leeksterhout drie plannen; het vigerende bestemmingsplan, de beheersverordening en het beeldkwaliteitsplan.

Deze blijft van kracht omdat de beheersverordening uitgaat van het behoud van de bestaande situatie, totdat een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld. Hiernaast is een beeldkwaliteitsplan opgesteld. Hierin zijn twee verschillende beeldkwaliteitsparagrafen opgesteld, doordat de visueel-ruimtelijke karakteristieken zeer verschillen per deel. Deze bestaat uit: deel (A) beeldkwaliteitscriteria bedrijventerrein Leeksterhout en deel (B) beeldkwaliteitscriteria Hoofdstraat. Leeksterhout is opgedeeld in vier kwaliteitszones, zoals afgebeeld op figuur 17. Voor de zichtlocatie langs de A7 geldt extra aandacht voor uitstraling en architectuur, het oudere deel Lorentzpark heeft een kleinschalige bebouwing, Sloop en bouwbedrijf heeft bedrijfseigen eisen en voor de overige bedrijfsperven gelden geen aanvullende eisen. De waardering voor het gebied is over het algemeen neutraal, met name de aard en uitstraling van de bebouwing. De waardering voor de plaatsing van de gebouwen is positief, doordat de bedrijven eenduidig zijn gesitueerd. Daarnaast wordt de situering aan de A7 als positief gewaardeerd, doordat voor een representatieve uitstraling zorgt. Het beoogde beleid betreft hier 'incidenteel wijzigen'. Eventuele wijzigingen dragen bij aan een transformatieproces, waarvan de bestaande situatie als leidraad genomen wordt. Nieuwe gebouwen moeten sterker voldoen aan het constant transformerende gewenste beeld (Beeldkwaliteitsplan Leeksterhout, 2003).

Intergemeentelijke structuurvisie Leek – Roden

Voor het deelgebied 1 (Ontwerp Tolbert, landelijk wonen) werd een deel van het bedrijventerrein Leeksterhout gereserveerd als ontwikkellocatie. Hier is een infrabundel voorgesteld, bestaande uit een koppeling van de rijksweg A7 en een station langs de voorgestelde spoorwegen met de bestaande hoofdinfrastructuur. Het deel werd strategisch gereserveerd doordat er grote onduidelijkheid bestond over de planningshorizon. Een spoorweg, zoals is voorgesteld, is er nooit gekomen, noch is de hoofdinfrastructuur gewijzigd. Bovendien wordt in het voortijdig integraal uitvoeringsprogramma 2010-2015 (IUP, 2010) het bedrijventerrein Leeksterhout niet genoemd.

B.3.2. Bedrijventerrein Leeksterhout

Het oudste deel; Lorentzpark, gelegen in het noordooster deel van het bedrijventerrein is eind jaren 80 aangelegd. Vanaf de jaren 90 is het bedrijventerrein ingevuld met kwalitatief hoogwaardige kantoor- en industriegebouwen (Beeldkwaliteitsplan Leeksterhout). Het startjaar van het bedrijventerrein Leeksterhout dateert uit 1990 en heeft een bruto omvang van 40 hectare, met een netto omvang van 28 hectare (IBIS, 2013). Het terrein is gelegen aan de noordzijde van Leek en ten noordoosten van Tolbert (figuur B7). Het terrein wordt ontsloten door de rijksweg (A7) aan de noordzijde, de provinciale weg (N372) aan de oostzijde, de wijk Nienoordsrand aan de zuidzijde en de bebouwde kom van Tolbert aan de zuidwestzijde. Het is niet gelegen aan het spoor of aan vaarwaterwegen. De kavels zijn waar mogelijk ingedeeld volgens de bestaande structuur van de karakteristieke houtsingels, zoals is aangegeven met de groene streken op figuur 17. De grootte van de kavels varieert sterk per kwaliteitszone. De grootste kavels bevinden zich op de zichtlocatie langs de A7, deze zijn ongeveer 10.000 tot 15.000 m². De overige kavels variëren van 1.000 tot 5.000 m².



Figuur B7. Ruimtelijke situatie Leeksterhout, met de indeling van de 4 kwaliteitszones. De lintbebouwing langs de zuidelijke Hoofdstraat behoort niet tot het bedrijventerrein (Welstandsnota, 2004).

De bedrijvigheid op het bedrijventerrein varieert per kwaliteitsgebied. Er bevindt zich één bedrijf dat zich bezig houdt met zware industrie. Dit is het bouw en sloopbedrijf Jager, welke tegenwoordig Dusseldorp heet. Aan de zichtlocaties bevinden zich voornamelijk detailhandel en dienstverlenende bedrijven. De bedrijvigheid op de resterende kavels en het Lorentzpark valt voornamelijk in de dienstverlenende sector en detailhandel. Het bedrijventerrein is volledig uitgegeven, maar kent een aantal onbebouwde kavels. Het terrein kent milieuzonering, namelijk zijn milieucategorieën 1 t/m 4 toegestaan. Volgens IBIS (2013) is geen parkmanagement actief op het bedrijventerrein. Daarentegen is in Leek de vereniging Parkmanagement Leek wel actief (STEC, 2009).

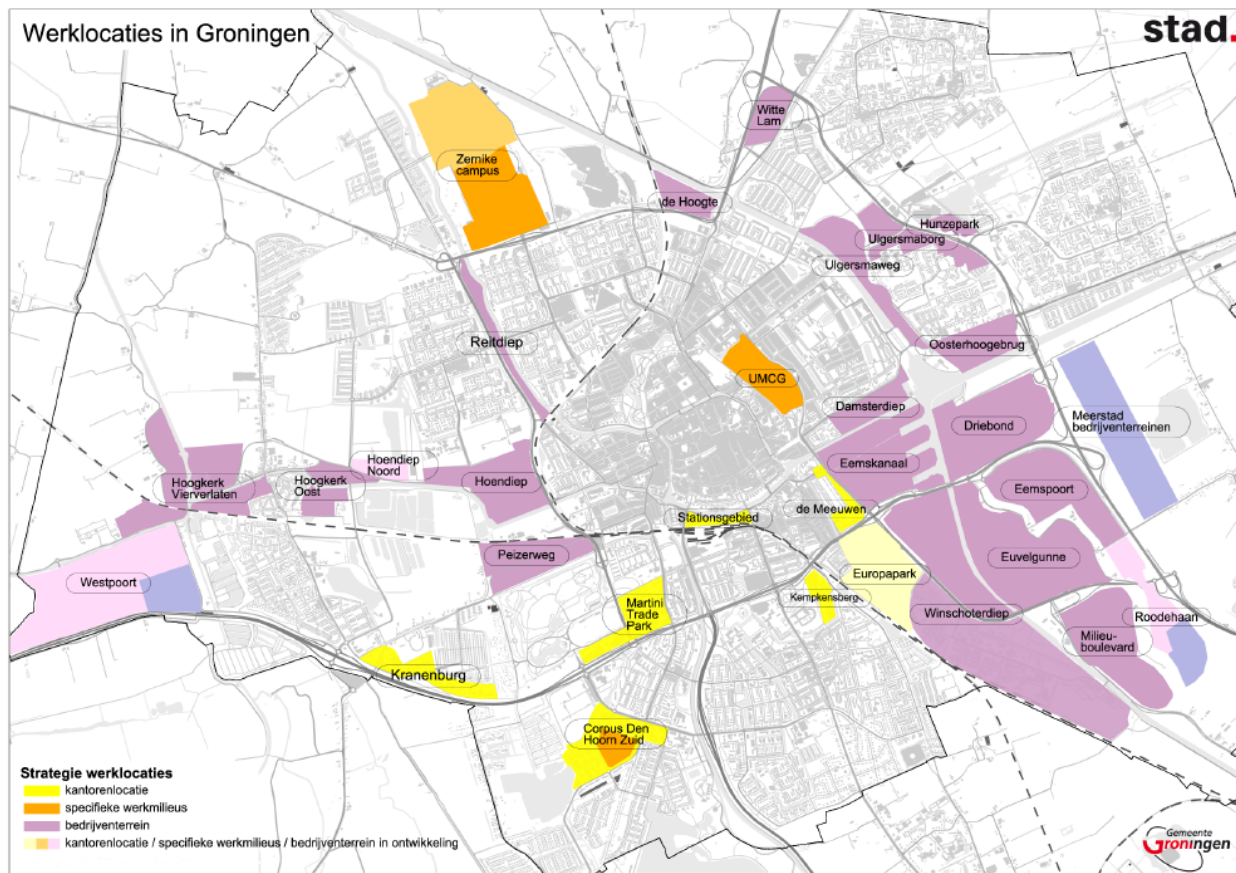
B.4. Case 4 – Oosterhoogebrug, Groningen

Als laatste case is gekozen voor het bedrijventerrein Oosterhoogebrug, ook wel bekend als Koningsweg te Groningen. Deze maakt deel uit van besluitvormende situatie (4); niet geïnventariseerd en ook niet geselecteerd voor een herstructurering. Bij deze groep zal de diagnose of het terrein al dan niet verouderd is het minst waarschijnlijk gebaseerd zijn op een analyse van verouderingsprocessen. Het bedrijventerrein staat namelijk wel bekend als verouderd (IBIS, 2013), maar de analyse waarop deze is gebaseerd is onbekend.

B.4.1. Bedrijventerreinenbeleid Groningen

De gemeente Groningen kent 30 werklocaties (figuur B8). Hiervan zijn 18 bestaande bedrijventerreinen (roze) en vier bedrijventerreinen zijn nog in ontwikkeling (licht roze en blauw). Ook kent Groningen een aantal kantorenlocaties (geel) en specifieke werkmilieus (oranje). De werklocaties in IBIS (2013) verschillen deels met de werklocaties van de gemeente Groningen (2013). Hierin staan 26 bedrijventerreinen weergegeven, waarvan de werklocaties Zernike Science park, Kranenburg en Corpus Den Hoorn zijn aangegeven als bedrijventerrein. De overige

kantoor/werkmilieus van figuur B6 zijn niet in IBIS (2013) weergegeven. Daarentegen staan Gideon Noord (Winschoterdiep), Kern Hoogkerk, De Vogels (ten zuiden van Ulgersmaweg) en Lewenborg (noordoost Groningen) niet weergegeven in onderstaande figuur en wel in IBIS (2013). Bovendien zijn in het IBIS een aantal terrein samengevoegd, namelijk; het Winschoterdiep en het Eemskanaal, de Peijzerweg en het terrein van de Suikerunie, en Hoogkerk oost en West.



Figuur B8. Werklocaties in de gemeente Groningen (Gemeente Groningen, 2014).

De 26 bedrijventerreinen van het IBIS (2013) hebben een bruto oppervlak van 820 hectare en een netto oppervlak van 665 hectare. De terreinen Hoendiep, Hoogkerk Oost, Peijzerweg en Vierverlaten (Hoogkerk west) zijn geïnventariseerd door STEC (2009) en tellen totaal een bruto verouderde omvang van 46 hectare (PHP Groningen, 2010). Volgens IBIS (2013) zijn Euvelgunne, Oosterhoogebrug, Peijzerweg/Suikerunie en Hoogkerk Oost/West aangegeven als verouderd. Van nog zes bedrijventerreinen is de verouderingsstatus onbekend. De bruto omvang van veroudering zijn voor deze terreinen niet aangegeven in IBIS (2013).

Het gemeentelijke beleid betreffende het bedrijventerrein Oosterhoogebrug (Koningsweg) kent voornamelijk twee plannen; het vigerende bestemmingsplan en de visie 'De Rode Loper' voor werklocaties (Gemeente Groningen, 2014). Voor het gebied rondom de Oosterhoogebrug zijn plannen in ontwikkeling voor een nieuw stedenbouwkundigplan rondom het Eemskanaal. Eventuele kwaliteitsverbeteringen vanuit het bedrijfsleven worden ondersteund met het programma 'Terreinwinst'.

Bestemmingsplan

Het vigerende bestemmingsplan (vastgesteld op 26 juni 2013) is geactualiseerd in 2013. Hierin is de bestaande situatie, met reeds ontwikkelde plannen, vast gesteld. Ten opzichte van het oude bestemmingsplan biedt het geactualiseerde plan meer verruiming in de mogelijkheden voor de bestaande bebouwing. Het meest recente bestemmingsplan is:

Het plangebied van de Oosterhoogebrug bestaat uit het bedrijventerrein Koningsweg en het nieuw te ontwikkelen stedenbouwkundigplan 'Waterknoop'. Voor de ontwikkeling van het gebied is de visie 'Eemskanaalzone' opgesteld. Het bedrijventerrein, aangegeven door het rode vak in figuur B9, hoeft voor de ontwikkeling van Waterknoop niet van functie te veranderen. Eventuele verbeteringsacties voor de bedrijventerrein omliggende de Waterknoop kunnen gestart worden in het kader van 'Terreinwinst'. Het initiatief tot verandering ligt echter bij de grondeigenaren. Ontwikkelingen in het plangebied ten aanzien van de Waterknoop zal zich voornamelijk richten rondom het Waterplein (het gebied van de Hunzehaven) en de Tasmantoren. Andere ontwikkelingen op grote schaal (zoals de verbetering van de ringweg en Meerstad) hebben beperkte invloed op het plangebied (Gemeente Groningen 2005; 2013).



Figuur B9. Het bedrijventerrein Koningsweg (rood gearceerd) maakt deel uit van de ontwikkelingen binnen de Eemskanaalzone, echter blijft de structuur en functie bestaan (Groningen, 2005).

De Rode Loper

De visie voor werklocaties in Groningen 'De Rode Loper' is de opvolger van de Nota 'Terrein in Bedrijf'. Hierin wordt de visie op het beleid rondom werklocaties in Groningen toegelicht, met bijbehorende strategische keuzes. In het operationeel programma worden de strategische keuzes vertaald naar activiteiten.

De aandacht in de nota 'Terrein in Bedrijf' lag op het actief inzetten van het revitaliseren van de verouderde terreinen in samenwerking met bedrijven en bedrijvenverenigingen om de kwaliteit van de omgeving te verbeteren en op niveau te houden. Bij de herziening van het beleid is de rol verschoven, van actief inzetten op revitaliseren naar het faciliteren en ondersteunen van bestaande bedrijven. Zo wil de gemeente bijdragen aan de stedelijke en regionale economie en werkgelegenheid, welke behaald zal worden door de bestaande kwaliteiten en de huidige positie uit te bouwen en in te zetten om zo bedrijvigheid aan te trekken en economische dynamiek te generen. Groningen speelt met de herziening van het beleid in op trends en de nasleep van de economische crisis. Hierin worden de volgende strategische keuzes gesteld (Gemeente Groningen, 2014, p. 4):

1. *Evenwicht tussen vraag en aanbod, geen nieuwe planontwikkelingen.* Om adequaat te kunnen inspelen op nieuwe marktvraag houden we een passieve voorraad aan.
2. *Vraaggericht ontwikkelen en kansen verzilveren.* We gaan de kansrijke sectoren verkennen en monitoren daartoe nauwgezet de potentiële vraag.
3. *Meer flexibiliteit en multifunctionaliteit.* Om aan te sluiten bij de actuele vraag creëren we optimale speelruimte door te gaan werken met flexibele beleidskaders.
4. *Groningen als vestigingsplaats profileren.* Om kansen te kunnen verzilveren, moeten we zichtbaar zijn met onze “Unique Buying Points” en de specifieke onderscheidende kwaliteiten van de werklocaties. De aanwezige ondernemers zijn onze ambassadeurs.
5. *Inzet op marketing en gerichte acquisitie.* We richten ons op die kansrijke sectoren waarbij Groningen en/of een specifieke werklocatie een onderscheidend profiel met een aantrekkelijke propositie heeft.
6. *Uitnodigende werkwijze met ‘de Rode Loper’.* Het betreft een aanpak waarbij de ondernemer met zijn vragen/behoefte centraal staat: voor, tijdens en na de vestiging.
7. *Focus op de bestaande stad.* Bij vestigingsvraagstukken staat de vraag van de ondernemer centraal, daarbij hebben we een sterkere focus op bestaande en beschikbare locaties. We werken actief aan het bestrijden van leegstand en de mogelijkheden voor transformatie.
8. *Samenwerking en parkmanagement.* We blijven samen met bedrijfsleven kwaliteitsimpulsen geven aan werklocaties, mede met het Fonds Ondernemend Groningen.
9. *Uitgifteproces.* Voortaan willen we op werklocaties en ondernemers toegesneden uitgiftevormen aanbieden. Ook bekijken we de mogelijkheden van “incentives”.

Dit houdt in dat de gemeente niet meer actief streeft naar het herstructureren van individuele bedrijventerreinen, maar naar de kwaliteit van de stad als geheel. Kansrijke sectoren worden benaderd, waarbij vraaggericht wordt ontwikkeld en kansen worden verzilverd. Grootschalige investeringen, zoals bij revitalisatieprojecten, passen hier niet bij. Bedrijven worden ondersteund in het zoeken naar mogelijkheden om gevestigd te blijven in de huidige locatie of om te verhuizen binnen de bestaande markt, in lijn met de SER-principes. Zo zal er minder noodzaak zijn om in de toekomst te revitaliseren. Daarnaast worden kwaliteitsverbeteringen vanuit het bedrijfsleven ondersteund, gestimuleerd en waar mogelijk gecombineerd. Hierbij past het opgeheven programma Terreinwinst, waarvan de rol deels is overgenomen door het Fonds Ondernemend Groningen. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor parkmanagement om zo investeringen in gezamenlijkheid op te pakken (Groningen, 2014).

De eerste stappen zijn gezet in het terugdringen van het overaanbod aan bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Op basis van het onderzoek ‘Marktanalyse bedrijventerreinen’ van Stec/Louter in 2012 zijn grote toekomstige plannen ‘in de ijskast’ gezet en worden aangeboden als ‘passieve’ locatie. Daarnaast zal de vraagontwikkeling gemonitord worden. Hierbij wordt verwezen naar het regionaal instemmingsmodel van de regio Groningen-Assenten behoeve van het reduceren van het planaanbod, de afstemming van de vraag en aanbod en het monitoren hiervan. Daarnaast wordt met de herzieningen van het beleid een parallel getrokken met het beleid voor kantorenlocaties. Omdat het onderscheid met bedrijventerreinen vermindert, wordt de term werklocaties gehanteerd (Groningen, 2014).

Terreinwinst

Met de nota 'Kwaliteit van bedrijventerreinen als uitgangspunt' heeft de gemeente de actie 'Terreinwinst' opgezet in 2001. Terreinwinst is opgezet voor kwaliteitsverbeteringen door revitalisering, gecombineerd met kwaliteitsbehoud op nieuwe, bestaande en gerevitaliseerde terreinen. Hierin zijn afspraken gemaakt over gezamenlijke investeringen in goed beheer, optimale voorzieningen en een positief imago (Groningen, 2007). Doordat de focus niet meer ligt bij het actief revitaliseren, is het programma opgeheven. Het beleid zet actief in op het gezamenlijk investeren voor kwaliteitsverbeteringen. Zo tracht de gemeente in te spelen op de verschuiving van focus door co-creatie; door meer samen te werken met ondernemers en het georganiseerde bedrijfsleven wanneer initiatieven zich voordoen. Met name op het gebied van gezamenlijk investeren speelt Fonds Ondernemend Groningen een prominente rol (Groningen, 2014).

B.4.2. Bedrijventerrein Koningsweg

Het plangebied van de Oosterhoogebrug kent een rijke historie met een aantal cultuurhistorische kenmerken. Het gebied is al vanaf 1400 in ontwikkeling doordat hier de Hondsrug is verbonden met de rivier de Hunze. Bedrijvigheid vestigde zich hier door de goede ligging aan belangrijke vaarverbinding van het Damsterdiep met de Ommelanden. Het is een van de oudste bedrijventerreinen van Groningen en is ontstaan in de jaren 50 van de vorige eeuw. Rond de jaren 60 en 70 is het gebied ingericht als zodanig door de aanleg van Koningsweg ter ontsluiting van de gevestigde bedrijvigheid aan weerszijden van de weg. Het plangebied van Koningsweg wordt ontsloten aan de oostzijde door de Beneluxweg (N46) en via een smalle brug naar de wijk Oosterhoogebrug. Het terrein wordt daarmee begrensd aan de noordzijde door een aftakking van het Damsterdiep, aan de oostzijde door de Beneluxweg en aan de zuid- en westzijde door het vaarwater Damsterdiep en het Eemskanaal (figuur B10). Er is geen hoofdstructuur voor de fiets aangelegd op het terrein, alleen een secundair structuur, zoals is aangegeven in figuur 20. Doordat deze infrastructurele werken optreden als harde begrenzing voelt het bedrijventerrein enigszins geïsoleerd in zijn omgeving, welke wordt versterkt door een matige bereikbaarheid (Gemeente Groningen, 2013). Volgens IBIS (2013) wordt daarentegen de externe bereikbaarheid wel als goed beschouwd. De bruto omvang van het terrein is 34 hectare, met een netto omvang van 26 hectare (IBIS, 2013). De kavels op het terrein variëren in grootte. Het deel ten noorden van Koningsweg bestaat uit kleinschalige kavels (ongeveer 500-10.000 m²) en heeft relatief hoge dichtheden doordat de bedrijfsgebouwen tot op de perceelgrens zijn gebouwd. Het nieuwere zuidelijke deel bestaat uit grotere kavels (groter dan 10.000 m²) met relatief minder hoge dichtheden doordat er ruimte is voor opslag (Gemeente Groningen, 2013). Het terrein kent milieuzonering, namelijk zijn milieucategorieën 1 t/m 3.2 toegestaan. Het terrein kent geen beeldkwaliteitsplan, maar de Welstandsnota 'Welstandsatlas' (2008) is hier van kracht. De bedrijven zijn wel aangesloten bij een parkmanagementvereniging Bedrijven Noordoost (VBNO).



Figuur B11. Hoofdstructuur bedrijventerrein Koningsweg, het gebied ligt enigszins geïsoleerd in de omgeving door de bestaande infrastructuur (Gemeente Groningen, 2013).

In 2010 telde Oosterhoogebrug 56 vestigingen met totaal 353 arbeidsplaatsen. Opvallend is dat in de periode van 2005-2014 het aantal arbeidsplaatsen sterk zijn afgenomen, namelijk van 641 in 2005 naar 259 in 2014. Het bedrijventerrein heeft een kleinschalig karakter, met verschillende soorten bedrijvigheid. Het terrein biedt ruimte aan kleine en middelgrote detailhandel en productie- en dienstverlenende bedrijven, zoals lichte industrie, bouw, transport, opslag en ambachtelijke bedrijven. Op het terrein zijn enkele woningen verspreid, welke zich voornamelijk bevinden langs de Regattaweg en de strook tussen de Timpweg en het Damsterdiep. De onlangs gebouwde Tasmantoren, afkomstig van het stedenbouwkundig plan de Waterknoop, heeft een grotere focus op het gebied van wonen gebracht.

C. Interviewlijst

Respondent beleidsambtenaar Regio Groningen- Assen

De interviewlijst is opgesteld op basis van de uitwerking van cases. De exacte formulering is daardoor voor ieder interview verschillend. De opzet van de semigestructureerde interviews bestaat uit vier delen; een start van de opname, een introductie van het interview, de interviewvragen op basis van de uitwerking en een afsluiting. De onderstaande interviewlijst is samengesteld op basis van de zeven afgenomen interviews.

Deel 1: Start v.d. opname

- Aangeven dat gesprek opgenomen gaat worden voor het verwerken van de informatie.
- Datum: _____
- Tijdstip: _____
- Locatie: _____
- Naam: _____

Deel 2: Introductie van het interview

- Doel thesis:
Het vaststellen hoe beleidsmakers omgaan met verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen door de implementatie van het regionale bedrijventerreinenbeleid te evalueren.
- Hoofdvraag:
In hoeverre is het besluit - of een terrein al dan niet verouderd is en of deze geherstructureerd moet worden - binnen de implementatie van het bedrijventerreinenbeleid in de Regio Groningen-Assengebaseerd op een grondige analyse van verouderingsprocessen?
- Nu zal ik u een aantal vragen stellen hoe u, als beleidsmedewerker, omgaat met de verouderingsprocessen en zijn oplossingsrichtingen.
- Structuur interviewvragen: Vragen over het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente, vervolgens een aantal vragen over het bedrijventerreinen en de verouderingsopgave van het terrein, daarna over de besluitvorming binnen de Regio/gemeente en tot slot de herstructureringsopgave.
- Het interview zal ongeveer een uur duren

Deel 3: Interviewvragen

Achtergrond informatie geïnterviewde

1. Zou u kort iets kunnen vertellen over u functie en werkzaamheden?
 - Hoelang doet u dit werk al?
 - Heeft u andere functies binnen de gemeente gehad?

- Hoe lang bent u betrokken bij de volgende activiteiten?
- Welke bedrijventerreinen vallen onder uw portfolio?

De volgende vragen gaan voornamelijk over het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente en het regionale bedrijventerreinenbeleid ...

2. Kunt u het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente in het kort beschrijven?
 - Opmerkingen Nota A.
 - Opmerkingen Nota B.
 - Opmerkingen Nota C.
3. In hoeverre maakt in de praktijk gebruik van de volgende beleidsplannen (opmerkingen)?
 - *Convenant, PHP, IBIS, SER, Bestemmingsplan?*
 - Opmerkingen over verschillen tussen beleidsplannen.
4. In 2010 heeft de regio Groningen-Asseneen regionaal beleid opgesteld ten behoeve van de bedrijventerreinen, hiervoor heeft de regio een aantal afspraken gemaakt met o.a. gemeente Leek. In hoeverre zijn deze afspraken uitgewerkt? Betreffende afspraken rondom;
 - *conforme grondprijzen* van kavels binnen de regio
 - het koppelen (verevenen) van de opbrengsten met de kwaliteitsverbetering;
 - het opstellen van *regionale kwaliteitsambities, met een regionaal herstructureringsplan;*
 - jaarlijks afspreken met samenwerkende partijen en *het delen van expertise op het gebied van duurzaamheid, parkmanagement en beeldkwaliteit.*
5. In hoeverre werd de voortgang van verouderingsstatus/herstructureringsingrepen gemonitord?
 - Opmerkingen over het Provinciaal/regionaal herstructureringsplan.
 - Is het wenselijk dat de verouderingsstatus van bedrijventerreinen binnen de regio wordt bijgehouden?

De volgende vragen gaan voornamelijk over het bedrijventerreinen ...

6. Wat zijn de kenmerken van het bedrijventerrein?
 - Kunt u het bedrijventerrein beschrijven, welke problemen spelen op het terrein?
 - Opmerkingen welstand/beeldkwaliteitsplan.
 - Opmerkingen bestemmingsplan.

De volgende vragen gaan voornamelijk over de verouderingsopgave van terrein ...

7. Hoe is het bedrijventerrein geschouwd?
 - Wanneer en door wie is de terreinschouw uitgevoerd?
 - Zijn de verouderingsprocessen tijdens deze terreinschouw geanalyseerd?
 - Hoe hebben de terreinschouwen invloed gehad op de planvorming?
 - Opmerkingen over het verschil tussen beleidsplannen.
8. Staat het terrein bekend als verouderd?
 - Wat verstaat u onder veroudering?
 - Wat is de verouderingsstatus van het terrein en wat zijn de verouderingskenmerken?
(hoofdoorzaak veroudering, levensfase, staat openbaar, staat gebouwen, leegstand)

De volgende vragen gaan voornamelijk over de besluitvorming binnen het regionale/provinciale bedrijventerreinenbeleid

9. Welke ervaringen heeft u bij besluiten of een terrein al dan niet verouderd is?
10. Welke ervaringen heeft u bij het selecteren van een bedrijventerrein zodat deze geherstructureerd wordt?
11. Hoe wordt besloten of een bedrijventerrein wel of niet geselecteerd wordt voor een herstructurering?
 - Welke criteria worden er aan een bedrijventerrein gesteld zodat deze geherstructureerd wordt?
 - Welke criteria zijn het belangrijkste?
 - Hoe wordt besloten of een bedrijventerrein wel of niet geselecteerd wordt voor een herstructurering?
 - Welke actoren hebben invloed binnen de besluitvorming?
12. Waarom verschillen de criteria van de provincies Drenthe en Groningen?
 - Op basis van de criteria is een prioriteitslijst opgesteld. Waarom zijn bepaalde bedrijventerreinen geselecteerd, waarop andere weer niet zijn geselecteerd?

De volgende vragen gaan voornamelijk over de herstructureringsopgave...

13. Het bedrijventerrein is [WEL/NIET] geselecteerd voor een herstructurering binnen het regionale en het provinciale herstructureringsplan.
 - Welke criteria heeft tot dit besluit geleid?

14. Is er recent een kwaliteitsslag geweest, wat is de stand van zaken betreft de herstructurering of wordt er binnenkort geherstructureerd?

- Wat is de reden achter de herstructurering?
- Op welke verouderingsprocessen is de herstructureringsingreep gebaseerd?

15. Kunt u de herstructureringsopgave kort toelichten?

- Opmerkingen over het verschil in ingrepen tussen verschillende beleidsplannen.

Deel 4: Afsluiting

16. De focus is verschoven, men houdt zich niet meer bezig met het actief revitaliseren. In welke mate is dit, in uw ogen, een gewenste ontwikkeling?

- Heeft u opmerkingen of zaken die niet aanbod zijn gekomen?
- Dank voor uw aandacht en tijd.