

TIJD VOOR EEN 'KLIMAATSVERANDERING'?



Een vergelijkend onderzoek tussen de gemeenten **OMMEN**,
HARDENBERG en **NIJMEGEN**

DE INVLOED VAN
LOKAAL RUIMTELIJK ORDENINGSBELEID
OP HET **VESTIGINGSKLIMAAT** VAN **GEMEENTEN**

Een vergelijkend onderzoek tussen de gemeenten **OMMEN,**
HARDENBERG en **NIJMEGEN**

Radboud Universiteit Nijmegen



Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit Managementwetenschappen
Sociale Geografie
Auteur
Sander Veltmaat
Studentnummer 0028827
Begeleider
Prof. Dr. Huib Ernste
Oktober 2006

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een kwalitatief onderzoek dat ik in de afgelopen periode heb uitgevoerd. Het onderzoek bood mij de uitdaging om zo objectief mogelijk te onderzoeken welke invloed het lokaal ruimtelijke beleid heeft op het vestigingsklimaat van een gemeente. Voor dit onderzoek heb ik zowel ondernemers als ambtenaren en lokale bestuurders van de gemeenten Ommen, Hardenberg en Nijmegen geïnterviewd. Zonder deze mensen was ik niet tot dit resultaat gekomen. Daarvoor mijn dank.

Daarnaast heb ik veel gehad aan de begeleiding van Prof. Dr. Huib Ernste die mij op de goede weg hielp, met name bij het theoretische gedeelte. De besprekingen waren zinvol, maar ik moest wel deadlines hebben. Door de deadlines die ik mezelf toch min of meer heb opgelegd heb ik de discipline gevonden om toch te blijven presteren. Het was een mooie zomer met veel 'afleiding', maar uiteindelijk is het toch goed gekomen. Daarvoor wil ik mijn familie en vrienden bedanken. Dankzij de interesse en attentheid van vele mensen wilde ik ook graag vertellen dat het 'goed ging met de scriptie, dat ik vorderingen maakte.'

Als laatste wil ik de mijn stageverlener, de VVD Ommen, en Rik Exel bedanken voor het feit dat ze me de kans hebben gegeven om dit onderzoek uit te voeren. De beide begeleiders aldaar bedank ik voor de tips, en het brainstormen en het komen tot een gericht onderzoek. Ik heb alle ruimte gekregen om het onderzoek naar eigen inzicht uit te voeren. Zonder iemand tekort te doen wil ik iedereen bedanken, anders was dit verslag niet tot stand gekomen.

Nijmegen, oktober 2006

Sander Veltmaat

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Probleemschets	10
1.3 Probleemstelling	10
1.3.1 Centrale doelstelling	11
1.3 Onderzoeksmethode	12
1.4 Maatschappelijke relevantie	13
1.6 Wetenschappelijke relevantie	13
2 Theoretisch kader	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Giddens' structuratietheorie	14
2.2.1 Instituties	15
2.2.2 Zelfregulering	15
2.3 Het handelingsbegrip	16
2.3.1 Stratificatiemodel van het handelen	17
2.4 Institutionele competitie	18
2.5 De theorie toegepast op het werkgebied	20
3 Het Ruimtelijk Ordeningsbeleid van het Rijk in de loop der jaren	23
3.1 Voorwaarden voor het handelen van de gemeente	23
3.2 Het functioneren van de overheid	24
3.3 Planningstheorie tot de jaren '80	25
3.4 Planningstheorie in de jaren '90	25
3.5 Netwerkplanologie	26
3.6 Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening	27
3.7.1 Ruimte maken, ruimte delen	27
3.8 Instrumenten voor ruimtelijk beleid	28
4 Ommen, Hardenberg en Nijmegen: kerngegevens vergeleken	32
4.1 Kerngegevens gemeente Ommen	33
4.2 Kerngegevens gemeente Hardenberg	35
4.3 Kerngegevens gemeente Nijmegen	37
4.4 Vergelijking kerngegevens	39
4.5 De politiek en de ontwikkeling van projecten	39
5 Ommen, Hardenberg en Nijmegen: andere functies, andere Mogelijkheden	42
5.1 Toegewezen functies onderzochte gemeenten	43

5.2	Kwaliteit: bewustwording van kansen en bedreigen van de gemeenten	44
5.2.1	Gemeente Ommen	44
5.2.2	Gemeente Hardenberg	45
5.2.3	Gemeente Nijmegen	48
5.3	Andere functies en de mogelijkheden: conclusie	51
6	De gemeente als ondernemer. Hoe ondernemend is de gemeente?	52
6.1	Interactief beleid en de ondernemer in de gemeente Ommen	52
6.2	Interactief beleid en de ondernemer in de gemeente Hardenberg	53
6.2.1	Unieke situatie Hardenberg: IPR-Subsidie	54
6.3	Interactief beleid en de ondernemer in de gemeente Nijmegen	55
6.4	Conclusie interactief beleid van de gemeenten	57
6.5	De politiek en het handhavingsbeleid	57
7	Kwalitatief onderzoek: patronen in handelingen en gedrag van ondernemers en de lokale overheid	61
7.1.1	De ondernemer en de visie op het lokale ruimtelijke beleid	62
7.1.1	Ervaring op het gebied van samenwerking met de gemeente	62
7.1.2	Invloed van de ondernemer op lokaal ruimtelijk beleid	64
7.1.3	Ongewenste handelingen. Hoe wordt omgegaan met conflictsituaties?	66
7.1.4	Een optimaal ondernemersklimaat? Wat doet de gemeente volgens de ondernemer?	68
7.1.5	Conclusie	70
7.2	De gemeente en de visie op het lokale beleid	71
7.2.1	Ervaring op het gebied van samenwerking met ondernemers	71
7.2.2	De invulling van de (hogere) beleidskaders	72
7.2.3	De gemeente en het optimale vestigingsklimaat	75
7.3	Conclusie	77
8	Conclusie en aanbevelingen	78
	Literatuur	81
	Bijlagen	84

Samenvatting

De invloed van lokaal ruimtelijk ordeningsbeleid op vestigingsklimaat van gemeenten

Het is voor een voortvarende economische ontwikkeling van groot belang dat er een klimaat ontstaat waarin ondernemerschap de ruimte krijgt. De lokale overheid speelt hierbij een belangrijke rol. Met de regelgeving in Nederland zou het niet zoveel uit moeten maken in welke gemeente een ondernemer zich bevindt, omdat deze regels gelden voor alle lokale overheden. De beleidskaders zijn door het Rijk vastgesteld, maar het gaat juist om de invulling hiervan. Wat bepaalt het ondernemersklimaat van een gemeente en hoe ervaren zowel ondernemers als beleidsmakers dit fenomeen?

Vanuit de structuratietheorie van Anthony Giddens wordt de stap gezet naar de uitvoering van het onderzoek. In de structuratietheorie staat het handelingsbegrip centraal. Het is een conceptueel model van het menselijk handelen. De mens is in staat om met zijn handelen een verandering teweeg te brengen in de omgeving. De kennis om te doen wat men wil doen is van belang. Maar het kennen van de regels betekent niet dat men ze moet kunnen uitleggen, maar men moet ze in de concrete situatie in praktijk kunnen brengen.

De regels (instituties) zijn van belang voor het handelen. Instituties liggen aan de basis voor het functioneren van het sociale systeem, ze duwen handelingen in de juiste richting. Daarnaast is de mens altijd in staat om een eigen draai te geven aan het handelen (De Certeau), waarbij zelfbehoud belangrijk is. Ondanks alle invloeden van buitenaf. De mens is altijd *zelf* verantwoordelijk voor zijn of haar handelen. Volgens Giddens moet er een uitweg gevonden worden tussen het subjectivisme (intentionele actor) en het objectivisme (maatschappelijke structuren en instituties).

De koppeling met het investeringsklimaat van gemeenten wordt bepaald door de interpretatie van de instituties. Vindt er institutionele competitie plaats tussen verschillende gemeenten? Om een duidelijk inzicht te krijgen in de verschillende interpretaties van de instituties wordt beschreven hoe de instituties zich door de jaren heen hebben ontwikkeld. Hierbij is het functioneren van de overheid van belang. Hoe wordt de beleidsruimte geïnterpreteerd en hoe is dat in de loop der jaren veranderd? Het Ruimtelijk Ordeningsbeleid heeft zich door de loop der jaren veranderd van het opleggen van de regels van bovenaf (top-down) naar overlegstructuur waarbij er sprake was van netwerkplanologie (bottom-up). De verschillende Nota's Ruimtelijke Ordening geven contouren en voorwaarden aan, maar de invulling hiervan is steeds meer van onderop gekomen. Het gaat steeds specifieker om gebiedsgericht beleid.

Er zullen altijd opdrachten van hogerhand worden opgelegd, maar er is steeds meer handelingsvrijheid op lokaal niveau. De kern van het onderzoek is hoe met deze handelingsvrijheid wordt omgegaan, en welke invloed dit heeft op het vestigingsklimaat van een specifieke gemeente. Er worden drie gemeenten in het onderzoek vergeleken, namelijk Hardenberg, Ommen en Nijmegen. Deze gemeenten verschillen in allerlei opzichten van elkaar. Zo heeft Nijmegen meer te bieden voor ondernemers wat betreft uitbreidingsmogelijkheden en zijn er in verhouding tot Ommen en Hardenberg andere zaken die een belangrijke rol spelen.

De gemeente Hardenberg is in het streekplan aangewezen als kern met streekfunctie, terwijl Ommen zeer beperkt is qua uitbreidingsmogelijkheden. Dit toont aan dat er ongeacht het beleid dat er wordt gevoerd al verschillen bestaan rond het vestigingsklimaat. Wanneer er meer mogelijkheden voor de ondernemer bestaan wordt het vestigingsklimaat vaak beter gewaardeerd. Bovendien heeft de ligging grote invloed op het vestigingsklimaat. Dan worden subsidieregelingen nog niet eens meegenomen in de beoordeling.

In het rapport wordt beschreven 'hoe ondernemend de gemeente is, en welke uitwerking dit heeft op het vestigingsklimaat.' Daarbij wordt gelet op de manier waarop het beleidskader wordt geïnterpreteerd en hoeveel invloed ondernemers hierop uit kunnen oefenen. Uit het kwalitatieve onderzoek dat is uitgevoerd door middel van interviews met ondernemers en ambtenaren en lokale bestuurders uit de verschillende gemeenten wordt antwoord gegeven op de vraag *in hoeverre lokaal ruimtelijk beleid invloed heeft op het vestigingsklimaat van een gemeente?*

Er bestaan dus grote verschillen wat betreft de tevredenheid over het ruimtelijke ordeningsbeleid van de drie gemeenten. Ondernemers zijn kritischer ten opzichte van de uitvoering van het lokale beleid dan de beleidsmakers zelf. Maar er zijn significante verschillen waar te nemen. In Ommen is volgens de ondernemers sprake van een nee-cultuur, terwijl in Hardenberg de ondernemers juist vroeg betrokken worden bij ontwikkelingen en er veel mogelijk lijkt. Dat de ontwikkelingen in Ommen jarenlang hebben stilgelegen werkt hier natuurlijk wel aan mee. In Nijmegen is men gematigd tevreden als het gaat om het lokale bestuur en het ambtelijke apparaat. Het overzicht ontbreekt vaak en de communicatie is moeilijker met een grote organisatie, maar er zitten duidelijke verbeteringen in.

Er zit een duidelijk verband tussen de tevredenheid van de ondernemers in de betrokken gemeente en de mogelijkheden die een gemeente heeft om ondernemers ook daadwerkelijk opties aan te bieden. In Ommen heerst het gevoel zowel bij het lokale bestuur als de ondernemers dat er een inhaalslag

gemaakt moet worden. Dit zegt iets over het beleid in de jaren hieraan voorafgaand. Er is een gebrek aan lange termijnvisie.

Het vestigingsklimaat wordt grotendeels bepaald door het handelen en de interpretatie van de regels door de lokale overheid, en de bewegingsvrijheid die ondernemers hebben om de vestigingseisen in vervulling te laten gaan. In de ene gemeente krijgen de beperkingen meer de overhand, terwijl het bij de andere gemeente juist gaat om de mogelijkheden. Instituties zijn er om ontwikkelingen in goede banen te leiden, maar interpretaties van de wetten en regels is nog altijd een menselijke aangelegenheid. De mens geeft zelf vorm aan de omgeving, zowel bewust als onbewust. Dat maakt het ook dat er altijd verschillen zullen bestaan op het gebied van het vestigingsklimaat van verschillende gemeenten, omdat het lokale bestuur, en dus het individu, hier invloed op heeft.

‘De mens onderscheidt zich in zijn vakkundige bekwaamheid door zelf vorm te geven aan de organisatie van zijn leven.’

De invloed van lokaal ruimtelijk ordeningsbeleid op het vestigingsklimaat van gemeenten

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het overgrote deel van het economisch handelen wordt verricht door marktpartijen. De gemeente speelt daarbij meestal slecht zijdelings een rol. De gemeente zorgt er traditioneel voor dat in het belang van het economische welzijn van de gemeente, de randvoorwaarden voor de activiteiten van de particuliere economische actoren gunstig zijn. Als zodanig staat ze boven en buiten de markt en beperkt zij zich tot het zo goed mogelijk laten functioneren van de vrije markt. Bedrijven zijn daarbij vooral op de lokale overheid aangewezen als het gaat om vergunningen, subsidies, infrastructurele voorzieningen e.d. . In de loop der tijd is echter de concurrentie tussen gemeentes toegenomen en de rol van de overheid aanzienlijk veranderd, en wordt er van de lokale overheid niet alleen re-actief faciliterend beleid, maar ook pro-actief beleid verwacht, dat flexibel op de behoeftes van het bedrijfsleven inspeelt. In deze zin is bijvoorbeeld het inrichten van een bedrijvenloket op de afdeling EZ, waar ondernemers terecht kunnen voor ambtelijke zaken, voor veel gemeenten van groot belang.

In nauwe samenwerking met de Kamers van Koophandel, de Belastingdienst en NV Oost zou de dienstverlening aan ondernemers verder moeten worden geoptimaliseerd. Maar is dit genoeg voor een optimale dienstverlening van de lokale overheid? Bij de komst van een bedrijvenloket is het nog niet gezegd dat de samenwerking optimaal zal verlopen. Er zijn veel meer aspecten waarmee een gemeente kan falen of slagen op het gebied van samenwerking met ondernemers. En dit zou in sommige gevallen ook wel eens een niet onbelangrijke factor kunnen zijn voor de economische ontwikkeling van de gemeente.

Het feit dat ten aanzien hiervan het vestigings- en ondernemersklimaat per gemeente nogal uiteen kan lopen is aanleiding genoeg om een onderzoek te starten naar de verschillen die er optreden tussen gemeenten met betrekking tot dit onderwerp. Zowel ondernemers als ambtenaren zijn benaderd om een visie te geven op het functioneren van het ambtelijke apparaat in samenspraak met de ondernemers.

1.2 Probleemschets

Het is voor een voortvarende economische ontwikkeling van groot belang dat er een klimaat ontstaat waarin ondernemerschap de ruimte krijgt. Een dergelijk klimaat vraagt natuurlijk wel om ondernemerschap en initiatief van de plaatselijke ondernemers zelf. Maar tegelijkertijd beïnvloedt de opstelling van de lokale overheid mede het ondernemersklimaat.¹ Het maakt nogal wat uit of deze flexibel en klantgericht procedures afwikkelt en tijdig anticipeert op nieuwe ontwikkelingen of dat men star vast blijft houden aan regels en verre van flexibel is.

Met de regelgeving in Nederland zou het niet zoveel uit moeten maken in welke gemeente een ondernemer zich bevindt, omdat deze regels gelden voor alle lokale overheden. De beleidskaders zijn door het Rijk vastgesteld, maar het gaat juist om de invulling hiervan. Deze verschillen nogal per gemeente.² Hierin zit ook het probleem. Het gaat om de manier waarop het beleidskader wordt ingevuld, in welke mate er wordt meegedacht met de ondernemers. Want is de overheid er voor de ondernemers of zijn de ondernemers er voor de gemeente?

1.3 Probleemstelling

Centraal in dit onderzoek staat de relatie tussen het beleidskader en het gebruik van de ruimte die het beleidskader biedt om te zorgen voor een gunstig ondernemersklimaat. In welke mate is de lokale overheid pro-actief om een gunstig ondernemersklimaat te creëren? Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de (basis)kenmerken van gemeenten verschillen, maar de vraag is of de mogelijkheden die een specifieke gemeente heeft, benut worden? Door een vergelijking te maken tussen drie verschillende gemeenten kan inzicht verkregen worden in welke mate deze invulling verschilt van elkaar, en in welke mate dit invloed heeft op het vestigings- en investeringsklimaat van een gemeente.

De structuratietheorie van Anthony Giddens postuleert dat ieder beleid dat in regels gevat is niet automatisch ook in de praktijk leidt tot overeenkomstig gedrag bij de actoren waarop zich het beleid richt. Regels en structuren zijn alleen effectief voor zover men zich ook daarnaar gedraagt. Dat is echter vrijwel nooit helemaal het geval. Dat geldt niet alleen voor gemeentes, maar dit geldt voor de gehele samenleving. In die zin blijkt er in de praktijk altijd meer variatie te bestaan dan in de regelgeving of in de beleidsstructuren en beleidsprogramma's was voorzien. Het is deze 'beleidsruimte' die door verschillende gemeentes op geheel verschillende manieren wordt ingevuld. Het

¹ Groningen werkt, 1999: 22

² www.vrom.nl

proces waarmee op deze manier creatief maar ook re-productief met bestaande structuren omgegaan wordt, wordt door Anthony Giddens als 'structuratieproces' beschreven. Daarmee lijkt Giddens Theorie een uitstekend theoretisch kader voor dit specifieke onderzoek.

1.3.1 Centrale doelstelling

Vanuit de theoretische basis wordt gezien waar verschillen liggen in de geboden beleidsruimte. Het onderzoek is specifiek gericht op de *invulling* van deze beleidsruimte, en welke gevolgen dit heeft voor het vestigingsklimaat van een specifieke gemeente. Het onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de mate waarin (de uitvoering van) lokaal beleid invloed heeft op het vestigings- en investeringsklimaat van een gemeente. Daarbij moet specifiek gelet worden op de interpretatie van de geldende regels (instituties) en de intentie om de geboden beleidsruimte te benutten. De centrale vraag luidt dan als volgt: In welke mate heeft lokaal ruimtelijk beleid invloed op het vestigingsklimaat van een gemeente?

Bij het onderzoek zijn drie gemeenten betrokken, namelijk; Hardenberg, Ommen en Nijmegen. In het proces wordt gezien welke verschillen er bestaan tussen de onderzochte gemeenten op het gebied van de invulling van het beleidskader. Vanuit de kennis dat de gemeenten onderscheiden kunnen worden op meerdere onderwerpen, zoals: omvang, bevolkingssamenstelling en (economische) mogelijkheden wordt geanalyseerd in welke mate (pro-actief) lokaal beleid invloed heeft op het vestigingsklimaat van een gemeente.

De rol van de gemeente is belangrijk in dit vraagstuk. De doelstelling is om zowel vanuit het perspectief van de ondernemer als de lokale overheid te analyseren welke aspecten belangrijk zijn voor een gunstig vestigingsklimaat. Een belangrijk aspect hierbij is de interpretatie van en de omgang met regelgeving. Daarnaast is het van belang te weten welke mogelijkheden een gemeente heeft om ruimtelijk economische ontwikkelingen toe te staan.

Om een helder beeld te krijgen is het noodzakelijk om meerdere gemeenten te vergelijken in deze zaak. De keuze voor Ommen en Hardenberg ligt in het feit dat ik in deze regio ben opgegroeid en dat vooraf aan dit onderzoek is gebleken dat er nogal wat verschillen zijn tussen deze twee gemeenten, ondanks dat ze aan elkaar grenzen. De keuze voor Nijmegen is vooral een praktische, omdat ik hier studeer en woon. Een vergelijking tussen twee gemeenten zou te simpel zijn, en daarom heb ik ervoor gekozen om een derde gemeente erbij te betrekken.

Door deze gemeenten te vergelijken kan inzicht worden verkregen in het feit of het lokale beleid invloed heeft op het vestigings- en investeringsklimaat. Bovendien kunnen er verschillen worden aangegeven en kunnen er accenten worden aangebracht aan opvallende waarnemingen. Dit onderzoek stelt een diagnose hoe het gesteld is met het lokale beleid en het imago dat er heerst bij ondernemers in de desbetreffende gemeente.

1.4 Onderzoeksmethode

Om een helder beeld te krijgen van de situatie in de verschillende gemeenten heb ik interviews gehouden met verschillende betrokkenen. Bezien wordt welke relatie er bestaat tussen (de uitvoering van) het lokale beleid en het vestigingsklimaat van een gemeente. Er wordt zowel vanuit het perspectief van de ondernemer als de lokale overheid onderzocht hoe er gedacht wordt over de rol van de lokale overheid met betrekking tot het vestigingsbeleid in de gemeente.

Deze interviews gaan dieper in op het specifieke onderwerp, zodat er een helder beeld gevormd kan worden van de onderlinge verschillen. Er is bewust gekozen voor deze onderzoeksstrategie omdat het afnemen van interviews als voordeel heeft dat ik ook daadwerkelijk meet wat ik wil meten. Er kan diep worden ingegaan op onderwerpen, wat bij andere soorten onderzoek vaak moeilijk is. Het face-to-face interview is op deze manier het meest betrouwbaar en valide.

Overigens is er wel gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde (kwantitatieve) onderzoeken die mijn onderzoek alleen maar zullen ondersteunen. Bovendien hebben deze onderzoeken bijgedragen aan de formulering van de vraagstelling. Bij het selecteren van de respondenten is besloten om van elke gemeente twee ondernemers te interviewen en twee personen die werkzaam zijn bij de desbetreffende gemeente. Hierin wordt weer onderscheid gemaakt tussen een respondent die een uitvoerende taak heeft, en een andere respondent van de desbetreffende gemeente die een bestuurlijke functie vervult. Dit is gedaan om het onderzoek ook in een breder perspectief te kunnen plaatsen.

Bij de verwerking van de gegevens wordt gebruik gemaakt van de uitgangspunten en procedures van kwalitatieve analyse.³ De gegevens verkregen uit de verschillende interviews zullen worden uitgewerkt en geanalyseerd. De interviews zijn zo geformuleerd dat de doelstelling van het onderzoek centraal staat en dat hier niet van wordt afgeweken. Vanuit de theorie zijn de vragen opgesteld die ervoor kunnen zorgen dat er een degelijke

³ Wester, 2004

vergelijking kan worden gemaakt tussen Ommen, Hardenberg en Nijmegen zodat ondanks de vele verschillende kenmerken van de gemeenten.

Ik heb voor een kwalitatieve onderzoeksmethode gekozen omdat het een specifiek onderwerp is dat precies moet worden beschreven. Het gaat niet om de vraag wat of hoeveel maar om hoe en waarom bepaalde zaken plaatsvinden. In een interview kan dieper worden ingegaan op het onderwerp, wat met een enquête minder goed mogelijk is. Bovendien zal de respons van een enquête beduidend minder zijn.

Voor dit onderzoek heb ik een open benadering zodat het niet duidelijk is in welke richting het onderzoek zal gaan. Het onderwerp dat ik onderzoek vraagt ook om een kwalitatief onderzoek omdat ik me moet inleven in de belevingswereld van de verschillende partijen c.q. respondenten. Door de interviews terug te koppelen naar de probleemstelling kan ik uiteindelijk een eindoordeel geven over het te onderzoeken onderwerp.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Het is van belang dat een onderzoek als deze plaats kan vinden omdat het inzicht kan verschaffen in de verschillende werkwijzen van gemeenten. De mogelijke verschillen kunnen aanleiding zijn voor beleidsveranderingen, waarbij de maatschappij belang heeft. Het ondernemersbelang komt in dit onderzoek sterk naar voren, maar dit hangt natuurlijk nauw samen met de belangen van het individu, kijk alleen al naar de werkgelegenheid die ondernemers met zich meebrengen. Het in kaart brengen van de verschillen van de uitvoering van lokaal beleid kan ertoe leiden dat er verbeteringen optreden bij gemeenten wat leidt tot meer economische ontwikkelingen, een beter vestigingsklimaat, met alle (positieve) gevolgen van dien.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek sluit prima aan bij andere onderzoeken die uit zijn gevoerd met betrekking tot dit specifieke onderwerp. Zo zijn er tal van onderzoeken gedaan naar de werking van het lokale ambtelijke apparaat. Daarnaast zijn er tal van studies geweest naar het vestigings- en investeringsklimaat van verschillende gemeenten. Deze onderzoeken naar het vestigingsklimaat gingen vaak veel verder dan alleen maar het functioneren van de overheid. Dit was vaak een specifiek onderdeel van het onderzoek.

Door deze twee onderdelen te koppelen kan er gericht gezocht worden naar de invloed van het lokale beleid op het investeringsklimaat. Maar er kan niet voorbij worden gegaan aan de invloeden van andere factoren. Met dit kwalitatieve

onderzoek is een poging gedaan om zo goed mogelijk in kaart te brengen hoe de verschillende gemeenten zich verhouden tot elkaar. Voor de desbetreffende gemeenten zou dit een goed referentiekader kunnen zijn voor het ruimtelijke beleid in de toekomst.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal in het teken staan van de uitwerking van het theoretische kader. Hierbij wordt ingegaan op de Structuratietheorie van Anthony Giddens.⁴ Deze theorie maakt het mogelijk om beleidsbeslissingen als handelingen op te vatten die aan de ene kant aangewezen zijn op en gebruik maken van structuren zoals geïnstitutionaliseerde regels en die aan de andere kant deze structuren juist beïnvloeden, en daar een eigen draai aan geven. Hiermee kunnen verschillen in de handhaving van het ruimtelijk beleid ten aanzien van bedrijfsvestigingen gethematiseerd worden.

2.2 Giddens' structuratietheorie

Verschillende theorieën en zienswijzen verklaren het gedrag van individuen en organisaties. Vele daarvan gaan uit van het principe dat handelingen en gedrag bepaald wordt door *regelgeving*. Een systeem van formele, normatieve en/of cognitieve regels. Deze regels worden ook wel instituties genoemd. De wereld van het samen handelen, samenleven, handelingen die op elkaar aansluiten inclusief overheids- en bedrijfshandelingen bestaat uit regels die gezamenlijk de sociale wereld structureren. Dit geldt voor elke vorm van handelen.

De structuratietheorie van Giddens is een sociale theorie die een antwoord probeert te vinden op de vraag of het nu externe structuren zijn of het de mens zelf is die het handelen van de mens bepaalt. Het kan gezien worden als een antwoord op het structure-agency debat. Het is een conceptueel model van het menselijk handelen.

Bij Giddens gaat het erom dat er een dualiteit van structuur bestaat. Structuur is deels het *resultaat*, deels de *determinant* van de handelingen. In dit onderzoek gaat het er met name om dat er regels bestaan om een structuur aan te geven, die het algemeen belang dienen. Essentieel hierbij is dat de regels niet op zichzelf staan, maar dat regels actief moeten worden. Dit houdt in dat ze ook opgevolgd worden. De praktijk leert dat regels nooit helemaal gediend worden, waardoor er situaties ontstaan waarmee zo effectief mogelijk moet worden omgegaan. Er

⁴ Giddens, 1981

wordt van de kaders afgeweken, waardoor er ruimte ontstaat om beleid te maken. Er worden handelingen verricht die er niet altijd voor zorgen dat het gewenste effect optreedt, maar afgezien daarvan moet ervoor gezorgd worden dat er een situatie ontstaat die het meest gewenst is. Op deze manier zal er gedoogd worden in bepaalde situaties. Dit houdt in dat er lokaal situaties ontstaan waarmee men juist moet omgaan, terwijl dit niet voorzien was in de wetgeving. De regels zijn gemaakt voor het algemene belang, en dus ook voor de bedrijven. Regels dienen opgevolgd te worden, en men moet ook inzien dat regels zin hebben. Regels maken dingen óók mogelijk, en bovendien zorgt het voor duidelijkheid en weet iedereen over het algemeen waar het aan toe is. Dit maakt de overheid betrouwbaar. Het gaat dus om twee kanten van regels en structuren.

2.2.1 Instituties

Structuur is tegelijkertijd moeilijk te grijpen, het bestaat slechts tijdens de interactie, op het moment van het handelen zelf. Als gevolg van interactie krijg je sociale systemen. Deze systemen zijn over de tijd en ruimte strekkende interactiepatronen. Deze systemen kunnen bestaan omdat er handelings- en gedragpatronen ontstaan die overeenkomsten hebben met andere gedragpatronen op andere locaties. Een institutie is hiervan een mooi voorbeeld. Instituties liggen aan de basis voor het functioneren van sociale systemen, het vormt een orde van regels en hulpbronnen om het handelen in de *gewenste richting* te sturen. Instituties zijn door de mensen gecreëerd, die steeds weer opnieuw aanwezig zullen zijn in het handelingspatroon van mensen. Wetten of regels verliezen hun betekenis als er niemand is die zich er aan houdt. Regels moeten voortdurend gereproduceerd worden om nog enige betekenis als regel te behouden.

Regels zijn er om het handelen te kunnen controleren, hulpbronnen zijn er om het handelen makkelijker te maken om doelen te realiseren. Toch worden instituties vaak als regel gezien, die vaak een beperkende werking heeft op het handelen. Bovendien zijn er regels om vertrouwen te creëren in een goede afloop, om een deel voorspelbaar (en mogelijk) te maken. Het gaat er met name om de complexiteit en de onzekerheid te reduceren.⁵

2.2.2 Zelfregulering

Het bestaan van onderling op elkaar afgestemde processen die de voortgang van het bestaan van instituties controleert wordt ook wel *homeostase* (zelfregulering) genoemd. Een organisatie wordt dan begrepen als een open systeem met een

⁵ Luhmann, 1984

vermogen tot zelfregulatie, en iedere uitwisseling met de buitenwereld wordt gekenmerkt door het zelfbehoud van het systeem. De zelfregulering van systemen kan worden gezien als een belemmering voor sturing, maar tegelijkertijd kan het ook leiden tot aanknopingspunten voor de sturing van een systeem.⁶

De bewegingen binnen een organisatie zullen ook begrepen worden als een aaneenschakeling van processen die moeten zorgen voor een evenwicht. Alle activiteiten die niet bij zullen dragen aan een uiteindelijk evenwicht zullen vanzelf verdwijnen, zowel bewust als onbewust. Had de overheid voorheen het primaat, tegenwoordig bepalen actoren steeds meer zelf hun eigen handelen en gedrag. Enkel de stabiele activiteiten die de bestaande institutie in stand houden, zullen voort blijven bestaan.⁷

2.3 Het handelingsbegrip

Anthony Giddens verwerpt de aanname waarbij het menselijk handelen afhankelijk is van a-historische wetmatigheden en universele krachten. Hiermee ontkent hij niet het bestaan van handelingspatronen, maar hij weigert dit toe te schrijven aan factoren die buiten de actor omgaan. 'De mens onderscheidt zich in zijn vakkundige bekwaamheid door zelf vorm te geven aan de organisatie van zijn leven.'⁸

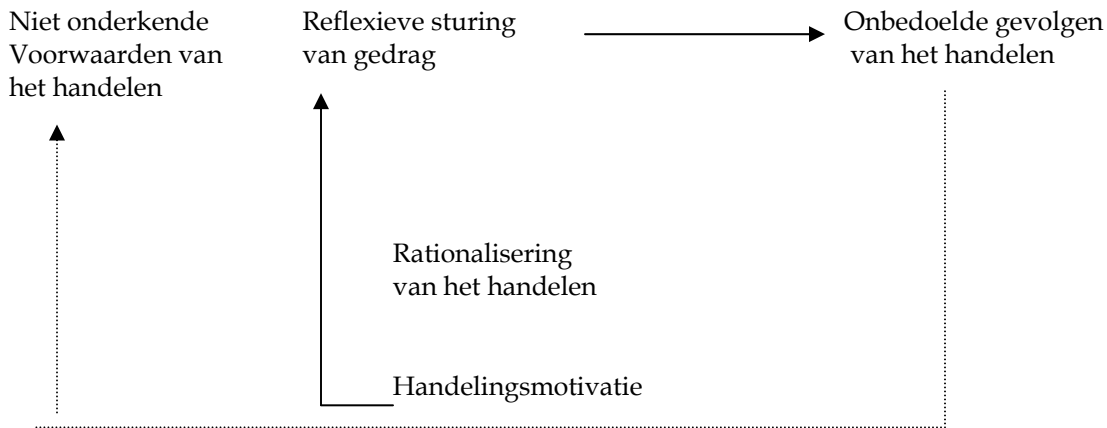
Giddens probeert de '*knowledgeability*' van de actor te onderbouwen, maar hij erkent direct dat de kennis van een actor over de situatie begrensd is. Het uitgangspunt van Giddens' structuratietheorie is een uitweg te vinden tussen het subjectivisme en het objectivisme. Noch de maatschappelijke instituties, noch de intentionele actor zijn bepalend voor het gedrag. Er komt meer bij kijken, en deze gedachte moet overstegen worden. Het handelingsbegrip volgens Giddens houdt meer in dan intentioneel, doelgericht gedrag. Het gaat om een voortdurende stroom van handelingen met een achterliggend doel. Het gaat erom wat de actor doet.

⁶ Bekkers, 1993

⁷ Suurs, 2005: 2

⁸ Giddens, 1986

2.3.1 Stratificatiemodel van het handelen



Figuur 1: Stratificatiemodel van het handelen (Munters, 1991)

In bovenstaand figuur worden de begrippen handeling en structuur bij elkaar gebracht. Handelen en structuur worden vooraf als bestaand aangenomen. Wanneer ik beredeneerd handel, dan ga ik bij mijn overwegingen uit van bepaalde structuren die mijn handelen mogelijk maken. Dit dualiteitskenmerk moet weer verbonden worden met de begrippen onbedoelde gevolgen en niet onderkende voorwaarden van het handelen (figuur 1). Bij praktisch bewustzijn gaat het om een gewoonte, *'dit doen we altijd op deze manier'*. Bijvoorbeeld het bestaan van traditionele verschillen in lokale cultuur met de omgang met regels. Bij het discursieve bewustzijn gaat het om beredeneerde bewustzijn. *'Dit doen we om die en die redenen om dit en dat te bereiken.'* Dit kan door bijvoorbeeld bewust de regels op te rekken om bepaalde dingen te bereiken, de interpretatie van de regelgeving ruim op te vatten.

De kennis van het handelen is begrensd. Onbedoelde en niet voorziene gevolgen van het handelen hebben grote betekenis voor het sociale leven. Hoewel het sociale leven voor een deel voorspelbaar is, omdat wij dit voorspelbaar maken, wordt het tevens gekenmerkt door andere voorspelbaarheden en onvoorspelbaarheden die teruggaan op onbedoelde gevolgen van samensmeltingen van individueel handelen.⁹ Het handelen kan op veel manieren beredeneerd worden, maar er zullen altijd situaties bestaan waarbij veel voorwaarden niet bekend zijn, waarop adequaat gereageerd moet worden om de gewenste situatie te bereiken.

⁹ Munters, 1991: 29

Het menselijk handelen staat voortdurend in het teken van 'bounded rationality'. Men beschikt niet over een algeheel beeld van de situatie en over de eventuele gevolgen van een bepaalde handeling, wat ertoe leidt dat er onbewuste en ongewenste situaties kunnen ontstaan.¹⁰ Instituties kunnen er voor zorgen dat er een situatie wordt gecreëerd waarin de onwetendheid van de 'handelende actor' beperkt kan worden. Het kan er in ieder geval voor zorgen dat er voorwaarden geschept worden waarin een actor kan handelen met een verminderd risico op een ongewenste situatie.

2.4 Institutionele competitie

Heeft institutionele competitie zin als strategie om het economische functioneren te optimaliseren? En kan op deze manier het vestigingsklimaat verbeterd worden? In navolging van de structuratietheorie heeft het wel degelijk zin om instituties te verbeteren omdat het handelen van de actor ook gedeeltelijk gestuurd wordt door instituties. Maar het handelen wordt ook bepaald door andere factoren. De visie dat instituties *hulpmiddelen* zijn voor het bepalen van het gedrag kan er met name voor zorgen dat het zin heeft om instituties te optimaliseren.

Het verleden heeft vaak grotendeels de vorming en de werking van instituties bepaald. De wording van instituties is padafhankelijk en is bovendien afhankelijk van de (bewuste en onbewuste) handelingen van actoren die in het verleden bepalend waren voor de regelgeving en de invulling hiervan.¹¹ Instituties hebben zowel een formeel als informeel karakter. Het biedt kansen en het kan tegelijkertijd dwingend werken.¹² Institutionele verandering zou ervoor moeten zorgen dat de instituties aangepast worden aan de tijd en de ruimte, omdat deze door het menselijk handelen veranderen in de loop der jaren. De overheid moet wat dit betreft niet achter lopen op de ontwikkelingen om te voldoen aan de vraag van de maatschappij. De voortdurende druk om regels op te rekken zou opgevolgd moeten worden, maar dit kan het beste uitgevoerd worden op een manier waarbij de overheid progressief is, vooruit denkt.

De snelle veranderingen in tijd en ruimte vragen om een andere benadering van de overheid. Inspelen op de wensen van de samenleving is een vereiste. Het primaat van de overheid, waarbij de overheid top-down op omvattende wijze stuurt, verandert in vraaggericht beleid, waarbij de overheid rekening houdt met de uitgesproken belangen van bepaalde partijen in de samenleving. Het gaat om interactie met de betrokken partijen. De nota's ruimtelijke ordening moeten zorgen voor heldere beleidskaders die handelingsruimte bieden als de

¹⁰ Simon, 1999: 20-21

¹¹ North, 1994: 4-5

¹² North, 1994: 1-2

maatschappij hierom vraagt. Als er maar duidelijkheid is met betrekking tot de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht.¹³

De huidige concurrentie van overheden is een gevolg van de maatschappij. Actoren lijken scherper te zijn geworden, waarbij de handelingsruimte genomen wordt waar dit mogelijk is. Ondernemers zijn in staat om steeds meer invloed uit te oefenen op het beleid omdat er sprake is van een netwerkmaatschappij waarbij in samenspraak met de overheid plannen worden gemaakt voor ruimtelijke ontwikkeling. De rol van de overheid verandert. Het motto luidt nu: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. De marktpartijen krijgen meer invloed en nemen initiatieven binnen de gegeven ruimte. Bovendien moeten er minder regels komen om de marktwerking te optimaliseren.¹⁴ Het gaat altijd om een samenwerking tussen meerdere partijen die gebaseerd moet zijn op vertrouwen.

In de loop der tijd is de publieke sector veranderd, en de kans is groot dat deze ontwikkeling zich voort zal zetten. De rol van de overheid verandert van een controlerende naar een meer procesmatige rol waarbij interactiviteit belangrijk is. Actoren beschikken over steeds meer kennis waardoor er ook veel meer geëist wordt. In een wereld waarin de welvaart steeds meer toeneemt en de globalisering steeds meer de overhand neemt worden partijen veeleisender. Mensen zijn goed op de hoogte van allerlei ontwikkelingen op de markt. In een netwerkmaatschappij is het van belang om goed samen te werken en te profiteren van de kwaliteiten van de verschillende partijen.

Bij een samenwerking tussen meerdere partijen komen transactiekosten kijken. Dit zijn kosten van contact, contract en controle. Maar men moet niet afhankelijk van elkaar worden. Het vertrouwen wordt in een relatie vaak als zeer belangrijk beschouwd. In de theorie van Williamson wordt geredeneerd dat er goed gecommuniceerd moet worden, maar dat alle informatie nooit volledig zal worden gedeeld. Er zal vaak sprake zijn van een onevenredige kennis van de situatie om zorgvuldig te handelen.¹⁵ Maar bij vertrouwen gaat het erom dat men ervan uitgaat dat iemand niet met opzet jouw belangen zal schaden, om welke reden dan ook.¹⁶

In aansluiting op het onderzoek wordt onderzocht in hoeverre instituties bepalend zijn voor het functioneren van een gemeente met betrekking tot het vestigings- en investeringsklimaat van een gemeente. Het handelen van het individu en het collectief van de gemeentelijke organisatie in het verleden is bepalend voor het verloop in de toekomst.

¹³ <http://rijksbegroting.minfin.nl>

¹⁴ Directoraat Generaal Transport: 2006: 1

¹⁵ Williamson, 1975: 31-37

¹⁶ Nooteboom, 1996: 998

2.5 De theorie toegepast op het werkgebied

Een goed vestigings- en ondernemersklimaat heeft een positieve uitwerking op de economische ontwikkelingen van een gemeente omdat het investeringen in kennis, vaardigheden en kapitaal aantrekt. Maar hoe heeft de lokale overheid hier invloed op? Dit is de vraag die centraal staat in dit onderzoek. Vanuit de theorie is het beter te begrijpen hoe het in zijn werk gaat met het bewustzijn van de gemeente en de uitwerking van het beleid rondom het economische functioneren van een gemeente.

Het is voor elke partij van groot belang dat men over voldoende kennis beschikt om naar behoren te handelen, waaruit de gewenste uitkomsten zullen volgen. Maar in sommige gevallen moet men genoeg nemen met de beschikbare kennis, en zullen er risico's moeten worden genomen.¹⁷ Met instituties die de randvoorwaarden verzorgen kan het handelen van de actor in de gewenste richting worden gestuurd. Regels moeten er dan niet zijn om het handelen te beperken, maar om ongewenst handelen en onzekerheden te voorkomen. Door een afname van regels heeft een ondernemer meer ruimte, maar bestaat er ook een grotere kans op ongewenste situaties. Bovendien kunnen onzekerheden worden weggenomen met een goede regelgeving.

In de huidige maatschappij wordt ervan uit gegaan dat de niet-overheidspartijen over meer kennis beschikken, waarbij de rol van de overheid verandert. De rol van de overheid als *facilitator* is meer van deze tijd. De randvoorwaarden worden gecreëerd, de invulling hiervan wordt samen gedaan met de ondernemers. Bovendien wordt het gewaardeerd wanneer de lokale overheid ondernemersgedrag vertoont. In een netwerkcultuur worden de verschillende kwaliteiten van de partijen op waarde geschat en kan er gewerkt worden naar een optimale situatie. De marktpartijen beschikken over steeds meer bruikbare kennis waardoor de overheid zich ook bewust moet zijn van de rol die het heeft in de huidige maatschappij.

¹⁷ Simon, 1957



Figuur 2: Spotprent Nederlandse overheid, uit: www.aandebewonersvanditpand.nl

De partijen die veelal samenwerken met de overheid zullen ook steeds meer de media opzoeken om bepaalde zaken te realiseren, en de manier waarop dit zijn uitwerking heeft lijkt steeds extremere vormen aan te nemen (zie figuur 2). De mogelijkheden op dit gebied worden steeds uitgebreider, en het is ook beter mogelijk om het overheidsbeleid ter discussie te stellen. Doordat er veel dynamiek in structuren bestaat wordt de maatschappij steeds moeilijker begrijpbaar voor veel mensen. Het is een taak van de overheid om hier meer transparantie in aan te brengen. Bestaande instituties en (sociale) zekerheden zijn weggefallen, wat een hoop onzekerheid voor de toekomst met zich meebrengt.¹⁸ Maar de huidige ontwikkelingen bieden ook veel mogelijkheden, maar er wordt wel steeds meer uitgegaan van het initiatief van de ondernemer en de burger.

Doordat de handelingsruimte groter lijkt te worden met de verandering van het (landelijke) overheidsbeleid duidt dit erop dat er tegemoet wordt gekomen aan de wensen van veel ondernemers. Vanuit de Rijksoverheid worden kaders aangebracht die voldoende ruimte *kunnen* geven voor initiatieven van de lokale overheid, en een goede invulling hiervan kan leiden tot een optimaal resultaat. Deze invulling van de beleidskaders kan nogal verschillen, en dat is dan ook het uitgangspunt van dit onderzoek. De centrale vraag luidt dan ook: *In hoeverre heeft de lokale overheid invloed op het ondernemers- en investeringsklimaat van de gemeente?* In het vervolg van dit rapport zal de achterliggende theorie en de verkregen data uit de interviews leiden tot een conclusie die geldt voor de onderzochte gemeenten Hardenberg, Ommen en Nijmegen.

De handelingsruimte, de flexibiliteit van het beleid, het gedoogbeleid en de regelgeving zijn hierbij centrale begrippen die als een rode draad door het rapport zullen lopen. In een netwerksituatie moet de overheid juist uitgaan van haar kwaliteiten, maar moet zij ook de kwaliteiten van de marktpartijen

¹⁸ www.grenzeloos.org/artikel

erkennen. Alle betrokken partijen hebben doelen die zij nastreven, maar zijn tegelijkertijd ook afhankelijk van elkaar. Daarom is het ook essentieel om de specifieke rol serieus te nemen. Bovendien heeft de overheid een bijzondere positie omdat zij democratisch gelegitimeerd zijn en zich kunnen beroepen op het algemeen belang. Daarnaast beschikt zij over bijzondere wettelijke machtsmiddelen, zoals regelgeving en vergunningverlening.¹⁹ Maar hoe wordt deze positie ingevuld? En hoe heeft dit zijn uitwerking op het vestigingsklimaat voor ondernemers? In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de veranderingen die hebben plaatsgevonden met betrekking tot het ruimtelijk orderingsbeleid. In chronologische volgorde worden de veranderingen met betrekking tot de handelingsruimte die vanuit het Rijk zijn opgelegd aan de gemeente beschreven.

¹⁹ De Baas, 1995: 227-229

3 Het Ruimtelijk Ordeningsbeleid van het Rijk in de loop der jaren

Dit hoofdstuk heeft als doel een overzicht te geven van het ruimtelijk ordeningsbeleid van de Rijksoverheid om een beeld te krijgen van de mogelijkheden en de beperkingen die gemeenten hadden in de loop der tijd. Met deze gegevens kan de vergelijking tussen de gemeenten Ommen, Hardenberg en Nijmegen beter begrepen worden.

3.1 Voorwaarden voor het handelen van de gemeente

In het rapport 'Het Nederlandse ondernemingsklimaat in cijfers 2006'²⁰ komt naar voren dat het functioneren van de overheid een zeer belangrijk aspect is voor de economische ontwikkeling en een positieve uitwerking heeft op het investerings- en ondernemersklimaat van een gemeente. Bovendien kan de lokale overheid zorg dragen voor alle randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor het economische functioneren. Deze randvoorwaarden kunnen op allerlei manieren worden vormgegeven.

De factor ondernemerschap heeft natuurlijk een cruciale functie in het economische groeiproces, maar Nederland scoort ten opzichte van andere landen matig. De verschillen in Nederland lopen uiteen, maar gemiddeld genomen is Nederland in de achterhoede te vinden.²¹ Maar krijgen Nederlandse (startende) ondernemers genoeg kansen en mogelijkheden om zich te ontwikkelen? Is er voldoende marktwerking mogelijk? Zijn er niet te veel barrières die voor een remming op de economie zorgen? In het vervolg moet naar voren komen of de onderzochte gemeenten Ommen, Hardenberg en Nijmegen verschillen qua mogelijkheden en beperkingen.

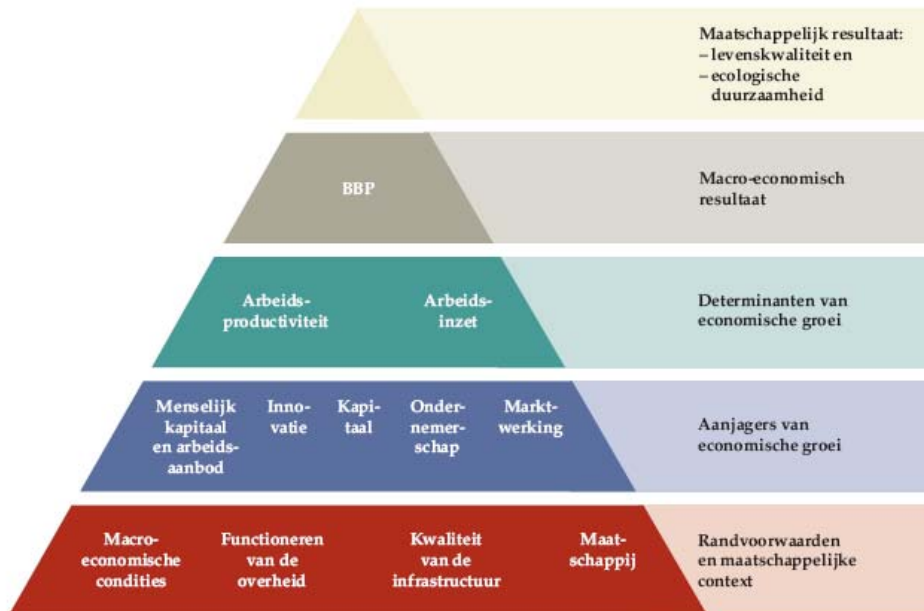
In dit rapport moeten de micro-economische factoren naar voren komen die regiospecifiek kunnen verschillen, maar daarbij is het goed om van de macro-economische aspecten op de hoogte te zijn. Het functioneren van de overheid op Rijksniveau moet naar behoren zijn wil de lokale overheid goed kunnen functioneren. De beleidskaders moeten duidelijk zijn, de verschillen liggen bij de invulling hiervan. Vanuit de theorie is het interessant om in te gaan op de omgang met de regelgeving van de verschillende gemeenten in combinatie met het handelen dat hieruit voortvloeit.

In het rapport van het CBS uit 2006 is een conceptueel model opgenomen van economische groei waarbij er een piramide is weergegeven. De verschillende lagen hebben op eigen wijze invloed op de economische groei, maar de

²⁰ CBS, 2006

²¹ CBS, 2006: 23-24

onderliggende laag heeft invloed op alle bovenliggende lagen. In het figuur is te zien dat *het functioneren van de overheid* zich in de onderste laag bevindt, dus kan geconcludeerd worden dat het van groot belang is dat de (lokale) overheid goed functioneert.



Figuur 3: Een conceptueel model van economische groei

In de onderste laag bevinden zich de randvoorwaarden en de maatschappelijke context, waarin het functioneren van de overheid ook een rol speelt. Het functioneren van de overheid zou omschreven moeten worden als *good governance*, gelet op de betrouwbaarheid van de overheid en de efficiency waarmee de overheid te werk gaat. Daarbij gaat het om de invloed die regels hebben op het functioneren van ondernemingen. De overheid geeft dus (indirect) vorm aan de handelingen van een onderneming, waarbij de (lokale) overheid dynamisch en voorwaardescheppend zou moeten zijn om de gewenste situatie te bereiken. Bij een goed investerings- en ondernemersklimaat klinkt het functioneren van de overheid in alle lagen door.

3.2 Het functioneren van de overheid

De overheid moet representatief zijn voor de door haar vertegenwoordigde bevolking. De belangen rondom de ruimtelijke ordening en het economische functioneren van een gemeente of een regio worden behartigd door de overheid, waarbij de volksvertegenwoordigers de belangen van het volk zo goed mogelijk nastreven. Maar met name de lokale overheid heeft te maken met beperkingen opgelegd door hogere overheden, zoals de Provincie en het Rijk. Het

bestemmingsplan staat als ruimtelijk planningsinstrument centraal. In de loop der jaren is er een trend ontstaan waarbij er steeds meer in een overlegstructuur plaatsvindt waarbij bestuurssamenwerking en samenwerking tussen overheid en markt toeneemt. Het primaat van de overheid behoort daarbij tot de verleden tijd, omdat ondernemers steeds meer handelingsruimte krijgen en deze ook zo optimaal mogelijk willen benutten. Er is ook steeds meer sprake van aanwezige kennis in het bedrijfsleven op het gebied van de Ruimtelijke Ordening, er wordt veel meer in samenwerking gehandeld, wat veel tijd en kosten kan besparen. In de loop der tijd zijn de Nota's Ruimtelijke Ordening aangepast aan de tijdsgeest, en problemen in voorgaande Nota's zijn steeds meer beschreven om uiteindelijk te komen tot de meest geschikte oplossingsmethode. Dit verbeteringsproces zal altijd plaats blijven vinden om in te springen op de ontwikkelingen in de tijd en de ruimte. In de volgende paragrafen wordt in vogelvlucht omschreven hoe de planningstheorie zich heeft ontwikkeld.

3.3 Planningstheorie tot de jaren '80

In eerste instantie zou het bestemmingsplan een passieve houding van de overheid teweeg brengen, maar de gemeenten hebben zich lange tijd actief opgesteld ten aanzien van het ruimtelijke beleid. De gemeenten namen vaak de rol als ontwikkelaar op zich, mede door een sterke grondpositie. Tot in de jaren '80 zijn de verschillende overheden het vaak eens kunnen worden over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en de aanpak hiervan.²² Er waren veel mogelijkheden tot actief grondbeleid, maar in de loop der jaren is er een passieve toelatingsplanologie ontstaan. Ontwikkelingsplanologie houdt in dat de overheid zich beperkt tot het onmogelijk maken van ongewenste ontwikkelingen door bepaalde zaken te verbieden.²³ In de jaren '90 (tijdens de uitvoering van het VINEX-beleid) werd het te voeren actieve grondbeleid als problematisch ervaren. De inperking van de handelingsruimte wordt gezien als belemmering voor de economische groei.

3.4 Planningstheorie in de jaren '90

De marktpartijen werden steeds sterker in hun onderhandelingspositie. Hierdoor werden de prijzen hoger, en ontstond er interactieve beleidsontwikkeling. De beheersbaarheid van het gehele proces werd minder, en bovendien namen de risico's toe voor het voeren van grondbeleid. De opbrengsten van gronden werden sterk marktafhankelijk. Bovendien werden subsidies voor eventuele tekorten niet meer afgedekt door de overheid omdat deze gedecentraliseerd of afgeschaft werden. Op deze manier kwam er minder centrale sturing, zodat

²² Korthals Altes, 2000

²³ Korthals Altes, 1998

gewenste ontwikkelingen niet van bovenaf gestuurd konden worden. Er ontstond een onderhandelingsplanologie.

Er zou meer gepleit moeten worden voor een meer open benadering waarbij ruimte overgelaten wordt voor initiatieven van onderop. Bovendien zou het verstandig zijn om het Ruimtelijk Rijksbeleid vaker aan te passen aan de ontwikkelingen. De rol van gemeenten en regio's zou sterker moeten worden. Wanneer de lokale overheid het voor het zeggen heeft kan het ook veel beter inspelen op de specifieke situatie. Op deze manier is er ook meer motivatie bij de ondernemers om volgens 'het boekje' te handelen omdat de situatie beter kan worden vormgegeven als er ingespeeld kan worden op regiospecifieke gebeurtenissen.

3.5 Netwerkplanologie

Doordat de onderhandelingsplanologie in opkomst kwam, was er steeds meer sprake van een netwerkplanologie, met complexe besluitvorming tot gevolg. Een netwerk in deze context houdt in: *veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspel.*²⁴ Een effectief verloop van de ruimtelijke inrichting en een goede doorwerking van het ruimtelijk beleid in de huidige beleidspraktijk is mogelijk door de netwerkplanologie.

In een netwerk zouden geen monopolyposities mogen ontstaan, maar de verschillende partijen zijn wel afhankelijk van elkaar om de doelen te bereiken. Maar elke actor is wel in staat om zijn eigen gedrag te bepalen. Dit komt mede door het feit dat de betrokken partijen over steeds meer specifieke kennis beschikken.²⁵ Dit is het verschil met een markt, waarbij partijen niet onderling afhankelijk zijn. Door specialisatie is men afhankelijk van elkaar.

In een netwerk kunnen actoren invloed op elkaar uitoefenen, waarbij samenwerking en conflict elkaar kunnen opvolgen. De actor is op zoek naar een manier waarbij zaken een meerwaarde opleveren zonder dat het extra kosten met zich meebrengt. Het kan gaan om wederzijdse aanpassing, gezamenlijke besluitvorming en gedelegeerde besluitvorming. Het verschil zit in de manier waarop de partijen met elkaar omgaan, en in het laatste geval wordt er een gezamenlijk orgaan opgericht die deelneemt aan het beleid.

²⁴ Teisman, 1992

²⁵ De Baas, 1995: 251

3.6 Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

Het hierboven beschreven Ruimtelijk Economische Beleid is een belangrijk onderdeel van het ruimtelijke beleid dat in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening verder is uitgewerkt. In de Vijfde Nota komen drie belangrijke doelstellingen ²⁶ naar voren, namelijk:

- Optimale kwaliteit van de leefomgeving
- Een goede bestemming van de schaarse grond
- Een zo groot mogelijke zeggenschap van de burger over datgene wat op de grond gebouwd mag worden

Deze drie doelstellingen kaderen in feite de handelingsruimte van de betrokken partijen in. Maar tegelijkertijd is deze ruimte heel erg ‘breed’ geformuleerd. Bovendien kunnen de begrippen op vele manieren worden geïnterpreteerd. Want wat voor de ene partij een optimale kwaliteit van de leefomgeving betekent, kan het voor de andere partij totaal niet gelden. Maar duidelijk is wel dat de formulering inhoudt dat er veel mogelijk is met betrekking tot het Ruimtelijke Orderingsbeleid.

3.6.1 Ruimte maken, ruimte delen

In de Vijfde Nota RO wordt onderscheid gemaakt tussen rode en groene contouren. Om alle bebouwing in Nederland wordt een lijn getrokken, de rode contour, waarbinnen de bebouwing zich moet bevinden. Hierin bevindt zich de bestaande bouw en de toekomstig te bebouwen ruimte. De natuurgebieden worden door groene contouren omgeven. Binnen de rode contouren moet er voorzien worden in de behoefte naar wonen en werken. In dit onderzoek is de vraag naar bedrijventerreinen van belang. In sommige gevallen kan er van de contouren worden afgezien, maar dan moet er wel een compensatieregeling plaatsvinden. Aanpassing kan alleen plaatsvinden volgens de systematiek overgenomen van de Sociaal-Economische Raad (SER), de zogenaamde SER-ladder, die hieronder wordt weergegeven.

1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheid om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
3. Indien het voorgaande onvoldoende mogelijkheden biedt, is de optie van uitbreiding aan de orde. ²⁷

²⁶ Vijfde Nota RO, 2001

²⁷ Vijfde Nota RO, 2001

Om zorgvuldig om te gaan met de ruimte zijn er in de Vijfde Nota *interventiestrategieën* opgezet om zoveel mogelijk binnen de rode contouren te kunnen blijven. Het gaat om transformatie, intensiveren en combineren. Wanneer een gebied niet meer voldoet aan de huidige eisen kan het aangepast worden (transformatie). Bij intensiveren gaat het erom de ruimte zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Voor de laatste strategie geldt dat ruimte gecombineerd moet worden door meerdere functies, wat ook weer een besparing tot gevolg heeft. Het gaat erom de druk op de ruimte te verlichten, maar er zal altijd vraag zijn naar nieuwe ruimte. De aanleg van nieuwe bedrijventerreinen is noodzakelijk, maar van de bestaande ruimte moet optimaal gebruik worden gemaakt.

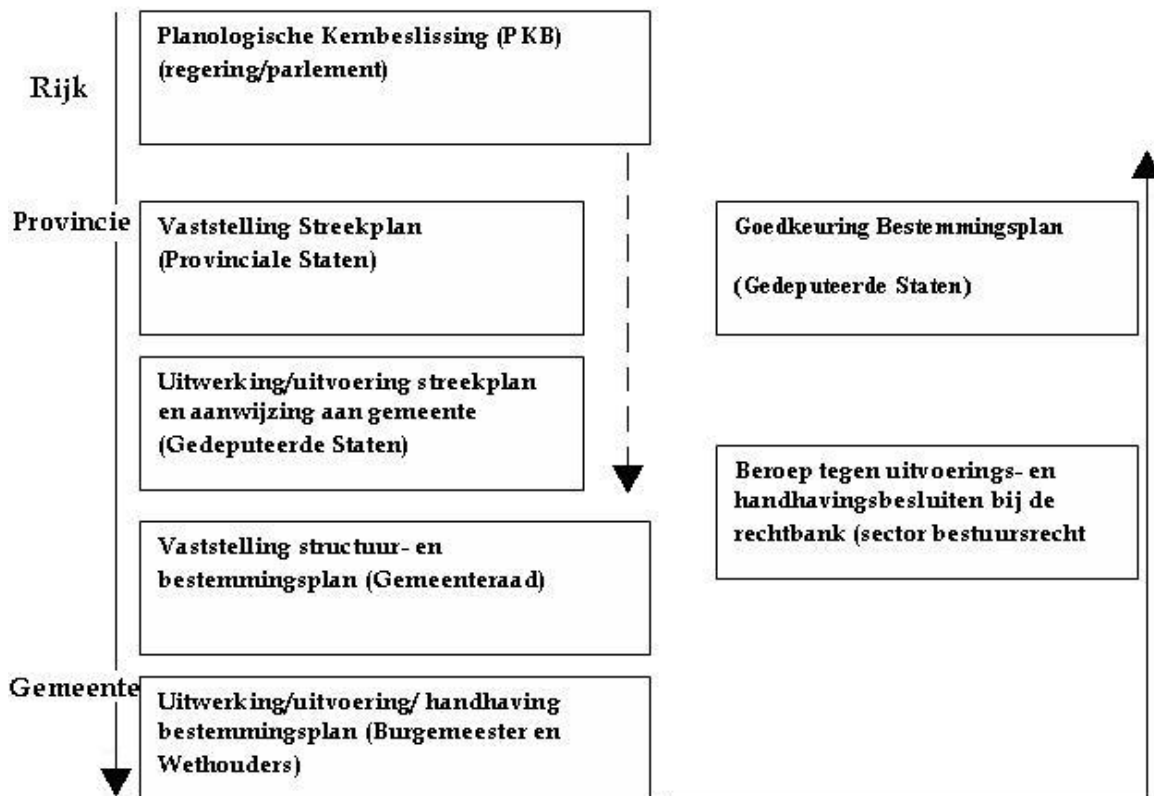
Het verschil met deze voorwaarden en de drie belangrijke doelstellingen in de Vijfde Nota zit in het feit dat er minder handelingsruimte wordt gecreëerd. Het is een omschrijving van de beperkingen die het gebruik van de ruimte inhoudt. Maar desondanks zorgen deze voorwaarden niet enkel voor beperkingen. Ondernemers weten waar ze aan toe zijn en kunnen hun wensen en eisen aanpassen aan de mogelijkheden. Het is juist een omschrijving van de mogelijkheden binnen de handelingsruimte, wat voor duidelijkheid zorgt. Ondernemers stellen duidelijkheid door de regel op prijs. Op deze manier kunnen de regels in praktijk worden gebracht.

3.7 Instrumenten voor ruimtelijk beleid

Om ruimtelijk beleid goed uit te voeren moet er niet alleen sprake zijn van een beleid van bovenaf opgelegd, maar door een constante samenspraak tussen de verschillende overheden en de private partijen moet het beleid op de juiste manier in uitvoering worden gebracht. Hiervoor zijn instrumenten nodig die mogelijkheden en beperkingen met zich meebrengen. In Nederland moet er sprake zijn van *doorwerking* van het ruimtelijke beleid op de verschillende niveaus.²⁸ Dit houdt in dat het ruimtelijke beleid van een hoger overheidsniveau moet doorwerken op een lager niveau.²⁹ In onderstaand figuur is het ruimtelijk beleid van de verschillende afdelingen in schema gezet. Hierin is duidelijk te zien dat de pijlen zowel in de richting van hoog naar laag (top-down), als van laag naar hoog (bottom-up) gaan. Dit verklaart het gegeven dat er wel degelijk doorwerking plaatsvindt. De verschillende begrippen in het schema zullen kort de revue passeren.

²⁸ Van Zundert, 1999

²⁹ Mastop, 1995



Figuur 5: Cyclus bevoegdheden (Bron: Van Zundert, 1999)

In de Planologische kernbeslissing (PKB) staat beschreven wat de nationale ruimtelijke plannen zijn, waarin structuurschetsen, -schema's en concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen. In eerste instantie is de PKB niet bindend, maar het dient wel nagestreefd te worden. Toch kunnen onderdelen van een PKB wel bindend worden verklaard wanneer het gaat om een concrete beleidsbeslissing. Dit perkt de handelingsruimte behoorlijk in, maar hier tegenover staat de duidelijkheid over de handelingsruimte. Het is aan het lokale bestuur waar het gedooggebied ligt, waarbij uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

Een streekplan kan op Provinciaal niveau worden vastgesteld. Toekomstige ontwikkelingen worden in hoofdlijnen weergegeven. Een streekplan is een soort van samensmelting van het Rijksbeleid en het gemeentelijke beleid waarbij de provincie haar eigen beleid en accenten toevoegt. Een streekplan gaat niet in op de details, maar het gemeentelijke beleid moet wel degelijk rekening houden met het streekplan. Een bestemmingsplan moet bijvoorbeeld door de provincie worden goedgekeurd.

Het structuurplan kan op gemeentelijk niveau worden vastgesteld. In dit plan worden de gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen aangegeven. Het gaat in eerste instantie om een indicatie, want op grond van een structuurplan worden ontwikkelingen niet gerealiseerd. Maar in de loop der tijd is het wel mogelijk gemaakt om concrete beleidsbeslissingen in het plan op te nemen die wel in acht moeten worden genomen.

Op lokaal niveau is er nog het bestemmingsplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit beleidsstuk wordt aan de burgers als dwingend opgelegd. Het bestemmingsplan heeft meerdere functies: ³⁰

- Planningsfunctie: Beschrijving van de visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling
- Sturingsfunctie: Het sturen van het gewenste ruimtegebruik door de (lokale) overheid
- Democratische functie: Toekenning van bevoegdheden met betrekking tot het vastleggen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling aan de gemeenteraad, wat de lokale democratie versterkt
- Rechtsbeschermingsfunctie: De procedures die zijn vastgelegd in de Wet Ruimtelijke Ordening dienen de belangen en rechten van de betrokkenen

Bij de ontwikkeling en vastlegging van het bestemmingsplan moet de gemeente rekening houden met de PKB's en de streekplannen. Daar bovenop is de gemeente verplicht om voor al haar gronden buiten de bebouwde kom elke 10 jaar een herziening te maken. Voor grondgebied binnen de bebouwde kom is zij hier niet toe verplicht. ³¹ Het is aan de gemeente hoe het bestemmingsplan wordt vormgegeven. Het kan een zekere globale inhoud krijgen, waarbij verschillende mogelijkheden nog open liggen om de flexibiliteit te waarborgen. Bovendien is het mogelijk het plan te wijzigen. Daarnaast is er nog sprake van een vrijstellingsbevoegheid rondom artikel 19 WRO.

Het is aan een gemeente om een bestemmingsplan te maken, omdat er mogelijkheden moeten bestaan voor creativiteit van (met name) ondernemers, maar ongecontroleerde en ongewenste ontwikkelingen moeten eveneens uitgesloten worden. Het is een uitdaging voor de gemeente om hier zo goed mogelijk mee om te gaan om het de burgers, in dit geval de ondernemers, naar wens te maken.

In navolging van de wensen van ondernemers kunnen vergunningen aan ondernemers worden verleend die passen binnen het bestemmingsplan. Maar

³⁰ www.bestemmingsplan.nl

³¹ www.kvk.nl/artikel39479

het is duidelijk dat deze mogelijkheden binnen de drie onderzochte gemeenten verschillen van elkaar. Door de verschillen in de mogelijkheden die het streekplan aangeeft, zullen bestemmingplannen ook afwijken. Dit houdt in dat er bij voorbaat verschillen in kansen en mogelijkheden tussen verschillende gemeenten liggen. Daarnaast zijn er nog andere factoren die in acht moeten worden genomen bij dit vergelijkende onderzoek tussen de gemeenten Ommen, Hardenberg en Nijmegen. In hoofdstuk 4 worden de kerngegevens van de onderzochte gemeenten beschreven, waardoor er een goed beeld ontstaat van de essentiële verschillen tussen deze gemeenten.

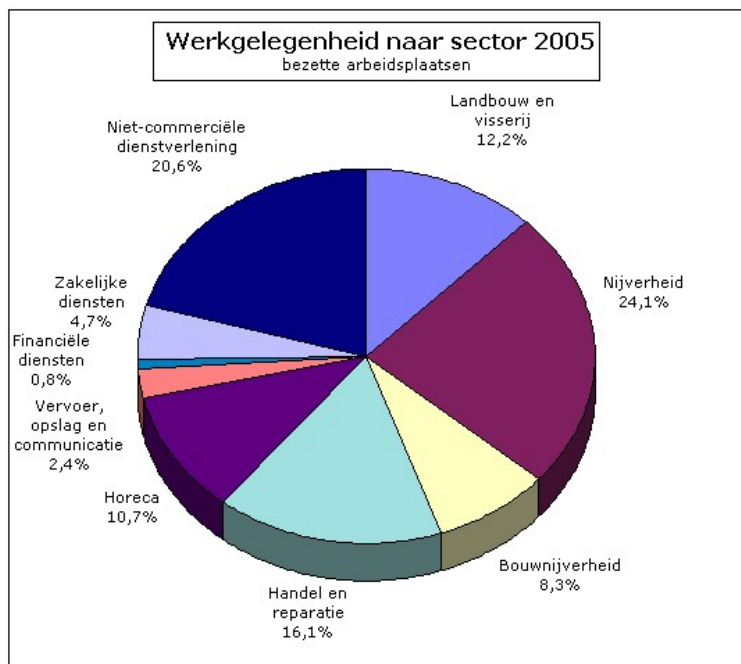
4 Ommen, Hardenberg en Nijmegen: kerngegevens vergeleken

Het is duidelijk dat de vergeleken gemeenten van elkaar verschillen op meerdere punten. Zo zijn de onderzochte gemeenten van verschillende grootte, wat beperkingen en mogelijkheden met zich mee kan brengen. In het kader van het onderzoek is het van belang om een overzicht te hebben van de situatie van de verschillende gemeenten. In dit hoofdstuk komt naar voren wat de specifieke kenmerken zijn van de gemeenten en waar de verschillen liggen. Dit hoofdstuk behandelt de verschillende onderdelen van de kerngegevens van de betreffende gemeenten. Bovendien worden de verschillen verklaard naar aanleiding van de cijfers, tabellen en diagrammen. Voor het onderzoek is het van belang dat de kerngegevens overzichtelijk zijn omdat deze invloed kunnen hebben op de uitkomst van het onderzoek.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de situatie is het relevant te weten hoe de werkgelegenheid is verdeeld over de sectoren en hoe de werkgelegenheid zich ontwikkelt in de loop der jaren. Dit kan verklarend zijn voor de mogelijkheden en beperkingen waarmee een gemeente te maken heeft tijdens de beleidsvorming en -uitvoering. De economische mogelijkheden en beperkingen hebben invloed op het vestigingsbeleid van een gemeente.

4.1 Kerngegevens gemeente Ommen

De gemeente Ommen is na de gemeentelijke herindelingen in 2001 zelfstandig gebleven. De gemeente telt bijna 17.000 inwoners. De beroepsbevolking van Ommen bestaat uit 8.617 personen in 2005, met een werkloosheidspercentage van 2,8 %. Dit is beduidend lager dan de gemeente Hardenberg. In onderstaande figuren is te zien hoe de werkgelegenheid is verdeeld over de verschillende sectoren en hoe de werkzaamheden in verhouding staan tot de provincie Overijssel.



Figuur 6a: Werkgelegenheid naar sector gemeente Ommen

Omschrijving van de sectoren	absoluut	in %	Overijssel
Landbouw en visserij	1055	12,2	5,5
Nijverheid	2079	24,1	17,3
Bouwnijverheid	717	8,3	7,6
Handel en reparatie	1385	16,1	18,3
Horeca	920	10,7	4,2
Vervoer, opslag en communicatie	209	2,4	5,2
Financiële diensten	70	0,8	2,2
Zakelijke diensten	408	4,7	10,0
Niet-commerciële dienstverlening	1774	20,6	29,8
TOTAAL	8617	100,0	100,0
TOTAAL AANTAL VESTIGINGEN	1199		58720

Figuur 6b: Cijfers werkgelegenheid naar sector

De gemeente Ommen verschilt in verhouding tot de gemeente Hardenberg meer met betrekking tot de provincie Overijssel als het gaat om de werkverdeling over de sectoren. De verschillen zijn vooral te zien in de sectoren van de landbouw en visserij, de nijverheid, de horeca en de niet-commerciële dienstverlening.

In tegenstelling tot de gemeente Hardenberg waar in 2003 een toename van de werkgelegenheid heeft plaatsgevonden, heeft in Ommen het tegenovergestelde plaatsgevonden. In Ommen is 2003 juist een minder jaar qua werkgelegenheid. De gemiddelde groei tussen 2001 en 2005 is overigens wel dezelfde als die van de provincie Overijssel.



Figuur 7a: Ontwikkeling werkgelegenheid gemeente Ommen

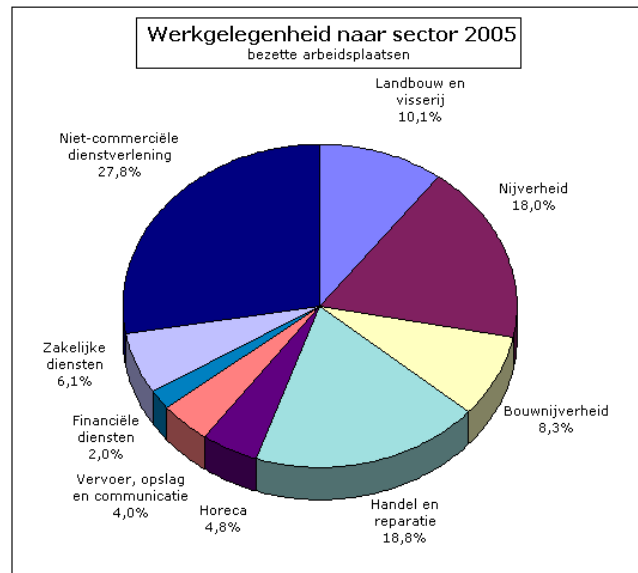
Jaarlijkse groei werkgelegenheid	Absoluut	in %	Overijssel
2001	8570		
2002	8713	1,7	1,2
2003	8057	-7,5	0,7
2004	8641	7,2	-1,2
2005	8617	-0,3	-0,3
Gemiddelde groei 2001-2005		0,1	0,1

Bron: BIRO, bewerking provincie Overijssel RWBB

Figuur 7b: Cijfers ontwikkeling werkgelegenheid gemeente Ommen

4.2 Kerngegevens gemeente Hardenberg

De huidige gemeente Hardenberg is een gemeente die na de gemeentelijke herindeling van 2001 bestaat uit de samengevoegde gemeenten Avereest, Gramsbergen en Hardenberg. Voor de herindeling in het jaar 2000 had Hardenberg 35.028 inwoners. Momenteel heeft de gemeente Hardenberg bijna 58.000 inwoners.³² De beroepsbevolking bestaat uit ongeveer 25.800 mensen, terwijl de werkloosheid binnen de gemeente 4 % bedraagt. In onderstaande figuren is te zien hoe de werkgelegenheid is verdeeld over de verschillende sectoren en hoe de werkzaamheden in verhouding staan tot de provincie Overijssel.



Figuur 8a: Werkgelegenheid naar sector 2005 gemeente Hardenberg

Omschrijving van de sectoren	absoluut	in %	Overijssel
Landbouw en visserij	2.211	10,1	5,5
Nijverheid	3.928	18,0	17,3
Bouwnijverheid	1.811	8,3	7,6
Handel en reparatie	4.104	18,8	18,3
Horeca	1.043	4,8	4,2
Vervoer, opslag en communicatie	864	4,0	5,2
Financiële diensten	446	2,0	2,2
Zakelijke diensten	1.329	6,1	10,0
Niet-commerciële dienstverlening	6.067	27,8	29,8
TOTAAL	21.803	100,0	100,0
TOTAAL AANTAL VESTIGINGEN	3.239		58.720

Figuur 8b: Cijfers werkgelegenheid naar sector gemeente Hardenberg

³² www.hardenberg.nl

Hardenberg verschilt niet zoveel van de provincie Overijssel als het gaat om de werkverdeling over de sectoren. Opvallende verschillen zitten in het percentage werkzaam in de landbouw en de visserij en de zakelijke diensten. In de ontwikkeling van de werkgelegenheid is te zien dat er in 2003 een piek was in de werkgelegenheid, terwijl dit in de daaropvolgende jaren weer afnam. In verhouding tot de provincie is te zien dat de ontwikkelingen in Hardenberg gevoeliger zijn voor veranderingen dan in de provincie. In de periode voor 2003 steeg de werkgelegenheid procentueel sterker, terwijl de daling zich na 2003 ook sterker heeft ingezet in verhouding tot de provincie Overijssel.



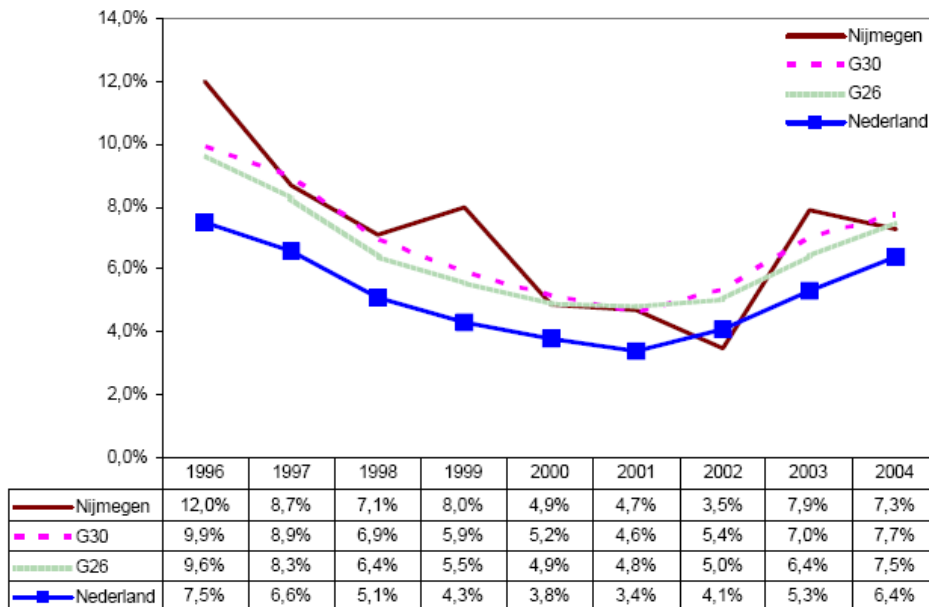
Figuur 9a: Ontwikkeling werkgelegenheid Gemeente Hardenberg

Jaarlijkse groei werkgelegenheid	Absoluut	in %	Overijssel
2001	21.286		
2002	21.975	3,2	1,2
2003	23.111	5,2	0,7
2004	22.134	-4,2	-1,2
2005	21.803	-1,5	-0,3
Gemiddelde groei 2001-2005		0,6	0,1

Figuur 9b: Cijfers ontwikkeling werkgelegenheid Gemeente Hardenberg

4.3 Kerngegevens gemeente Nijmegen

De gemeente Nijmegen heeft ongeveer 159.556 inwoners. De beroepsbevolking bestaat uit ongeveer 77.000 mensen, waarvan er ongeveer 71.000 werkzaam zijn. Dit houdt in dat er rond de 6000 werklozen zijn in Nijmegen, wat een percentage is van 7,3 %. (Van de beroepsbevolking (definitie CBS 1991) worden personen die ten minste twaalf uur per week werken tot de "werkzame beroepsbevolking" gerekend . Tot de "werkloze beroepsbevolking" worden personen gerekend die niet of minder dan twaalf uur per week werken.) In verhouding tot de grote steden en Nederland behoort Nijmegen tot de steden met een hoog werkloosheidspercentage. Maar in de loop der jaren is het werkloosheidspercentage langzaam gaan dalen, met enkele schommelingen daartussen.



Figuur 10: Ontwikkeling werkloze beroepsbevolking Nijmegen, G26 en G30

Er zijn een aantal belangrijke zaken te melden die waarde hebben voor dit onderzoek. In Nijmegen is een zeer sterke groei waarneembaar van het aantal werkenden onder de bevolking, als gevolg van de sterke groei van de werkgelegenheid. De samenstelling van de Nijmeegse beroepsbevolking is opvallend. Het zeer hoge opleidingsniveau, de sterke gerichtheid op de overheid, het onderwijs en de gezondheidszorg zijn eveneens kenmerkend voor de gemeente. Daarnaast is het aandeel deeltijdbanen hoog. Bovendien is de 'beroepenstructuur' opvallend. In het lage én hoge segment zijn er veel banen, terwijl het middensegment in verhouding tot andere steden zeer laag scoort.³³

³³ Gemeente Nijmegen, 2005: 35

Ondanks de afname van de werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening zijn er een aantal positieve ontwikkelingen in de stad die ervoor zorgen dat Nijmegen de negende positie inneemt ten opzichte van de 25 grootste gemeenten van Nederland. In de gezondheidszorg groeit het aantal banen sterk, bovendien zijn er gunstige ontwikkelingen waar te nemen in de lokale industrie, waardoor het beeld van Nijmegen redelijk gunstig is. Door een ontwikkeling waarbij Nijmegen zich richt op specifieke kwaliteiten (gezondheidszorg) wordt verwacht dat het aantal banen in verhouding tot Nederland sterker zal groeien.

	2001	2002	2003	2004	2005	% groei	Absolute Groei
Landbouw	480	440	440	450	400	-17 %	-80
Industrie en nutsbedrijven	15090	13950	13630	13030	13050	-14 %	-2040
Bouw	3700	3580	3450	3390	3160	-15 %	-540
Groothandel	4950	4790	4880	4870	4890	-1 %	-60
Detailhandel	7880	7960	7960	7730	7510	-5 %	-370
Horeca	3650	3640	3780	3740	3780	4 %	130
Vervoer	4560	4260	4200	4300	4330	-5 %	-230
Zakelijke en Fin. Diensten	12380	12260	11930	11380	11730	-5 %	-650
Overheid	4860	5020	4860	4700	4790	-1 %	-70
Onderwijs	11150	10370	10810	11060	11180	0 %	30
Gezondheidszorg	20620	22930	23750	24330	24310	18 %	3690
Overige dienstverlening	3430	3600	3690	3620	3530	3 %	100
	92750	92800	93370	92580	92650	0 %	-100

Figuur 11: Ontwikkeling werkgelegenheid Nijmegen naar bedrijfsactiviteit, alle banen 2001 -2005

4.4 Vergelijking kerngegevens

Uit de gegevens van hoofdstuk 4 kan men concluderen dat er in de werkgelegenheid naar sector in de verschillende gemeenten duidelijke verschillen waar te nemen zijn. Zo is de landbouw in de Overijsselse gemeenten nog steeds sterk vertegenwoordigd in tegenstelling tot de gemeente Nijmegen. Daarnaast is het aandeel van het aantal werkenden in de horeca in de gemeente Ommen beduidend hoger dan in de gemeenten Hardenberg en Nijmegen. De werkgelegenheidsstructuren in de drie gemeenten verschillen op veel onderdelen van elkaar.

In de werkgelegenheidsontwikkeling is het opvallend dat het jaar 2003 alleen voor Ommen een negatieve tendens waar te nemen is, terwijl Hardenberg en Nijmegen juist een piek vertoont. Maar overal is de werkgelegenheid relatief stabiel te noemen. Ten opzichte van het vestigingsklimaat van een gemeente kan de werkgelegenheidsstructuur invloed hebben op de vestigingskeuze van bedrijven. Wanneer er in een gemeente sprake is van een duidelijke vertegenwoordiging van een bepaalde sector kan het voor een bedrijf reden zijn om zich daar te vestigen. Maar het kan ook juist andersom werken, wanneer een bedrijf kiest om zich juist te vestigen in een gemeente waar de specifieke sector niet sterk vertegenwoordigd is. Want ziet men andere gerelateerde bedrijven als concurrent, of kan men juist profiteren van elkaar? Dat is de vraag die een ondernemer zichzelf zal stellen.

Zojuist is gebleken dat de werkgelegenheidsstructuren verschillen van elkaar. Dit zijn gegevens die min of meer vaststaan, en in de loop der tijd zullen veranderen. In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van de drie gemeenten ten aanzien van het streekplan, en welke invloed dit uit kan oefenen op het vestigingsklimaat van een gemeente.

4.5 De politiek en de ontwikkeling van projecten

De politiek heeft vaak meer invloed op de gang van zaken rondom ontwikkelingsprojecten dan wordt gedacht. Waar in een bepaalde ambtstermijn de ene partij pleit voor een bepaald project, kan bij een wisseling van het lokale bestuur weer compleet anders gedacht worden over het betreffende project. Waarschijnlijk gebeurt dit overal in Nederland en blijft het een machtsspel van de politiek, maar hiermee kunnen veel kansen verloren gaan en bovendien kost het de gemeente een vermogen om eerst plannen te maken voor projecten om ze vervolgens weer af te blazen. In de onderzochte gemeenten zijn er bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 schommelingen in het aantal zetels ontstaan door het stemgedrag van de burgers, maar in Ommen gebeurde wel iets heel opmerkelijks doordat vanuit het niets de Lokale Partij Ommen (LPO) in het

college kwam, wat zorgde voor enorm veel opschudding in de gemeente Ommen. In het overzicht van de zetelverdeling na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 is te zien wat er binnen de gemeenten is veranderd op het gebied van de politiek.

Hieronder een overzicht van de zetelverdeling bij de verkiezingen voor de gemeenteraad. Tussen haakjes het aantal zetels behaald in 2002.

Zetelverdeling na gemeenteraadsverkiezingen 2006 Ommen

- Lokale Partij Ommen (LPO) 5 zetels (0)
- CDA 5 zetels (7)
- ChristenUnie 2 zetels (3)
- PvdA 2 zetels (2)
- VVD 2 zetels (3)
- D66 1 zetel (2)
- Totaal: 17 zetels

Zetelverdeling na gemeenteraadsverkiezingen 2006 Hardenberg

- CDA 11 zetels (13)
- PvdA 8 zetels (7)
- ChristenUnie 6 zetels (6)
- VVD 3 zetels (4)
- OpKoers.Nu 1 zetel (-)
- GroenLinks 1 zetel (1)
- Onafhankelijke Partij Vechtstreek 1 zetel (-)
- Totaal: 31 zetels

Zetelverdeling na gemeenteraadsverkiezingen 2006 Nijmegen

- Partij van de Arbeid 11 zetels (8)
- Socialistische Partij 7 zetels (6)
- GroenLinks 6 zetels (9)
- CDA 5 zetels (5)
- VVD 4 zetels (4)
- D66 2 zetels (1)
- Stadspartij Nijmegen 1 zetel (3)
- VSP 1 zetel (2)
- Nijmegen Nu 1 zetel (1)
- Gewoon Nijmegen 1 zetel (0)
- Totaal: 39 zetels

Na een politieke wending blijkt vaak dat het gevoerde beleid, in het verleden vormgegeven door de grootste partijen, ter discussie wordt gesteld door het nieuwe bestuur of volledig wordt vervangen. Binnen een gemeente kunnen er bestuursveranderingen plaatsvinden, maar het ambtelijk apparaat blijft grotendeels intact. Dit zou ervoor moeten zorgen dat het beleid redelijk stabiel blijft, omdat het uitvoerende orgaan ook invloed kan uitoefenen op het geheel.

In het geval van de gemeente Ommen is er bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 sprake van een ingrijpende verandering op bestuurlijk niveau. Vanuit het niets heeft de LPO (Lokale Partij Ommen) 5 zetels weten te bemachtigen en is het hiermee de grootste partij van Ommen. Dit betekent dat het volk een verandering wilde, en dit zal ook zijn uitwerkingen hebben op de besluitvorming. Zo werkt de LPO het project De Drieslag vooralsnog tegen, door voor veel vertraging te zorgen. Dit plan was één van de hoofdpunten van het vorige bestuur.

In zowel Hardenberg als Nijmegen hebben geen indringende veranderingen op bestuurlijk niveau plaatsgevonden. Er zijn wel een aantal wisselingen van zetels geweest, en in Nijmegen is de PvdA wederom de grootste partij geworden. Maar verregaande gevolgen zal dit niet met zich meebrengen. Wat het handhavingsbeleid betreft wordt er niet van de koers afgeweken.

In hoofdstuk 8 worden de onderzoeksresultaten beschreven waarbij de verschillende partijen aan het woord zullen komen. Alles wat in dit rapport is beschreven zal in dit hoofdstuk weer aan bod komen, beschreven vanuit het perspectief van zowel de ondernemer als de lokale beleidsmaker en beleidsuitvoerder.

5 Ommen, Hardenberg, Nijmegen: Andere functies, andere mogelijkheden

In dit hoofdstuk zal uiteen gezet worden wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van de drie gemeenten ten aanzien van het streekplan. In paragraaf 5.3 worden conclusies getrokken ten aanzien van de verschillen tussen de drie gemeenten.

Om een goed vestigingsklimaat te creëren is het noodzakelijk dat er voldoende bedrijventerreinen beschikbaar zijn. Daarbij moet er goed worden ingeschat hoeveel vraag er is naar bedrijventerreinen. Een goede inschatting is noodzakelijk om een tekort of overschot te voorkomen. Maar het gaat zowel om een kwantitatieve als kwalitatieve analyse. Bij de berekeningsmethode van de behoefte voor de komende tien jaar gaat men uit van het uitgiftetempo van de afgelopen tien jaar. De verwachting is dan dat het aanbod gebaseerd op het uitgiftetempo van het afgelopen decennium voldoende zal zijn om aan de vraag te voldoen. Maar het is moeilijk om de economie voor een periode van 15 jaar te voorspellen. Een schatting tot het jaar 2010 is relatief goed te maken, maar om verder te analyseren tot het jaar 2020 wordt al een stuk complexer. Over de ruimtelijke vraag en de economische ontwikkeling zijn moeilijk uitspraken te doen.³⁴

Een trend die zich waarschijnlijk wel in zal gaan zetten is dat er minder kwantitatieve vraag zal zijn naar bedrijventerreinen dan in voorgaande jaren. Productieactiviteiten zullen afnemen door internationale ontwikkelingen. Bij de berekening van de verwachte vraag wordt rekening gehouden met een boven- en ondergrens. Dat wil zeggen dat er bij de ondergrens rekening wordt gehouden met een minder hoog uitgiftetempo.

Maar bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen gaat het niet alleen maar om nieuw te verwerven gronden. In de toekomst zal er meer aandacht moeten komen voor efficiënt ruimtegebruik, om te streven naar een zo optimale benutting van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. Gemeenten zullen hier in hun plannen aandacht aan moeten besteden. Maar doen gemeenten dit in voldoende mate? In het vervolg van dit onderzoek zal dit nog aan bod komen. De Provincies willen in ieder geval veel aandacht besteden aan herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, om dit zo veel mogelijk te bevorderen. Uit onderzoek blijkt dat door herstructurering ongeveer 5% van de uitbreidingsbehoefte aan bedrijventerreinen gedekt kan worden.

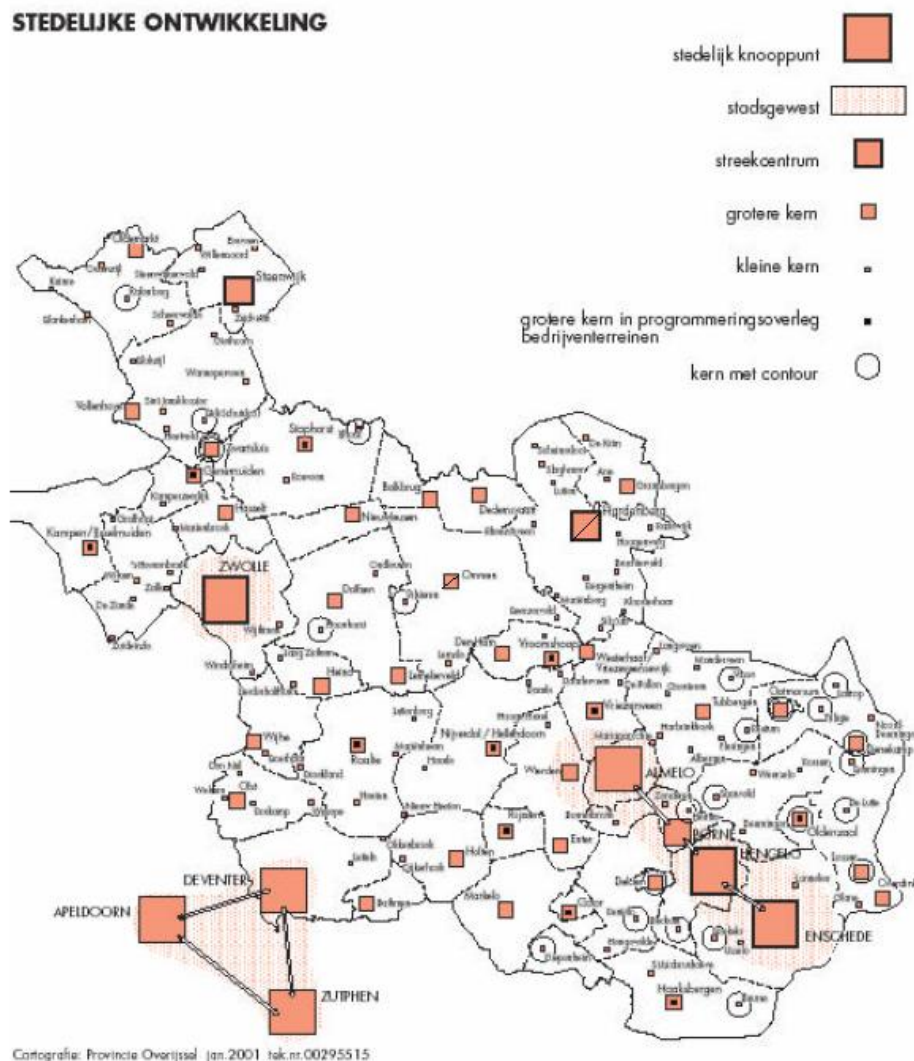
De aangewezen functies van de onderzochte gemeenten verschillen in het streekplan. Historisch is een gedeelte bepaald, maar er is ook sprake van een

³⁴ Streekplan Overijssel, 2005: 49-50

recente ontwikkeling in het geval van Hardenberg. Het is ook logisch dat er onderscheid is tussen de gemeenten, omdat ze verschillen qua ligging, grootte, bevolkingssamenstelling, etc.

5.1 Toegewezen functies onderzochte gemeenten

Doordat Hardenberg op vrij grote afstand van de stadsgewesten is gelegen heeft de gemeente een belangrijke functie voor het omgelegen gebied gekregen. De regionale positie van Hardenberg moet worden versterkt. Bovendien zijn er relaties met gebieden in Drenthe en Duitsland. De omgeving van Hardenberg is dunbevolkt en heeft een kwetsbare economische structuur.³⁵



Figuur 12: Stedelijke ontwikkeling provincie Overijssel

³⁵ Streekplan Overijssel, 2005: 30

Met behulp van de provincie kan de gunstige ontwikkeling van de afgelopen jaren worden doorgezet. Door meer mogelijkheden te bieden voor werkgelegenheid, voorzieningen en woonmogelijkheden kan er ook een regionale positie worden verworven. De randvoorwaarden worden geschept, de invulling hiervan wordt overgelaten aan het lokale beleid. Met de ontwikkeling van de kern Hardenberg wordt gestreefd naar een gunstig investeringsklimaat voor de omgeving. Voor de mogelijkheden wat betreft bedrijvigheid beslist Gedeputeerde Staten over de gang van zaken.

Voor Ommen gelden andere normen. In figuur 12 is te zien dat Ommen wordt geschaard onder *grotere kern*. Dit betekent dat er ook andere doelstellingen zijn geformuleerd voor deze gemeente. Met betrekking tot bedrijventerreinen houdt dit in dat de werkgelegenheidsfunctie moet worden versterkt, maar zonder aantasting van de positie van de stadsgewesten. De ontwikkelingsmogelijkheden worden gebaseerd op de potenties van verschillende omgevingsfactoren, zoals omvang, voorzieningenniveau, economische potenties, bereikbaarheid en mobiliteit. Op deze manier moet een afstemming worden gemaakt van de ontwikkelingen. Ommen heeft een lokale woon-, werk- en verzorgingsfunctie, wat in de verhouding tussen Ommen en Hardenberg ook duidelijk naar voren komt. De toegewezen mogelijkheden kunnen dus een behoorlijke stempel drukken op het te voeren beleid.

De toegewezen functie van Nijmegen verschilt behoorlijk van de twee andere onderzochte gemeenten. De stad heeft van oudsher een groot verzorgingsgebied, en sinds de komst van de KAN-regio (Knooppunt Arnhem-Nijmegen), inmiddels is deze veranderd in de naam Stadsregio Arnhem-Nijmegen, wordt Nijmegen gezien als onderdeel van een stedelijk netwerk. Bovendien profileert de Stadsregio zich als (inter)nationaal stedelijk netwerk. Met betrekking tot het beleid rond bedrijventerreinen wordt ingezet op geprofileerde bedrijventerreinen langs de snelwegen. Dit houdt in dat er ruimte moet zijn voor specialismen, kennis en technologie.³⁶

5.2 Kwaliteit: bewustwording van kansen en bedreigingen van de gemeenten

5.2.1 Gemeente Ommen

Ommen is van oudsher de 'Groene Hanzestad aan de Vecht' met een sterke recreatiesector. De recreatiesector heeft in Ommen altijd veel aandacht gekregen. Daarnaast moet er voldoende aandacht zijn voor bedrijvigheid in andere sectoren. Waar het gaat om bedrijvigheid is de behoefte aan kleinschalige

³⁶ Streekplan Gelderland, 2005: 84

bedrijfslocaties in de kernen Lemele en Beerzerveld ook meegenomen in het bedrijvigheidsplan van de gemeente. De vraag naar ruimte is vooral geconcentreerd in de kern Ommen. Het gaat hier om een relatief klein aantal hectares. (circa 2.5 ha per jaar). Het project De Drieslag zal voor een sterke impuls van de reeds aanwezige als wel de nieuw te ontwikkelen bedrijvigheid zorgen. Voor de bereikbaarheid van Ommen wordt veel aandacht besteed aan de realisatie van een omleiding van de N34 door Ommen.³⁷ Met het project De Drieslag wordt geprobeerd een inhaalslag te maken ten opzichte van de periode waarin de uitgifte van bedrijventerreinen heeft stilgelegen in Ommen. Door de positie waarin Ommen zich bevindt moet het alle kansen aangrijpen om zich economisch te ontwikkelen. Een gunstig vestigingsklimaat kan alleen maar ontstaan als aan de wensen van de ondernemers kan worden voldaan. Het is wel tekenend dat er een inhaalslag moet worden gemaakt, wat inhoudt dat er in het verleden te weinig aandacht is besteed aan de uitgifte van bedrijventerreinen.

De kleine kernen in de gemeente Ommen zijn ook zeer belangrijk voor de economische ontwikkeling van de gemeente. Er wordt weleens voorbij gegaan aan de kleine kernen omdat de 'grotere kern' alle aandacht krijgt, maar dat kan nu net een probleem veroorzaken. In het geval van Beerzerveld doen er zich problemen voor omdat hier zich bedrijven hebben gevestigd die van oudsher daar gevestigd zijn, maar die door groei uitbreidingswensen hebben.³⁸ Maar kan hier met betrekking tot het bestemmingsplan iets mee gedaan worden? Bovendien zijn er economische redenen aan te voeren waarom bedrijven zich niet zo makkelijk verplaatsen, omdat dit kapitaalvernietiging kan inhouden. Maar het is belangrijk voor dit onderzoek om na te gaan hoe met deze situatie wordt omgegaan binnen de gemeente.

Het blijft een constante strijd tussen het leefbaar houden van de omgeving, maar daarnaast moet de werkgelegenheid in stand worden gehouden, zo niet worden verbeterd. Ommen heeft genoeg kansen om zich op de kaart te zetten wat werkgelegenheid betreft, maar dan is een goede samenwerking noodzakelijk tussen de ondernemers en de overheid. In het vervolg komt deze samenwerking aan bod.

5.2.2 Gemeente Hardenberg

Hardenberg heeft onlangs een toekomstvisie voor de gemeente opgesteld. Er zijn een aantal scenario's geformuleerd, waarbij gekozen is voor het scenario 'Stevig'.³⁹ Hierin wordt een uitwerking gegeven van een zevental onderdelen,

³⁷ Kwaliteiten verbinden, 2005: 33

³⁸ Gemeente Ommen, 2003: 13

³⁹ Gemeente Hardenberg, 2004: 20-21

waarbij *economie* een belangrijk onderdeel is. In samenspraak met vele groepen, organisaties en burgers binnen de gemeente is de visie tot stand gekomen.

De kern Hardenberg heeft in het Streekplan Overijssel 2000+ de status van een kern met een streekfunctie. In een structuurplan wordt beschreven hoe het centrum van Hardenberg zich de komende 15 jaar zou moeten ontwikkelen. In de provinciale nota "Ontwikkelen en koesteren" wordt dit aangeduid als een "kern met stip". Het convenant stelt de gemeente in staat om zich in Noordoost-Overijssel te profileren als een regionaal centrum met een breed aanbod op het gebied van wonen, *werken* en winkelen. Prioriteit wordt gegeven aan projecten op het gebied van economische zaken, infrastructuur, centrumontwikkeling en cultuur.⁴⁰ Deze streekfunctie biedt vele mogelijkheden voor de huidige ontwikkeling van de gemeente. Om concrete invulling te geven aan de streekfunctie van Hardenberg zal de uitvoering van een aantal projecten centraal staan, waarbij veel aandacht zal zijn voor sociaal-economische structuurversterking.

De kern Hardenberg staat centraal voor de streekfunctie van Hardenberg. In de kern Hardenberg zijn de regionale voorzieningen te vinden als het theater, het ziekenhuis en het winkelaanbod. Daarnaast worden hier de meeste woningen gerealiseerd (de komende jaren ± 900) en vindt hier de *uitbreiding voor bedrijvigheid* plaats. In de kern Hardenberg ligt het zwaartepunt voor aantrekkelijke voorzieningen ter ondersteuning van wonen, werken en recreëren in Hardenberg. Wil de kern Hardenberg deze functie waar kunnen blijven maken en versterken, dan moet er een inhaalslag worden gemaakt met betrekking tot de herstructurering. Net als de gemeente Ommen duidt deze inhaalslag erop dat er geen goed vestigingsbeleid is gevoerd in het verleden.

In het onderzoek komt de bedrijvigheid naar voren, maar het is duidelijk dat de overige zaken zich in hetzelfde tempo moeten ontwikkelen om verbeteringen integraal toe te passen. Daarnaast is het natuurlijk van belang in hoeverre de bedrijventerreinen aandacht krijgen, waarbij de bedrijvigheid in de kleine kernen niet over het hoofd mag worden gezien. Hardenberg zet in op extra ruimte voor bedrijfshuisvesting, verbeteren van de infrastructuur en de bereikbaarheid van Hardenberg uit verschillende richtingen en, tenslotte, op andere zaken die Hardenberg een economische push geven. In het verlengde van de toekomstvisie staat nu de herziening van het bestemmingsplan buitengebied op de agenda. Daarbij gaat de gemeente uit van een ontwikkelingsplanologische benadering, met nadruk op ontwikkelingsgericht bestemmen.⁴¹

⁴⁰ www.persberichten.nl

⁴¹ Kwaliteiten verbinden, 2005: 33-34

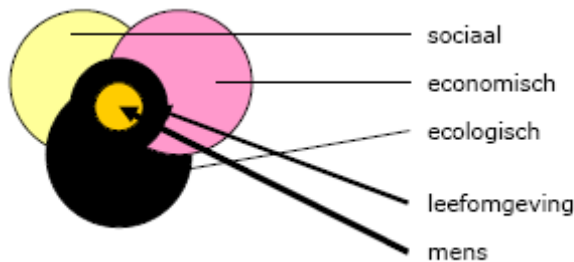
Bij het maken van een nieuw bestemmingsplan buitengebied wordt een differentiatie aangebracht tussen deelgebieden, elk met hun eigen *kwaliteiten*. Eén van de uitgangspunten die de gemeente hanteert ten aanzien van het werken aan leefbaarheid in het landelijk gebied, is het aanbrengen van een duidelijke 'gelaagdheid' tussen kernen, waardoor het mogelijk is keuzes te maken. Op deze manier kunnen er keuzes gemaakt worden met betrekking tot de aanwijzing van ruimte voor bedrijvigheid. In het bedrijvigheidsplan zijn de kernen Hardenberg, Dedemsvaart, Gramsbergen, Slagharen, Balkbrug en Bergentheim aangewezen als kernen waar uitbreiding van bedrijvigheid kan plaatsvinden op bedrijventerreinen. Hardenberg en Dedemsvaart vormen hierbij de belangrijkste kernen.

De filosofie van de gemeente Hardenberg richt zich op de ontwikkeling van de reeds aanwezige bedrijven binnen de gemeente. Ontwikkelingen worden zoveel mogelijk gefaciliteerd. Niet alleen op de (nieuw te ontwikkelen) bedrijventerreinen, maar ook daarbuiten. Een positief kenmerk van de beroepsbevolking in de regio is dat men over het algemeen hardwerkend, betrokken en ondernemend is. De aantrekkingskracht voor bedrijfsvestiging in de gemeente Hardenberg is de laatste jaren toegenomen. Dit geldt voor de kernen Hardenberg en Dedemsvaart.

Er zijn een aantal verbeterpunten aanwezig, zoals de verbindingen met andere regio's. De gemeente Hardenberg kan de concurrentie aangaan met de regio Twente op het gebied van bedrijfsvestigingen. Een bijkomend voordeel is de situatie in het politiek-bestuurlijke klimaat. Deze heeft zich in positieve zin ontwikkeld. In het vervolg komt deze relatie aan bod wanneer wordt ingegaan op het functioneren van het lokale beleid, en in welke mate dit invloed heeft op het vestigingsklimaat.

Bovendien kan de ligging ten opzichte van de Duitse grens als positief worden beschouwd. Dit kan leiden tot meer mogelijkheden voor de gemeente. Door de grensoverschrijdende activiteiten kan er ook steeds meer over de grens worden bekeken. Bewustwording van een aantal feiten is noodzakelijk om goed beleid te voeren wat ten goede zal komen aan de omgeving. Noordoost Overijssel heeft zowel een sterke als ook een kwetsbare economische positie. Belangrijke sterke punten zijn de mentaliteit van de bevolking, de onderlinge relaties en de relatief sterk aanwezige ambacht en kleinschalige lokaal afhankelijke markten. Kwetsbaar is Hardenberg vanwege haar (perifere) ligging, de oververtegenwoordiging van niet-uitbreidende sectoren (landbouw) en conjunctuurgevoelige sectoren (bouw), en de beperkte verstedelijking van het gebied. Dit verklaart ook waarom Hardenberg is aangewezen als kern met duidelijke streekfunctie.

Door samenwerking van verschillende partijen gebiedsgericht beleid te maken kan de economie van Hardenberg, en dus van Noord-Oost Overijssel, worden versterkt.⁴² Dit alles volgens de filosofie van het provinciale beleid waarbij de drie pijlers (sociaal, economisch, ecologisch) onderling samenhangen, waardoor de leefomgeving wordt bepaald (zie figuur 13). Voor ondernemers en bewoners moet de omgeving aantrekkelijk zijn, wat inhoudt dat de leefomgeving een gezonde omgeving is (fysiek), waar aangenaam en veilig gewoond (sociaal) en waar gewerkt en geld verdiend kan worden (economie). Dat alles moet duurzaam verankerd zijn.⁴³



Figuur 13: Uitgaan van de mens (3 pijlers)

5.2.3 Gemeente Nijmegen

De kwaliteiten van Nijmegen liggen in vergelijking met de twee onderzochte Overijsselse gemeenten op andere vlakken. De concurrentiestrijd die geleverd wordt, moet op grotere schaal worden uitgevoerd. Er worden niet alleen voldoende uitbreidingsmogelijkheden geboden met een goede bereikbaarheid, maar daarnaast moet een 'klimaat' gecreëerd worden waarbij creativiteit en innovatie centraal staan.⁴⁴ Er moet gezocht worden naar oplossingen binnen de bestaande situatie, omdat er minder behoefte is aan uitleggebieden voor werklocaties. Het beleid is erop gericht om voldoende werkgelegenheid te bieden voor het opleidingsniveau van de beroepsbevolking van Nijmegen. Het Streekplanbeleid van Gelderland is erop gericht om voldoende kwalitatief hoogwaardige bedrijventerreinen aan te bieden, in relatie tot de vraag van het bedrijfsleven. Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt in welke categorieën er vraag is, zowel gericht op de kwaliteit als de kwantiteit.

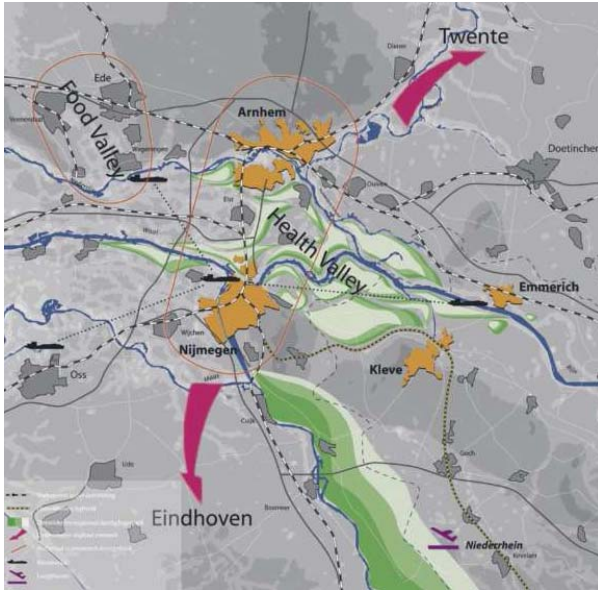
Bovendien zet de gemeente Nijmegen in op specifieke kwaliteiten, waarvan Health Valley er een is. In samenwerking met de gemeente Arnhem wordt een kenniscluster gevormd waardoor het aantrekkelijker wordt voor hoogwaardige

⁴² Bestuurlijk gebiedsoverleg, 2005: 47

⁴³ Bestuurlijk gebiedsoverleg, 2005: 41

⁴⁴ Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2006: 14

bedrijven om zich in en rond Nijmegen te vestigen. De gunstige ligging en de goede bereikbaarheid kunnen ervoor zorgen dat de kansen benut worden en dat de kennisconcentraties uitgebouwd worden.⁴⁵



Figuur 14: Nijmegen zet in op Gezondheid

Een andere sector waar Nijmegen haar pijlen op richt is logistiek en transport. De strategische ligging van de gemeente ten opzichte van de aansluiting op internationale netwerken is gunstig te noemen. Dit vormt de basis voor economische ontwikkeling. Het is natuurlijk wel van belang vanuit welk perspectief de (centrale) ligging van Nijmegen wordt bekeken. Van oudsher is Nijmegen sterk vertegenwoordigd op het gebied van transport en logistiek. De ligging aan de Europese hoofdtransportassen (Betuweroute, Waal, A15, A50, A73) biedt veel kansen voor ondernemers. De lokale overheid moet hierop inspelen met behulp van het provinciale beleid. Bedrijventerrein Bijsterhuizen is een goed voorbeeld van een bedrijventerrein gericht op logistiek. Op dit terrein worden mogelijkheden geboden om innovatieve systemen te ontwikkelen op het gebied van transport en logistiek.

Daarnaast probeert de gemeente Nijmegen de verouderde bedrijventerreinen te upgraden en een specifieke kwaliteit mee te geven. Op deze manier kunnen bepaalde ontwikkelingen gestimuleerd worden. Bij de ontwikkeling van

⁴⁵ Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2006: 23

gebieden wordt de SER-ladder (figuur 15) gebruikt als uitgangspunt, om de beschikbare ruimte zo optimaal mogelijk te benutten.⁴⁶

Het beleid van de gemeente Nijmegen is erop gericht om zoveel mogelijk aan de vraag van het bedrijfsleven te voldoen, maar hierbij worden de regels en normen uiteraard wel in ogenschouw genomen. Voor het handhavingsbeleid verwijs ik naar hoofdstuk 7. Het lokale beleid voor bedrijventerreinen is erop gericht om zorgvuldig ruimtelijke inpassing plaats te laten vinden. Hierbij wordt rekening gehouden met het landschap.

SER-ladder

In de omgang met de schaarse ruimte zijn selectiviteit en doelmatigheid geboden om op evenwichtige wijze tegemoet te kunnen komen aan de ruimtebehoeften voor de verschillende functies. Deze uitgangspunten wil de raad vertalen in een 'ladder' voor het zoeken van ruimte voor de functies wonen, bedrijvigheid en (verkeers- en ver-voer)infrastructuur die maatschappelijk wenselijk worden geacht. Deze ladder is bedoeld als een denkmodel voor de allocatie van de schaarse ruimte. Hij heeft van onder naar boven de volgende drie sporten:

1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om de ruimteproductiviteit te verhogen. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door benutting van de 'derde dimensie' (ondergronds bouwen en hoogbouw), door technische vernieuwingen en door multifunctioneel ruimtegebruik.
3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik voor de desbetreffende functie aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in de kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen en/of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

(SER: Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid)

Figuur 15: SER-ladder voor het beleid rond bedrijventerreinen

Uit berekeningen en prognoses voor de planperiode 2005-2015 wordt verwacht dat er minder behoefte is aan uitleggebieden met betrekking tot werklocaties, maar dat er meer gezocht moet worden naar betere benutting van bestaande gebieden. Voor een versterking van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur wordt ervoor gekozen om efficiënter en hoogwaardiger de ruimte te benutten. In de Startnota Regionaal Structuurplan KAN 2005-2015 moet deze ontwikkeling

⁴⁶ Gemeente Nijmegen, 2003: 18

leiden tot een kwaliteitsimpuls onder de noemer “regionale transformatie”. Deze regionale ontwikkeling heeft onder andere tot doel de Stadsregio verder te ontwikkelen als een aantrekkelijke regio voor ondernemers.

Stadregio Arnhem-Nijmegen kan op deze manier de concurrentie aangaan met vergelijkbare stedelijke netwerken in binnen- en buitenland. Om de concurrentie aan te gaan met vergelijkbare stedelijke netwerken is het bieden van voldoende uitbreidingsmogelijkheden en een goede bereikbaarheid niet meer voldoende. Daarmee onderscheidt men zich niet. Een gemeente moet zich onderscheiden, het gaat om het scheppen van een cultureel, creatief en innovatief klimaat, met recreatieve mogelijkheden, waarbij de omgevingskwaliteit hoog moet zijn. Dit is nog steeds van doorslaggevende betekenis voor de vestigingsplaatskeuze van bedrijven en mensen die ergens willen gaan wonen. Met de transformatie wordt een poging gedaan om de kwaliteit van het stedelijke netwerk te verbeteren, waardoor Nijmegen een aantrekkelijke vestigingsregio wordt.

5.3 Andere functies en mogelijkheden: conclusie

In de paragrafen 5.1 tot en met 5.2.3 is naar voren gekomen dat er nogal wat verschillen bestaan tussen de drie gemeenten met betrekking tot het streekplan. Elke gemeente heeft zijn eigen functie in de regio. De grootte van de gemeente heeft grote gevolgen voor de functie. Er bestaat een groot verschil tussen een gemeente die aangewezen is als grote kern, een kern met streekfunctie, of een gemeente die onderdeel uitmaakt van een stadsregio. Op elk niveau zijn er kansen en bedreigingen. Geconcludeerd kan worden dat alle gemeenten een inhaalslag moeten maken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, dus is er in het verleden niet altijd goed beleid gemaakt en uitgevoerd.

Het is belangrijk om op te merken dat het van groot belang is dat er goed samengewerkt moet worden tussen de ondernemers en de beleidsmakers, en dat er vooral gekeken moet worden naar de mogelijkheden. Het is belangrijk dat er toekomstvisies worden gemaakt, en dat er adequaat gereageerd kan worden op ontwikkelingen van de markt. Daarbij moet het Streekplan wel opgevolgd worden. Het is voor alle partijen belangrijk dat er geluisterd wordt naar elkaar, en dat men zich ook bewust kan worden van de kansen en bedreigen die rondom een betreffende gemeente bestaan.

In hoofdstuk 6 wordt een vervolg gegeven aan de invulling van het beleidskader. In dit hoofdstuk zal naar voren komen hoe ondernemend de gemeente is, en hoe dit vorm gegeven wordt.

6 De gemeente als ondernemer. Hoe ondernemend is de gemeente?

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk naar voren gekomen wat de mogelijkheden en de beperkingen zijn van een gemeente. Er is een globaal overzicht gemaakt van de verschillende situaties waarin de gemeenten zich bevinden. Daarbij moet duidelijk onderscheid worden gemaakt in ligging, grootte en de functie die het heeft in de regio. Maar hoe worden de functies ingevuld en in hoeverre worden de mogelijkheden benut. In dit hoofdstuk worden de situaties beschreven van de betrokken gemeenten op het gebied van ondernemerschap van gemeente als organisatie. Er wordt beschreven welk ambitieniveau de gemeente heeft, en hoe de ondernemers betrokken zouden moeten worden bij het maken en uitvoeren van het beleid op ruimtelijk ordeningsniveau. In hoofdstuk 8 wordt het kwalitatieve onderzoek beschreven, waarbij naar voren zal komen of de ambities van de gemeente ook haalbaar zijn.

6.1 Interactief beleid en de ondernemer in de gemeente Ommen

De doelstelling van de gemeente Ommen is dat de werkgelegenheid binnen de gemeente moet passen binnen het profiel van de gemeente. Het gaat niet om de kwantiteit, maar om de kwaliteit van bedrijventerreinen. Daarbij wordt vooral gelet op de bestaande ondernemers in Ommen. Deze moeten alle ruimte en mogelijkheden krijgen om uit te breiden en zich te ontwikkelen tot de gewenste grootte, gericht op de kwaliteiten die het bezit. De gemeente wil facilitator zijn om de doelen zoveel mogelijk te bereiken.⁴⁷ Dit toont aan dat het beleid op de ondernemer gericht is. Facilitator houdt in dat de overheid bepaalde organisatorische, financiële en inhoudelijke bijdragen levert.⁴⁸ De kaders zijn aangegeven door de lokale overheid, de invulling hiervan wordt in samenspraak gedaan met het bedrijfsleven.

De Ondernemersvereniging Ommen (OVO) heeft ook inbreng gehad in het beleid rondom nieuwe bedrijventerreinen in Ommen. De OVO heeft de plannen ondersteund die ervoor zorgen dat er een herontwikkeling en herindeling komt van verouderde terreinen, zoals bij het project de Drieslag het geval is. Bovendien zijn er inspraakrondes geweest rondom de ontwikkelingen van de Drieslag voor alle betrokkenen. Het plan wordt in uitvoering gebracht, alleen zijn er politieke problemen ontstaan rondom het plan. De coalitiepartijen LPO, PvdA en VVD hadden besloten om het project uit te stellen om de burgers inspraak te geven en om de financiële situatie in kaart te brengen. Door deze onenigheden in het bestuur stond de doorgang van het project op het spel. In hoofdstuk 7 wordt hier dieper op ingegaan.

⁴⁷ Gemeente Ommen, 2003: 4

⁴⁸ De Baas, 1995: 287

De gemeente Ommen heeft zich als doel gesteld om binnen de kaders, aangegeven in het streekplan, zo flexibel mogelijk op te treden in de richting van de ondernemers. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt tussen ondernemers, en wordt in eerste instantie aandacht besteed aan de zittende ondernemers in de gemeente. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het goed mogelijk moet zijn voor bedrijven buiten de gemeente om zich te vestigen in Ommen. De OVO ondersteunt deze gedachte, en wil aandacht voor hoogwaardige, milieuvriendelijke en dienstverlenende bedrijvigheid, wat een hoog opleidingsniveau met zich meebrengt. Op deze manier denkt men Ommen in de gewenste richting te krijgen.⁴⁹

6.2 Interactief beleid en de ondernemer in de gemeente Hardenberg

In het bedrijvigheidsplan wordt het aanbod van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen onder de aandacht gebracht. Het plan is door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Het is geschreven op basis van het Economisch Actieplan en kan gezien worden als een lange termijn plan voor bedrijventerreinontwikkeling en -herstructurering in de gemeente Hardenberg.

In het plan komt naar voren dat er in de hoofdkernen Hardenberg en Dedemsvaart gedurende lange tijd sprake is geweest van geen of een zeer beperkt aanbod uitgeefbaar bedrijventerrein. Dit wordt de laatste jaren gecompenseerd door een ruim aanbod op de bedrijventerreinen Rollepaal in Dedemsvaart en Haardijk en Broeklanden in Hardenberg. Wanneer er geen aanvullend aanbod van bedrijventerreinen komt, ontstaat er echter in 2020 een tekort aan bedrijventerreinen in de gemeente. Dit tekort ligt naar verwachting tussen de 30 en 80 hectare.⁵⁰

Het is dus van belang dat de gemeente en de provincie hier tijdig rekening mee houden. Een tekort aan bedrijventerreinen zorgt voor een sterke inperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven die willen groeien of zich hier willen vestigen. Daarnaast is het van belang dat in Hardenberg vooral ook woon-werklocaties worden ontwikkeld. Daarnaast komt in het plan naar voren dat er rekening gehouden moet worden met de ijzeren voorraad van bedrijventerrein. Deze voorraad dient altijd beschikbaar te zijn, als strategisch reserve, en is van groot belang om in te kunnen spelen op ontwikkelingen.

⁴⁹ Gemeente Ommen, 2003: 4-5

⁵⁰ www.hardenberg.nl/actueel

In eerder uitgevoerd onderzoek naar het vestigingsklimaat in de gemeente blijkt dat dit verbeterd kan worden, wanneer de door ondernemers ervaren knelpunten aangepakt worden. Het gaat met name om het gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden op huidige kavels of de ontsluiting van terreinen. Daarnaast staan in het plan ideeën voor verbetering van andere onderdelen van het investeringsklimaat.

Momenteel vindt er al een nadere verkenning plaats in het kader van duurzame versterking van bedrijventerreinen. Voor elk gebied wordt een Masterplan opgesteld in samenspraak met belanghebbenden. De *externe oriëntatie* van de gemeente is van groot belang bij het wel of niet slagen van het plan. De gemeente wil vraaggericht functioneren, met interactief beleid kan de gemeente ook herkennen wat de wensen zijn van ondernemers.⁵¹

Om dit van de grond te krijgen is het van groot belang dat er samengewerkt wordt tussen de verschillende bedrijven. De actieplannen die voortkomen uit een Masterplan moeten vervolgens op korte termijn worden geïmplementeerd. Het bedrijvigheidsplan wordt in samenspraak met de provincie vormgegeven, in verband met de financiële en de procedurele ondersteuning. Hieruit blijkt dat het Streekplan geen grote belemmeringen veroorzaakt voor ontwikkelingen in de gemeente Hardenberg.⁵²

6.2.1 Unieke situatie Hardenberg: IPR-Subsidie

Een ander bijkomend verschijnsel van de gemeente Hardenberg is de mogelijkheid om gebruik te maken van een Europese subsidie voor investeringen in het bedrijfsleven. Hier wordt dan ook gretig gebruik van gemaakt door de gemeente en de ondernemers. In augustus 2000 is de Investeringspremiereregeling (IPR) 2000 van kracht geworden. Bedrijven die zich vestigen of gaan uitbreiden in bepaalde gebieden in Nederland kunnen op deze regeling een beroep doen. Dit geldt ook voor de gemeente Hardenberg. Het gaat om de gemeentegrenzen van voor de gemeentelijke herindeling. De regeling houdt in dat bedrijven naast de eigen investering een financiële bijdrage (subsidie) uit de IPR-pot kunnen krijgen. De subsidies variëren tot maximaal 20 procent van de subsidiabele investeringen, afhankelijk van de gemeente waarin het project speelt.⁵³

Er zijn wel een aantal eisen aan verbonden. Zo komen alleen vestigings- of uitbreidingsprojecten van bepaalde bedrijven in aanmerking voor een subsidiebijdrage. Bij vestigingsprojecten moet het gaan om een industrieel

⁵¹ Gemeente Hardenberg, 2004: 17-18

⁵² www.hardenberg.nl

⁵³ www.oostnv.nl

bedrijf, een stuwend dienstverlenend bedrijf, een hoofdkantoor of een laboratorium. Onder een stuwend dienstverlenend bedrijf wordt een bedrijf verstaan dat de economische ontwikkeling van de regio stimuleert en waarvan de afnemers overwegend van buiten de provincie komen.

Bij een uitbreidingsproject moet het gaan om één van de bovengenoemde soorten bedrijven in dezelfde gemeenten als waarin het bedrijf reeds gevestigd is, daarbij komt nog dat er bij uitbreiding van een industrieel bedrijf sprake moet zijn van een stuwend bedrijf. Daarnaast zijn er financiële eisen aan verbonden. Er moet een minimale investering plaatsvinden bij zowel een uitbreidings- als een vestigingsproject. De gemeente Hardenberg maakt dankbaar gebruik van deze subsidieregeling. Het is een positieve ontwikkeling voor de omgeving, omdat dit voor bedrijven een reden kan zijn om in Hardenberg te blijven of zich er te vestigen. Door de informatievoorzieningen van de Kamer van Koophandel, Oost NV en SNN (Samenwerkingsverband Noord-Nederland) weten bedrijven ook wat de mogelijkheden zijn en kunnen de mogelijkheden optimaal benut worden.

6.3 Interactief beleid en de ondernemer in de gemeente Nijmegen

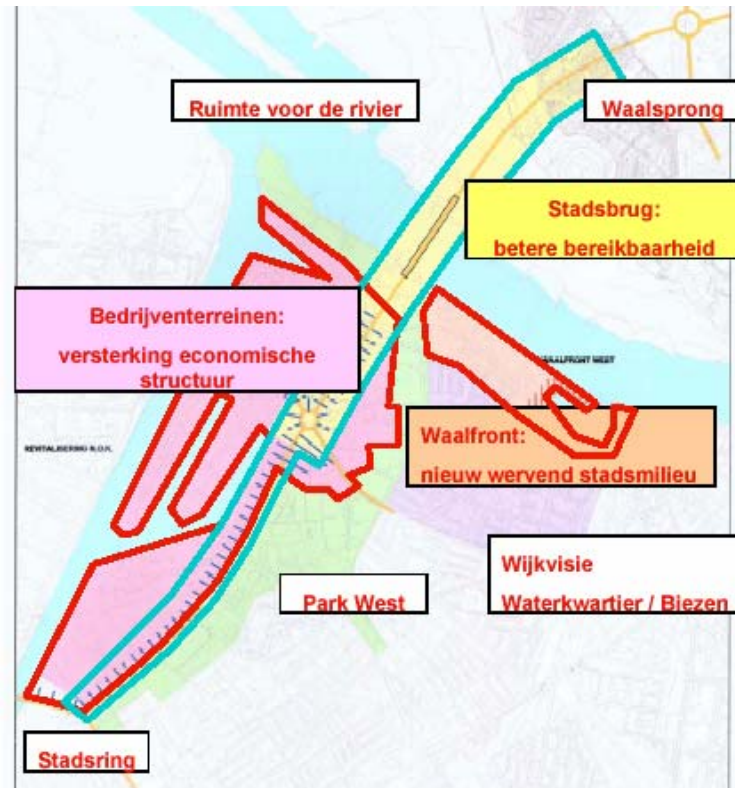
Uit een analyse uitgevoerd in 2003 blijkt dat Nijmegen beschikt over voldoende ruimte voor bedrijventerreinen, maar dat een aantal sectoren problemen kunnen krijgen. Op de lange termijn zullen er problemen ontstaan. Daarom wordt er nadrukkelijk gekeken naar verouderde terreinen, in combinatie met nieuw te ontwikkelen gebieden. Bij de analyse van de bedrijfsomgeving werd gekeken naar de kwantiteit en de kwaliteit van de bedrijfsomgeving in Nijmegen. De gemeente wil in haar functie voorwaarden scheppen voor de ondernemer om goed te functioneren.

Er moet nieuw leven worden ingeblazen om bepaalde ontwikkelingen te bewerkstelligen. Herstructurering gaat verder; er wordt ingegrepen in de structuur van het gebied, openbaar en privaat. Dat betekent ook het opnieuw toewijzen van functies, wat kan leiden tot bedrijfsverplaatsingen. De hoofddoelstelling in Nijmegen is een integrale kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen. Daarbij is de verbetering van de infrastructuur van zeer groot belang.⁵⁴

De plannen die worden gemaakt voor Nijmegen en omgeving worden met goede bedoelingen gemaakt in samenspraak met ondernemers en andere belanghebbenden. Er wordt dan ook veel aandacht besteed aan de communicatie tussen de partijen. Het gaat erom win-winsituaties te creëren, waarbij uiteindelijk de gemeente zelf de grote winnaar is. Een voorbeeld waarbij sprake is geweest

⁵⁴ Gemeente Nijmegen, 2005: 15

van interactief beleid is Koers West. In samenspraak met ondernemers worden plannen gemaakt om uitgevoerd te worden. Hier zal het accent komen te liggen op het uitplaatsen van bedrijven waar de gemeente ruimte voor wil vinden. Deze bedrijven zijn gevestigd in het zogenaamde Waalfront.



Figuur 16: Koers West: verplaatsing woon- en werkfuncties

Om Koers West tot een succes te maken is interactief beleid vereist. Bij de overleggen die plaatsvinden heeft de gemeente een belangrijk uitgangspunt: *de onderneming met bijbehorende werkgelegenheid moet worden geherhuisvest in Nijmegen en/ of de regio Nijmegen*. In overleg wordt het juiste moment hiervoor gekozen en worden gezonde ambities en uitgangspunten geformuleerd. Het gaat hier om maatwerk voor elke onderneming, wat veel tijd en geld kost, maar ook weer genoeg moet opleveren.⁵⁵

De ambitie van de gemeente is om alle inspanningen te richten op het behoud van het bedrijf en de werkgelegenheid. Bovendien zijn er kansen voor subsidies van het Ministerie van Economische Zaken. Het gaat hierbij om een zogenaamd Topproject. Dit houdt in dat er voor herstructurering van bedrijventerreinen in

⁵⁵ Gemeente Nijmegen, 2005: 16

de periode 2004 tot 2009 subsidies worden verstrekt aan gemeenten. Voor 5 jaar is € 100 miljoen gereserveerd. De gemeente moet zich wel houden aan de regel dat het bedrijventerrein niet mag transformeren ten behoeve van andere functies. De gemeente zet zich in om voor deze subsidie in aanmerking te komen, om uiteindelijk de ondernemer weer tegemoet te komen. Dit project zou een onderdeel zijn van het Nijmeegse Topproject A73-zone.⁵⁶ Nijmegen is vooral bezig om in te zetten op kwaliteit en functietoewijzing, zodat de verschillende bedrijventerreinen beter zullen functioneren en aantrekkelijker zullen zijn voor de ondernemers. Dit alles ten behoeve van het vestigingsklimaat van de gemeente als geheel.

6.4 Conclusie interactief beleid van de gemeenten

In dit hoofdstuk over de interactiviteit van de gemeenten is duidelijk naar voren gekomen dat de intentie van de gemeenten in ieder geval aanwezig is om het beleid zo goed mogelijk uit te voeren. In samenspraak met de bevolking, de ondernemers en ondernemersverenigingen wordt geprobeerd om de beleidsruimte zo goed mogelijk in te vullen. Maar het grote verschil tussen de drie gemeenten ligt in de mogelijkheden die een gemeente heeft. Hardenberg profiteert optimaal van de Europese subsidies, terwijl Ommen het toch grotendeels zelf moet regelen. Nijmegen heeft ook het voordeel dat het een beroep kan doen op (externe) subsidies om voor een economische impuls te zorgen.

Elke gemeente heeft haar eigen methode om haar bevolking te betrekken bij de plannen, maar de intenties verschillen niet zoveel van elkaar. Het belangrijkste punt is dat er geluisterd moet worden naar de bevolking en dat er binnen de kaders geopereerd moet worden. In de volgende paragraaf zal het politieke aspect naar voren komen met betrekking tot het handhavingsbeleid, wat indirect invloed heeft op het vestigingsklimaat van een gemeente.

6.5 De politiek en het handhavingsbeleid

Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam hebben veel gemeenten een inventarisatie uitgevoerd naar de stand van zaken op het gebied van de handhaving van regels en voorschriften. Daarnaast is gekeken hoe het handhavingsbeleid op de verschillende beleidsvelden met elkaar in verband kan worden gebracht om eenduidig beleid te voeren.

Er is vooral aandacht voor handhaving op het gebied van brandveiligheid, bouwen en wonen, ruimtelijke ordening, openbare ruimte en milieu. Dit alles

⁵⁶ Ministerie van Economische Zaken, 2004: 30

wordt vaak in een nota door de colleges van B&W opgesteld. Hierin staat waarop gelet moet worden als het gaat om handhaving, en zullen protocollen moeten worden opgesteld waaraan voldaan moet worden.⁵⁷ In het gedoogbeleid willen nog weleens wat verschillen optreden tussen gemeenten.

In een nota moeten hoofduitgangspunten vastgesteld worden waarvan de betreffende gemeente vindt dat die in elk geval opgevolgd moeten worden. Het handhavingsbeleid zal gestandaardiseerd moeten worden om goed te worden uitgevoerd. De gemeente zelf bepaalt of er wel of niet gedoogd wordt. Bovendien bepaalt zij ook wanneer er sprake is van een uitzonderingssituatie, waarbij een overgangs- of overmachtsregeling kan worden getroffen. Om dit in goede banen te leiden kunnen speciale functies in het leven worden geroepen, maar het is de vraag of dit haalbaar is bij een gemeente als Ommen, waarvan de omvang niet zo groot is. Voor een gemeente als Nijmegen zou dit eerder gelden. Bij de gemeente Nijmegen is dan ook een handhavingscoördinator ingesteld om de verbeteringen met betrekking tot het gedoogbeleid in goede banen te leiden.

Het is natuurlijk onmogelijk om direct een adequaat handhavingsbeleid op te stellen en uit te voeren, dit heeft tijd nodig om stapsgewijs naar verbeteringen te gaan. Maar op landelijk niveau zijn er een aantal situaties die de hele gang van zaken wel in een stroomversnelling hebben gebracht. Nijmegen heeft bijvoorbeeld een aantal protocollen opgesteld voor het inzetten van bestuurlijke dwangmiddelen (dwangsom, bestuursdwang), en gaat het actiever communiceren met ondernemers en burgers. Voor deze aanpak wordt meer deskundigheid gevraagd, waarop wordt ingezet door de lokale politiek.⁵⁸

In Nijmegen is het handhavingsbeleid vooral geïnitieerd door de burgemeester. Zij heeft een duidelijke lijn getrokken waaraan het ambtelijke apparaat moet voldoen. Maar wat heeft dit voor gevolgen voor de ondernemers in de gemeente? In het volgende hoofdstuk zal dit aan de orde komen. Om een inzicht te krijgen van de kwaliteit van het handhavingsbeleid en de gang van zaken rondom de regelgeving heeft het ministerie van VROM een grootschalige inspectie uitgevoerd en de bevindingen in rapporten gepubliceerd die openbaar zijn. Het is natuurlijk de vraag in hoeverre deze rapporten op waarde kunnen worden geschat, maar de uitkomsten liegen er niet om.

Bij de gemeente Ommen is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat de gemeente weinig beleid heeft op het gebied van Ruimtelijke Ordening en handhaving. Er is geen structuur voor actieve signalering van illegale situaties, en in het vorige rapport (1999) werd dit ook al aangegeven. Bovendien is er geen gedoogbeleid. Een positief geluid komt er vanuit het feit dat er een structuurplan in

⁵⁷ www.nijmegen.nl/persberichten

⁵⁸ Gemeente Nijmegen, 2002: 2

ontwikkeling is tijdens de uitvoering van de inspectie, en met betrekking tot het bestemmingsplan loopt de gemeente voor op schema. Ommen wil namelijk het bestemmingsplan actualiseren en digitaal beschikbaar stellen in 2007-2008.⁵⁹ De gemeente heeft geen vrijstellingenbeleid opgesteld voor toepassingen van artikelen 15, 17 en 19 WRO. Gezien het aantal bouwplannen in de gemeente zou het wenselijk zijn om hier vrijstellingenbeleid te maken. Zonder beleid werkt het ongelijkheid in de hand, wat onder burgers en ondernemers als zeer vervelend wordt ervaren. Maar Ommen komt er in de beoordeling van de inspectie-VROM slecht uit. Er worden aanbevelingen gedaan in de richting van het maken van het ontbrekend beleid waarbij er sprake is van een duidelijke structuur in de afhandeling ervan.

De gemeente Hardenberg is op dezelfde manier beoordeeld door de inspectie VROM. De gemeente beschikt in ieder geval over beleidsregels rondom artikel 19, lid 3 Wet op de Ruimtelijke Ordening. Op deze manier wil Hardenberg een kader instellen om bouwplannen te toetsen. Hardenberg heeft bovendien in 2003 het handhavingsbeleid geformuleerd. De tekortkomingen van de gemeente zijn beschreven, maar gaan niet in de richting van oplossingsmogelijkheden. Het is wel noodzakelijk om met behulp van een beschrijving van het proces de tekortkomingen te signaleren, en bovendien zou geformuleerd moeten worden hoe de organisatie problemen op kan lossen.

In het convenant 'De Ruimte op Orde' hebben de provincie Overijssel en de gemeenten in de provincie Overijssel afgesproken dat elke gemeente, inclusief de gemeente Hardenberg, een plan van aanpak opstelt voor de verbetering van het actualiseren en handhaven van bestemmingsplannen. Maar voor Hardenberg is er ook nog veel te doen op het gebied van handhavingsbeleid.⁶⁰

De gemeente Nijmegen beschikt zoals hierboven al genoemd is over de Nota 'handhaving fysieke veiligheid'. Deze nota is een inventarisatie van de situatie in Nijmegen. Daarnaast is een SWOT-analyse uitgevoerd om aan te geven waar mogelijkheden en bedreigingen liggen op het gebied van het handhavingsbeleid. Voor veel onderdelen beschikt de gemeente over een vastgesteld handhavingsbeleid, maar er zijn een aantal zaken die niet goed zijn beschreven. Voor Ruimtelijke Ordening bestaat nog geen vastgesteld handhavingsbeleid, maar dit is wel in ontwikkeling. De inspectie-VROM heeft een aantal aanbevelingen aan de gemeente gedaan die ervoor moeten zorgen dat het handhavingsbeleid beter zal gaan werken. Met name het vastleggen van een aantal onderdelen heeft prioriteit. Daarbij moet omschreven worden wat de

⁵⁹ VROM-inspectie, 2004: 15

⁶⁰ VROM-inspectie, 2004: 17

middelen zijn om ongewenst gedrag van de ondernemer of de burger aan te pakken.⁶¹

Het blijkt dat er op alle gemeenten wel iets viel aan te merken op het gebied van handhavingsbeleid. Het is een trend dat er veel kritiek is op het beleid sinds de dramatische gebeurtenissen in Nederland, maar dat neemt niet weg dat de gemeenten er veel aan gelegen is om deze zaken op orde te krijgen. Het budget is vaak bepalend voor de uitwerking van het (gewenste) beleid. Daarnaast kan het politieke klimaat van invloed zijn op het Ruimtelijke Beleid, en dus ook op het handhavingsbeleid.

⁶¹ VROM-inspectie: 2004: 17

7 Kwalitatief onderzoek: patronen in handelingen en gedrag van ondernemers en de lokale overheid

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten beschreven die verkregen zijn uit interviews met zowel ondernemers als lokale bestuurders en ambtenaren van de gemeenten Ommen, Hardenberg en Nijmegen. In paragraaf 7.1 komt de visie van de ondernemer aan bod, vervolgens worden in paragraaf 7.2 de bevindingen van de lokale overheid beschreven. Vervolgens zal er in hoofdstuk 8 een conclusie worden getrokken in welke mate het lokaal ruimtelijk beleid invloed heeft op het ondernemersklimaat van de gemeente.

Met het kwalitatieve onderzoek dat gedaan is wordt een poging gedaan om inzicht te krijgen in de mate waarin ondernemers tevreden zijn over het lokale beleid op het gebied van Ruimtelijke Ordening en werden uiteenlopende vragen gesteld die te maken hadden met het lokale ruimtelijke beleid en de invloed op het vestigingsklimaat. In de bijlage is terug te vinden welke vragen er als leidraad werden gebruikt voor het onderzoek. Hier werd ook duidelijk aan vastgehouden om het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te laten verlopen.

Er is voor interviews gekozen omdat dit tot de meest duidelijke antwoorden kan leiden, waarbij doorgevraagd kan worden als dit nodig is. Bovendien is het onderzoek politiek gevoelig, dus was het geen goed idee om het onderzoek met schriftelijke enquêtes uit te voeren, wat grote invloed kan hebben op de respons. Door de hoeveelheid respondenten die geïnterviewd zijn kan inzicht verkregen worden in de verschillende situaties binnen de gemeenten, maar is het geen onderzoek waarbij conclusies kunnen worden getrokken over de gehele situatie. In het kader van deze masterthesis was het ook niet haalbaar om op grote schaal onderzoek te doen. Wel kan er naar aanleiding van deze resultaten verder onderzoek worden gedaan op grotere schaal. De analyse van de interviews is gedaan op basis van een schriftelijke uitwerking van de gesprekken. Belangrijke delen van de gesprekken zijn eruit genomen om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen op basis van deze gevoerde gesprekken.

Doordat zowel ondernemers als lokale bestuurders aan het woord zijn geweest en er vergelijkbare vragen zijn gesteld kunnen de verschillende perspectieven worden vergeleken, want een ondernemer is bij voorbaat kritischer op het lokale beleid dan de bestuurder of ambtenaar zelf. In de volgende paragrafen worden de onderzoeksresultaten weergegeven.

7.1 De ondernemer en de visie op het lokale ruimtelijke beleid

In deze paragraaf komen de verschillende visies van de ondervraagde ondernemers aan bod. In paragraaf 8.1.1 wordt de samenwerking met de lokale overheid beschreven. In de volgende paragraaf wordt de invloed van de ondernemer op het Ruimtelijk Ordeningsbeleid geanalyseerd. Vervolgens wordt de omgang in conflictsituaties tussen ondernemers en de gemeente behandeld. Tenslotte is er aan de ondernemers gevraagd wat de gemeente doet aan een optimaal ondernemersklimaat.

7.1.1 Ervaring op het gebied van samenwerking met de gemeente

Over het algemeen kan naar aanleiding van het onderzoek gezegd worden dat er verschillen bestaan tussen de opvatting van de ondernemers en de overheid met betrekking tot het lokale ruimtelijke ordeningsbeleid en de uitvoering hiervan. Bij de vergelijking tussen de gemeenten Hardenberg en Ommen die aan elkaar grenzen is Nijmegen als referentiekader genomen. In tegenstelling tot de besturen van Hardenberg (CDA, PvdA en ChristenUnie) en Ommen (LPO, VVD en PvdA) heeft Nijmegen een links georiënteerd college met een coalitie van de PvdA, GroenLinks en SP. Bovendien is Nijmegen in vergelijking tot de twee Overijsselse gemeenten een veel grotere gemeente waar andere normen worden gehanteerd.

Ondanks deze verschillen zijn er wel een aantal opmerkelijke overeenkomsten te noemen, gebleken uit het onderzoek. In alle gevallen wordt het door de ondernemers zeer op prijs gesteld wanneer de ondernemer in een vroeg stadium betrokken wordt bij de planvorming van projecten. In een gemeente als Hardenberg wordt de samenwerking als zeer succesvol omschreven doordat er sprake is van 'pro-actief' beleid. Een Hardenbergse ondernemer voelt zich *'prima behandeld door de gemeente en ik heb de indruk dat iedereen van de gemeente zijn uiterste best doet om binnen te halen wat er binnen te halen valt'.....'Ze zijn gedreven'.....'Ze laten buitengewoon goed merken dat ze in je geïnteresseerd zijn. En mensen vinden dat lekker'*.⁶²

De ervaring die de ondernemers hebben met het lokale bestuur is positief te noemen. Omdat de gemeente ook wat te bieden heeft kan er ook worden voldaan aan bepaalde eisen. Hardenberg is wat betreft het uitgiftetempo van het aantal hectares bedrijventerrein koploper in de provincie. Dit zegt iets over het aanbod van de gemeente, maar ook over de manier waarop de ondernemer wordt benaderd. De pro-actieve opstelling van de gemeente heeft hier succes.

⁶² Uitspraak Hardenbergse ondernemer

In het geval van Ommen wordt de uitvoering van het ruimtelijk ordeningsbeleid en de samenwerking met de gemeente anders geïnterpreteerd. Volgens de ondernemers wordt er wel geprobeerd om aan de eisen van de ondernemers te voldoen, en door middel van samenwerking in een vroeg stadium worden pogingen gedaan om de ondernemersbelangen na te streven, maar veel ondernemers ervaren nog veel obstakels doordat de gemeente gewoonweg niet veel te bieden heeft. Een ondernemer uit Ommen vindt *'dat er bij een aantal grote projecten zoals de Drieslag, de Centrumvisie en de wegomlegging van de N34 pas achteraf wordt gekeken hoe het publiek er tegenaan kijkt.'*.....*'Ommen wordt gezien als een heel positief en leuk stadje, maar dat wordt gevraagd aan bezoekers van Ommen. Als je dan vervolgens de Ommenaren zelf hoort dan is het van: Ommen is een dooie zaak ! Het enige wat goed is, dat is de horeca'*.⁶³

De uitgifte van bedrijventerreinen in Ommen heeft jarenlang stilgelegen doordat het terrein dat beschikbaar kwam gereserveerd werd voor een asielzoekerscentrum. Bovendien was er vanuit de provincie besloten dat Ommen beperkte mogelijkheden had voor uitleggebieden van bedrijventerreinen, en daarbovenop was het tracébesluit voor de omlegging van de N34 niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen voor de gemeente. Op deze manier kon Ommen in de ogen van meerdere ondernemers ook niet pro-actief zijn. Misschien vraagt dit ook om ongewenst ondernemersgedrag.

Het belangrijkste is dat er in ieder geval een poging wordt gedaan om mee te denken met de ondernemer. Uit de interviews kwam naar voren dat er wel een trend zichtbaar is waarbij de gemeente inziet dat het belangrijk is om de ondernemersbelangen op waarde te schatten. Er was volgens de geïnterviewden sprake van een nee-cultuur, terwijl dit een ja, mits-cultuur zou moeten zijn. Creativiteit zou het toverwoord moeten zijn. Met een goede samenwerking moet men op zoek gaan naar het beste alternatief. Maar uit het onderzoek komt naar voren dat er een gevoel is waarbij de gemeente de ondernemersbelangen niet voldoende nastreeft. *'Het woord concurrentie kennen ze hier niet in Ommen. Ze hebben hier nog nooit gedacht: We moeten hier de ondernemers ter wille zijn want anders gaat een bedrijf naar een buurgemeente. Helaas leeft die gedachte hier niet.'*⁶⁴ De gemeente zou dus meer ondernemersgedrag moeten vertonen.

Voor Nijmegen geldt dat ondernemers gematigd tevreden zijn over de samenwerking met de gemeente. Doordat de organisatie van Nijmegen groot is, kan men ook niet zo persoonlijk benaderd worden als dat bij Ommen of Hardenberg het geval zou zijn. Wel is er sprake van een vaste contactpersoon per project, een zogenaamde bedrijfscontactfunctionaris, wat als zeer positief wordt

⁶³ Citaat van een ondernemer uit Ommen

⁶⁴ Uitspraak van een ondernemer uit Ommen

ervaren. Doordat sinds de incidenten in Enschede en Volendam de regelgeving is aangescherpt merken ondernemers dat er van gedoogbeleid nauwelijks sprake is, wat inhoudt dat de samenwerking dus minder flexibel is. *'Er is sinds een aantal jaren een trend voelbaar waarbij duidelijk naar voren komt dat de gemeente de regels strak moet volgen. Dit heeft volgens mij alles te maken met het beleid dat B & W willen voeren nadat het gedoogbeleid van een aantal gemeenten ter discussie werd gesteld. Men wil niet in een situatie terechtkomen waarbij er koppen kunnen gaan rollen als er iets misgaat. Maar ondanks de strengere regelgeving is de communicatie met de gemeente nu wel sterk verbeterd. Voor vergunningen moet ik niet meer langs vele afdelingen maar heb je een vaste contactpersoon. Dit is een goede ontwikkeling!'*⁶⁵ De komst van het bedrijvenloket en de constante verbeteringen die daar plaatsvinden heeft ervoor gezorgd dat dit leidt tot een betere waardering van de samenwerking met de gemeente.

Bovendien komt dit ook naar voren in een bedrijvenpeiling gehouden onder ondernemers uit Nijmegen in 2006. Het bedrijvenloket houdt in dat men voor het regelen van vergunningen en aanverwante zaken niet meer langs meerdere afdelingen moet om alles te regelen, maar nu kan één persoon (of afdeling) alle belangen van de ondernemer behartigen. Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat de ondernemers significant meer tevreden zijn over het lokale beleid. Alleen de gedachte dat er efficiënt wordt gewerkt heeft al een positieve uitwerking op het geheel. Op deze manier zullen regels ook eerder worden opgevolgd door actoren die iets willen bewerkstelligen.

7.1.2 Invloed van de ondernemer op lokaal ruimtelijk beleid

Uit het onderzoek is gebleken dat er nogal wat verschillen bestaan op het gebied van invloed van de ondernemer op het ruimtelijk ordeningsbeleid. Het is een feit dat de gemeente van bovenaf krijgt opgelegd wat het beleidskader is waarbinnen de gemeente zich moet manifesteren. De mogelijkheden van de onderzochte gemeenten verschillen op veel punten ten aanzien van vestigingsbeleid voor bedrijventerreinen. De aangewezen functie die de gemeente krijgt kan wel op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Volgens de ondervraagde ondernemers in de gemeente Ommen is door de komst van de OVO de invloed op het beleid wel toegenomen. *'Het punt dat we in Ommen hadden is dat er de laatste 6 á 7 jaar nog geen vierkante meter beschikbaar was voor bedrijventerrein. Dus die vestigingseisen waren eigenlijk helemaal niet aan de orde. Een aantal jaren gelden is het laatste stukje bedrijventerrein beschikbaar gesteld voor een asielzoekerscentrum. Dit heeft er ruim 5 jaar gezeten en dat is nu anderhalf jaar opgedoekt. Dat terrein is nu uitgegeven voor, meestal, bestaande bedrijven. De hele ontwikkeling van bedrijventerreinen heeft in Ommen een aantal jaren volledig stilgelegen. Je had het over concurrentie, maar dat was*

⁶⁵ Nijmeegse ondernemer

*hier dus niet aan de orde.*⁶⁶ Maar door de stagnatie van de ontwikkelingen van Ommen hebben de ondernemers weinig kansen gehad om het beleid (positief) te beïnvloeden.

Bij de ondernemers komt naar voren dat ze het gevoel hebben dat er te laat naar de eisen wordt geluisterd. De regelgeving wordt te strak gehanteerd, wat tot weinig flexibiliteit leidt. In de vorige paragraaf werd al gesproken van een nee-cultuur, en dit zou moeten veranderen om als ondernemer ook meer invloed te krijgen op het beleid. Hier hebben ze het in feite over de dualiteit van de structuur. De nee-cultuur zegt iets over de negatieve interpretatie van de regelgeving, terwijl deze ook heel erg goed positief kan zijn door naar de mogelijkheden te kijken in plaats van de beperkingen.

Van interactief beleid is pas sprake als alle partijen óp tijd betrokken worden bij de plannen, en niet pas nadat de eerste beslissingen al zijn genomen. Ondernemers zijn wel te spreken over de komst van een klankbordgroep voor bijvoorbeeld het project de Drieslag. Op deze manier kunnen ondernemerswensen worden meegenomen in de planvorming. Op deze manier zou geprobeerd kunnen worden om naar een cultuur te gaan waarbij creativiteit en openheid sleutelwoorden zijn.

In Nijmegen is de invloed van ondernemers op een andere manier merkbaar. Doordat de grote ambtelijke organisatie een beperkte bewegingsvrijheid heeft is het moeilijker om te luisteren naar de ondernemersbelangen. Toch merken de ondernemers zelf dat er wel degelijk invloed uit kan worden geoefend op het beleid. Dit heeft vooral te maken met de grootte van de onderneming. Een onderneming met veel werknemers heeft nu eenmaal meer 'body' en kan dreigen met een vertrek naar een concurrerende gemeente als men iets wil bereiken. *'Ik vind dat de gemeente zich goed heeft ingezet voor mijn belangen. Wij waren toe aan een bedrijfsverplaatsing omdat we uit ons jasje groeiden op onze oude locatie. Zij hebben meegedacht en meegeholpen om een geschikte nieuwe locatie te vinden die aan onze eisen zou voldoen. Maar hier en daar moesten er wel wat aanpassingen gedaan worden zodat alles volgens de regels verliep. Maar ik kreeg wel de indruk dat mijn eisen niet verder moesten toenemen, want ze waren al vrij ver meegegaan met ons totale pakket aan eisen. Maar was mijn bedrijf van een totaal andere grootte, met meer invloed op de regionale economie, dan had ik met veel meer eisen kunnen komen. De dreiging dat wij de gemeente zouden verlaten bij een gebrek aan samenwerking was blijkbaar niet groot genoeg.'*⁶⁷

Er wordt natuurlijk beweerd door de gemeente dat dit niet zo is. Door het strenge handhavingsbeleid van de gemeente zijn er beperkte bewegingsmogelijkheden voor de gemeente, wat inhoudt dat er 'gewoon'

⁶⁶ Uitspraak van een ondernemer uit Ommen

⁶⁷ Uitspraak van een ondernemer uit Nijmegen

gehandeld moet worden volgens de regels. De ondernemer heeft tot op zekere hoogte invloed op zijn eigen project, maar het algemene beleid wordt toch vooral bepaald door de overheid zelf. De landelijke trend wordt vaak gevolgd.

Bij de gemeente Hardenberg staat de persoonlijke benadering hoog in het vaandel. Op deze manier is het voor de ondernemer in de gemeente Hardenberg ook mogelijk om inspraak te hebben op bepaalde ontwikkelingen rondom het vestigingsbeleid. Er zijn een aantal regels waaraan niet te tornen valt en die gehandhaafd blijven, maar met name bij de interpretatie van de wetgeving en de regels is veel mogelijk. Door de ruime interpretatie van de regels wordt er volgens de ondernemers veel gedaan om de ondernemer zoveel mogelijk tegemoet te komen. Daarbij wil de ondernemer niet eens zoveel invloed uitoefenen, omdat zij het gevoel hebben dat de gemeente zelf ondernemersgedrag vertoont.

Bij projecten worden veelal werkgroepen opgezet waarbij de gemeente functioneert als facilitator. De gemeente is op de hoogte van de mogelijkheden en de beperkingen, en in samenspraak wordt gezocht naar de meest gewenste oplossing. Er wordt gehandeld volgens het principe waarbij de ondernemer in zijn vakkundige bekwaamheid de gewenste situatie zelf kan creëren. Wanneer er een situatie ontstaat waarbij een ondernemer iets wil bewerkstelligen buiten het bestemmingsplan om, dan wordt er toch gekeken naar een mogelijke oplossing. Dit zegt wel iets over de huidige mentaliteit van het bestuur van de gemeente Hardenberg.

7.1.3 Ongewenste handelingen. Hoe wordt omgegaan met conflictsituaties?

Vanuit het standpunt dat handelingen voortkomen uit de motivatie om een doel te bereiken kunnen de bestaande regels worden overtreden. Dit kan zowel bewust als onbewust gebeuren. Van een conflictsituatie is sprake wanneer er buiten de procedures en de wetten en regelgeving wordt gehandeld. Het is dan aan de gemeente hoe hiermee wordt omgegaan. Het maakt niet uit waar men zich bevindt, want overal doen zich conflicten voor. Hiervoor kan ook geen beleid worden gemaakt om dit uit de weg te gaan. Wél kan er beleid worden gemaakt voor de omgang met conflictsituaties.

In de manier waarop wordt omgegaan met conflictsituaties verschillen de onderzochte gemeenten van elkaar. Allereerst zijn de mogelijkheden van de gemeenten verschillend. De gemeente Ommen heeft bij voorbaat minder te bieden aan een bedrijf dat wil uitbreiden maar waar het niet mogelijk is volgens het bestemmingsplan. Verplaatsing zou dan een logische optie zijn, maar dan moet dit wel mogelijk zijn, zowel praktisch als financieel. Aangezien Ommen minder snel kan voldoen aan de eisen van een ondernemer moet de gemeente

ook harder optreden in het geval van een conflict. Als er bijvoorbeeld in een kleine kern sprake is van behoefte aan bedrijfsuitbreiding moet er rekening worden gehouden met de omwonenden, maar het behoud van de werkgelegenheid moet ook in acht worden genomen. Als er gedreigd wordt met een vertrek uit de gemeente zal dit leiden tot banenverlies, wat ook niet wenselijk is. Het is daarom moeilijk om helder en eenduidig beleid te voeren. Maar het optreden van de gemeente heeft invloed op het gevoel wat de ondernemer heeft bij de samenwerking met het lokale bestuur. Is de gemeente voldoende geneigd om het conflict op te lossen of ziet de ondernemer de gemeente als machtsmisbruiker?

Volgens de ondernemers in Nijmegen is de gemeente over het algemeen altijd op zoek naar de beste oplossing en zijn conflicten er om opgelost te worden. Regels moeten er zijn om ongewenste situaties te voorkomen, maar per project zou er beslist kunnen worden wat de mogelijkheden en beperkingen zijn.

In Hardenberg heeft de ondernemer het gevoel dat men altijd op zoek is naar de meest gewenste oplossing. Er gebeuren 'kleine' dingen, die overkomelijk zijn. *'Er was niet echt sprake van een conflict, maar wat ik wel heel erg vervelend vond was het feit dat toen we hier net zater er zonder goede communicatie met ons de grond naast ons al aangeboden werd aan een derde waar wij inmiddels hadden aangegeven dat we hier wel belang bij hadden. Het was een vervelende situatie, dat vond ik niet netjes.'*⁶⁸ Maar het is nu eenmaal niet mogelijk om alles 'goed' te doen.

In Ommen heeft de ondernemer nog steeds het idee dat het ambtelijke apparaat traag functioneert en er zich langzaam een trend inzet waarbij de ondernemersbelangen nagestreefd dienen te worden, wat ook in het belang is van de gemeente. *'We hadden een kleine bouwvergunning aangevraagd en daar kwamen gigantische problemen van. De afdeling milieu op het gemeentehuis is buitengewoon star. We hebben helemaal geen moeilijk bedrijf uit milieutechnisch oogpunt. En tot en met de ambtenaar in kwestie die met twee politieagenten op de stoep stond zelfs. Het ging over een bouwvergunning die we aangevraagd hadden, én ook gekregen hadden, en ook al aan het bouwen waren geweest, maar daar moesten we nog een milieumelding van maken. Dat hadden we niet gedaan. En toen werd er een procedure tegen ons gestart.'*⁶⁹ Gestreefd moet worden naar win-winsituaties. Maar er blijven zich zo nu en dan vervelende situaties voordoen, hoe het zich ook wendt of keert.

⁶⁸ Uitspraak ondernemer uit Hardenberg

⁶⁹ Uitspraak ondernemer uit Ommen

7.1.4 Een optimaal ondernemersklimaat? Wat doet de gemeente volgens de ondernemer?

Het is moeilijk om te concluderen of een gemeente genoeg doet om een optimaal ondernemersklimaat te creëren. Bij ondernemers kunnen de vestigingsplaatseisen nogal uiteenlopen. Vaak zijn bereikbaarheid en de aanwezige infrastructuur belangrijke vestigingsfactoren. Maar de rol van de gemeente is ook belangrijk, omdat het indirect met veel andere vestigingseisen te maken heeft omdat de gemeente hier de verantwoordelijkheid over heeft.

In een rapport over de bedrijvigheid in Ommen wordt er in een hoofdstuk aandacht gegeven aan de waardering van het vestigingsklimaat. Over het algemeen zijn de ondernemers tevreden over de vestigingslocatie, maar het is opvallend dat de rol van de gemeente met een *onvoldoende* wordt gewaardeerd. *'De gemeente moet zelf ook ondernemend zijn, pro-actief zijn. Dat is wel in gang gezet de laatste vier jaar moet ik zeggen met de plannen die er zijn, maar nu moet er ook voor gezorgd worden dat er een pro-actief ambtenarenapparaat is die het allemaal mogelijk maakt. Het is nu een nee-cultuur, en dat moet een ja-mits cultuur worden.'*⁷⁰ Bij de ondervraagden heersten er gemengde gevoelens waarbij de laagdrempeligheid van het gemeentehuis werd gewaardeerd, omdat een informele benadering nou eenmaal als positief wordt ervaren, maar men koopt er niets voor.

Zaken moeten toch in het formele circuit worden geregeld, waarbij de ondernemer afhankelijk is van de gemeente. De ondernemer vindt het ambtelijke apparaat over het algemeen te traag en te star. Het positieve dat ervaren wordt door de ondernemers is dat er sinds de politieke wending pogingen worden gedaan om dichterbij de ondernemer en de burger te komen.

De ondernemer in Nijmegen is gematigd tevreden over het functioneren van de overheid met betrekking tot het vestigingsklimaat. Door de beperkende werking van het strenge handhavingsbeleid kunnen er problemen ontstaan wat betreft de beperking van mogelijkheden. Helder en eenduidig beleid zorgt voor duidelijkheid, maar er is weinig sprake van flexibiliteit. *'Het is dat mijn binding met de gemeente Nijmegen zo sterk is, maar anders zou ik misschien hebben overwogen om in ieder geval over de gemeentegrenzen te kijken naar de mogelijkheden. Niet dat ik zou vertrekken met mijn onderneming, maar ik heb er geen moment aan gedacht om ergens anders naartoe te gaan. Misschien zou de gemeente hier eens wat vaker stil bij moeten staan! Het is natuurlijk wel erg makkelijk om te concluderen dat heel veel ondernemers toch wel in de stad blijven, maar zo werkt het natuurlijk niet. Maar ik vind wél dat er vooruitgang zit in de manier waarop de gemeente haar inwoners en ondernemers benaderd op het niveau van de Ruimtelijke Ordening. Maar wat meer*

⁷⁰ Citaat van een ondernemer uit Ommen

*concurrentie zou geen kwaad kunnen.*⁷¹ Maar door de vele mogelijkheden die de stad biedt en die de gemeente in stand houdt en ook verbetert zijn veel ondernemers tevreden over het vestigingsklimaat. Mede door de aanwezigheid van grote organisaties, wat leidt tot een grote aantrekkingskracht voor andere bedrijven, kan Nijmegen zich ook verder ontwikkelen. Toch is het voor de ondernemers niet altijd duidelijk wat de rol van de gemeente is bij het vestigingsklimaat van de gemeente.

In Hardenberg is men over het algemeen tevreden met de houding die de gemeente aanneemt ten opzichte van de ondernemer. Het pro-actieve beleid werpt volgens ondernemers zijn vruchten af. Sinds de gemeentelijke herindelingen heeft er een cultuuromslag plaatsgevonden en wil men vanuit een vertrouwensrelatie komen tot een optimale samenwerking. *'Je merkt aan alles dat ze hun voorrangspositie, want dat hebben ze wel verkregen met de IPR-subsidie, optimaal benutten. Met de rol van informatieverschaffer is de gemeente ondernemend genoeg om ondernemers van buitenaf over de streep te trekken doordat er een aantrekkelijke subsidie te wachten staat wanneer men zich vestigt in Hardenberg. Bovendien is de arbeidsmoraal in de omgeving zeer goed, en worden de verbindingen met het Noorden, Zwolle en Almelo alleen maar beter.'*⁷² Doordat Hardenberg in het streekplan de functie van kern met streekfunctie heeft toebedeeld gekregen en het gebruik kan maken van de IPR-subsidieregeling heeft dit automatisch een positieve invloed op het vestigingsklimaat. Het is ook makkelijker voor een gemeente wanneer er mogelijkheden zijn.

De ondernemers waarderen vooral de opstelling van de gemeente, die open is, waarbij regels ruim worden geïnterpreteerd waardoor het handelen van de ondernemer makkelijker wordt gemaakt. Er wordt meegedacht, en de opties worden optimaal benut.

⁷¹ Uitspraak van een Nijmeegse ondernemer

⁷² Uitspraak van een Hardenbergse ondernemer

7.1.5 Conclusie

Uit voorgaande paragrafen is naar voren gekomen dat er veel onderscheid is tussen de verschillende gemeenten. Op het gebied van de samenwerking tussen de gemeente en de ondernemers zijn de ondernemers in Ommen kritischer dan de overige gemeenten. In Ommen zijn ze van mening dat ze té laat worden betrokken bij projecten, terwijl dit in Hardenberg juist een positief geluid oplevert, omdat men daar juist heel vroeg betrokken wordt bij de ontwikkelingen. Door de grootte van Nijmegen is het moeilijker om de betrokkenheid te waarborgen, maar de communicatieverbeteringen worden als zeer positief ervaren. Het handelen van de gemeente moet volgens de regels gaan, maar de interpretatie van deze regels zou flexibel moeten zijn. Het moet niet zo zijn dat alleen de instituties het gedrag bepalen, maar voor een gedeelte is dat natuurlijk ook de mens zelf.

Wanneer het gaat over het optimale ondernemersklimaat en de rol van de gemeente zijn er wederom veel verschillen te ontdekken vanuit het perspectief van de ondernemer. In de gemeente Ommen heerst er een gevoel dat er bepaalde zaken veranderd dienen te worden. De nee-cultuur moet veranderen in een ja, mits-cultuur. In Hardenberg is men opvallend tevreden over het beleid van de gemeente, en is men niet geneigd om de regels te overtreden omdat er alles aan wordt gedaan om de meest gewenste situatie te creëren. Nijmegen zit er tussenin met betrekking tot het ondernemersklimaat. Er is veel mogelijk in deze gemeente, maar men moet toch meer doen om de zittende ondernemers tevreden te houden, omdat men ervan uitgaat dat de ondernemers zich toch niet zullen verplaatsen naar een andere gemeente.

In aansluiting op dit hoofdstuk wordt vanaf paragraaf 7.2 een overzicht gegeven van de visie van de lokale overheid op de samenwerking met de ondernemers. Dit perspectief staat haaks op die van de ondernemer, dus is het interessant om beide uitkomsten mee te nemen in de conclusie, die in hoofdstuk 8 getrokken zal worden.

7.2 De gemeente en de visie op het lokale ruimtelijke beleid

In deze paragraaf komt de visie van de lokale bestuurders en ambtenaren aan bod. Om een duidelijk beeld te schetsen van de situatie is het ook noodzakelijk dat zowel de ondernemers als de lokale bestuurders en ambtenaren aan het woord zijn geweest. In paragraaf 7.2.1 wordt beschreven wat de ervaringen zijn van de samenwerking met ondernemers vanuit het perspectief van de lokale bestuurder en de ambtenaar. In 7.2.2 komt aan bod hoe de lokale overheid invulling geeft aan de opgelegde beleidskaders. Tenslotte wordt in paragraaf 7.2.3 omschreven wat de gemeente zelf verstaat onder een optimaal vestigingsklimaat.

7.2.1 Ervaring op het gebied van samenwerking met ondernemers

In verhouding tot de ondernemers komt de waardering van de samenwerking met ondernemers toch redelijk overeen. Daarbij moet aangetekend worden dat de gemeente vaak een positieve uitstraling wil hebben als het gaat om haar eigen functioneren. *'Momenteel zitten we echt in een leerfase waarin we nog niet zo heel lang geleden het bedrijvenloket hebben opgezet waarbij aangetekend moet worden dat het nog lang niet zo werkt als het de bedoeling is, maar de verbeteringen die er zijn, kunnen ook echt worden toegeschreven aan het bedrijvenloket. In de bedrijvenpeiling die binnenkort gepubliceerd zal worden zal de werking hiervan ook naar voren komen. Maar het is voor de ondernemer al erg plezierig dat men voor een vergunning één contactpersoon heeft. Voorheen nam dit erg veel moed en tijd in beslag.'*⁷³ Voor de gemeente Nijmegen geldt dat men gematigd tevreden is als het gaat om de samenwerking met de ondernemers. Het is niet altijd mogelijk om met ondernemers op één lijn te zitten, maar voor zover dit mogelijk is wordt hier wel naar gestreefd.

Doordat er sinds de komst van het bedrijvenloket een duidelijke verbetering is opgetreden waardoor projecten sneller en effectiever worden afgehandeld is de samenwerking er beter op geworden. Het is nog niet optimaal, maar men is tevreden over het proces, wat nog geoptimaliseerd gaat worden.

Bij de gemeente Ommen heerst over het algemeen tevredenheid met betrekking tot samenwerking met de ondernemers. Sinds de wisseling van het college zijn een aantal veranderingen opgetreden die positief te noemen zijn. Volgens de gemeente wordt er dan ook alles aan gedaan om de ondernemer tegemoet te komen. *'Proberen om de ondernemer tegemoet te komen, door op de stoel van de ondernemer plaats te nemen heeft al heel veel zin. Alleen al het aantonen dat we mee willen denken heeft genoeg positieve effecten op de samenwerking. Tegenwoordig doen we ook wekelijks bedrijvenbezoeken om de betrokkenheid van onze organisatie te tonen. Het*

⁷³ Uitspraak Nijmeegse ambtenaar Ruimtelijke Ordening

*is misschien op kleine schaal, maar het wordt wel degelijk goed gewaardeerd.'*⁷⁴ De wisseling in de politiek zorgt voor accentverschillen, het ambtelijke apparaat bepaalt toch voor een groot deel de voortgang van het proces. Ondanks dat 'de ondernemer' vindt dat het ambtelijke apparaat veel beter kan werken, heeft de gemeente zelf het idee dat het steeds beter gaat, met de intentie om constant kritisch te zijn om verbeteringen in de samenwerking met ondernemers te bewerkstelligen.

In Hardenberg is men tevreden over de gang van zaken rond het ruimtelijk ordeningsbeleid en de samenwerking met de ondernemers. Zoals hiervoor al is gezegd heeft Hardenberg een groot voordeel dat het veel ontwikkelingsmogelijkheden heeft waardoor samenwerking ook makkelijk kan verlopen. *'Die is eigenlijk perfect. Als je het hebt over vestigingsbeleid dan kun je het hebben over de mensen die het over een nieuwe vestiging hebben, en daar iets mee willen. Je hebt verplaatsing binnen de gemeente, je hebt ook verplaatsing van nieuwe bedrijven. Wij hebben op dit moment de gelukkige omstandigheid dat we in onze 2 grote kernen voldoende bedrijventerrein hebben. We hebben hier in Hardenberg voor de zware en de wat mindere zware industrie, de consumergerichte industrie, voldoende bedrijventerrein. Redelijk veel. In Dedemsvaart hebben we het niet zelf, maar heeft een ontwikkelaar het in handen. Dat maakt het gesprek met ondernemers een stuk makkelijker. Als je niets te bieden hebt dan wordt het een stuk lastiger. We hebben de visie om niet achter ondernemers aan te jagen, om met 'spelden en strikjes' op beurzen te staan. Dat doen we niet. Wij zijn drie jaar geleden begonnen om de zittende ondernemer te bedienen, te faciliteren. En dan niet in financiële zin, maar in ondersteunende zin. Als er vragen komen over uitbreiding, welke vorm van ondersteuning dan ook, of om relaties te leggen om het één of het ander.'*⁷⁵ Doordat de gemeente Hardenberg zelf een ondernemer wil zijn wordt ondernemersgedrag vertoond, wat leidt tot wederzijds begrip. Deze weg is men sinds de herindeling ingeslagen en dit werpt zijn vruchten al af. Wanneer er aangetoond wordt dat het lokale bestuur snel en effectief 'zaken wil doen', zal de ondernemer ook niet moeilijk doen. De gemeentelijke organisatie heeft vooral interesse in wat wél kan. Dit wordt in het volgende citaat verklaard:

7.2.2 De invulling van de (hogere) beleidskaders

Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven is de gemeente afhankelijk van wat op het hogere niveau (Rijk en Provincie) wordt beslist. De bestemmingsplannen worden in samenspraak met de provincie gemaakt, in overeenstemming met de Planologische Kernbeslissing en het Streekplan. Maar binnen de kaders van het bestemmingsplan zijn er voldoende mogelijkheden voor de gemeente om te 'manoeuvreren' en te handelen met de belangen van de ondernemers in het

⁷⁴ Uitspraak van de wethouder Ruimtelijke Ordening in Ommen

⁷⁵ Citaat uit gesprek met de wethouder Ruimtelijke Ordening in Hardenberg

achterhoofd. Ten opzichte van het handhavingsbeleid moet de gemeente helder en eenduidig beleid voeren, maar wordt dit ook gedaan?

Wat betreft de benutting van de mogelijkheden is het moeilijk om te concluderen of de ruimte die er is benut wordt omdat elke situatie uniek is, en elke situatie andere kansen en bedreigingen met zich meebrengt. Wel kan beoordeeld worden in welke mate een gemeente bereid is om de ondernemer tegemoet te komen. In de gemeente Nijmegen is men vrij duidelijk wat betreft de interpretatie van de beleidskaders. *‘De burgemeester heeft een duidelijke stempel gedrukt op het ruimtelijk ordeningsbeleid en de mogelijkheden tot interpretatie van de ruimte die het biedt. Er mag niet meer gedoogd worden, op welk gebied dan ook. Sinds de vuurwerkramp en de brand in Volendam is er een landelijke tendens ontstaan waarbij er weinig speling meer is. Aan de ene kant een goede zaak, aan de andere kant zijn er natuurlijk altijd uitzonderlijke situaties waarin bepaalde zaken wel mogelijk zouden moeten zijn.’*⁷⁶ Sinds de komst van de huidige burgemeester is er een heel strak beleid in werking wat betreft de handhaving. Daar valt niet aan te tornen en van gedogen mag geen sprake zijn.

Wat betreft de benutting van de mogelijkheden is het vaak afhankelijk van de situatie waarin men zich bevindt. De intentie van de gemeente is er altijd om de meest gewenste situatie voor beide partijen te creëren, maar dit is niet altijd mogelijk. Maar door het strenge toezicht op de naleving van de regels is er toch een beperkte bewegingsmogelijkheid. Door de ruime mogelijkheden die Nijmegen heeft in het Streekplan kan over het algemeen wel aan de eisen van de ondernemers worden voldaan. In Nijmegen zijn er veel mogelijkheden, en de intentie van het lokale bestuur is ook om er zoveel mogelijk van te benutten.

De jarenlange beperkingen die Ommen heeft gekend op het gebied van de uitgifte van bedrijventerreinen en ontwikkelingen voor ondernemers heeft ertoe geleid dat de gemeente creatief moest omgaan met de mogelijkheden. Het project ‘De Drieslag’ kan ik dat kader als zeer succesvol worden gezien, aangezien er weinig uitwijkmogelijkheden zijn voor Ommen. Met dit project laat de gemeente in samenwerking met private partijen zien dat de gemeente ondernemend is. Maar de vraag moet wel gesteld worden of deze ontwikkelingen niet veel te laat op gang komen? Bovendien zijn er ook een aantal voorbeelden te noemen waarbij de vraag gesteld kan worden in hoeverre er creatief is omgegaan met de situatie. *‘Er zijn wel een aantal ondernemers die problemen hebben met de gemeente Ommen. Er zullen ongetwijfeld fouten zijn gemaakt in het verleden, maar waarom zouden ze niet opgelost kunnen worden? Misschien moet de situatie opnieuw worden bekeken, met het oog op het feit dat de gemeente de ondernemer wil wijzen op de mogelijkheden, en niet op de beperkingen.’*⁷⁷ In sommige gevallen komt het bestemmingsplan niet meer overeen met de huidige situatie doordat vanuit een

⁷⁶ Uitspraak van een Nijmeegse ambtenaar Ruimtelijke Ordening

⁷⁷ Uitspraak van een ambtenaar uit Ommen

lange historie zich (grote) bedrijven hebben ontwikkeld op plaatsen waar die ontwikkeling eigenlijk niet mogelijk is. De kleine kern van Beerzerveld is hier goed voorbeeld van.

De ontwikkeling van bedrijvigheid is van groot belang voor de economische ontwikkeling van de regio, maar zorgt ook voor externe problemen, zoals overlast en vervuiling. Dan moet er creatief worden omgegaan met deze specifieke situatie. Er moeten concrete oplossingen worden gezocht in de huidige situatie, of er moet aan verplaatsing worden gedacht. Maar hierbij ontbreekt de creativiteit en wordt vastgehouden aan het bestemmingsplan, terwijl dat al een probleem op zichzelf kan zijn. Ontwikkelingen in het verleden kunnen niet zomaar worden teruggedraaid. In zulke situaties zou het beter zijn als een gemeente zich wat meer zou aanpassen aan de ondernemer.

In de gemeente Hardenberg is er sprake van een open houding naar de ondernemer toe. *‘Wij zijn als overheid nooit ondernemer, maar je kunt wel ondernemersgedrag vertonen. Maar we mogen nooit ondernemer zijn, want we mogen nooit een klant weigeren. Als iemand zijn paspoort kwijt is kunnen wij niet zeggen: je krijgt van ons geen nieuwe. Maar de kunst is om bij de ander op de stoel te gaan zitten, vanuit dat perspectief. Ga nu eens in de stoel van de ondernemers zitten. Bijvoorbeeld met een bestemmingsplan. Daar is alles geregeld en vastgesteld over de hoogte. Stel dat een logistiek ondernemer qua hoogte 8 meter de lucht in mag maar dat bedrijf heeft 10 meter hoogte nodig. Heb je dan de bereidheid om mee te werken en alles uit de kast te halen om een oplossing te vinden, of zeg je: je moet maar verkassen. Dat laatste hoeven ze bij mij niet mee aan te komen. Dan zeg ik altijd: als het bedrijf miljoenen heeft geïnvesteerd en het logistieke systeem past niet, pick-upsystemen etc....dan gaan we kijken wat er mogelijk is, en dan gaan we óf voor een bestemmingsplanwijziging, of we kiezen voor een artikel 19 procedure. Om dit soort processen goed te laten verlopen. Daarnaast zijn we ook bezig om bestaande industrieterrein aantrekkelijk te maken en te houden. We moeten niet alleen aan uitbreiding denken, maar ook aan inbreiding.’⁷⁸* De pro-actieve houding moet ervoor zorgen dat de ondernemer de indruk krijgt dat er invloed uitgeoefend kan worden op het ruimtelijk ordeningsbeleid. Op deze manier wordt de invulling van het beleidskader zo breed mogelijk opgepakt. De mensen die betrokken zijn bij het beleid hebben natuurlijk allemaal een eigen visie op de regels en de mogelijkheden, maar de intentie van de gemeente is er om alles uit de kast te halen. Dit blijkt ook uit het volgende citaat van de wethouder:

De gemeente Hardenberg vindt van zichzelf dat het ondernemersgedrag vertoont, wat een brede kijk op het beleidskader tot gevolg heeft. De tevredenheid van de ondernemers is de beste indicator voor het feit dat

⁷⁸ Citaat van de Hardenbergse wethouder van Ruimtelijke Ordening

Hardenberg er alles aan doet om de mogelijkheden te benutten. De ondernemer in de gemeente wordt gefaciliteerd, en voor ondernemers die van buiten de gemeente naar Hardenberg willen komen wordt alles in het werk gesteld om een succesvol project op te leveren.

7.2.3 De gemeente en het optimale vestigingsklimaat

Een optimaal vestigingsklimaat is natuurlijk moeilijk te realiseren, want dat zou betekenen dat een gemeente zou voldoen aan alle eisen die een ondernemer heeft. Vaak worden er afwegingen gemaakt door ondernemers, de positieve en de negatieve aspecten worden op een rij gezet en de aspecten waar het meeste waarde aan wordt gehecht geven vaak de doorslag. Toch is de vestigingsplaatskeuze vaak afhankelijk van historische en sociale factoren. *‘Wat je toch een beetje ziet is dat toen wij 4 jaar geleden met een bedrijventerrein op de markt kwamen wij het heel belangrijk vonden, dat parkmanagement gebeuren. Dat is toch een belangrijk uitgangspunt dat wij niet over 25 jaar op grote schaal moeten revitaliseren. Parkmanagement is verplicht, alleen we leggen het zelf bij de ondernemers neer. Maar daar is verschrikkelijk tegen gesputterd en gesteigerd, ondernemers vonden dat allemaal maar niks. Die verplichtingen, en dat kost zoveel euro per vierkante meter, enzovoort. Je ziet nu dat het economisch wat beter gaat, dat merk je toch wel, en ik heb nu zelfs ondernemers op het industrieterrein zitten die zeggen dat we toch wel aan parkmanagement moeten gaan doen. Dat zie je. Mensen zien voorbeelden dat het zo slecht nog niet is. Je ziet verder dat de vraag naar hele grootschalige terreinen toeneemt.’*⁷⁹ Bedrijven zijn niet gauw geneigd om te verhuizen, en nieuwe vestigingen van bedrijven kiezen misschien eerder een locatie die aan bepaalde voorwaarden voldoet. De gemeente moet zich bewust zijn van de vestigingsplaatsfactoren die van invloed zijn op de ondernemers. Daar waar mogelijkheden zijn moet de gemeente ervoor zorgen dat de positieve kwaliteiten de aandacht krijgen. Trends in vestigingsplaatsseisen zullen veranderen, en daarom is het noodzakelijk om op de hoogte te blijven van de veranderingen, en ook daadwerkelijk mee te veranderen.

De gemeente Hardenberg is er aardig in geslaagd om de positieve kwaliteiten onder de aandacht te brengen. Het loopt voorop in de ontwikkeling van de digitale infrastructuur (breedband), de uitgifte van bedrijventerreinen verloopt naar wens. De ligging van Hardenberg zou men als negatief kunnen ervaren omdat het in de periferie van Nederland ligt, maar het is natuurlijk maar net vanuit welk perspectief dit wordt bekeken. Ten opzichte van Duitsland ligt Hardenberg vrij gunstig. Daarbovenop komt Hardenberg met het ‘feit’ dat de arbeidsmoraal van de mensen in de omgeving zeer goed is, wat een belangrijke factor is voor ondernemers om zich ergens te vestigen. Bovendien heeft het

⁷⁹ Uitspraak Hardenbergse ambtenaar Ruimtelijke Ordening

Oosten van het land nog niet zo veel last van congestie op de snelwegen. In de acquisitie worden de positieve punten er natuurlijk uitgehaald.

Ommen is een gemeente die zich meer richt op de lokale ondernemer. De gemeente wil de zittende ondernemer faciliteren. Er zijn wel mogelijkheden voor bepaalde bedrijven om zich in Ommen te vestigen, maar de praktijk leert dat niet veel bedrijven van buitenaf richting Ommen komen. *‘Wij hebben nou eenmaal niet zoveel te bieden als bepaalde gemeenten in de regio. Maar dan is het wel belangrijk dat wat je te bieden hebt ook benut gaat worden. We hebben een inhaalslag te maken omdat we jaren hebben stilgelegen, dus van een optimaal vestigingsklimaat is geen sprake. Maar de intentie is er om van de inhaalslag ook een succes te maken.’*⁸⁰ Voor een plaats als Ommen betekent een optimaal vestigingsklimaat dat de bestaande ondernemers voldoende mogelijkheden en kansen krijgen om zich verder te ontwikkelen en met de tijd mee te gaan.

Daar waar nodig wordt voor een bedrijfsverplaatsing gezorgd, want de gemeente moet er wel voor zorgen dat de werkgelegenheid binnen de gemeentegrenzen blijft. In samenspraak met de ondernemers kan gezorgd worden voor verbeteringen in de communicatie bij planvorming van projecten. Doordat in verhouding tot Hardenberg en Nijmegen op kleine schaal beleid moet worden gevoerd kan er wat meer aandacht worden besteed aan de unieke situaties.

In tegenstelling tot Ommen wil Nijmegen juist sterk een wervend beleid voeren om bedrijven aan te trekken die voor een ‘sneeuwbaaleffect’ zorgen waardoor andere bedrijven ook automatisch voor Nijmegen kiezen. Nijmegen zet hierbij in op bepaalde sectoren (met name de gezondheidszorg en de high-tech). *‘De gemeente Nijmegen denkt met de komst van het Fiftytwo-degrees gebouw een goede slag te slaan op het gebied van het vestigingsklimaat. We moeten inzetten op kwaliteit, op een bepaalde sector. En wij zetten in op innovatie. Dit zou het sneeuwbaaleffect in werking moeten stellen.’*⁸¹ Daarnaast heeft Nijmegen ook de mogelijkheid om landelijk te werven.

Hardenberg is door de situatie van Zwolle beperkt in het werven van bedrijven. Met de opwaardering van bestaande bedrijventerreinen en de (gecontroleerde) uitgifte van nieuwe terreinen hoopt Nijmegen zich in de toekomst een goede plek te veroveren op het gebied van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De gemeente heeft met de komst van het sociaal economisch beleidsplan een plan gemaakt hoe de gemeente zich moet ontwikkelen in de komende jaren.

⁸⁰ Uitspraak van een ambtenaar uit Ommen

⁸¹ Uitspraak van een ambtenaar uit Nijmegen

7.3 Conclusie

Wat betreft het perspectief van de gemeente valt het op dat men eerder tevreden is over de uitvoering van het beleid dan de ondernemers. Maar er zijn wel een aantal gevallen waaruit blijkt dat ze wel kritisch naar zichzelf durven te kijken. Bij het handelen van de gemeente moet voldaan worden aan de wet- en regelgeving, maar alle betrokken gemeenten proberen hier flexibel mee om te gaan. Zo staat de gemeente Hardenberg voor een open houding naar de ondernemers toe, en dit zorgt voor veel creativiteit waardoor het handelen wel wat minder voorspelbaar kan worden. Wat blijkt uit de interviews is dat alle gemeenten oog hebben voor de mogelijkheden, en minder aandacht besteden aan de beperkingen. Daarbij moet wel vermeld worden dat de gemeente Nijmegen een streng handhavingsbeleid voert, waarbij geen uitzonderingen gemaakt worden.

Over de samenwerking met de ondernemers kan gezegd worden dat deze in het algemeen als positief wordt ervaren. In het geval van Nijmegen is men nog volop in ontwikkeling om de samenwerking te optimaliseren, maar er zijn al veel verbeteringen zichtbaar. Met name de intentie om de samenwerking te verbeteren werpt zijn vruchten af. Dat blijkt wel in de gemeente Hardenberg. Men is geïnteresseerd in de ondernemer, en dat straalt men uit. Op deze manier wordt het gedrag van de ondernemer ook grotendeels in de gewenste richting geduwd. In Ommen is de wisseling van het college oorzaak van een toename van de betrokkenheid naar de ondernemers toe. Het ambtelijke apparaat zou in deze stroom mee moeten gaan om een optimaal ondernemersklimaat te bewerkstelligen. In hoofdstuk 9 zal de uiteindelijke conclusie geformuleerd worden en zal de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord.

8 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk van dit rapport wordt antwoord gegeven op de vraag:

In welke mate heeft lokaal ruimtelijk beleid invloed op het vestigings- en investeringsklimaat van een gemeente?

In het rapport hebben we van het theoretische fundament stapsgewijs naar de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek toegewerkt. Met de achterliggende gedachte dat de handelingsruimte en de bestaande instituties van invloed zijn op het gedrag van zowel de ondernemers als bestuurders en ambtenaren van de verschillende gemeenten wordt de verkregen informatie geïnterpreteerd.

Uit het onderzoek kwam duidelijk naar voren dat er nogal wat verschillen bestaan tussen de gemeenten in de interpretatie van regels en het 'gebruik' van de ruimte die het beleidskader biedt. Soms is het alleen al het verschil in de samenstelling van het college. Maar wat duidelijk naar voren is gekomen in het onderzoek is dat de tevredenheid van ondernemers in de onderzochte gemeenten nogal uiteenlopen.

In die zin komt Ommen relatief slecht uit de bus. Het streeft te weinig de ondernemersbelangen na en men begint veel te laat aan een inhaalslag op het gebied van het bedrijventerreinenbeleid. 'Men heeft de boot gemist'. Daar tegenover staat dat er in de buurgemeente Hardenberg juist heel veel tevredenheid heerst op het gebied van het Ruimtelijk Ordeningsbeleid. Men durft 'op de stoel van de ondernemer te zitten', zonder de regels te vergeten. Daar wordt de handelingsruimte die geboden wordt wel benut, en zelfs in de gewenste richting geduwd.

Nijmegen lijkt wat dat betreft precies in het midden te zitten. Doordat het een grote gemeente is, ontbreekt het regelmatig aan het overzicht, maar het positieve is dat en ontwikkelingen plaatsvinden die gunstig zijn voor de ondernemers binnen de gemeente. Ondernemers willen bovendien wat te zeggen hebben over het beleid dat gevoerd wordt. Maar dat is in een grote gemeente vaak problematisch. In de gemeenten Ommen en Hardenberg is vaak wel sprake van een informele sfeer, maar dit heeft niet altijd invloed op het beleid. Wanneer er sprake is van een informele sfeer worden de regels ook anders benaderd. Bovendien zijn gemaakte afspraken in de informele sfeer niet bindend, dus kunnen ze genegeerd worden. Dit kan ongewenst handelen van beide partijen veroorzaken.

Het vestigingsklimaat is van verschillende factoren afhankelijk maar uit het onderzoek blijkt dat het beleid hier grote invloed op uitoefent. De 'nee-cultuur'

die ter sprake kwam in Ommen zorgt in deze gemeente voor een negatieve klank bij ondernemers. Het feit dat Ommen weinig uitbreidingsmogelijkheden kent, en heeft gekend, doet daar niets aan af. Natuurlijk denken de lokale bestuurders en ambtenaren hier anders over, maar deze uitspraken worden niet voor niets gedaan. Dat Hardenberg wél veel te bieden heeft voor de ondernemer is natuurlijk een groot voordeel, maar het feit dat zij voorop lopen in bepaalde ontwikkelingen en pro-actief beleid voeren en de ondernemer betrekken bij de plannen en de mogelijkheden, maakt Hardenberg tot een aantrekkelijke gemeente op het gebied van het vestigingsklimaat.

De Nijmeegse ondernemers zijn over het algemeen tevreden over het ondernemingsklimaat alhoewel de gemeente weinig flexibel is. Er heerst wel duidelijkheid, maar de regels worden wel heel erg strak gehanteerd. Toch is de gemeente vaak meedenkend voor zover dit mogelijk is, en probeert het een aantal essentiële zaken te verbeteren, zoals de komst van het bedrijvenloket, wat zorgt voor een verkorte vergunningenprocedure voor ondernemers.

Het is goed voor het ambtelijke apparaat en het lokale bestuur om zelfkritiek te leveren op het gevoerde beleid om in de toekomst verbeteringen aan te brengen. Ambtenaren moeten de regels niet bepalen, maar dit moet van bovenaf worden opgelegd. De invulling van het beleidskader zal altijd verschillen, maar de ondernemer moet het gevoel krijgen dat het lokale beleid er is vóór de ondernemer. Het bestaan van wetten en regels moet ongewenste situaties voorkomen, maar wanneer alle betrokken partijen geen problemen zien moeten bepaalde ontwikkelingen door kunnen gaan. Dan moeten de regels op een andere manier worden geïnterpreteerd.

Er zullen altijd verschillen bestaan tussen gemeenten, maar als een gemeente alles uit de kast haalt om het de ondernemer zo aangenaam mogelijk te maken zullen ondernemers eerder geneigd zijn om positief te zijn over het lokale beleid. Maar het is een utopie dat aan alle eisen van de ondernemers kan worden voldaan. Instituties zijn er om ontwikkelingen in goede banen te leiden, maar interpretaties van de wetten en regels is nog altijd een menselijke aangelegenheid. De mens geeft zelf vorm aan de omgeving, zowel bewust als onbewust. Dat maakt het ook dat er altijd verschillen zullen bestaan op het gebied van het vestigingsklimaat van verschillende gemeenten, omdat het lokale bestuur, en dus het individu, hier invloed op heeft.

Voor de praktijk is het van belang dat er aandacht wordt besteed aan dit onderwerp. Een gemeente is gebaat bij economische groei, wat grotendeels ligt bij de ondernemers binnen de gemeente. Het heeft dus prioriteit om het ondernemersklimaat zo optimaal mogelijk te maken, en uit het onderzoek is gebleken dat ondernemers het waarderen wanneer er naar ze geluisterd wordt.

Er is niet één oplossing of mogelijkheid, maar om in de toekomst voor economische groei te zorgen moeten de ondernemers actief betrokken worden bij de plannen en moet er gezamenlijk gezocht worden naar mogelijkheden en oplossingen voor bepaalde problemen. Het gaat allemaal om interactief beleid.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een aantal interviews met evenveel ondernemers als lokale bestuurders en ambtenaren. Aangezien het aantal niet erg hoog ligt moeten er grenzen aan de conclusies worden gelegd. In het kader van het onderzoek kunnen uitspraken worden gedaan die kunnen leiden tot een vervolgonderzoek, maar de uitspraken in het rapport zijn gebaseerd op de gegevens verkregen uit de interviews.

Literatuur

- *Baas, de, J.H. (1995) *Bestuurskunde in hoofdlijnen, invloed op beleid*, Wolters-Noordhoff Groningen
- *Bekkers, V., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Eburon, Delft, 1993
- *Bestuurlijk Gebiedsoverleg Noord-Oost Overijssel (2005) *Kwaliteiten verbinden, een integrale kijk op de toekomst van Noordoost-Overijssel*, Hardenberg
- *Directoraat Generaal Transport en Luchtvaart van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) *Waarom een ander beleid?*, Rikken Print, Gendt
- *Gemeente Groningen (1999) *'Groningen werkt'*, Economisch Businessplan, Groningen
- *Gemeente Hardenberg (2004) *De gemeente Hardenberg stapt stevig op de toekomst af*, Hardenberg
- *Gemeente Nijmegen, Grontmij (2003) *Masterplan revitalisering Noord- en Oostkanaalhavens, definitief*, Arnhem
- *Gemeente Nijmegen (2002) *Nota handhaving fysieke veiligheid*, Nijmegen
- *Gemeente Nijmegen (2005) *Versterken, verbinden, vernieuwen*, Sociaal Economisch Beleidsplan, Nijmegen
- *Gemeente Ommen (2003) *Bedrijvigheidsplan gemeente Ommen, uniek, veelzijdig*, Ommen
- *Giddens, A. (1981) *A Contemporary Critique of Historical Materialism, Vol. 1: Power, Property and the State*, University of California Press, Berkeley
- *Korthals Altes, W., (1998) *Grondbeleid, nationaal ruimtelijk beleid en planningsmethodologie*, in: Rooilijn nummer 10, december
- *Korthals Altes, W., (2000) *Grondbeleid bepaalt sturingsmogelijkheden Vijfde Nota*, in: Rooilijn, nummer 9, november
- *Luhmann, Niklas (1984) *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main

*Mastop, J.M., et al. (1995) *Ervaringen met restrictief beleid : doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*, Vakgroep Planologie in samenwerking met vakgroep Bestuurs- en Organisationswetenschap, Faculteit der Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen

*Ministerie van Economische Zaken (2004) *Actieplan Bedrijventerreinen 2004 – 2008, Samenwerken aan uitvoering*, Den Haag

*Ministerie van Economische Zaken (2005) *Herstructurering bedrijventerreinen, voorbeelden van de financiële aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen*, Den Haag

*Ministerie van Economische Zaken (1999) *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, mei

*Ministerie van VROM (2001) *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000-2020, Ruimte maken, ruimte delen*, januari

*Munters, Q.J. (1991) *Anthony Giddens, een kennismaking met de structuratietheorie*, Landbouwuniversiteit Wageningen

*Nooteboom, B. (1996) *Trust, Opportunism and Governance: a Process and Control Model*, *Organization Studies* 17 (6), 985-1010.

*North, D. C., (1994) *Institutional competition*, Washington University

*Peters, V., Wester, F. (2004) *Kwalitatieve analyse, uitgangspunten en procedures*, Coutinho, Bussum

*Simon, H.A., (1957) *Rationality and Decision Making*, in *Models of Man*, John Wiley, New York

*Simon, H.A., (1999) *Rationality and Organizational Learning*, *Reflections: The SoL Journal*, volume 1, number 2, Society for Organizational Learning, pp 17-27

*Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Provincie Gelderland (2006) *Regionaal plan 2005-2020*, Nijmegen-Amsterdam

*Suurs, R. (2005) *Instituten, individuen en veranderingen*, Universiteit Utrecht

*Teisman, G.R., (1992) *Complexe besluitvorming*, VUGA, 's-Gravenhage

*VROM-inspectie Regio Oost (2004) *Inspectie VROM regelgeving gemeente Ommen*, Arnhem

*Williamson. O.E. (1975) *Markets and hierarchies: Analysis and anti-trust implications*, Free Press, New York

*Zundert, J.W., van (1999) *Het bestemmingsplan*, Samson, Alphen aan den Rijn

Internet

<http://rijksbegroting.minfin.nl/> (geraadpleegd: 29-5-2006)

<http://users.belgacom.net/jacobs/thesis3.pdf> (geraadpleegd: 1-6-2006)

www.aandebewonersvanditpand.nl (geraadpleegd: 21-7-2006)

www.bestemmingsplan.nl (geraadpleegd: 1-6-2006)

www.ecorys.nl (geraadpleegd: 30-5-2006)

www.grenzeloos.org (geraadpleegd: 21-7-2006)

www.hardenberg.nl (geraadpleegd: 19-5-2006)

www.oostnv.nl (geraadpleegd: 21-7-2006)

www.persberichten.nl (geraadpleegd: 20-5-2006)

www.vrom.nl (geraadpleegd: 11-5-2006)

Bijlage 1:

Interviewguide Gemeente

Introductie

Ik ben Sander Veltmaat, student Sociale Geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit interview is onderdeel van mijn afstudeeronderzoek naar de relatie tussen ondernemers en de lokale overheid op het gebied van vestigingsbeleid. De doelstelling van het onderzoek is inzicht te krijgen in welke mate het lokale beleid invloed heeft op het vestigings- en investeringsklimaat van de gemeente. Met dit interview wil ik de kant van de lokale overheid aan het licht brengen.

-Als u ermee akkoord gaat zal ik dit gesprek opnemen met een taperecorder. Met de gegevens zal discreet worden omgegaan. De verkrijgde informatie wordt in de vorm van een thesis verder uitgewerkt. Als u ermee akkoord gaat zal uw naam en de betreffende gemeente worden genoemd in het rapport.

-Het is de bedoelingen dat we een discussie voeren over het onderwerp waarbij ik een aantal centrale vragen heb geformuleerd die als rode draad moeten fungeren. Het gesprek zal ongeveer een uur in beslag nemen.

-Heeft u verder nog vragen?

-Dan start ik nu de bandrecorder.

THEMA 1: Samenwerking met de lokale ondernemer

-Wat is uw ervaring met betrekking tot samenwerking met ondernemers in uw gemeente op het gebied van vestigingsbeleid? (uitbreiding, verplaatsing vestiging)

-Liggen de lokale overheid en de ondernemers in uw gemeente op één lijn wat betreft ruimtelijk ordeningsbeleid? (uitbreiding, nieuwbouw, vestigingsbeleid)

-Wordt er voldoende geluisterd naar de vestigingseisen van de ondernemers in het algemeen?

-Hebben er zich conflicten voorgedaan tussen uw gemeente en ondernemers? Zo ja, wat was de aanleiding hiervoor?

THEMA 2: Inhoud van het beleid

-Wat is uw functie binnen de Ruimtelijke Ordening? Welke doelstellingen streeft u na met betrekking tot het vestigingsbeleid van ondernemers in uw gemeente?

-In welke mate heeft de ondernemer invloed op het ruimtelijke beleid? Wat is de meest gewenste situatie?

-Wordt er eenduidig en helder beleid gevoerd? Hoe wordt het beleidskader ingevuld?

-Wordt er onderscheid gemaakt tussen ondernemers met betrekking tot het vestigingsbeleid? (reputatie, grootte)

-Is er sprake van een gedoogcultuur binnen uw gemeente?

THEMA 3: Vestigingseisen

-Zijn de vestigingseisen van de ondernemers in de loop van tijd veranderd? Hoe springt uw gemeente hierop in?

-Vindt u dat uw gemeente zich voldoende inzet om een optimaal ondernemersklimaat te creëren?

-Zijn er ondernemingen vertrokken uit uw gemeente door het gevolg van lokaal ruimtelijk beleid? (of dreigen te vertrekken)

THEMA 4: Visie op andere gemeenten

-Kent u de situatie in andere gemeenten met betrekking tot Ruimtelijk Beleid? Zijn er opmerkelijke verschillen waar te nemen?

-Is er een 'voorbeeldgemeente' te noemen voor optimaal ruimtelijk beleid? Of kijkt u binnen uw eigen grenzen?

Bijlage 2:

Interviewguide Ondernemers

Introductie

Ik ben Sander Veltmaat, student Sociale Geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit interview is onderdeel van mijn afstudeeronderzoek naar de relatie tussen ondernemers en de lokale overheid op het gebied van vestigingsbeleid. De doelstelling van het onderzoek is inzicht te krijgen in welke mate het lokale beleid invloed heeft op het vestigings- en investeringsklimaat van de gemeente. Met dit interview wil ik de kant van de ondernemer aan het licht brengen.

-Als u ermee akkoord gaat zal ik dit gesprek opnemen met een taperecorder. Met de gegevens zal discreet worden omgegaan. De verkrijgde informatie wordt in de vorm van een thesis verder uitgewerkt. Als u ermee akkoord gaat zal uw naam en onderneming worden genoemd in het rapport.

-Het is de bedoelingen dat we een discussie voeren over het onderwerp waarbij ik een aantal centrale vragen heb geformuleerd die als rode draad moeten fungeren. Het gesprek zal ongeveer een uur in beslag nemen.

-Heeft u verder nog vragen?

-Dan start ik nu de bandrecorder.

THEMA 1: Samenwerking met de lokale overheid

-Heeft u ervaringen op het gebied van samenwerking met de lokale overheid?

-Wat is uw ervaring met betrekking tot samenwerking met de gemeente op het gebied van vestigingsbeleid? (uitbreiding, verplaatsing vestiging)

-Streeft de gemeente naar uw mening de ondernemersbelangen voldoende na?

-Vindt u dat de posities bij de lokale overheid worden ingevuld door de juiste personen? (capabele ambtenaren/bestuurders)

-Wordt er voldoende geluisterd naar de vestigingseisen van de ondernemers in het algemeen?

THEMA 2: Inhoud van het beleid

- Bent u bekend met de doelstellingen van het lokale ruimtelijk ordeningsbeleid?
- Heeft u als ondernemer genoeg invloed op het ruimtelijke beleid?
- Wordt er eenduidig en helder beleid gevoerd? (wordt er onderscheid gemaakt bij partijen?)
- Is er sprake van een gedoogcultuur binnen uw gemeente?

THEMA 3: Vestigingseisen

- Hoe is de binding van uw onderneming met de omgeving?
- Welke vestigingseisen vindt u belangrijk voor uw bedrijf? Zijn deze in de loop van tijd veranderd?
- Is uw onderneming/werkgever van plan in de huidige gemeente te blijven?
- Vindt u dat de gemeente genoeg doet om bedrijven respectievelijk aan te trekken dan wel te behouden voor de omgeving?
- Heeft u weleens een conflict gehad met de gemeente op het gebied van ruimtelijk (vestigings)beleid?

THEMA 4: Visie op andere gemeenten

- Hoe denkt u dat uw gemeente zich manifesteert op ruimtelijk ordeningsniveau in verhouding tot andere gemeenten? (buurgemeenten, zelfde omvang)
- Zou u een verhuizing met uw bedrijf overwegen naar een andere gemeente? (Redenen aangeven)
- Kent u voorbeelden van gemeenten die naar uw mening goed ruimtelijk beleid voeren? (waarom?)

Bijlage 3:

Begrippenkader

De kernbegrippen uit de vraagstelling zullen hieronder worden gedefinieerd.

Formele regelgeving: Regelgeving in formele zin zijn regels geformuleerd door de Nationale wetgever, in Nederland zijn dat de Regering en de Staten-Generaal (eerste en tweede kamer) Dit gaat volgens de procedure vastgelegd in artikel 82 van de Grondwet. De regering en de Staten-Generaal vormen daarom de formele wetgever.

Gedoogcultuur: Cultuur binnen een gemeente waarbij gedoogd wordt. Dit houdt in dat men niet streng optreedt wanneer de regels worden overtreden, men duldt de overtreding. Dit kan tevens inhouden dat de centrale regelgeving te uitgebreid of te abstract is waardoor er bij specifieke (lokale) situaties anders wordt omgesprongen met de regelgeving.

Investeringsklimaat: De mate waarin een gemeente voldoet aan de eisen met betrekking tot investeringen die een onderneming kan en wil maken. Het investeringsklimaat heeft vaak samenhang met de aanwezigheid van andere bedrijven, een afzetmarkt en de beschikbaarheid van (goed opgeleid) personeel en de prijs van gronden.⁸²

Lokaal ruimtelijk beleid: Ruimtelijk beleid gespecificeerd op lokaal niveau. Kaders aangegeven door het Rijk en de Provincie worden op lokaal niveau uitgevoerd, dus zo specifiek mogelijk. De invulling hiervan dient wel verantwoord te worden aan het Rijk en de Provincie. Er is een mate van (bewegings)vrijheid, zij het binnen de aangegeven beleidskaders.

Vestigingsfactoren: Factoren die een rol spelen bij de vestigingsplaatskeuze van een bedrijf. Factoren kunnen zijn: aanwezigheid personeel, nabijheid afzetmarkt, huur/grondprijs, rol van de gemeente, bereikbaarheid, infrastructuur, etc.

Vestigingsklimaat: De mate waarin een gemeente voldoet aan de verschillende vestigingseisen van een ondernemer. Het vestigingsklimaat van een gemeente geeft een algemeen beeld over alle aspecten die invloed hebben op de keuze van een vestiging voor een ondernemer. Hierbij zijn vestigingsfactoren van belang. Een klimaat is het geheel van aanwezige vestigingsfactoren die tot één geheel leiden.

⁸² www.ecorys.nl