

Met bedrijfslocaties de markt op

Een marktgerichte benadering in het ruimtelijk ordeningsbeleid

Over de ontwikkelingen op de bedrijfslocatiemarkt wordt recentelijk veel geschreven. Algemeen aanvaard is het feit dat we sinds de economische opleving van 1984 over zijn gestapt naar de zogenaamde 'vierde generatie' bedrijfslocaties. De huidige bedrijfslocatiemarkt wordt gekenmerkt door een meer vragergericht karakter, waardoor gemeenten genoodzaakt zijn om meer op de marktsituatie in te spelen. Moeten zij in hun ruimtelijk ordeningsbeleid nu klakkeloos aan de wensen van de vragers tegemoet komen of dienen er voorwaarden worden gesteld?



Deze borden zijn een zeldzaamheid aan het worden. Gemeenten lopen niet meer te koop met hun overschot aan bedrijfsterreinen.

GIJS MOL *

Onder een marktgerichte benadering binnen de ruimtelijke ordening versta ik, dat er binnen de fasen van het ruimtelijk ordeningsbeleid (probleemanalyse, planontwikkeling en uitvoering) ingespeeld wordt op de marktwerking (vraag en aanbod). Dit teneinde de doelstellingen van het ruimtelijk ordeningsbeleid te realiseren. Een marktgerichte benadering zal met name in de planontwikkelingsfase een rol kunnen spelen. Na de afronding van de probleemanalyse zullen een aantal randvoorwaarden moeten worden opgesteld. Deze moeten onder andere betrekking hebben op de fysieke en sociale omgeving. Binnen deze randvoorwaarden moet dan met een marktgerichte benadering doel(groep)gericht ingespeeld moet worden op de huidige marktsituatie.

Manipulatie

Het gaat dus niet over het verschijnsel van een terugtrekkende overheid (het afstoten of gedeeltelijk overlaten van bepaalde overheidstaken aan de markt) maar om de vraag hoe een gemeente binnen haar

ruimtelijk ordeningsbeleid gebruik kan maken van de werking van de markt om zo de door haar gestelde doelen te realiseren. Dit is waarschijnlijk alleen mogelijk als het betreffende object van het gemeentelijk beleid (hier de bedrijfslocatie) onderhevig is aan de invloed van de markt en de overheid zelf ook op die markt opereert zodat zij invloed uit kan oefenen. De overheid zal bij het werken met een marktgerichte benadering trachten om de vraag of het aanbod zodanig te manipuleren dat de door haar gestelde doelen worden gerealiseerd. Een grote rol spelen hierbij de heersende verhoudingen op de bedrijfslocatiemarkt. Niet in de zin van de vraag of de overheid wel of niet meer moet terugtreden om zo het particulier initiatief te stimuleren (het veranderen van de marktverhouding) maar in de zin van hoe groot de invloed van de overheid is en hoe zij deze invloed in haar beleid kan aanwenden om haar doelen te verwezelijken.

Probleemgericht

Een marktgerichte benadering is sterk produkt- en doelgericht. De ruimtelijke ordening is in het algemeen meer gericht

op de verschillende belangen in een omgeving dan op het produkt zelf. Daarnaast is de ruimtelijke ordening ook meer probleemgericht (afweging van conflicterende belangen) dan doelgericht. Dit maakt de ruimtelijke ordening op het eerste gezicht minder geschikt voor een marktgerichte benadering.

De keuze voor een marktgerichte benadering van bedrijfslocaties heeft binnen deze zienswijze als voordeel dat een gemeente meestal al sterk geïntereerd is op het produkt (de bedrijfslocatie) omdat zij de aanbieder van bedrijfslocaties is en daarmee de marktwerking niet kan negeren. Als een gemeente in haar beleid ten aanzien van bedrijfslocaties de doelstelling heeft opgenomen om nieuwe bedrijven aan te trekken en de voorraad bedrijfsterrein te verminderen, kunnen we constateren dat de gemeente ten aanzien van bedrijfslocaties wel produkt- en doelgericht is. Dat maakt het ruimtelijk ordeningsbeleid betreffende bedrijfslocaties geschikt voor een marktgerichte benadering.

De bedrijfslocatie-markt kunnen we definiëren als het complex van vraag- en aanbodrelaties met betrekking tot bedrijfslocaties. Op de bedrijfslocatiemarkt onderscheiden we de ondernemers/organisaties als de vragers en gebruikers van bedrijfslocaties. De gemeenten kunnen we zien als de aanbieders van bedrijfsterrein. De relatie tussen de aanbieders wordt vaak gekenmerkt door onderlinge concurrentie. Slechts in enkele gevallen gaan gemeenten samenwerkingsverbanden aan om de bedrijvigheid in de gehele regio te stimuleren. De markt is zeer heterogeen en wordt gekenmerkt door het feit dat zowel vragers als aanbieders individueel op de markt opereren. Naast de vragers en aanbieders onderscheiden we de overheid (gemeente, provincie, Rijk) die als derde factor de marktwerking kan beïnvloeden met behulp van regelgeving, premies en subsidies.

Marktwerking

De vraag naar en het aanbod van bedrijfslocaties bepalen in belangrijke mate de marktwerking. In een economische opleving zal in het algemeen de vraag naar bedrijfslocaties toenemen, bij een recessie zal de vraag daarentegen afnemen. Verder kunnen we constateren dat de markt van bedrijfsterreinen een dynamisch karakter heeft. Veranderingen in de economische structuur gaan gepaard met veranderingen in de vestigingseisen en -patronen van het bedrijfsleven. Vraag en aanbod van bedrijfsterreinen zijn niet altijd even goed op elkaar afgestemd. Voor gemeenten wordt het steeds belangrijker om de mogelijkheid te hebben

om in beperkte tijd nieuw en aan de nieuwe eisen aangepast terrein beschikbaar te krijgen, zonder de vereiste dat de gemeenten grote oppervlakten in eigendom hebben. Dit kan door wel de bestemming te regelen, maar nog niet tot de aankoop over te gaan. Bij deze methode bestaat echter het gevaar dat er ongewenste grondspeculaties ontstaan. Een betere mogelijkheid is dan om, als de termijn het toelaat, wel tot aankoop over te gaan maar de investeringen tot een minimum te beperken. Bovendien is het aan te bevelen de investeringen op een bedrijfsterein gefaseerd in de tijd te plannen zodat op wijzigingen in het uitgiftepeil kan worden gereageerd.

Richtdoel

Binnen het ruimtelijk ordeningsbeleid speelt het richtdoel (toekomstscenario) een belangrijke rol omdat hieraan de uitgangspunten worden ontleend die de verder planontwikkeling en uitvoering voor een groot deel bepalen. Ook bij het werken met een marktgerichte benadering zal vooraf een richtdoel moeten worden vastgelegd. Iedere gemeente heeft de mogelijkheid om haar eigen richtdoel vast te stellen, gebaseerd op de specifieke (politieke) situatie van de desbetreffende gemeente. De uitgangspunten waarmee binnen het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid gewerkt zal moeten worden zullen dan ook per gemeente verschillen. Omdat het bedrijfslocatiebeleid binnen de ruimtelijke ordening vooral op gemeentelijk niveau afgespeeld is het bijna onmogelijk om algemene substantiële voorwaarden op te stellen waaraan een marktgerichte benadering van bedrijfslocaties zou moeten voldoen. De nadruk ligt daarom op de procedurele voorwaarden waaraan een marktgerichte benadering binnen het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid zal moeten voldoen.

Nadat het richtdoel en de uitgangspunten zijn geformuleerd kunnen vervolgens de doelstellingen ten aanzien van het bedrijfslocatiebeleid worden opgesteld. Belangrijk is dat deze passen binnen het (overkoepelende) richtdoel en dat ze niet strijdig zijn met de gestelde uitgangspunten. De twee belangrijkste doelstellingen die met een marktgerichte benadering van bedrijfslocaties binnen het ruimtelijk ordeningsbeleid gerealiseerd dienen te

worden zullen in veel gevallen zijn: het ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit en het stimuleren van de economische bedrijvigheid.

Belangenafweging

In de ruimtelijke ordening staat de ruimtelijke kwaliteit ten behoeve van de gehele samenleving centraal. Dit betekent dat men nooit de consequenties die de realisering van één doel met zich meebrengt uit het oog mag verliezen. Binnen de ruimtelijke ordening zal er altijd een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden tussen de verschillende belangen. Het richtdoel zal als basis voor deze belangenafweging moeten dienen, wat zal moeten leiden tot het opstellen van een aantal uitgangspunten voor de verdere planontwikkeling en uitvoering.

Voor het ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit is het belangrijk dat we drie groepen onderscheiden die ieder een eigen visie op de ruimtelijke kwaliteit van bedrijfslocaties zullen hebben: de (potentiële) gebruikers, de sociale omgeving (omwonenden, recreanten, boeren etc.) en de fysieke omgeving (natuur-, milieu- en landschapswaarden). De optimale ruimtelijke kwaliteit zal voor deze drie groepen verschillend zijn. Bij het opstellen van de uitgangspunten zullen de belangen van deze drie groepen zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen zodat er uiteindelijk een definitie van ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Deze afweging moet gebeuren op basis van het vastgestelde richtdoel en moet leiden tot een aantal uitgangspunten waaraan de planontwikkeling en uitvoering moeten voldoen. In deze uitgangspunten zullen de prioriteiten van de gemeente tot uiting komen. Het vaststellen van de uitgangspunten en daarmee dus het aangeven van bepaalde prioriteiten is een politieke zaak die door vele factoren beïnvloed wordt. In de meeste gemeenten zullen de hoge werkloosheidscijfers en de grote voorraad bedrijfsterrinen een belangrijke (politieke) factor spelen bij de vaststelling van het bedrijfslocatiebeleid.

Miliefactor

Door deze factoren zal binnen een marktgerichte benadering van bedrijfslocaties de prioriteit van veel gemeenten meer bij het aantrekken van nieuwe bedrijven liggen dan bij het veilig stellen van het na-

tuurlijk substraat. Recente ontwikkelingen laten echter duidelijk zien dat deze prioriteit niet ten koste van alles stand houdt. De toenemende milieuproblemen in de samenleving hebben er voor gezorgd dat de zorg voor het milieu (meer algemeen de zorg voor de omgeving) hoog scoort op het lijstje met politieke aandachtspunten. Dit zal zeker zijn doorslag krijgen op de invulling van de ruimtelijke kwaliteit binnen het bedrijfslocatiebeleid.

Om nieuwe bedrijven aan te trekken en de huidige bedrijven binnen de gemeente te behouden zal men alle mogelijkheden moeten benutten om met behulp van ruimtelijke maatregelen en binnen de gestelde uitgangspunten, een kwalitatief beter/gunstiger aanbod te creëren. Dit betekent dat de gemeente zal moeten proberen om zoveel mogelijk te voldoen aan de vestigingsplaatseisen en wensen van bedrijven. Inzicht in de vestigingsplaatsfactoren van de verschillende bedrijfspategorieën is daarom onontbeerlijk. De gemeente kan daarbij beter proberen om voor één of enkele bedrijfspategorieën een optimale vestigingslocatie te creëren dan voor veel bedrijfspategorieën een marginale locatie.

Samenwerking

Een gemeente zal echter niet alleen met ruimtelijke maatregelen nieuwe bedrijven kunnen aantrekken. Het sociaal-economisch beleid (subsidies) en allerlei beleidsondersteunende activiteiten (promotie, acquisitie, optreden als privaatrechtelijk persoon) spelen, voor het stimuleren van de economische bedrijvigheid in en gemeente, waarschijnlijk een veel grotere rol. Ook de samenwerking is belangrijk om nieuwe bedrijven aan te trekken en de reeds aanwezige te behouden. Hierbij moet dan niet alleen gedacht worden aan de samenwerking van de gemeente met (potentiële) gebruikers van bedrijfslocaties maar ook aan samenwerking van de verschillende afdelingen binnen de gemeente (om als een eenheid te kunnen opereren) en aan samenwerking van verschillende gemeenten binnen een regio. Dit laatste is belangrijk omdat hiermee het stimuleren van de economische bedrijvigheid van de regio en het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit op een hoger schaalniveau beter te bereiken zijn.

De mogelijkheid van flexibele planvorming die is ontstaan door de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening, geeft goede mogelijkheden om te werken met een marktgerichte benadering. De gemeente kan met een nieuwe flexibele planvorming haar ruimtelijk beleid sneller op nieuwe ontwikkelingen laten aansluiten. Voor een succesvolle marktgerichte benadering is het snel aansluiten op nieuwe ontwikkelingen essentieel.

* De auteur is afgestudeerd aan de Landbouwniversiteit Wageningen met de oriëntaties Planologie, Bedrijfskunde van overheid en non-profitorganisaties en Methoden en technieken van sociaal wetenschappelijk onderzoek. Het artikel is een bewerking van de afstudeerscriptie Planologie: 'Met bedrijfslocaties de markt op, een marktgerichte benadering van bedrijfslocaties binnen het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid.', LUW, september 1989, (voor informatie 020-6630127).



Een gewilde zichtlocatie aan de A-2. Foto: Ivo Mulder