



WIE KIEST WORDT GEKOZEN

Een onderzoek naar de vestigingsplaatsfactoren en de sturingsmogelijkheden voor de lokale overheid in de gemeente Lelystad



“Wie kiest wordt gekozen”

Een onderzoek naar de vestigingsplaatsfactoren en de sturingsmogelijkheden voor de lokale overheid in de gemeente Lelystad

S.J. Schaap, BSc.
s.j.schaap@students.uu.nl
Studentnummer: 3115852
Masterthesis Planologie - Universiteit Utrecht
Januari 2013

Onder begeleiding van:
Prof. Dr. T.J.M. Spit

Afbeeldingen kapt:
Gemeente Lelystad (www.lelystad.nl)
Google Earth

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	p. 2
Voorwoord	p. 4
Samenvatting	p. 5
1 - Inleiding	p. 7
1.1 - Maatschappelijke relevantie	p. 7
1.2 - Wetenschappelijke relevantie	p. 9
1.3 - Doelstelling	p. 10
1.4 - Probleemstelling en theoretische onderzoeksvragen	p. 11
1.5 - Empirische onderzoeksvragen	p. 12
1.6 - Voorlopig conceptueel model	p. 13
1.7 - Leeswijzer	p. 14
2 - Locatietheorieën uit de economische geografie	p. 15
2.1 - Inleiding	p. 15
2.2 - Klassieke locatietheorieën	p. 16
2.3 - Neoklassieke locatietheorieën	p. 18
2.4 - Behaviourale locatietheorieën	p. 20
2.5 - Institutionele locatietheorieën	p. 22
2.6 - Evolutionaire economische geografie	p. 24
2.7 - Conclusie	p. 27
3 - Empirisch vestigingsplaatsonderzoek	p. 29
3.1 - Inleiding	p. 29
3.2 - Het vestigingsplaatsgedrag van bedrijven bij verhuizing	p. 30
3.3 - Verhuismotieven	p. 32
3.4 - Conclusie	p. 38
4 - De rol van de gemeente	p. 40
4.1 - Inleiding	p. 40
4.2 - De veranderde rol van de gemeente	p. 41
4.3 - De invloed van de gemeente op het vestigingsgedrag	p. 45
4.4 - Het uitoefenen van overheidsinvloed: de instrumenten	p. 46
4.5 - Conclusie	p. 55
5 - Methodologie	p. 57
5.1 - Inleiding	p. 57
5.2 - Conceptueel model	p. 57
5.3 - Onderzoeksopzet	p. 60
5.4 - Kwantitatief onderzoek	p. 61
5.5 - Kwalitatief onderzoek	p. 64

6 - Lelystad als vestigingsplaats	p. 70
6.1 - Inleiding van de case Lelystad	p. 70
6.2 - Bedrijvigheid in Lelystad	p. 73
6.3 - Vestigingsmotieven in Lelystad	p. 78
6.4 - Conclusie	p. 83
7 - Stimulering bedrijfsvestiging door de gemeente Lelystad	p. 85
7.1 - Inleiding	p. 85
7.2 - Ruimtelijk-economisch beleid	p. 85
7.3 - Grondbeleid	p. 92
7.4 - Bestemmingsplan	p. 95
7.5 - Citymarketing	p. 98
7.6 - Governance	p. 101
7.7 - Conclusie	p. 104
8 - Conclusie: wie kiest wordt gekozen	p. 107
Literatuur	p. 112
Bijlage A - Verslag interview Gase, Moorman & Terbach	p. 121
Bijlage B - Verslag interview Geling - van Ballegooij	p. 125
Bijlage C - Verslag interview Van der Meer	p. 127
Bijlage D - Enquête	p. 130

Voorwoord

Een langdurig proces van scriptieschrijven is voorbij. Eind januari 2012 begon ik met de voorbereidingen voor deze scriptie, toen duidelijk werd dat ik stage zou gaan lopen bij de gemeente Lelystad. In maart 2012 begon ik daar op de afdeling Ruimtelijk Economisch Beleid om mee te werken aan de actualisering van de Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid. In een periode van vijf maanden heb ik veel geleerd, over het werken in een professionele organisatie, over mezelf, maar vooral over beleid voor kantoorlocaties en bedrijventerreinen. Dit thema was min of meer nieuw voor mij en dat maakte het voor deze scriptie een interessante uitdaging. Geïnspireerd door de werkzaamheden die ik bij de gemeente Lelystad zou doen, werd 'vestigingsbeleid' het onderwerp van deze masterthesis.

Toen ik in maart in Lelystad begon, was mijn onderzoeksopzet al klaar. Ik stond dus in de startblokken om er vol tegenaan te gaan. En ondanks de waarschuwingen tijdens colleges van de master planologie, trapte ik toch in de valkuil: de aandacht lag zeker de eerste drie maanden van de stage (teveel) op de werkzaamheden van de stage. De voortgang van de scriptie bleef achter en was er op sommige momenten zelfs helemaal niet. In de zomermaanden kreeg ik de spirit weer langzaam te pakken, maar het einde was nog niet in zicht.

Nu is het dan eindelijk zover en daarvoor moet ik een aantal mensen bedanken die daarbij een positieve invloed op hebben gehad. Allereerst Tejo Spit, die in oktober mijn nieuwe scriptiebegeleider werd en me bij de eerste afspraak meteen met een paar rake vragen uit het moeras trok. Natuurlijk ook 'thuis in Tilburg' om in het weekend gewoon even iets anders aan het hoofd te hebben. Ook dank aan mijn moeder en Anne voor het doorlezen van de stukken, het corrigeren en het geven van tips. Van doorslaggevend belang was toch wel de 'Zelfhulpgroep: help elkaar de thesis door'. Het samen van pauze tot pauze leven zorgde voor de broodnodige ontspanning tussendoor. Dus Arlette, Carolijn, Thomas, Eefke, Esther en Jelle: dank! Ook EGEA Utrecht bedankt voor het fungeren als dagopvang in de drukke afgelopen periode.

Stefan Schaap

Januari 2013

Samenvatting

In een tijd waarin het economische beleid van het Rijk gebaseerd is op de negen topsectoren, moeten gemeenten op zoek naar hun eigen kracht. Ze moeten keuzes maken in hun lokale ruimtelijk-economische beleid om bepaalde sectoren naar hun gemeente te trekken, zodat ze de werkgelegenheid in de stad kunnen vergroten en de lokale economische ontwikkeling stimuleren. Ook in de gemeente Lelystad is dit de doelstelling van het ruimtelijk-economische beleid. Doel van dit onderzoek is te inventariseren welke instrumenten de gemeente Lelystad inzet om de vestiging van bedrijven in haar gemeente te stimuleren en in hoeverre dat overeenkomt met het belang van bepaalde locatiefactoren in Lelystad. Om dat te bereiken wordt in dit onderzoek een antwoord gegeven op de volgende probleemstelling:

Probleemstelling: Welke vestigingsplaatsfactoren zijn het belangrijkste bij de vestiging van bedrijven in Lelystad en op welke manier is die kennis door de gemeente Lelystad te gebruiken in haar beleid om vestiging van bedrijven te stimuleren?

Bedrijven kunnen verschillende redenen hebben om zich in een bepaalde gemeente, op een bepaalde locatie te vestigen. In de economische geografie is hier onderzoek naar gedaan en er is een aantal theoretische stromingen ontstaan die het locatiegedrag van bedrijven verklaart. Allereerst de klassieke locatietheorieën, die ervan uitgaan dat een bedrijf een locatiekeuze maakt op basis van nabijheid en kosten. Het bedrijf vestigt zich daar waar de kosten (transportkosten en grondstofkosten) minimaal zijn. De neoklassieke locatietheorieën gaan uit van vergelijkbare veronderstellingen, maar hanteren de stelling dat een bedrijf zich vestigt daar waar de winst optimaal is. Opbrengsten spelen dus ook een rol. In de behaviourale locatietheorieën staat het gedrag van de ondernemer centraal. De theorieën gaan uit van een *homo psychologicus* die te maken heeft met een gebonden rationaliteit; de ondernemer is niet volledig geïnformeerd. Een vierde stroming is die van de institutionele locatietheorieën. Deze gaan ervan uit dat bedrijven onderdeel zijn van een netwerk van instituties (formeel en informeel) en dat ze beïnvloed worden door de sociale en culturele context van die instituties. Als laatste is er de evolutionaire economische geografie. Volgens deze theorie is het succes van een bedrijf afhankelijk van haar routines; het bedrijf met de meest efficiënte en best aangepaste routines heeft het meeste succes. Ook gebonden rationaliteit en padafhankelijkheid zijn belangrijke begrippen.

Bij elk van deze locatietheorieën hoort een aantal typische locatiefactoren. De abstractie van de locatietheorieën is echter groot. Men kan nauwelijks zeggen dat één theorie het beste beschrijft hoe de vestigingsplaatskeuze tot stand komt. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het altijd gaat om een combinatie van verschillende locatiefactoren die uiteindelijk leidt tot een locatiekeuze. Twee onderscheiden zijn daarbij van belang. Die in bedrijfsinterne en bedrijfsexterne factoren en die in pushfactoren en pullfactoren. Bedrijfsexterne pullfactoren zijn het belangrijkste en het zijn ook deze factoren die voor een gemeente de beste factoren zijn om zich op te richten. Bedrijven verplaatsen zich vooral over korte afstand (vaak binnen de eigen

gemeente). De belangrijkste pullfactoren zijn bereikbaarheid en ruimte en in het laatste decennium is ook de representativiteit van het gebouw steeds belangrijker geworden.

Dit onderzoek richt zich met behulp van een enquête onder Lelystadse bedrijven en interviews onder gemeentelijke experts op de belangrijkste locatiefactoren in Lelystad en de inzet van instrumenten bij de stimulering van vestiging van bedrijven in Lelystad. Uit de enquête blijkt dat in Lelystad huisvestingskosten (met name grondprijs) de belangrijkste locatiefactor is voor bedrijven om zich in Lelystad te vestigen. Ook bereikbaarheid en ruimte zijn belangrijk. Daarmee wijkt Lelystad sterk af van andere empirische onderzoeken, waarin huisvestingskosten juist niet zo belangrijk zijn.

De inzet van instrumenten door de gemeente Lelystad past daarbij. Grond(prijs)beleid en de governancestrategie zijn het belangrijkste om de vestiging van bedrijven te stimuleren. Het grondbeleid is actief en omdat de gemeente Lelystad alle grond op bedrijfslocaties bezit (met uitzondering van de luchthaven) kan ze sturen via de gronduitgifte. Daarnaast is de grondprijs in Lelystad relatief laag in vergelijking met omliggende gemeenten. Ook de governancestrategie is zeer belangrijk. Dit wordt vertaald in actieve acquisitie van nieuwe bedrijven. De gemeente is actief aan het netwerken om grond te verkopen, bijvoorbeeld door het bezoek van congressen. Dat Lelystad is aangesloten bij de Metropoolregio Amsterdam is eveneens van groot belang. Dit alles draagt bij aan relatief zeer succesvol aantrekken van nieuwe bedrijven. Het aantal vestigingen en de werkgelegenheid groeit, en de gronduitgifte is in Lelystad na Amsterdam (met 11 hectare) met 8 hectare het grootste in de hele MRA. Dat is zeer succesvol als men bedenkt dat Amsterdam een veelvoud aan bedrijventerreinoppervlak heeft.

Andere instrumenten blijken minder belangrijk voor het stimuleren van de vestiging van bedrijven. Ruimtelijk-economisch beleid en bestemmingsplannen hebben vooral een faciliterende functie. Ze maken de vestiging van bedrijven mogelijk, maar van directe stimulering via locatiefactoren is geen sprake. Citymarketing is op dit moment onbelangrijk voor de vestiging van bedrijven. Deze instrumenten kunnen echter wel van belang zijn voor het behoud voor de gemeente van bestaande bedrijvigheid. De aandacht voor de bestaande bedrijven lijkt in de gemeente Lelystad minder te zijn dan voor het aantrekken van nieuwe bedrijven. Dit kan er echter voor zorgen dat bedrijven Lelystad gaan verlaten, waardoor doelstellingen ten aanzien van werkgelegenheid niet gehaald worden.

Het belang van huisvestingskosten als locatiefactor geldt zeker voor bedrijven in de sectoren industrie, handel en vervoer & opslag. Deze sectoren vormen voor de gemeente Lelystad het industrieel-logistiek profiel waarop de gemeente wil inzetten. De keuze die de gemeente maakt voor dit profiel lijkt te passen bij het belang van huisvestingskosten en het grondbeleid en de governancestrategie. Op die manier gebruikt de gemeente Lelystad haar kennis in haar beleid om vestiging van bedrijven te stimuleren.

1 - Inleiding

“Doing business in the Netherlands means doing business in a prime, strategic location. Many international businesses have already set up their headquarters in our country, but there’s always room for more. From our world-class sea port in Rotterdam and from Amsterdam airport, markets in Europe, the Middle East and Africa are within easy reach. Combined with our competitive fiscal climate and innovative technological infrastructure, that makes the Netherlands popular with our foreign partners.”

Minister-president Mark Rutte, november 2011¹

1.1 - Maatschappelijke relevantie

Dit citaat van de minister-president geeft aan wat Nederland zo onderscheidt van andere landen als vestigingsland voor internationaal opererende bedrijven. Het geeft ook aan dat de internationale concurrentiepositie van ons land vooral gebaseerd is op deze onderscheidende factoren en dat het Rijk er alles aan gelegen is om die sterke punten van Nederland te behouden en te versterken. Toen aan het begin van de 21^e eeuw de positie van de Nederlandse economie in diverse internationale ranglijsten verslechterde, werden door het kabinet (nieuwe) uitgangspunten geschetst voor de ruimtelijk-economische agenda. In de nota ‘Pieken in de Delta’ werd het beleid opgetekend dat moest zorgen voor herstel van het groeivermogen van de Nederlandse economie en de verbetering van de internationale concurrentiepositie (Ministerie van EZ, 2004, p. 17).

In een breder verband werden deze ambities vastgelegd in de ‘Nota Ruimte’. Daarin wordt ten aanzien van die ambities een relatie gelegd met de productiviteitsontwikkeling, de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën. Ruimtelijke knelpunten voor economische groei moesten worden weggenomen. De gesignaleerde knelpunten zijn vooral gelegen in de grote steden en de stedelijke gebieden, waar hoogproductieve economische activiteiten plaatsvinden en agglomeratievoordelen kunnen worden benut. Aanbod van aantrekkelijke vestigingslocaties is daar een cruciaal onderdeel van (VROM et al, 2006, p. 22).

Het vergroten van het aanbod van die vestigingslocaties werd van Rijksweg gestimuleerd aan de hand van de Nationaal Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). Hierin zijn de gebieden opgenomen waarvoor een nationaal belang geldt en die om bestuurlijke of financiële redenen rijksbemoening met zich meebrengen. De RHS heeft kunnen rekenen op een hoog ambitieniveau van het Rijk. Tot de RHS worden gerekend de economische kerngebieden (o.a. Noord- en Zuidvleugel Randstad, Zuidoost-Brabant), mainports, brainports, nieuwe sleutelprojecten (bijvoorbeeld de Amsterdamse Zuidas), hoofdverbindingssassen en nationale stedelijke netwerken (zoals Randstad Holland) (VROM 2006, pp. 25-32).

¹ Minister-president Mark Rutte op het ‘Investing in the Netherlands’ trade dinner, London, 14 November 2011. Geciteerd van het World wide web op 2 februari 2011: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/bewindspersonen/mark-rutte/toespraken/2011/11/14/investing-in-the-netherlands.html>

Onder druk van de financiële en economische crisis van 2008/2009 zijn de onzekerheden ten aanzien van de internationale concurrentiepositie toegenomen. Het economische wereldsysteem staat onder druk en het is de vraag hoe nationale en regionale economieën uit de crisis komen: de onzekerheid op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt leidt tot grote maatschappelijke onrust. Ook de maatregelen die de overheid moet gaan nemen om de overheidsfinanciën op orde te brengen laat de maatschappij niet onbewogen. Bezuinigingen en hervormingen leiden ook bij de overheid tot een andere benadering van het nationaal ruimtelijk-economisch beleid. De focus komt nadrukkelijker te liggen op de *core regions* van het land. In het ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) dat een hele rits nota's ('Pieken in de Delta', 'Nota Mobiliteit', 'Nota Ruimte') moet vervangen, wordt dat als volgt verwoord: "Voor een economische ontwikkeling die de concurrentiekracht versterkt, zijn sterke stedelijke regio's nodig met een optimale bereikbaarheid en goede (logistieke) verbindingen met Europa en de wereld" (Ministerie van I&M, 2011, pp. 20 & 79).

In het kader van deze sterke regio's spreekt het Rijk over negen topsectoren (tabel 1.1). De topsectoren concentreren zich veelal in de stedelijke regio's rond de mainports Rotterdam en Schiphol, de Brainport Zuidoost Nederland, de omliggende greenports (het netwerk Greenport Holland) en in de valleys (Food Valley in Wageningen, Energy Valley in Groningen, Health Valley in Nijmegen, Maintenance Valley in West- en Midden Brabant, Utrecht Science Park en de nanotechnologie in Twente en Delft) (Ministerie van I&M, 2011, p. 19).

Negen topsectoren + extra aandachtspunt

- chemie
- creatieve industrie
- energie
- high tech systemen en materialen
- life sciences & health
- agro & food
- logistiek
- tuinbouw
- water

Extra aandachtspunt:

- hoofdkantoren
-

Tabel 1.1: Bron: Ministerie van EL&I, 2011

Overheid, bedrijven en kennisinstellingen staan voor uitdagingen die te maken hebben met opkomende economieën, vergrijzing, klimaat, energie en voedsel. Deze uitdagingen en de aanhoudende onrust in de wereldeconomie zijn voor het Rijk reden om te investeren in de topsectoren: zij kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van deze maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast zijn het sectoren die kennisintensief zijn, export georiënteerd zijn en veelal specifieke wet- en regelgeving hebben (Ministerie van EL&I, 2011, p. 6).

Maar wat betekent dit nationale beleid voor regio's en steden die net buiten de genoemde stedelijke regio's vallen? Zijn zij overgeleverd aan een toekomst zonder aandacht voor hun stedelijke problematiek en economische dynamiek? Veel gemeenten in Nederland hebben redenen te over om richting te geven aan hun eigen regionale/lokale vestigingsbeleid. De vestiging van bedrijven is belangrijk voor bijvoorbeeld de lokale werkgelegenheid, de ruimtelijke kwaliteit van de stad (zowel op bedrijventerreinen als op woon-werklocaties), de uitvoering van duurzaamheidsambities, het ondernemersklimaat, de leefkwaliteit (voor zowel wonen als werken als recreëren) en het op peil houden van het voorzieningenniveau (Gemeente Utrecht, 2006; Gemeente Lelystad, 2007; Gemeente Rotterdam, 2006; Gemeente Den Haag, 2011).

Met vestigingsbeleid worden keuzes gemaakt ten aanzien van de positie van een stad in regionale en nationale markten. Stedelijke verbanden en netwerken waarin een stad zich bevindt hebben invloed op die positionering. Veranderingen daarin zijn dus van groot belang. Tordoir (2011, pp. 4-7) signaleert zulke veranderingen in Lelystad. Deze stad raakt opgenomen in bredere stedelijke verbanden, waaronder de Metropoolregio Amsterdam en de IJsseldelta. Dit heeft grote consequenties voor de stedelijke economie. Omdat bevolking en bedrijfsleven in de stad in wisselwerking staan met een steeds wijdere omgeving, specialiseert de economie zich om een positie te verwerven in die steeds wijdere omgeving (Tordoir, 2011, pp. 6). In de gemeentelijke visie vestigingsbeleid (GVV) stelt de gemeente een marktgerichte benadering te willen voeren ten aanzien van de vestiging van bedrijven in Lelystad (Gemeente Lelystad, 2007, p. 35). Dat betekent ook dat er een focus moet liggen op de markten die kansen bieden voor de gemeente. Maar wat zijn dan die kansen? Het antwoord is wellicht te vinden in de ruimtelijke dynamiek van de stad. En hoe is die ruimtelijke dynamiek dan te sturen?

1.2 - Wetenschappelijke relevantie

De ruimtelijke dynamiek wordt bepaald door de vestiging van nieuwe bedrijven in de gemeente en het verhuizen van bestaande bedrijvigheid binnen de gemeente (Pellenbarg, 1995). In de wetenschappelijke literatuur is er al decennialang geschreven over de redenen van bedrijven om zich te vestigen op een bepaalde locatie (Atzema et al, 2002; McCann, 2002; Pellenbarg et al, 2002; Pen, 2002). In de internationale literatuur zijn economische en geografische inzichten geïntegreerd tot een aantal economisch-geografische stromingen. In de (neo)klassieke benadering wordt het vestigingsgedrag verklaard door het streven van bedrijven te zoeken naar een locatie waar de kosten minimaal zijn (klassieke benadering) of de winst optimaal (neoklassieke benadering). Transportkosten, grondstoffenkosten en de nabijheid van de markten zijn onderzochte factoren (Grotewold, 1959; McCann, 2002, pp. 11-17; Massey, 1973, p. 35).

De behaviourale benadering verklaart het vestigingsgedrag van bedrijven uit de ondernemer en zijn sociale omgeving en persoonlijke ervaringen. In plaats van een

uitkomst van een kostenberekening, is de vestigingsplaatskeuze een gevolg van besluitvorming waarin de ondernemer te maken heeft met een gebonden rationaliteit; zijn kennis niet alomvattend en wordt beperkt door zijn eigen ervaringen (Pellenbarg et al, 2002; Pred & Kibel, 1970; Atzema et al, 2002; Pen, 1999). De institutionele benadering kwam als kritiek op die benadering, omdat ook de sociale en culturele context waarin bedrijfsbeslissingen gemaakt worden een rol spelen; formele en informele instituties maken deel uit van een netwerk waarbinnen de beslissingen tot stand komen. Bijvoorbeeld waarden en normen en wet- en regelgeving (Pellenbarg et al, 2002, p. 9; Brouwer et al, 2004, p. 337).

Meer recent is de evolutionaire economische geografie opgekomen, dat het ruimtelijke gedrag van bedrijven verklaart op basis van hun routines en beslissingen uit haar eigen verleden. Padafhankelijkheid is een belangrijk begrip in deze benadering. Bovendien ziet het traditionele locatiefactoren als prijssignalen en lokale instituties als voorwaardenscheppend voor mogelijk locatiegedrag, maar niet als bepalend voor feitelijke locatiekeuzes (Boschma & Frenken, 2006).

In de Nederlandse wetenschap is er tot aan de eeuwwisseling regelmatig empirisch onderzoek gedaan naar de locatiekeuze van bedrijven (BCI, 1998; Louw, 1996; EIM, 2002; Van Dinteren, 1984; Van Dinteren & Reitsema, 1986; Pen, 2002; Van Oort et al, 2007; Olden, 2010a). Naast het verhuisgedrag - 75% van de verplaatsende bedrijven blijkt binnen de eigen gemeente te verhuizen (Olden, 2010a)- is onderzoek gedaan naar welke locatiefactoren het belangrijkste zijn bij de locatiekeuze van een bedrijf. In die onderzoeken is overheidsbeleid steeds meegenomen als één van de push- en/of pullfactoren.

Zowel in de theoretische literatuur als in de empirische literatuur wordt overheidsbeleid als vestigingsfactor beschouwd, maar is er nauwelijks aandacht voor de (in)directe rol die de overheid kan hebben op de andere locatiefactoren; de overheid kan met behulp van haar instrumenten die factoren wel beïnvloeden. Dit onderzoek gaat daarom in op die beïnvloeding. De gemeente Lelystad wordt als case genomen om die beïnvloeding door de overheid te exploreren.

1.3 - Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te inventariseren welke instrumenten de gemeente Lelystad inzet om de vestiging van bedrijven in haar gemeente te stimuleren en in hoeverre dat overeenkomt met het belang van bepaalde locatiefactoren in Lelystad. Daarmee poogt dit onderzoek een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid en een advies te kunnen geven over mogelijke beleidsaanpassingen.

Het geheel aan vestigingsplaatsfactoren maakt deel uit van het *productiemilieu*. Dit aan vestigingsklimaat verwante begrip is het geheel aan extra condities dat van invloed is op zowel de beslissing om op een bepaalde plaats een bedrijf te vestigen als op het functioneren van het bedrijf daarna (Atzema et al, 2002, p. 37). In dit onderzoek geldt de veronderstelling dat een verbetering van het productiemilieu ertoe bijdraagt dat

bedrijven eerder geneigd zijn zich op de locatie te vestigen of te blijven dan bij een onveranderd productiemilieu. Een inventarisatie en typering van het productiemilieu draagt bij aan de realisatie van de doelstelling van dit onderzoek.

1.4 - Probleemstelling en theoretische onderzoeksvragen

Dit onderzoek spitst zich toe op Lelystad. Haar ligging aan de rand van een economische topregio, plaatst de stad in de stedelijke hiërarchie onder Amsterdam. Op basis van het regionale voorzieningenniveau van Almere en Zwolle zijn ook deze steden op een andere positie dan Lelystad in de hiërarchie te plaatsen. Daarom is de ruimtelijke schaal van dit onderzoek gericht op Lelystad. In de probleemstelling van dit onderzoek komt dat terug:

Probleemstelling: Welke vestigingsplaatsfactoren zijn het belangrijkste bij de vestiging van bedrijven in Lelystad en op welke manier is die kennis door de gemeente Lelystad te gebruiken in haar beleid om vestiging van bedrijven te stimuleren?

Met de vestiging van bedrijven wordt naast de vestiging van nieuwe bedrijven, ook het behoud van bedrijven binnen de gemeente bedoeld. Het behoud van deze bedrijven is nodig voor de totstandkoming van de ambities ten aanzien van onder andere werkgelegenheid en ondernemersklimaat.

Vestigingsbeleid is gebaseerd op de veronderstelling van regionaal economen en economisch geografen, dat 'ruimte' een primaire vestigingsplaatsfactor is voor bedrijven. Het beleid zal die vestigingsplaatsfactor willen optimaliseren om maximaal te kunnen inspelen op de vestigingseisen van economische actoren die een bijdrage moeten leveren aan de economische groei van een regio (Olden, 2010a, p. 16). De tweede deelvraag richt zich op de theoretische achtergrond van vestigingsbeleid. Met behulp van economisch geografische en ruimtelijk-economische theorieën wordt een antwoord gegeven op de vraag:

Onderzoeksvraag 1: Wat verklaart het locatiedrag van bedrijven en hoe is dat te meten?

De locatiekeuze van bedrijven is afhankelijk van de kenmerken van het bedrijf. Bedrijven hechten een verschillend belang aan de vele vestigingsfactoren. Grote logistieke bedrijven bijvoorbeeld, vinden de factoren 'ruimte' en 'bereikbaarheid over de weg' van doorslaggevend belang, terwijl dienstverlenende bedrijven meer kijken naar parkeermogelijkheden, het gebouw en de representativiteit van de omgeving (Louw et al, 2004, p. 38-39).

Met het laatste deel van de probleemstelling wordt onderzocht welke rol is weggelegd voor de overheid. Is de rol van de overheid bij de vestiging van bedrijven sturend of is er slechts een faciliterende rol voor de gemeente? Mogelijk kan de gemeente zelfs helemaal niets doen om te stimuleren dat bedrijven zich vestigen en is dit afhankelijk

van toeval of externe factoren buiten het bereik van de invloedssfeer van de gemeente Lelystad. De eerste deelvraag in dit onderzoek gaat over deze gedachten:

Onderzoeksvraag 2: Welke sturingsmogelijkheden heeft een gemeente om het productiemilieu te verbeteren?

1.5 - Empirische onderzoeksvragen

De theoretische bespiegelingen vormen de basis voor de focus van het onderzoek op de gemeente Lelystad. In welke mate gelden de locatietheorieën uit de economische geografie voor de gemeente Lelystad? En wat betekent dat voor de sturingsmogelijkheden van de overheid? Of passen alternatieven daarbij beter? Om antwoord te krijgen op dit soort vragen, zal het empirische gedeelte van het onderzoek in het teken staan van allereerst een inventarisatie van de huidige samenstelling van de bedrijvigheid in Lelystad:

Onderzoeksvraag 3: Wat voor bedrijven zijn gevestigd in Lelystad?

Voordat wordt gekeken waarom bedrijven zich vestigen in de gemeente, richt dit onderzoek zich op wat voor bedrijven momenteel in Lelystad gevestigd zijn. Wat voor type bedrijven zijn dit? Daarnaast wordt bekeken welke sectoren over- en ondervertegenwoordigd zijn ten opzichte van Nederland. Dit gebeurt op basis van een databaseanalyse van bedrijven per gemeente en per sector. Het locatietoëfficiënt is een manier om dat te meten. Het locatietoëfficiënt geeft een indicatie van de relatieve specialisatie van een regio in een economische activiteit. Bij een waarde groter dan 1 is er sprake van een oververtegenwoordiging van de sector in de gemeente in vergelijking met Nederland als geheel; bij een waarde kleiner dan 1 is er sprake van ondervertegenwoordiging (PBL, 2010, p. 10).

Het productiemilieu geeft weliswaar een beeld van de sterke en zwakke punten van Lelystad ten aanzien van de bedrijvigheid van de stad, maar het wordt niet duidelijk welke vestigingsfactoren binnen het productiemilieu feitelijk ten grondslag liggen aan de vestiging van bedrijven. Daarom wordt door middel van enquêtes onder ondernemers in Lelystad onderzocht welke motieven ten grondslag liggen aan vestiging. Zo wordt duidelijk op welke locatiefactoren het beleid van de gemeente gericht moet zijn om bedrijven aan te trekken en voor de gemeente te behouden. Er wordt geantwoord op de vraag:

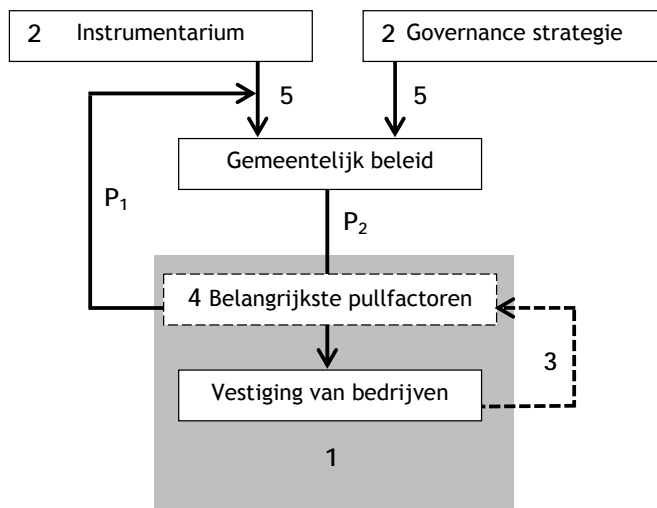
Onderzoeksvraag 4: Om welke redenen vestigen bedrijven zich in Lelystad?

Op basis van deze inzichten wordt er gekeken naar de instrumenten die de gemeente kan inzetten om het productiemilieu te verbeteren en zo de vestiging van bedrijven kan stimuleren. Er wordt onderzocht welke instrumenten door de gemeente worden ingezet en hoe succesvol deze zijn. Zo wordt beoordeeld of de mogelijkheden uit de theorie ook daadwerkelijk een bijdrage leveren bij de beïnvloeding van het vestigingsgedrag en de economische ontwikkeling. De vijfde onderzoeksvraag luidt:

Onderzoeksvraag 5: Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in om de vestiging van bedrijven te stimuleren en in hoeverre draagt dat bij aan de economische ontwikkeling van de stad?

1.6 - Voorlopig conceptueel model

Het voorlopige conceptueel model voor dit onderzoek is te zien in figuur 1.1. De probleemstelling van dit onderzoek wordt weergegeven door de pijlen 'P'. De 'P₁' geeft aan welke vestigingsplaatsfactoren het belangrijkste zijn bij de verplaatsing van bedrijven in Lelystad en in hoeverre dat van invloed is op welke instrumenten de gemeente Lelystad inzet. Dit komt overeen met het eerste deel van de probleemstelling. 'P₂' gaat van 'gemeentelijk beleid' via de 'belangrijkste pullfactoren' naar 'vestiging van bedrijven' en geeft daarmee aan op welke manier het gemeentelijke beleid via de beïnvloeding van de belangrijkste pullfactoren de vestiging van bedrijven stimuleert. Dit relateert ook aan de probleemstelling.



Figuur 1.1: Voorlopig conceptueel model

De (belangrijkste) pullfactoren en vestiging van bedrijven (het locatiegedrag) komen tot stand in een economisch geografische context ('1'). Hierop is onderzoeksvraag 1 van toepassing. De blokken 'instrumentarium' en 'governancestrategie' ('2') horen bij onderzoeksvraag 2 en representeren de sturingsmogelijkheden van de gemeente. Uit deze mogelijkheden worden de belangrijkste (of wellicht allemaal) geselecteerd en die komen terug in het gemeentelijke beleid (pijl '5'; deze relatie hoort bij onderzoeksvraag 5). De selectie van de instrumenten (en de mate van inzet) wordt bepaald door de belangrijkste pullfactoren in de gemeente ('4'), want de hypothese is dat de gemeente zal inzetten op de pullfactoren die in Lelystad het belangrijkste zijn voor bedrijven om zich daar te vestigen. Die belangrijkste pullfactoren worden onderzocht met behulp van onderzoeksvraag 4. Wat in Lelystad de belangrijkste

pullfactoren zijn, wordt bepaald door het soort bedrijven dat in de gemeente gevestigd is. Immers, zij hebben de keuze gemaakt. Pijl '3' geeft aan dat aan de hand van het soort bedrijven bepaald kan worden wat de belangrijkste factoren zijn; dit is gerelateerd aan onderzoeksvraag 3.

1.7 - Leeswijzer

Dit onderzoek is opgebouwd uit vier delen. Het eerste deel is een theoretische verkenning van het onderwerp en bestaat uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de economisch geografische context geschetst aan de hand van verschillende locatietheorieën; zo kan deels antwoord worden gegeven op de eerste onderzoeksvraag. Hoofdstuk 3 verkent het empirisch vestigingsplaatsonderzoek in Nederland, zodat het antwoord op de eerste onderzoeksvraag kan worden gecompleteerd. Hoofdstuk 4 sluit de theoretische verkenning af en gaat over het instrumentarium van de gemeente en governance in relatie tot lokale economische ontwikkeling. Het tweede deel is de methodologische verantwoording van dit onderzoek (hoofdstuk 5). Het derde deel is het empirische deel en bestaat uit twee hoofdstukken. In hoofdstuk 6 wordt onderzocht wat voor bedrijven zijn gevestigd in Lelystad en waarom ze zich daar gevestigd hebben. In hoofdstuk 7 wordt vervolgens gekeken naar de manier waarop de gemeente Lelystad probeert de vestiging van bedrijven te stimuleren. Daarmee kan het empirische deel antwoord geven op de vierde en vijfde onderzoeksvraag. Het vierde en laatste deel is de conclusie. In hoofdstuk 8 wordt antwoord gegeven op de probleemstelling.

2 - Locatietheorieën uit de economische geografie

2.1 - Inleiding

Groei van de werkgelegenheid, versterking van de internationale concurrentiepositie en economische groei zijn redenen voor overheden om zich in te zetten voor de stimulering van innovatie en bedrijvigheid (Hall & Hubbard, 1996, p. 154; Atzema et al, 2002, pp.174-177; Van Oort et al, 2007, pp. 10-11). Op diverse niveaus vindt er strijd plaats tussen plaatsen om bedrijvigheid. Op internationaal niveau wordt door landen gestreden om de vestiging van (afdelingen, bedrijfsonderdelen, hoofdkantoren) van multinationale ondernemingen (Atzema et al, 2002, p. 30). Ook op het nationale en regionale schaalniveau is er sprake van een onderlinge concurrentie tussen gemeenten om bedrijven aan te trekken. Om te kunnen begrijpen op basis waarvan bedrijven hun locatiekeuze maken, moet er voor wat betreft het functioneren van bedrijven een onderscheid gemaakt worden in bedrijfsinterne en bedrijfsexterne factoren (Pellenburg, Van Dijk & Van Wissen, 2002).

Bedrijven hebben de bedrijfsinterne factoren zelf in de hand. Het gaat om zaken die zich binnen het bedrijf afspelen. Hoewel een onderneming zich moet houden aan bepaalde regelgeving op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid en arbeidsomstandigheden, is ze vrij om zelf keuzes te maken ten aanzien van zaken die te maken hebben met het functioneren van het bedrijf. Te denken valt aan keuzes over de organisatiestructuur, het personeelsbeleid en de R&D-activiteiten. Wanneer het gaat om omstandigheden die een bedrijf niet kan beïnvloeden, maar die wel het functioneren van het bedrijf bepalen, spreekt men van bedrijfsexterne factoren. Voorbeelden zijn nationale belastingregels, de bereikbaarheid, de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel en milieuvoorschriften (Atzema et al, 2002, pp. 32-34).

Een bedrijf dat op zoek is naar een nieuwe vestigingslocatie weet met welke organisatiestructuur het dat wil doen en welke markten het gaat bedienen. De keuze is gericht op de locatie die het beste past bij de interne doelstellingen van het bedrijf. De locatiekeuze gaat dus expliciet om bedrijfsexterne factoren. De beoordeling en waardering van de verschillende bedrijfsexterne factoren zijn wel een interne zaak (Atzema et al, 2002, pp. 39-40). Overheidssturing ten aanzien van de vestiging van bedrijven moet er dus op zijn gericht de bedrijfsexterne factoren te verbeteren.

De manier waarop bedrijven verschillende bedrijfsexterne factoren tegen elkaar afwegen, is onderwerp van economisch-geografisch onderzoek. In de economische geografie is een grote verscheidenheid aan locatietheorieën ontwikkeld. Een locatietheorie is *“een verzameling theoretische kaders, ter verklaring van het ruimtelijke spreidingspatroon van economische activiteiten”* (Asbeek Brusse et al, 2002, p. 104). Deze locatietheorieën bestaan uit samenhangende uitspraken die als geheel een verklaring geven voor de vestigingsplaatskeuze van bedrijven. In de volgende paragrafen worden vier belangrijke stromingen in de locatietheorieën besproken. Deze locatietheorieën leveren de theoretische achtergrond voor de

bestudering van bedrijfsverplaatsingen, en vormen de basis voor de motivering van empirische onderzoeken (Manjón & Arauzo, 2011, p. 133; Pellenbarg et al, 2002, p. 11; Van Dijk & Pellenbarg, 2000; Brouwer et al, 2004).

2.2 - Klassieke locatietheorieën

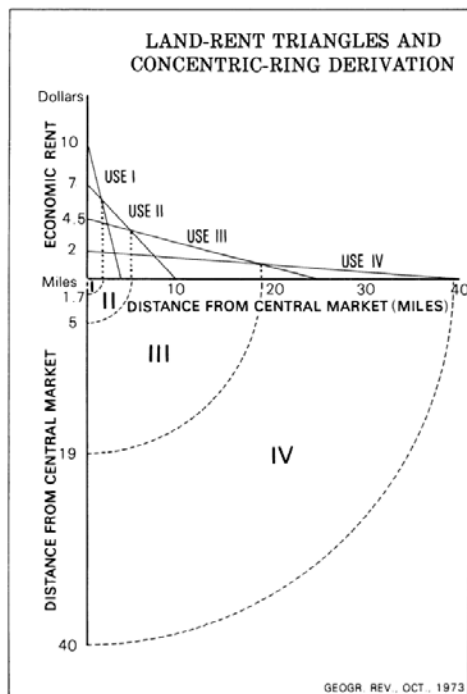
In de 19^e eeuw en in eerste helft van de 20^e eeuw worden al theorieën ontwikkeld over de locatievoorkeuren van bedrijven. Het zijn voornamelijk economen, die op basis van bestaande economische theorieën uitspraken doen over de locatie-eisen van bedrijven. In de klassieke theorieën is een centrale rol weggelegd voor het belang van transportkosten. De waarde van deze theorieën zit in de mogelijkheid uitspraken te doen op regionaal niveau. Ze bestuderen locaties op hun economische potentie (Louw et al, 2004).

De klassieke theorieën hebben als uitgangspunt dat de beschikbaarheid van productiefactoren (arbeid, kapitaal en natuurlijke hulpbronnen/grondstoffen) de productiemogelijkheden van het bedrijfsleven bepalen, en daarmee indirect ook de welvaart van een land. Alle beschikbare productiefactoren worden volledig benut en er is geen afzetprobleem: ieder aanbod schept volgens de klassieken zijn eigen vraag. Daarnaast geldt dat de productiefactoren de belangrijkste kostenpost vormen voor een bedrijf. Dit heeft als gevolg dat de locatiekeuze leidt tot een allocatieprobleem. Hoe kan een bedrijf tegen zo laag mogelijke kosten, een zo hoog mogelijke productie realiseren en zo zoveel mogelijk aan de behoeften van de consument voldoen? Deze problematiek heeft twee ruimtelijke dimensies. Ten eerste de verschillende grondstoffen en arbeidskosten tussen locaties en ten tweede de verschillende transportkosten voor de aanvoer van grondstoffen en de afvoer van het eindproduct tussen locaties. De klassieke locatietheorieën gaan er van uit dat een bedrijf zich vestigt op die locatie waar het totaal van deze kosten het laagst is (Atzema et al, 2002; Louw et al, 2004).

Ten grondslag aan deze minimale kostenbenadering ligt een aantal vooronderstellingen. Ten eerste is er sprake van volledige mededinging: een transparante, vrij toegankelijke markt van homogene producten met veel producenten. Hierdoor is de prijs van het eindproduct - en dus de opbrengsten per product van een bedrijf - een gegeven. Een bedrijf zal zich dan vestigen op de locatie waar de winst maximaal is en de totale kosten (productiekosten + transportkosten) dus minimaal. Ten tweede geldt dat de wereld een isotrope ruimte is, waarbinnen variatie (in fysieke omstandigheden, sociaal-culturele verschillen) ontbreekt. Als laatste wordt de ondernemer verondersteld een *economic man* te zijn: hij is volledig geïnformeerd en handelt rationeel (Atzema et al, 2002).

De econoom Johann Heinrich von Thünen was de eerste die een verband legde tussen transportkosten en het agrarisch grondgebruik. Het belang van deze transportkosten als vestigingsfactor voor bedrijven is weliswaar afgenomen, nog steeds speelt het een belangrijke rol in de ruimtelijke economie (Asbeek Brusse et al, 2002, p. 51). Von Thünens theorie is gebaseerd op de constatering dat wanneer de afstand naar de

afzetmarkt groter wordt, ook het agrarisch grondgebruik veranderde. Hij ging er van uit dat elk landbouwproduct zijn eigen transportkosten heeft en dat deze lineair toenemen met de afstand tot de afzetmarkt. Deze uitgangspunten leidden tot een model waarin de ruimtelijke spreiding van de landbouwproductie het resultaat is van de onderlinge concurrentie tussen gewassen om de beschikbare grond (Asbeek Brusse et al, 2002; Grotewold, 1959). Het begrip *economic rent* staat centraal in het model. De *economic rent* is de opbrengsten min de productiekosten en de transportkosten naar de afzetmarkt. Von Thünen kwam tot de conclusie dat grond wordt aangewend voor het product waaruit de grootste *economic rent* gehaald kan worden. Daarmee bouwt hij voort op de economische wet van Ricardo, die zei dat de prijs van grond een afgeleide is van het grondgebruik (Atzema et al, 2002). Von Thünen plaatste concentrische cirkels voor het agrarisch grondgebruik rondom de marktplaats op basis van die *economic rent*. Landbouwproductie met hoge opbrengsten en productiekosten per hectare en hoge transportkosten per kilometer zullen dicht bij de afzetmarkt plaatsvinden. In de cirkels daaromheen zal activiteit met een lagere opbrengsten-kostencombinatie plaatsvinden (Asbeek Brusse et al, 2002; Grotewold, 1959) (figuur 2.1).



Figuur 2.1: Grafische weergave theorie Von Thünen.
Bron: Griffin, 1973, p. 502

In 1909 kwam Alfred Weber met zijn locatietheorie. Waar Von Thünen gericht was op agrarisch grondgebruik, had Weber aandacht voor de industrie. Hoewel de uitgangspunten van Von Thünen en Weber op veel punten overeenkwamen, hield Weber rekening met een aantal zaken die Von Thünen niet in ogenschouw had genomen. Von Thünen had de vooronderstelling dat grondstoffen overal even veel voorkomen. In de

praktijk komt dit niet voor en Weber nam dus in zijn theorie mee dat grondstoffen op verschillende plekken in verschillende mate voorkomen. Ook zag Weber dat industriebedrijven streven naar zo laag mogelijke transportkosten, dat er ruimtelijke verschillen waren in arbeidskosten en dat er agglomeratievoordelen konden worden behaald (Atzema et al, 2002). Volgens Weber vestigt een bedrijf zich daar waar de kosten ten opzichte van de locatie van input (grondstoffen, arbeid) en output (afzetmarkt) worden geminimaliseerd. Wanneer de relatieve transportkosten voor grondstof A hoger zijn dan die van grondstof B, zal het bedrijf zich relatief dicht bij grondstof A vestigen. Het model van Weber zoekt de optimale balans voor minimale transportkosten van de productiefactoren naar het bedrijf en van het bedrijf naar de afzetmarkt (McCann, 2002, pp. 11-17).

2.3 - Neoklassieke theorieën

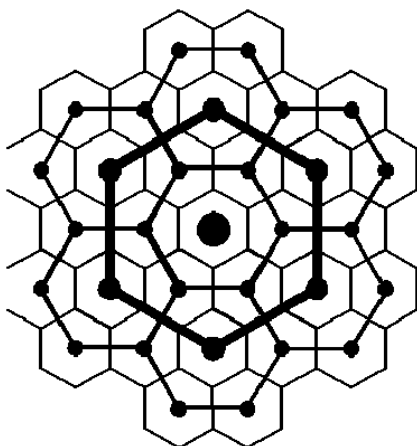
Hoewel de klassieke en neoklassieke theorieën nauw met elkaar verwant zijn, noemen Atzema et al (2002, pp.69-70) vijf wezenlijke verschillen tussen beide stromingen. Een van de vooronderstellingen van de klassieke locatietheorieën is dat er sprake is van volledige mededinging in de markt. In de neoklassieke stroming wordt erkend dat er meerdere marktvormen zijn. Omdat er geen volledige mededinging is, kan het ruimtelijke gedrag van concurrenten de marktpositie van een bedrijf beïnvloeden. Een tweede verschil is dat er in de neoklassieke stroming meer aandacht is voor de werking van de markt. In de klassieke theorieën is de markt niets meer dan de plek waar de ondernemer zijn producten verhandeld, maar volgens de neoklassieken gaat het ook om de vraag op welke manier bedrijven hun marktgebied kunnen vergroten en hoe de verhoudingen tussen de bedrijven op de markt liggen. Ten derde gaat de neoklassieke stroming verder dan de klassieke minimale kostenbenadering: bedrijven streven ook naar een maximalisering van de opbrengsten en dus winstmaximalisering. Het vierde verschil is dat neoklassieke theorieën uitgaan van factorsubstitutie. Hiermee wordt bedoeld dat een bedrijf een product op meerdere manieren, met variërende combinaties van productiefactoren kan produceren. Wanneer bijvoorbeeld de arbeidskosten in een bepaald gebied hoog zijn (factor arbeid), zal de ondernemer mogelijk investeren in automatisering (factor kapitaal) om de inzet van de productiefactor arbeid te verkleinen. Een laatste verschil is dat neoklassieke theorieën wel rekening houden met het bestaan van interne schaalvoordelen.

De centrale plaatsentheorie van Walter Christaller is een theorie die een oriëntatie op de markt heeft en is daarom een goed voorbeeld van een neoklassieke theorie. Waar Weber zicht richtte op de industrie en Von Thünen op de landbouw, is in de centrale plaatsentheorie van Christaller de dienstensector het uitgangspunt (Atzema et al, 2002). Christaller stelde dat steden en dorpen hun bestaansrecht ontleen aan hun centrale verzorgingsfunctie als leveranciers van goederen en diensten aan de omringende regio. Het zijn centrale plaatsen wier ligging, omvang en onderlinge afstand wordt verklaard door een bepaalde hiërarchie in het voorzieningenniveau (Asbeek Brusse et al, 2002, p. 104).

Deze hiërarchie wordt bepaald door de eisen van zowel vragers als aanbieders van goederen en diensten. Vragers van goederen en diensten - consumenten - willen, zo stelde Christaller, zo min mogelijk reizen om het goed of dienst af te nemen en gaan altijd naar de dichtstbijzijnde aanbieder. Deze maximale afstand die consumenten bereid zijn af te leggen wordt de reikwijdte van de voorziening genoemd. Elke voorziening heeft zijn eigen reikwijdte. Daartegenover staan de eisen van de aanbieders. Zij verlangen een minimum aantal klanten om economisch rendabel te kunnen functioneren; de drempelwaarde. Een aanbieder zal zich vestigen op een locatie waar drempelwaarde en reikwijdte nagenoeg gelijk zijn; anders zou er ruimte zijn voor andere aanbieders zijn (De Pater & Van der Wusten, 1996, pp. 150-152; Atzema et al, 2002).

De verschillende reikwijdtes en drempelwaardes van diverse soorten voorzieningen, leiden tot een ruimtelijk spreidingspatroon waarin centrale plaatsen met een hoog voorzieningenniveau omringd worden door plaatsen met een lager voorzieningenniveau (figuur 2.2). Plaatsen met een breder voorzieningenpakket liggen verder van elkaar verspreid dan steden van een lagere orde (Asbeek Brusse et al, 2002).

Christaller veronderstelde dat er sprake is van een isotrope ruimte waarin iedereen zich in alle richtingen op een zelfde manier en even gemakkelijk kan verplaatsen. De fysieke omstandigheden liet hij buiten beschouwing. Dat vond hij geen probleem omdat hij op zoek was naar een theoretische analyse van de invloed van bepaald aantal factoren op de ruimtelijke spreiding en de verklaring en voorspelling van een feitelijk patroon van steden (De Pater & Van der Wusten, 1996; Webber, 1971). In de praktijk bleek de centrale plaatsentheorie ook moeilijk te toetsen, zelfs in bijna homogene gebieden. Toch heeft de theorie kennis opgeleverd en kan het nog steeds een bijdrage leveren aan het beschrijven van locatiepatronen (Webber, 1971).



Figuur 2.2: Het model van Christaller; hoe groter de steden, hoe groter hun zeshoekige invloedssfeer. Bron: Hayes-Bohanan, 2012

De theoretische analyse waarnaar (neo)klassieke theoretici als Weber en Christaller op zoek waren, vormt ook de basis voor de kritieken die op deze theorieën geleverd zijn. De analyses werden beoordeeld als te simpel, zowel vanwege het aantal en de complexiteit van factoren die een rol kunnen spelen bij de locatiekeuze, als de factoren die als vaststaand werden beschouwd. De *real-world-situation* zou te weinig worden begrepen door deze theorieën. Het ontbreken van de ruimtelijke dimensie (de aanname van een isotrope ruimte) in met name de klassieke theorieën is daar een voorbeeld van. Kritiekpunt is namelijk dat er in de ruimte geen perfecte concurrentie kan plaatsvinden. Een ander punt is dat de *economic man* aanname te strak gehanteerd wordt (Massey, 1973, p. 35).

2.4 - Behaviourale theorieën

Als reactie op de (neo)klassieke locatietheorieën, zijn de behaviourale theorieën ontstaan (Louw et al, 2004, p. 36). Daarin staat de ondernemer centraal en is de vestigingsplaats niet de uitkomst van berekening op basis van kosten, maar een gevolg van besluitvorming. Berekening valt niet uit te sluiten, maar persoonlijke omstandigheden en motieven van een ondernemer nemen een centrale positie in. In tegenstelling tot wat de (neo)klassieken een *economic man* noemen, is de ondernemer *homo psychologicus*, wiens kennis van de marktomstandigheden en productiefactoren juist niet omvattend is. Hij heeft daarom maar een beperkt aantal alternatieve locaties voor de locatiekeuze (Scott, 2000, p. 488; De Pater & Van der Wusten, 1996; Atzema et al, 2002, pp. 84-85; Pellenbarg et al, 2002).

Het handelen van de ondernemer wordt bepaald door zijn sociale omgeving en persoonlijke ervaringen. Herbert Simon omarmde de invloed van die sociale context door psychologische en economische inzichten met elkaar te combineren (Townroe, 1991). In de economie werd er al vanuit gegaan dat bij de prijsvorming subjectieve factoren een rol speelden en vanuit de psychologie introduceerde hij het begrip *bounded rationality*. De *homo psychologicus* moet om zien te gaan met onvolledige en gekleurde informatie en onzekerheid en dus risico's. Gezien deze 'begrensd rationaliteit' moet de ondernemer binnen de grenzen van zijn inschattingsmogelijkheden een beslissing nemen over zijn locatiekeuze (Townroe, 1991; Atzema et al, 2002). Men gaat niet op zoek naar de meest optimale, maar naar de meest bevredigende locatie. De ondernemer is een *satisficer* (Hart, 1980).

Pellenbarg et al (2002) stellen dat de behaviourale benadering meer gericht is op de herlocatie van bedrijven, dan op de autonome vestiging van een nieuwe onderneming. Daarover meer in de volgende paragraaf. Op deze plek is het belangrijk om aan te stippen dat zij de begrippen gebonden rationaliteit en *homo psychologicus* aanvullen tot wat zij de vier kernelementen van de behaviourale locatietheorieën noemen: de rol van beperkte informatie, het vermogen informatie te gebruiken, perceptie en *mental maps* en onzekerheid (Pellenbarg et al, 2002, p. 7). Hierbij is 'ruimtelijke cognitie' een belangrijk begrip. Het is de kennis over plaatsen en regio's die de basis zijn van de oordelen over of waarderingen van potentiële vestigingsplaatsen. Het beeld dat een bepaalde plaats of regio oproept bij een bepaalde groep of individu wordt een *mental*

In de beginfasen van economische locatiekeuzes - de meeste van die beslissingen worden genomen door actoren die over weinig informatie beschikken en die relatief onontwikkelde capaciteiten hebben om zo'n beslissing te nemen - zullen de meeste actoren zich bevinden linksboven in de matrix. Slechts een paar actoren zijn verder ontwikkeld ten opzichte van beide of een van de assen. Door de opstapeling van informatie door ervaring en kennisvergaring en het verdwijnen van sommige niet-capabele actoren, zal de groep gevulde cellen zich verder naar het gedeelte rechtsonder in de matrix verplaatsen. Dat betekent overigens niet dat er een eindstaat is, rechtsonder in de matrix. Een beweging terug naar een plek linksboven is goed mogelijk, onder invloed van het verdwijnen van actoren en grote veranderingen in de omstandigheden waarin de locatiekeuze moet worden gemaakt. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om abrupte veranderingen in economische omstandigheden, belangrijke doorbraken in transport- en productietechnologieën en enorme aanpassingen in de institutionele context. Deze veranderingen vragen om nieuwe optimale oplossingen voor de juiste locatiekeuze en vereisen daarom nieuwe kennis en informatie (Pred & Kibel, 1970, pp. 139-140).

De behaviourale matrix van Pred heeft vooral een conceptuele waarde. Empirische toetsing is haast onmogelijk vanwege een geringe kwantificeerbaarheid en omdat de assen niet strikt onafhankelijk van elkaar zijn (Townroe, 1991, p. 387). En dus is het vooral van waarde om het belang van persoonlijke omstandigheden op het ruimtelijke gedrag van ondernemers aan te tonen. De belangstelling voor de verschillende persoonlijke waardering van ondernemers voor het productiemilieu van een regio of plaats is een toegevoegde waarde van de behaviourale benadering. Kritiek op deze benadering is dat het vooral heeft geleid tot beschrijvende studies van regio's, en weinig tot echte verklaringen. Andere kritiekpunten zijn de relatief kleine aandacht voor het onderscheid tussen ruimtelijke voorkeuren en feitelijk gedrag, het uitsluiten van experimentele locatiekeuzes op basis van 'trial-and-error', en het onderbelicht blijven van de betekenis van locationele interdependentie (Massey, 1973; Atzema et al, 2002, pp. 90-91).

2.5 - Institutionele theorieën

De (neo)klassieke en behaviourale benaderingen hebben gemeen dat ze de onderneming zien als locatiekiezer in een statische omgeving. De benaderingen beschouwen de ruimte als een plek waar locatiefactoren zich manifesteren en informatie wordt verwerkt door de onderneming. In de jaren tachtig kwam er kritiek op deze benadering, die als simplistisch werd betiteld en ter discussie werd gesteld. Als antwoord op deze kritiek ontstond de opvatting dat economische processen in de ruimte worden gevormd door maatschappelijke en culturele instituties. Men zou niet meer alleen moeten kijken naar het gedrag van de onderneming, maar ook naar de sociale en culturele context waarin dit gedrag plaatsvindt (Amin, 2001; Pellenbarg et al, 2002, p. 9; Brouwer et al, 2004, p. 337).

In institutionele locatietheorieën is er veel aandacht voor externe factoren die een rol spelen in de bedrijfsvoering van een onderneming. Het bedrijf is onderdeel van een

netwerk van instituties. Hierin wordt onderscheid gemaakt in informele en formele instituties. Bij de eerste gaat het bijvoorbeeld om waarden en normen, bij de laatste om bijvoorbeeld wetten en regelgeving (Atzema et al, 2002, p. 131). Dynamische processen tussen het bedrijf en haar omgeving (instituties) zijn het centrum van aandacht in de institutionele benadering (Derksen & Van Dongen, 2010)

Kern van de benadering is dat bedrijven moeten onderhandelen met actoren in een regionaal systeem: leveranciers, afnemers, overheden vakbonden en andere instituties. Zij onderhandelen over sleutelfactoren in het productieproces van het bedrijf. De hiermee samenhangende investeringsstrategieën vormen de kern van deze benadering: de uitkomst van de onderhandelingen over deze sleutelfactoren (bijvoorbeeld lonen, prijzen, infrastructuur en regels) zijn bepalend voor het locatiegedrag (Pellenbarg et al, 2002; Atzema et al 2002). Louw et al (2004, p. 37) formuleren dit als volgt: *“de locatie van een bedrijf is volgens de [institutionele] theorieën de uitkomst van investeringsstrategieën van grote bedrijven met een aantal vestigingen in een regionaal systeem, ook wel industrieel district genoemd”*.

In de laatste formulering wordt geconstateerd dat het om grote bedrijven gaat. Dat is een van de implicaties van de focus op onderhandelingen en investeringsstrategieën. Grote bedrijven hebben meer onderhandelingskracht omdat zij in staat zijn een substantiële invloed uit te oefenen op hun omgeving. Zij zijn bijvoorbeeld meer in staat overheden te bewegen regelgeving aan te passen dan kleine ondernemingen; zij moeten beperkingen en regelgeving accepteren. Een andere constatering van Louw et al gaat over het regionaal systeem. Dit is van belang omdat zij een factor zijn in de groei van bedrijven. Dat komt door de ondernemerscultuur in dat soort regio's, waar kapitaal en kennis wordt gedeeld binnen intensieve netwerken (Pellenbarg et al, 2002). Die netwerken bepalen de kracht van een regio op het gebied van innovatie en kennis. Daarom is er in de theorieën ook veel aandacht voor regionale economische processen (Louw et al, 2004).

Overigens betekent dit niet dat kleine en middelgrote ondernemingen niet opereren in een institutionele context. Ook hun locatiegedrag wordt beïnvloed door instituties. In dit verband noemen Pellenbarg et al (2002, p. 10) er twee. De overheid en de vastgoedmarkt. Vanuit de overheid spelen met name faciliterende factoren. Die kan het locatiegedrag beïnvloeden met maatregelen ten aanzien van bijvoorbeeld infrastructuur, subsidies, belastingregelingen en planologische instrumenten. Wat betreft de vastgoedmarkt zijn voor kleine en middelgrote bedrijven de ruimtelijke eigenschappen van het vastgoedaanbod van belang, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van bedrijventerrein en kantoren.

Nabijheid is in de institutionele benadering een belangrijke factor voor economisch succes in een globaliserende economie. Face-to-face contacten zijn ondanks de mogelijkheden op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën, nog altijd belangrijk (Amin, 1998, pp. 8-9; Storper & Venables, 2003).

2.6 - Evolutionaire economische geografie

Een benadering die een brug probeert te slaan tussen de (neo)klassieke benadering en de institutionele benadering is die van de evolutionaire economische geografie. Deze stroming bouwt voort op al langer bestaande ideeën in de economie en de economische geografie, te weten de innovatietheorie van Schumpeter, de urbanisatievoordelen volgens Jacobs en de 'spin-offnotie' naar aanleiding van Nelson en Winter (Atzema et al, 2002, pp. 142-150).

2.6.1 - Ideeënbasis van de evolutionaire economische geografie

In zijn innovatietheorie gaat Schumpeter (1939) ervan uit dat structurele factoren (de productiefactoren) bepalend zijn voor het al dan niet succes hebben van innoverende ondernemers en dat gebeurt door geleidelijke, doorlopende aanpassingen in de economische structuur. Deze structurele factoren bepalen de productiviteit van een onderneming (op basis van onder andere kosten en efficiëntie) en volgens Schumpeter is economische groei het gevolg van een stijgende productiviteit. Als de economische conjuncturele situatie daar aanleiding toe geeft, zullen ondernemers op zoek gaan naar nieuwe efficiëntere combinaties van productiefactoren: *New Combinations*. In deze innovaties kan onderscheid worden gemaakt in procesinnovatie (vernieuwingen in het productieproces), productinnovatie (introductie van nieuwe producten), organisatie-innovatie (andere bedrijfsstructuren), marktinnovatie en grondstofinnovatie. Door die vernieuwingen is er volgens Schumpeter sprake van een creatieve destructie; door innovatie kan er voor bestaande producten geen plaats meer zijn. Dat geldt ook voor gebieden. Gebieden die betere voorwaarden voor innovatie hebben, overleveren makkelijker dan gebieden die daar niet over beschikken. Die ruimtelijke component is tweeledig. Allereerst zijn innovaties geen geïsoleerde gebeurtenissen en evenredig verdeeld in de tijd; ze zijn geneigd te clusteren, te ontstaan in groepen, omdat eerst een paar, en later meer bedrijven in het kielzog van succesvolle innovaties volgen. Ten tweede spreiden innovaties zich niet op elk moment over het hele economische systeem uit, maar concentreren zij zich in bepaalde sectoren en hun omgeving (Schumpeter, 1939, p. 98).

Jane Jacobs had het in haar werk '*Cities and the wealth of nations*' uit 1984 over urbanization economies. Ze stelde dat stedelijke regio's die in de geschiedenis een sterk gediversifieerde economie hebben ontwikkeld, beter in staat zijn om een stuwende bedrijvigheid te realiseren. Daarmee verschilt zij van de bepleiters van lokalisatievoordelen, zoals Michael Porter (Asbeek Brusse et al, 2002). Zij beargumenteren dat steden die beschikken over gelijksoortige bedrijven en waar sprake is van oververtegenwoordigde industrieën, een sterkere groei doormaken van bijvoorbeeld de werkgelegenheid. Jacobs en diverse empirische studies laten echter zien dat juist steden met een diverse economische structuur en ongelijksoortige bedrijven sneller groeien. Ze benadrukt dat de grootste innovaties het product zijn van kruisbestuiving tussen industrieën. Nieuwe ideeën en innovaties zijn voor Jacobs de drijvende krachten achter ondernemerschap en nieuwe ondernemingen zorgen er voor dat steden groeien (Glaeser et al, 2009, p. 9). Wat dat betreft is ze nauw verbonden met Schumpeter, hoewel haar ideeën wel breder georiënteerd zijn. Ook culturele en

creatieve activiteiten in een stad dragen er aan bij dat een stad een broedplaats voor economische innovatie is (Atzema et al, 2002).

Kleine innovatieve ondernemers worden door Nelson en Winter in verband gebracht met de trage besluitvorming in grote (multinationale) ondernemingen. Zij zijn behaviuraal geïnspireerd; met name door het werk van Simon (zie 2.4). Ten eerste gaan Nelson en Winter uit van de eerder besproken gebonden rationaliteit, die zich vormt binnen een bepaalde uitgangssituatie. Ten tweede stellen ze dat de meeste beslissingen in een bedrijf routinematig zijn. Gewoonten bepalen het handelen en denken van ondernemingen. Veranderingen daarin kunnen een bedreiging zijn voor de bedrijfsactiviteiten en -processen en dus de groei. Ten derde wijzen ze er op dat de omgeving van een bedrijf voortdurend verandert. Om overeind te blijven in de concurrentiestrijd met anderen en zo een antwoord te bieden op die veranderende omgeving, zouden bedrijven innovatief gedrag moeten vertonen. Hoewel ze dat doen, blijven beslissingen grotendeels routinematig. Deze drie uitgangspunten hebben als resultaat dat ondernemingen zich langzaam - en dus evolutionair - aanpassen aan veranderde omstandigheden. Vooral grote ondernemingen hebben hier last van. Dat kan voor jonge mensen met nieuwe ideeën reden zijn om de dingen die zij binnen die trage organisaties ontwikkeld hebben, zelf - met een eigen nieuwe onderneming - op de markt te gaan brengen. Binnen de economische geografie worden dit spin-offondernemingen genoemd (Atzema et al, 2002).

2.6.2 - Evolutionaire economische geografie in relatie tot de andere benaderingen

Als alternatief voor de andere economisch geografische benaderingen, geldt die van de evolutionaire economische geografie. De in de vorige paragraaf beschreven ideeën waarop deze benadering voortborduurt, vindt men terug in de karakterisering van de evolutionaire benadering van Boschma & Frenken (2006, pp. 277-278). Voor hun is het startpunt dat organisaties bestudeerd moeten worden op basis van het idee dat ondernemingen met elkaar concurreren op het gebied van de routines en gewoonten die zij in de loop van de tijd hebben opgebouwd (de ideeën van Nelson & Winter). Niet nutmaximalisatie (zoals in de neoklassieke benadering), maar gebonden rationaliteit en routinegedrag zijn de basis van het concept van evolutionaire besluitvormingsmodellen bij organisaties. Bedrijven beconcurreren elkaar omdat de routines van de een beter en efficiënter werken dan die van de ander. Onderlinge concurrentie wordt dus meer bepaald door innovatie in nieuwe producten, technologieën en processen (de ideeën van Schumpeter), dan uitsluitend in termen van productiekosten; zoals in de (neo)klassieke benadering.

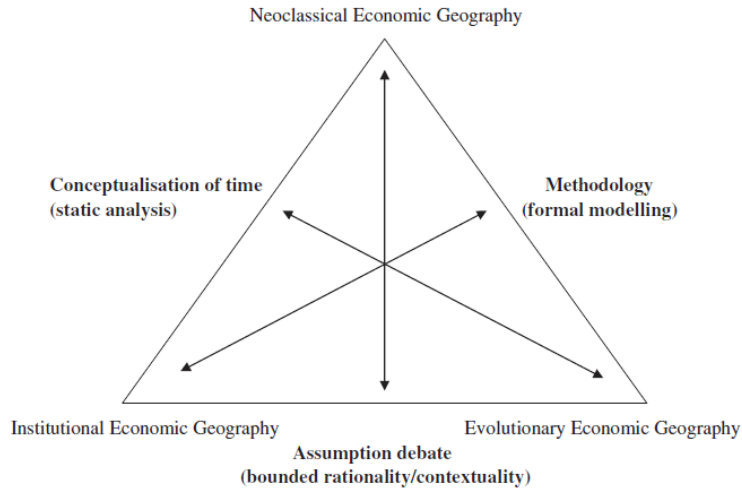
Innovaties in routines zijn een gevolg van zowel zoekgedrag van bedrijven als selectiemechanismen. Bedrijven gaan op zoek naar nieuwe gewoonten, maar zijn niet verzekerd van succes. Zij leren in feite door “trail-and-error”; niet-succesvolle pogingen stimuleren een verdere actieve zoektocht naar nieuwe routines. Daarbij maken zij gebruik van kennis die zij in het verleden hebben opgedaan. Empirisch evolutionair onderzoek bewijst bovendien dat bedrijven die een incrementeel proces van innovatie doormaken beter in staat zijn te leren van het verleden, dan bedrijven

die ineens enorme organisatorische hervormingen inpassen. Zij zijn minder in staat minder succesvolle nieuwe routines te corrigeren. Ook kunnen bedrijven leren van hun netwerk. Hierin schuilt echter wel een risico. Storper had het over *"tacit knowledge"* (zie 2.5) en het is juist die moeilijk te vatten kennis die in routines een belangrijke rol speelt. Het gevaar dat deze gewoonten op een ineffectieve en niet volledige manier gekopieerd en geïmiteerd worden, ligt op de loer.

Het belangrijkste selectiemechanisme ten aanzien van innovaties is marktcompetitie. Ervan uitgaande dat slimme routines leiden tot meer winst en meer groei dan minder slimme routines, zullen in de markt uiteindelijk de slimme routines dominant worden in een bepaalde sector. Evolutionaire economische geografie bestudeert hoe deze routines ruimtelijk verspreid worden in de tijd. Het is vooral geïnteresseerd in de creatie en verspreiding van nieuwe routines in de ruimte en de mechanismen waardoor de verspreiding van slimmere routines plaatsvindt (Boschma & Frenken, 2006).

In relatie tot andere economisch geografische benaderingen, zeggen Boschma & Frenken het volgende in het kader van die creatie en verspreiding: *"the emergence of spatial agglomerations is to be analysed neither in terms of rational locational decisions, as in neoclassical theory, nor in terms of the set-up of specific local institutions, as in institutional theory, but in terms of the historically grown spatial concentration of knowledge residing in organizational routines"* (Boschma & Frenken, 2006, pp. 278-279).

De verhoudingen tussen de drie benaderingen wordt duidelijk uit hun weergave in een driehoek (figuur 2.4). Daarin laten zij zien dat er onderlinge overeenkomsten, maar ook verschillen zijn. Boschma & Frenken zien de evolutionaire benadering als dat het een tussenpositie inneemt. Ten aanzien van de methodologie komt het overeen met de neoklassieke benadering, waarin theoretische modellen een min of meer abstracte, gegeneraliseerde weergave van de werkelijkheid geven. De overeenkomst met de institutionele benadering is de vooronderstellingen; gebonden rationaliteit en de aandacht voor de (sociale, maatschappelijke en economische) context van gedrag. De evolutionaire benadering onderscheidt zich door afstand te nemen van een statische analyse van gedrag en door juist de historische dynamiek in een bedrijf mee te nemen in de analyse. Kortom, *"Evolutionary Economic Geography does not explain regional growth differences from macro-institutional differences, but from micro-histories of firms that operate in territorial contexts"* (Boschma & Frenken, 2006, p. 282).



Figuur 2.4: Drie belangrijke kwesties binnen de driehoek van (neo)klassieke, insitutionele en evolutionaire economische geografie. Bron: Boschma & Frenken, 2006, p. 281

2.7 - Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de algemene economisch geografische theorieën aan bod gekomen die verklaren waarom bedrijven een bepaald ruimtelijk gedrag vertonen. Het belang van deze theorieën voor dit onderzoek ligt in het feit dat ze in algemene zin het locatiegedrag van bedrijven verklaren. Ze leveren de theoretische achtergrond voor de bestudering van bedrijfsverplaatsingen, en vormen de basis voor de motivering van empirische onderzoeken (Manjón & Arauzo, 2011, p. 133; Pellenbarg et al, 2002, p. 11; Van Dijk & Pellenbarg, 2000; Brouwer et al, 2004). Daarmee kan een antwoord geformuleerd worden op het eerste deel van de eerste onderzoeksvraag: *Wat verklaart het locatiegedrag van bedrijven en hoe is dat te meten?* Het tweede deel - *hoe is dat te meten* - staat centraal in hoofdstuk 3. Daarin wordt uiteengezet welke specifieke locatiefactoren een rol spelen en welke factoren ten opzichte van elkaar het belangrijkste zijn. Deze locatiefactoren vloeien voort uit de diverse economisch geografische theorieën uit dit hoofdstuk.

Wat verklaart het locatiegedrag van bedrijven? Op basis van de besproken theorieën is het antwoord dat locatiegedrag wordt verklaard door een combinatie van belangrijke en minder belangrijke locatiefactoren, waarbij in het algemeen onderscheid kan worden gemaakt op basis van context (tabel 2.1). Met context wordt in dit verband bedoeld dat de (locatie)beslissing van een bedrijf wordt genomen op basis van een bepaald soort argumentatie. Voor de klassieke theorieën geldt dus dat de locatiebeslissing vooral afhangt van economische argumenten. Het gehanteerde uitgangspunt is dat bij die economische overweging gestreefd wordt naar de minimalisering van kosten.

Theorie	Context
Klassiek	Economische context op basis van kostenminimalisatie
Neoklassiek	Economische context op basis van winstoptimalisatie
Behaviouraal	Bedrijfsinterne context op basis van gebonden rationaliteit
Institutioneel	Bedrijfsexterne context op basis van sociale en culturele instituties
Evolutionair	Historische context op basis van padafhankelijkheid en routines

Tabel 2.1: Economisch geografische locatietheorieën naar context. Eigen tabel

De verscheidenheid aan locatietheorieën geeft al aan dat het analyseren van ruimtelijk gedrag van bedrijven een complexe zaak is. Men kan zeggen dat er wat betreft de theorieën sprake is van voortschrijdend inzicht, omdat ze als kritische reactie op elkaar zijn ontstaan. Waar de klassieke benadering nog uitging van algemene principes om algemene uitspraken te kunnen over locatiegedrag, zijn er in de institutionele en evolutionaire benadering veel meer overwegingen ingebouwd. Deze zorgen er voor dat het locatiegedrag van individuele bedrijven beter kan worden beschreven en verklaard, maar dat uitspraken over bedrijven in het algemeen beperkt moeten worden tot de constatering dat er voor locatiegedrag van bedrijven gekeken moet worden naar de institutionele en historische context van een individueel bedrijf, van een bepaalde bedrijfssector, van bedrijven in een bepaalde regio. Desalniettemin is het in het kader van dit onderzoek belangrijk de diverse theorieën bestudeerd te hebben. De verschillende, specifieke locatiefactoren die hieruit voortvloeien vormen immers in wisselende samenstelling de basis voor de locatiekeuze van een bedrijf. In het volgende hoofdstuk komt dit aan bod.

3 - Empirisch vestigingsplaatsonderzoek

3.1 - Inleiding

In het vorige hoofdstuk stonden de locatietheorieën centraal die konden verklaren op basis van welke overwegingen een bedrijf zich op een bepaalde plek vestigt. Over de specifieke locatiefactoren die daarin een rol spelen en hoe die zich tot elkaar verhouden is niet ingegaan. In dit hoofdstuk zal onderzocht worden welke vestigingsplaatsfactoren een rol spelen bij de locatiebeslissing van een bedrijf. Daarbij wordt geput uit het onderzoek dat daar in Nederland veelvuldig naar is gedaan. Met name economisch geografen van de Rijksuniversiteit Groningen hebben zich bezig gehouden met de vraag welke factoren de vestigingsplaats van een bedrijf bepalen.

Een kwart van het Nederlandse bedrijfsleven verplaatst iedere vijf jaar naar een nieuwe bedrijfslocatie (Pellenbarg, Van Steen & Van Wissen, 2005). Toch blijkt dat onderzoek naar vestigingsplaatskeuze traditioneel meer aandacht had voor de oprichting en opheffing van bedrijven. Bedrijfsmigratie vindt vooral plaats op lokale schaal en op korte afstand en zou daarom per saldo niet veel uitmaken voor de overweging van de ene vestigingsplaats ten opzichte van de andere. Pellenbarg (2005, p. 101) stelt echter dat juist de bedrijfsmigratie van bestaande bedrijven veel inzichten kan bieden ten aanzien van vestigingsplaatskeuzes.

Volgens Pellenbarg (Pellenbarg, 2005) is het logisch dat de aandacht verschuift naar bedrijfsmigratie als het gaat om onderzoek gerelateerd aan de vestigingsplaatsentheorieën. Hij stelt zelfs dat het weinig zin heeft om onderzoek te doen onder startende bedrijven. Bij de start van een bedrijf zijn er namelijk factoren die voor een startende ondernemer veel belangrijker zijn dan de precieze vestigingslocatie (Manjón & Arauzo, 2011). De financiering, de mogelijke afzet, regels en vergunningen en het eventuele personeel. Het probleem van de bedrijfsbehuizing komt pas op de tweede plaats. Bovendien wordt de huisvesting vaak als vanzelfsprekend beschouwd; in de woonplaats van de ondernemer. Ook voor spin-offs geldt dat het vrijwel vanzelfsprekend is dat ze worden opgericht in de plaats waar het moederbedrijf is gevestigd. Wanneer bedrijven de startfase overleven, groeien ze door. Hierdoor ontstaat ruimtegebrek en gaat de ondernemer op zoek naar alternatieve locaties. De locatiekeuze staat in dit geval juist wél op de eerste plaats en wordt een cruciale beslissing over het voortbestaan van het bedrijf. Er worden alternatieven overwogen en er wordt beter nagedacht over de meest geschikte locatie. Pellenbarg concludeert als volgt: *“wie feiten zoekt ter onderbouwing van theorieën over de locatiekeuze moet verplaatsters onderzoeken en geen starters”* (Pellenbarg, 2005, p. 104). Naast dat de locatiekeuze voor verhuizers belangrijker is dan voor starters, zorgen verhuizende bedrijven ook voor de meeste locatiebeslissingen. Uit cijfers blijkt dat 90% van de ruimtebehoefte van bedrijven wordt bepaald door bedrijfsmigratie (Pen, 2002, p. 127).

In dit hoofdstuk wordt daarom gekeken naar onderzoeken naar bedrijfsmigratie in Nederland. Doel is antwoord te kunnen geven op de vraag welke locatiefactoren de vestigingsplaatskeuze van bedrijven bepalen en hoe die te herkennen en te meten zijn.

3.2 - Het vestigingsplaatsgedrag van bedrijven bij verhuizing

In deze paragraaf staat het algemene beeld van het verhuisgedrag van bedrijven centraal. Omdat de verhuizende bedrijven de belangrijkste bron zijn van informatie over locatiebeslissingen (zie 3.1), is het van belang te kijken hoe deze bedrijven zich bewegen. Wat is de omvang van het aantal verplaatsingen (zowel relatief als absoluut)? Waar komen ze vandaan, waar gaan ze naar toe en vooral over wat voor afstanden doen ze dat? Daarnaast zijn er ook verschillen tussen verschillende sectoren. Bedrijven uit welke sector zijn meer geneigd tot verhuizen dan bedrijven uit andere sectoren? Deze vragen komen aan bod in deze paragraaf.

3.2.1 - Begrippen

In het onderzoek naar bedrijfsmigratie is er een aantal begrippen dat belangrijk is bij het te onderzoeken gedrag: vestigingsplaatsgedrag. Het gaat daarbij zowel om het maken van een vestigingsplaatskeuze als om het evalueren van een bestaande vestigingsplaats situatie, want er kan ook besloten worden niet te verhuizen. Het eerste begrip van belang is 'vestigingsplaats'. Deze wordt gevormd door drie aspecten: de accommodatie, de omgeving en de relatieve situering. Bij het laatste kan bovendien onderscheid worden gemaakt tussen intrastedelijk en interstedelijk verplaatsingsgedrag (Van Dinteren, 1984, p 7; Van Dinteren & Reitsema, 1986, p. 3).

Met 'verplaatsingsgedrag'- het tweede belangrijke begrip - wordt bedoeld "*het geheel van overwegingen en handelingen dat tot doel heeft het (opnieuw) kiezen voor een vestigingsplaats of het handhaven ervan, al of niet gepaard gaande met een aanpassing ter plekke*" (Van Dinteren, 1984, p. 7). Dit onderzoek is gericht op de daadwerkelijke verplaatsing van bedrijven en daarom zal de definitie van Van Dinteren in engere zin worden opgevat, namelijk met het buiten beschouwing laten van de handhaving van een bepaalde vestigingsplaats.

Bij de uiteindelijke totstandkoming van een vestigingsplaatskeuze speelt nog een ander begrip een rol: plaatsnut. Hiermee wordt het geheel van voordelen bedoeld dat het bedrijf verwacht te halen uit de keuze voor een bepaalde accommodatie, in een bepaalde omgeving en op een bepaalde plaats. Het is het gevolg van een combinatie van bepaalde 'deelnutten'. Dit zijn de afwegingen die een bedrijf maakt ten aanzien van vestigingsfactoren bij een vestigingsplaats op basis van zowel subjectieve als objectieve waarderungen van die factoren. Met andere woorden, de ene vestigingsplaatsfactor is belangrijker dan de andere. De kwaliteit van een vestigingsplaats wordt vastgesteld aan de hand van een aantal geformuleerde 'vestigingsplaatseisen'. Bij de keuze tussen een selectie aan mogelijke vestigingsplaatsen worden voor elke optie de diverse deelnutten gecombineerd tot één totaaloordeel; een totaal-nutswaarde. Op basis hiervan moet een ondernemer een locatiebeslissing nemen (Van Dinteren & Reitsema, 1986, p. 9).

3.2.2 - Bedrijfsmigratie in Nederland vanaf de jaren tachtig

Naar het algemene beeld van verhuisgedrag van bedrijven is in de periode tussen 1980 en 2002 regelmatig onderzoek gedaan. Daarna is het onderzoek opgedroogd omdat de gegevens van bedrijfsverhuizingen niet langer bijgehouden werden. De dataverzameling werd daarom een stuk complexer (Pen, 2002; Pellenbarg, 2005). Het Ruimtelijk Planbureau heeft in 2007 nog een onderzoek gedaan naar bedrijfsmigratie (Van Oort et al, 2007).

Halverwege de jaren tachtig lag het absolute aantal bedrijfsverplaatsingen in Nederland rond de 30.000. Het migratiecoëfficiënt, of het verhuispercentage - het totaal aantal bedrijven gedeeld door het aantal bedrijfsverplaatsingen - was ongeveer 5%. Er was door een door economische recessie uitgestelde verplaatsingsbehoefte en door de aangewakkerde economische groei sprake van een sterke toename van de mobiliteit van bedrijven. Zodoende groeiden de absolute verplaatsingen flink en steeg het verhuispercentage naar 6 à 7%. Halverwege de jaren negentig stagneerde de mobiliteit van bedrijven. In de periode tot 2000 is het gemiddelde verhuispercentage weliswaar iets hoger (7,7%), maar dat komt vooral door een andere en reëlere berekeningsmethode. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw wordt een lichte daling in verhuizingen geconstateerd en dat wordt verklaard door de dan intredende recessie. De daling wordt ook zichtbaar in de afgenomen uitgifte van bedrijventerreinen (Pellenbarg, 2005, p. 108; Pen, 2002, pp. 134-138).

Uit het onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau blijkt dat er ten tijde van dat onderzoek (2006-2007) jaarlijks 18.000 bedrijven en overheidsinstellingen verhuisden. De andere manier waarop en de andere database waaruit dataverzameling moest plaatsvinden kan een verklaring zijn voor het grote verschil met midden jaren negentig; hoewel dat niet hoeft te betekenen dat het absolute aantal verhuizingen niet is afgenomen. Het verhuispercentage is ongeveer 4% van de populatie en dat wijst op een afname van de bedrijvenmobiliteit (Van Oort et al, 2007).

Pen (2002, p. 136) stelt dat wat betreft de afstand waarover bedrijfsverplaatsingen plaatsvinden, een verhouding geldt van 10-15% verplaatsingen over lange afstand en 85-90% over korte afstand. Dit wordt bevestigd door Van Oort et al (2007; zie tabel 3.1). Zij constateren dat de meeste bedrijven verhuizen binnen de eigen regio (93,5%) en zelfs binnen de eigen gemeente (75%). Uit empirisch onderzoek van Hoogstra (2005, pp. 166-167) blijkt voor de regio Noord-Nederland (Groningen en Drenthe) dat een kwart van de verhuizingen zelfs plaatsvindt binnen 500 meter. Bedrijfsverplaatsingen over korte afstand (binnen de gemeente) zijn vooral gedreven door de groei van het bedrijf, terwijl de verplaatsing over langere afstand vooral gedreven wordt door de zoektocht naar economische kansen en mogelijkheden in een andere regio (Weterings & Knobben, 2012).

Ruimtelijke indeling	Bedrijfsverplaatsing (%)	
	Binnen	Tussen
Provincie	97,6	2,4
COROP-regio	93,5	6,5
Gemeente	75,2	24,8

Tabel 3.1: Percentage van bedrijfsverplaatsingen binnen of tussen ruimtelijke indelingen
Bron: Van Oort et al, 2007, p. 16. Bewerkt

Daarnaast blijkt dat bedrijfsverplaatsingen vooral plaatsvinden onder kleinere bedrijven met relatief weinig personeel (De Bok & Van Oort, 2011). De gemiddelde werkgelegenheid bij verplaatste bedrijven ligt jaarlijks tussen de 3 en 5 werkzame personen. De groei van de gemeentelijke werkgelegenheid wordt dus niet zozeer gerealiseerd door het aantrekken van bedrijven van buiten de gemeente, maar door de groei van de reeds in de gemeente gevestigde bedrijven (Hoogstra, 2005; Van Oort et al, 2007). Grote bedrijven verplaatsen het liefst over kleine afstand, zodat hun personeel niet hoeft te verhuizen (Pellenbarg, 2005, p. 111).

Wanneer onderscheid wordt gemaakt op basis van bedrijfssectoren, zijn er ook verschillen in bedrijvenmobiliteit waar te nemen (De Bok & Van Oort, 2011). Het blijkt dat bedrijven uit de zakelijke dienstverlening het meest mobiel zijn. Dat geldt ook voor de groothandel. De bouwsector is in de afgelopen twintig jaar het sterkst mobieler geworden en dat wordt verklaard door de toename van het aantal eenpersoonsbedrijven: arbeiders uit de bouw worden vaker zelfstandiger zonder personeel (zzp'er). De industriële sector is het minst mobiel door de relatief hoge investeringen die verhuizing vergen en de mobiliteit is de afgelopen decennia nog verder afgenomen (Pellenbarg, 2005).

3.3 - Verhuismotieven

3.3.1 - Push- en pullfactoren

Naar de verhuismotieven van bedrijven is in Nederland veel onderzoek gedaan. In de meeste onderzoeken is er gebruik gemaakt van het enquêteren onder verplaatste bedrijven, met vragen over welke locatiefactoren de belangrijkste rol hebben gespeeld bij de locatiebeslissing van het bedrijf. Daaruit kwam steeds naar voren dat er sprake is van een combinatie van factoren. Factoren die passen bij verschillende locatietheorieën. Zo zijn zowel (neo)klassieke factoren (bijvoorbeeld transportkosten), als meer behouiorale factoren als organisatorische ontwikkelingen binnen het bedrijf van invloed op de uiteindelijke keuze (Pen, 2002).

Op basis van het empirische onderzoek, onderscheidt men de locatiefactoren ook wel in twee typen: bedrijfsinterne en bedrijfsexterne factoren (EIM, 2002; Pellenbarg, Van Dijk & Van Wissen, 2002; Atzema et al, 2002). Bedrijfsexterne factoren zijn niet beïnvloedbaar door de onderneming, maar moeten wel aansluiting vinden bij de interne eisen die ze stelt. Ze kunnen worden onderverdeeld in drie groepen: factoren die deel

uitmaken van de commerciële omgeving van het bedrijf, factoren die de gebouwde omgeving bepalen en factoren die institutioneel van aard zijn. Bedrijfsinterne factoren hebben betrekking op het functioneren van het bedrijf en zijn uit te splitsen in twee groepen: factoren die vanuit het bedrijf hun invloed doen gelden (bedrijfsomgeving) en factoren die vanuit de ondernemer zelf (of de maker van de locatiekeuze) hun invloed doen gelden (persoonlijke omgeving) (EIM, 2002, p. 12). Figuur 3.1 geeft enkele voorbeelden van bedrijfsexterne en -interne factoren en de diverse groepen. De voorbeelden uit deze figuur zullen niet één op één terugkomen in dit onderzoek, maar dienen ter illustratie van de onderverdeling in bedrijfsexterne en -interne factoren.

Bedrijfsexterne factoren	Bedrijfsinterne factoren
<p><i>Commerciële omgeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Afzetmarkt - Arbeidsmarkt - Concurrenten - Complementaire bedrijvigheid - Onroerend goed - Aanbod concurrerende gemeenten <p><i>Gebouwde omgeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Topografische ligging - Gronduitgifte - Aanbod bedrijfspanden - Imago gemeente - Woon- en leefmilieu - Infrastructuur - Stadsbeheer/-onderhoud/-vernieuwing <p><i>Institutionele omgeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Voorlichting/advies - Subsidies/vergunningen - Aanwezigheid organisaties - (politieke) machtsverhoudingen - Fiscaal klimaat - Regionale netwerkvorming - Publiek-private samenwerking - Organisatie gemeente 	<p><i>Bedrijfsomgeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bedrijfsstrategie - Bedrijfsomvang - Sector/branche - HRM - Productiemiddelen - Financiële middelen - Communicatiestructuur/ICT <p><i>Persoonlijke omgeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Individuele aspiraties - Cultureel bepaalde waarden en normen - Mental maps

Figuur 3.1: Model van locatiefactoren

Bron: EIM, 2002, p. 13; bewerkt

De genoemde typen factoren zijn ófwel een pushfactor, ófwel een pullfactor. Pushfactoren liggen ten grondslag aan de wens van een ondernemer op zijn bestaande locatie te verlaten en pullfactoren zijn de voornaamste redenen om te kiezen voor de nieuwe locatie (Pellenbarg, 2005; Lukkes, 1988).

Lukkes (1988, pp. 12-13) somt de meest voorkomende pushfactoren op:

- Onmogelijkheid om ter plaatse uit te breiden
- Slecht of ongeschikt bedrijfspand
- Onvoldoende bereikbaarheid voor personeel, bezoekers en af- en aanvoer van goederen
- Parkeermoeilijkheden
- Omgeving voldoet niet (meer)
- Arbeidsmarktvraagstukken
- (Gemeentelijke) voorschriften en wetgeving
- Huuropzegging, sloop van het gebouw en dergelijke
- Pand is onvoldoende representatief
- Markt heeft zich verplaatst naar elders
- Het woon- en leefklimaat wordt onvoldoende bevonden

Volgens Lukkes verschilt de lijst van pullfactoren niet veel met de genoemde pushfactoren, omdat bedrijven in hun zoektocht op zoek zullen gaan naar een locatie waar de negatief ervaren aspecten van de bestaande locatie omgezet kunnen worden in een positief aspect. De lijst van pullfactoren kan overigens aangevuld worden met factoren die een extra aantrekkingskracht genereren, bijvoorbeeld premies en subsidies (Lukkes, 1988). Onderzoek van Buck Consultants International (BCI, 1998) laat zien welke factoren het belangrijkste zijn bij de locatiekeuze. Zowel bij de push- als bij de pullfactoren blijkt dat ruimte en bereikbaarheid de belangrijkste redenen zijn voor een bedrijf om te verhuizen (zie tabel 3.2 en tabel 3.3).

Pushfactor	1 ^e reden	2 ^e + 3 ^e	Totaal
	(%)	redenen (%)	
Ruimtegebrek	41,5	12,7	30,1
Bedrijfseconomisch	16,3	10,8	14,1
Bereikbaarheid/ligging	10,2	24,9	16,1
Fusies/overnames	6,5	1,8	4,6
Niet-functionele bedrijfsruimte	4,9	11,8	7,6
Milieu-eisen/beleid gemeente	4,6	5,9	5,2
Eigendomsvorm huisvesting	4,5	3,3	4,0
Hoge kosten	3,3	5,7	4,2
Representativiteit	2,4	13,8	6,9
Afstand woon-werklocatie	2,3	3,9	2,9
Te ruime huisvesting	1,8	1,3	1,6
Parkeermogelijkheden	1,7	4,1	2,6

Tabel 3.2: Belangrijke pushfactoren bij verhuisde bedrijven (in %)

Bron: BCI, 1998, p. 40

Pullfactor	1 ^e reden	2 ^e + 3 ^e	Totaal
	(%)	reden (%)	
Ruimte/groeimogelijkheden	27,5	15,3	21,9
Marktligging	13,7	11,7	12,8
Bereikbaarheid	10,6	16,2	13,2
Regiogebonden	5,9	6,1	6,0
Fusie, overname, afsplitsing	5,7	0,8	3,4
Snel beschikbaar	5,7	3,2	4,5
Woon-werkafstand	5,2	4,9	5,1
Prijs-kwaliteitverhouding	5,1	8,4	6,6
Representativiteit	4,7	12,2	8,1
Huisvestingsfaciliteiten	3,9	6,5	5,1
Nabij andere vestigingen	3,8	3,9	3,8
Koopmogelijkheid	3,3	3,8	3,5
Tijdelijk, geen alternatieven	2,3	1,1	1,7
Nabij Schiphol, Randstad	1,4	1,8	1,6
Parkeermogelijkheden	0,5	2,6	1,5
Medewerking overheid	0,7	1,5	1,2

Tabel 3.3: Belangrijke pullfactoren bij verhuisde bedrijven (in %)

Bron: BCI, 1998, p. 40

Om veranderingen in belang van factoren te constateren, heeft Pen drie belangrijke vestigingsplaatsonderzoeken uit drie verschillende periodes op een rijtje gezet. Deze onderzoeken waren qua methodologie, vraagstelling en doelstelling vrijwel gelijk en dus kan gekeken worden naar de verandering van het relatieve belang van factoren over een aantal decennia. In de tabellen (tabel 3.4 en 3.5) worden voor elke onderzoeksperiode de vijf belangrijkste push- en pullfactoren vermeld in volgorde van gewicht in de verplaatsingsbeslissing. Pen concludeert dat het toegenomen belang van kwalitatieve locatiefactoren en een professionele (bereikbare) huisvesting duidelijk naar voren komt (Pen, 2002). Pellenburg voegt daar aan toe dat de bedrijfsruimte een dominerende factor blijft, maar dat dat vooral geldt bij de pushfactoren. Bij de pullfactoren gaat het niet meer zozeer om de beschikbaarheid van ruimte, maar om de representativiteit, kwaliteit en bereikbaarheid van het gebouw. Het belang van representativiteit is een doorzettende trend. Bedrijfsexterne factoren zijn de belangrijkste pullmotieven, terwijl bedrijfsinterne omstandigheden vaak ten grondslag liggen aan de pushfactoren: veranderingen in het productieproces van een bedrijf - zoals het inzetten van grotere machines - kunnen bijvoorbeeld leiden tot een gebrek aan ruimte (Pellenburg, 2005, p. 117).

1977	1988	1999
Gebrek aan uitbreidingsruimte	Gebrek aan uitbreidingsruimte	Gebrek aan uitbreidingsruimte
Organisatorische overwegingen	Organisatorische overwegingen	Geen representatief gebouw
Toestand bedrijfsruimte	Plaatselijke verkeerssituatie	Toestand bedrijfsruimte
Dreigende onteig./huuropzegging	Optimistische toekomstverw.	Organisatorische overwegingen
Geen representatieve omgeving	Toestand bedrijfsruimte	Slechte bereikbaarheid

Tabel 3.4: Rangorde in pushfactoren

Bron: Pen, 2002, p. 141

1977	1988	1999
Mogelijkheid tot uitbreiding	Gunstige verkeersligging	Representatief gebouw
Organisatorische overwegingen	Mogelijkheid tot uitbreiding	Bereikbare afnemer/leverancier
Aanwezigheid bedrijfsruimte	Gunstige plaats. verkeerssituatie	Mogelijkheid tot uitbreiding
Gunstige verkeersligging	Prijs te verwerven grond/gebouw	Gunstige verkeersligging
Gunstige plaats. Verkeerssituatie	Representatief gebouw	Aanwezigheid bedrijfsruimte

Tabel 3.5: Rangorde in pullfactoren

Bron: Pen, 2002, p. 141

De onderzoeken verklaren wel welke factoren het belangrijkste waren bij de locatiekeuze, maar vaak is er niet één enkele doorslaggevend. Het gaat altijd om de combinatie van meerdere factoren en het besluitvormingsproces. Aan dit samenspel van factoren wordt vaak weinig aandacht besteed. Men spreekt weliswaar van eerste, tweede en derde orde motieven, zonder dat duidelijk wordt wat de onderlinge relatie is. Uit onderzoek blijkt dat gemiddeld twee push- en drieënhalf pullfactoren een rol spelen (Pen, 2002, p. 140).

Overigens verschillen de belangrijkste locatiefactoren ook per bedrijfssector. Dat kan van belang zijn voor de keuzes die gemaakt worden om bepaalde locatiefactoren in een stad te versterken, omdat het belang van een bepaalde sector in die stad zo groot kan zijn, dat de belangrijkste locatiefactoren afwijken van het algemene beeld. Hoewel de sectoren van elkaar verschillen, overheersen ook hier steeds de bedrijfsexterne factoren (tabel 3.6).

	Industrie	Handel	Verkeer en vervoer	Diensten
1	Bereikbaarheid weg	Bereikbaarheid weg	Bereikbaarheid weg	Parkeren
2	Laden en lossen	Laden en lossen	Parkeren	Bereikbaarheid weg
3	Parkeren	Parkeren	Laden en lossen	Personeel
4	Personeel	Gebouw	Telecomvoorzieningen	Gebouw
5	Gebouw	Telecomvoorzieningen	Personeel	telecomvoorzieningen
6	Telecomvoorzieningen	Personeel	Gebouw	Representativiteit omg.
7	Huur-/grondprijs	Huur-/grondprijs	Huur-/grondprijs	Bereikbaarheid OV
8	Uitbreidingsmogelijkh.	Uitbreidingsmogelijkh.	Representativiteit omg.	Huur-/grondprijs
9	Representativiteit omg.	Uitbreidingsmogelijkh.	Telecomdiensten	Landsch. kwal. omg.
10	Bereikbaarheid OV	Bereikbaarheid OV	Uitbreidingsmogelijkh.	Uitbreidingsmogelijkh.

Tabel 3.6: De belangrijkste locatiefactoren per sector

Bron: Pen, 2002, p. 139

3.3.2 - Het besluitvormingsproces

De onderzoeken in de vorige paragraaf zijn vooral gericht op de afweging van push- en pullfactoren op één bepaald moment. In de periode na 2000 komt er in onderzoeken meer aandacht voor het idee dat de besluitvorming ten aanzien van bedrijfsmigratie een proces is dat veel meer tijd vergt dan dat ene moment. Gemiddeld duurt zo'n besluitvormingsproces anderhalf jaar en worden er drie fases doorlopen. De oriëntatiefase, waarin diverse vestigingsopties geselecteerd worden; de selectiefase, waarin een voorkeurslocatie uit de verschillende mogelijkheden wordt gekozen; de onderhandelingsfase, waarin de definitieve eindbeslissing tot stand moet komen (Louw, 1996; Van Oort et al, 2007).

Onderzoek van Louw (1996) wijst uit dat het onderscheid in bedrijfsexterne en bedrijfsinterne factoren relevant is bij de analyse van het besluitvormingsproces van bedrijfsmigratie. Bedrijfsexterne locatiefactoren blijken vooral belangrijk te zijn in de oriëntatiefase en de selectiefase. Bedrijven gaan op zoek naar meerdere locaties die kwalitatief volstaan om zich er te vestigen. Oriëntatie en selectie gebeurd met name op basis van vestigingsplaatseisen gerelateerd aan de omgeving en accommodatie. Op het moment dat een bedrijf een lijst van opties heeft en uiteindelijk over moet gaan tot een beslissing spelen deze factoren in veel mindere mate een rol. Immers, alle geselecteerde locaties zijn op basis van locatiefactoren geschikt voor vestiging. In de onderhandelingsfase wordt de beslissing gedomineerd door financiële overwegingen (tabel 3.7). In de praktijk blijkt dat locaties (gemeenten, regio's) onderling concurreren op de prijs van de grond en ook de prijs van het gebouw speelt een grote rol.

Factor	Fase (%)			Totaal
	Oriëntatie	Selectie	Onderhandeling	
Bouwkundige factoren	15,2	12,3	7,1	11,9
Functionele factoren	19,4	18,4	7,1	16,1
Technische factoren	3,1	4,2	2,0	3,4
Financiële factoren	12,2	14,2	52,5	22,5
Locatiefactoren	43,9	36,0	12,1	32,3
Andere factoren	6,1	14,6	19,2	13,8
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabel 3.7: Procentuele verdeling van de genoemde factoren in de diverse fases

Bron: Louw, 1996, p. 154

Uit onderzoek in de jaren tachtig is gebleken dat de objectieve locatiefactoren worden blootgesteld aan een subjectieve waardering. Vanuit de in zwang geraakte behaviourale benadering is gesteld dat subjectieve oordelen en vertekende informatie (en gebonden rationaliteit) een zeer belangrijke rol spelen bij de vestigingsplaatskeuze van bedrijven (Meester, 1988, p. 11). Bekend is dat ondernemers het eigen gebied hoger waarderen dan andere gebieden. Er is sprake van het neighbourhood effect: mensen waarderen ruimtelijke elementen in hun omgeving hoger dan verder weg gelegen elementen. Dit effect werkt op meerdere schaalniveaus en kan voor lokale, regionale of nationale overheden aanleiding zijn hun beleid daarop aan te passen. De relatie tussen imago en werkelijkheid speelt daarin een rol. Bij een gebied waarin het imago slechter is dan de werkelijke situatie, kunnen bepaalde pullfactoren van dat gebied niet sterk genoeg gewaardeerd worden om een locatiebeslissing af te dwingen. Andersom kan ook; het imago kan beter zijn dan de werkelijke situatie en dus zal de overheid moeten werken aan de verbetering van de locatiefactoren (Meester, 1988, p. 37; Meester, 1999).

3.4 - Conclusie

In dit hoofdstuk stonden empirische onderzoeken in Nederland centraal ten aanzien van het locatiedrag van bedrijven, zodat de vraag wat het locatiedrag van bedrijven verklaart en hoe dat te meten is, completer kan worden beantwoord. In het vorige hoofdstuk is al geconcludeerd dat locatiedrag wordt verklaard door een combinatie van belangrijke en minder belangrijke locatiefactoren, waarbij in het algemeen onderscheid kan worden gemaakt op basis van context. Die locatiefactoren zijn in dit hoofdstuk aan bod gekomen.

Het blijkt dat het locatiedrag vooral te meten is door onderzoek te doen naar verplaatste bedrijven. Startende bedrijven maken weliswaar een locatiebeslissing, maar deze is ondergeschikt aan de specifieke kwesties waar startende bedrijven mee te maken hebben (bijvoorbeeld vergunningen, financiering van de onderneming en personeel). Voor verhuizende bedrijven geldt juist de verandering aan vestigingsplaatsen en de daaruit voortvloeiende locatiekeuze wel als belangrijkste overweging bij de vestiging op een nieuwe plek. In het algemeen geldt dat ongeveer 5-8% van de bedrijvenpopulatie per jaar verhuist.

Het locatiedrag blijkt te kunnen worden verklaard aan de hand van push- en pullfactoren, waarin een onderscheid kan worden gemaakt in bedrijfsinterne factoren, bedrijfsexterne factoren en locatie-specifieke factoren. Sommige factoren kunnen zowel bedrijfsintern/-extern als locatie-specifiek zijn. Het blijkt dat kwalitatieve locatie-specifieke pullfactoren en bedrijfsexterne factoren gezien worden als belangrijkste redenen om naar een plek te verhuizen. Bereikbaarheid en beschikbare ruimte zijn door de jaren heen een constant aanwezig als een van de belangrijkste locatiefactoren. Representativiteit van het pand en de omgeving is enorm in belang gegroeid en hoort nu ook bij de belangrijkste locatiefactoren. Het belang van de locatiefactoren verschilt overigens per fase in het besluitvormingsproces. In de oriëntatie- en selectiefase blijken de locatie-specifieke locatiefactoren een prominente rol te spelen in de keuze van mogelijke vestigingsplaatsen; in de onderhandelingsfase zijn financiële factoren belangrijker. Ook kunnen verschillen in belang optreden op basis van een verdeling in bedrijfssectoren, maar ook hier zijn de bedrijfsexterne factoren de belangrijkste.

In de besluitvorming is er sprake van subjectieve waardering van locatiefactoren. Dit gegeven lijkt niet zozeer belangrijk te zijn bij de uiteindelijke verhuismotieven. Het is een gegeven dat dit een rol heeft gespeeld; het bedrijf heeft immers aangegeven dat bepaalde factoren belangrijk waren bij de locatiebeslissing. Het lijkt veel meer van belang te zijn voor de vraag welke mogelijkheden de overheid heeft om de locatiebeslissing te beïnvloeden. Het imago van een ruimtelijke eenheid bij een ondernemer kan bijvoorbeeld gerelateerd zijn aan in hoeverre die ondernemer een locatie representatief genoeg vindt voor vestiging. Deze kennis kan met name dienen als onderbouwing van het overheidsbeleid.

In 3.2.2 werd gesteld dat het onderzoek naar bedrijfsmigratie en locatiefactoren na 2002 sterk verminderd is omdat de gegevens van bedrijfsverhuizingen niet langer werden bijgehouden. Daarom wordt in dit onderzoek op basis van recente gegevens onderzocht hoe de huidige situatie in Lelystad is. De kennis uit dit hoofdstuk kan daarvoor op twee manieren gebruikt worden. Allereerst is het een inventarisatie van mogelijke locatiefactoren die meegenomen kunnen worden in het onderzoek. Het draagt bij aan de rechtvaardiging van de voor de selectie van locatiefactoren die is opgenomen in de enquête. Ten tweede kan de kennis gebruikt worden om te constateren of er in Lelystad sprake is van een trendverschuiving van het belang van de verschillende locatiefactoren ten opzichte van het algemene beeld van voor 2002.

4 - De rol van de gemeente

4.1 - Inleiding

Het vorige hoofdstuk ging over de inzichten, over de motieven en achtergronden van individuele bedrijven om zich op een bepaalde locatie in een bepaalde stad te vestigen. In de Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid van de gemeente Lelystad is de volgende passage terug te vinden bij de doelstellingen van het vestigingsbeleid:

“Om van Lelystad een vitale en volledige stad te maken is het noodzakelijk om ‘meer’ en ‘beter’ werk aan Lelystad te binden” (Gemeente Lelystad, 2007, p. 6)

Ook andere gemeenten hechten belang aan de werkgelegenheid en economische ontwikkeling in hun beleid:

“Utrecht [kiest] voor doorgaande economische groei en ontwikkeling. Hierbij richt de stad zich op een aantal prioritaire sectoren zonder daarbij de aandacht te verliezen voor bestaande bedrijvigheid. Deze zijn namelijk de blijvende basis voor de lokale werkgelegenheid en economische dynamiek” (Gemeente Utrecht, 2006, p. 7).

“Wij willen meer banen, meer welvaart en welzijn voor de Hagenaars. Economische groei is daarbij belangrijk. Want door een gunstige economische ontwikkeling komen er banen bij, kunnen mensen beter gaan verdienen en neemt het welzijn toe” (Gemeente Den Haag, 2011, p. 3).

Het creëren van werk en banen is dus een belangrijke - misschien wel de belangrijkste - doelstelling van lokale politici en bestuurders ten aanzien van economisch en ruimtelijk beleid. De lokale beleidsmakers zien groei als een noodzakelijke voorwaarde voor het vergroten van werkgelegenheid (Olden, 2010a). Maar ook voor private partijen is lokale economische ontwikkeling van belang. Zo zijn zij voor hun productiefactoren - bijvoorbeeld gekwalificeerd personeel en grondstoffen - afhankelijk van een bepaalde locatie. Dit hoofdstuk gaat over de mogelijkheden die de lokale overheid heeft om de locatiefactoren van haar grondgebied zodanig te beïnvloeden of in de markt te zetten, dat ze de bedrijvigheid binnen haar gemeentegrenzen stimuleert. Daarbij kan ze haar eigen instrumentarium inzetten, maar ook interactie zoeken met andere actoren. De interactie tussen actoren en instituties ten einde de economische ontwikkeling van een plaats te stimuleren wordt aangeduid met de term urban governance (Stoker, 1998). In de volgende paragraaf komt governance aan bod. Daarna wordt gekeken welk instrumentarium de gemeente tot haar beschikking heeft. Op basis van deze inventarisatie kan in het vervolg van dit onderzoek gekeken worden in hoeverre deze instrumenten in de Lelystadse praktijk worden ingezet en wat hun effectiviteit is.

4.2 - De veranderde rol van de gemeente

4.2.1 - Van 'government' naar 'governance'

In de Angelsaksische wereld was de lokale overheid tot in de jaren zestig het belangrijkste machtsblok in de economische ontwikkeling van stedelijke gebieden. Deze centrale is onder druk komen te staan. In de Verenigde Staten en Groot-Brittannië werd als eerste een proces gesignaleerd naar een andere manier van besturen. Ook in andere Westerse democratieën is deze verandering zichtbaar geworden. Er is een transitie geweest van 'government' naar 'governance' in sturing (Stoker, 1998, p. 18).

Governance is een term die wijdverbreid is in de academische literatuur, maar van een eenduidige definitie is geen sprake. Er is wel overeenstemming over het feit dat het een verandering aangeeft in de manier waarop de maatschappij wordt bestuurd (Jordan et al, 2005, p. 481; Jessop, 1998; Stoker, 1998, p. 17). Traditioneel wordt governance gezien als tegenovergestelde van 'government'. Dit laatste refereert aan de *formele* instituties van de staat en haar monopolie op legitieme dwingende macht. Meer specifiek gaat het om formele institutionele processen die plaatsvinden op het niveau van de natiestaat, om de openbare orde te handhaven en collectieve actie mogelijk te maken. (Stoker, 1998, p. 17; Pierre, 2011; Le Galès, 2011).

Belangrijke redenen voor het verlaten van deze governmentsturing zijn de macroveranderingen op het gebied van economie en staatsinrichting. De wereldeconomie werd steeds meer gekenmerkt door een complexe samenhang tussen globalisering en regionalisering. Vaak wordt gesproken van 'glocalisering'. Dit heeft het voor overheden moeilijk gemaakt economische activiteit binnen hun grenzen te beïnvloeden. Daarnaast spelen steeds meer niet-economische factoren een rol in de internationale concurrentie (Le Galès, 2011). Bedrijven (maar ook lokale en regionale economieën) halen een belangrijk deel van hun toegevoegde waarde ook uit de kwaliteit van hun netwerk, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de institutionele theorieën (Jessop, 1998, pp. 33-35).

Ook de vermindering van de financiële mogelijkheden en de inperking van de macht van lokale overheden leidde tot meer governance (op lokaal niveau) (Dear & Dahmann, 2008; Pierre, 2011). In de jaren tachtig van de twintigste eeuw was in het Verenigd Koninkrijk onder de regering Thatcher sprake van grote economische problemen. De lokale overheden hadden te weinig middelen en macht om de economische groeimachines in stand te houden. Als gevolg hiervan ontstonden publiek-private samenwerkingen met lokale *business elites* die niet alleen beschikten over financieel kapitaal, maar ook over kennis van en ervaring in de lokale economie. Lokale sleutelfiguren werden de katalysator van de politieke en zakelijke samenwerking op lokaal niveau (Bassett, 1996, pp. 540-541).

Onder andere hierdoor is er in plaats van hiërarchie in sturing (bij government), meer behoefte aan '*heterarchie*' (governance): actoren en instituties opereren afhankelijk van elkaar, zonder dat er sprake is van een bepaalde hiërarchie; de één heeft geen

mandaat over de ander (Jessop, 1998). De uitkomsten van governance zijn echter niet per se verschillend en daarom is de kern van governance dat het gaat om een verschil in proces (Stoker, 1998, p. 17). Volgens Stoker wordt de term governance op veel verschillende manieren gebruikt en worden er verschillende betekenissen aan gegeven. Hij signaleert wel een gemeenschappelijke overeenkomst in de definities van de term en formuleert als volgt dat:

“governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government” (Stoker, 1998, p. 17).

In lijn met zijn poging om de diverse betekenissen die aan governance gegeven worden te combineren, noemt Stoker vijf kenmerken die volgens hem de essentie van het begrip aangeven. Overigens hoeven ze niet altijd allemaal voor te komen. Bovendien sluiten ze elkaar niet uit en vullen ze elkaar eerder aan, dan dat ze tegenstellend zijn (Stoker, 1998, pp. 18-19). De vijf stellingen (Stoker, 1998, pp. 18-24):

1. Governance verwijst naar een samenstelling van actoren en instituties die zowel voortkomt uit *government*, als uit daarbuiten. Dat betekent dat de democratische legitimiteit van de governance niet altijd gerechtvaardigd kan worden (zie 4.2.2).
2. Governance heeft te maken met het vervagen van grenzen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het oplossen van sociale en economische problemen. De verschillen tussen publiek en privaat vervagen.
3. Governance gaat over de afhankelijkheid in de relaties tussen instituties die betrokken zijn bij collectief ingrijpen. Er is namelijk geen enkele individuele actor - publiek of privaat - die de kennis en middelen heeft om problemen eenzijdig op te lossen.
4. Governance gaat over autonome zelforganiserende netwerken van actoren. Actoren en instituties vormen netwerken/regimes om in staat te zijn hun gemeenschappelijk belang na te streven.
5. Governance erkent de capaciteit om dingen voor elkaar te krijgen zonder dat het berust op de macht van de overheid om haar autoriteit te gebruiken. De overheid gebruikt nieuwe manieren om te sturen, zonder meteen haar wil op te leggen. Het gaat niet om *‘power over’*, maar om *‘power to’* (Stone, 1989; Painter, 1997, p. 129; MacLeod, 2011, p. 2634).

4.2.2 - Naar urban entrepreneurialism

Urban governance is gefocust op het sturings- en coördinatieproces van de stedelijke maatschappij in de richting van collectief geformuleerde doelen (Pierre, 2005, p. 448). Die doelen zijn voornamelijk geformuleerd op het gebied van lokale economische ontwikkeling. Urban governance wordt gekarakteriseerd door de stimulering hiervan door lokale overheden, in het bijzonder in samenwerking met private actoren. In de Europese context signaleert men echter ook samenwerking met publieke instituties die

actief zijn op een andere dan de lokale schaal, als belangrijk onderdeel van urban governance (Pierre, 2011; MacLeod, 2011).

Lokale economische ontwikkeling is vooral gericht op de toekomstbestendigheid van lokale economieën en de mogelijkheid om investeringen en banen aan te trekken. In urban governance gaat het steeds meer om pogingen om de economische toekomst van plaatsen te verzekeren (Pierre, 2011), dan om het leveren van diensten en collectieve uitgaven. Conventionele, bureaucratische manieren om welvaart te verzorgen en klassenverschillen te verkleinen veranderden in een denken dat de steden ook konden - en moesten - profiteren van de concurrerende vrije markt (Hall & Hubbard, 1996, p. 154; Cox & Mair, 1988).

Een klassieke bijdrage over deze verandering (Wood, 1998, p. 120), is van David Harvey (1989). In zijn artikel spreekt hij van een overgang in benadering van urban governance van 'urban managerialism' (in de jaren zestig) naar 'urban entrepreneurialism' (jaren zeventig en tachtig). Harvey heeft een bestendige bijdrage geleverd aan het plaatsen en ontdekken van de rol van urbanisatie en stedelijke veranderingen in de transformatie van moderne kapitalistische samenlevingen. Hij ziet stedelijke ontwikkeling zowel als een gevolg van, als een voorwaarde voor voortdurende sociale veranderingsprocessen. Binnen deze brede context, richt hij zich vooral op urban governance en de rol die dat speelt in lokale economische ontwikkeling (Harvey, 1989, pp. 3-4; Wood, 1998, p. 120).

Harvey doet drie beweringen die het nieuwe entrepreneurialism karakteriseren. Allereerst, het middelpunt van urban entrepreneurialism is het idee dat er een publiek-private samenwerking is ontstaan, die het traditionele *local boosterism*² combineert met de machtsmiddelen van de lokale overheid. Op die manier wordt geprobeerd externe financiering, nieuwe directe investeringen of meer werkgelegenheid voor de stad aan te trekken (Harvey, 1989, p. 7). Ten tweede is die publiek-private samenwerking speculatief van aard. De publieke sector draagt dan een groter risico dan in de managerialismbenadering. In veel gevallen betekent dit, dat de private sector profiteert van de risico's die in het publieke domein genomen worden. Ten derde ligt de focus meer op de politieke economie van plaats dan van grondgebied. In plaats van economische projecten die de omstandigheden in een bepaald rechtsgebied (bijvoorbeeld de gemeente, de provincie of de staat) proberen te stimuleren, ligt in urban entrepreneurialism de aandacht op initiatieven die een grotere of kleinere impact hebben dan het specifieke grondgebied waarin ze ontluiken (Harvey, 1989).

Dit belang van verschillende geografische schalen is ook de oorzaak van de eerder deze paragraaf genoemde betrokkenheid van publieke instituties die actief zijn op andere geografische schalen. Geografie heeft de afgelopen decennia government afgetroefd (Dear & Dahmann, 2008, pp. 272-273): steden zijn gegroeid, gefragmenteerd en georganiseerd in netwerken, die de politiek-bestuurlijke jurisdictie van de lokale

² Local boosterism: een term om een stimulering (of promotie) van de lokale plaats (stad, regio) om (sociale, economische) vooruitgang te realiseren aan te geven (Molotch, 1976).

overheid overstijgen (Dear & Dahmann, 2008; Le Galès, 2011). Urban governance is een onvermijdelijk gevolg van deze trend en is nu meer zichtbaar in Europese steden (in Amerikaanse steden speelde dit al langer), net als de onderlinge afhankelijkheid en relaties van diverse actoren en organisaties (Le Galès, 2011). Het belang van netwerken in organisatie van sturing is sterk gegroeid in bijvoorbeeld Nederland en Italië, wat wordt verklaard uit het feit dat de traditionele werking van lokale overheden verouderd is (Le Galès, 2011, p. 755).

Samenwerking buiten de traditionele democratische entiteiten leidt tot een probleem met democratische legitimiteit. In publiek-private samenwerkingen en quasi-publieke organisaties worden beslissingen gemaakt die voorheen gemaakt werden door direct door burgers gekozen vertegenwoordigers, maar die nu in de besluitvorming vervangen worden door business leaders en economische experts (Purcell, 2008, p. 27). Daarmee delen de traditionele overheidslagen hun macht met andere partners (MacLeod, 2011, p. 2648).

In samenwerking met andere partijen nemen overheden de rol van ondernemer aan, in plaats van facilitator. Of zoals Harvey zelf samenvat: *"The new urban entrepreneurialism typically rests, [...] on a public-private partnership focusing on investment and economic development with the speculative construction of place rather than amelioration of conditions within a particular territory as its immediate (though by no means exclusive) political and economic goal"* (Harvey, 1989, p. 8).

4.2.3 - Conclusie

Deze paragraaf beschreef een overgang naar een andere manier van sturing in lokale economische ontwikkeling, die vooral was ingegeven door macroveranderingen in de economie. Onder andere 'glocalisering' heeft er toe geleid dat het voor overheden moeilijker is om economische activiteit binnen hun grenzen te beïnvloeden. Omdat dit onderzoek gaat over de beïnvloeding van economische activiteit in een gemeente, is er ook aandacht voor de sturing in die gemeente.

Op basis van de urban governance en urban entrepreneurialism literatuur wordt in het empirische gedeelte van dit onderzoek bekeken in hoeverre er in Lelystad wordt ingespeeld op veranderingen en de daarmee gepaard gaande veranderingen in de sturing van de lokale economische ontwikkeling. Uit de vijf stellingen van Stoker (1998) en de werken van Jessop (1998), Pierre (2011), MacLeod (2011), Dear & Dahman (2008) en Le Galès (2011) kunnen de volgende kenmerken worden gedestilleerd die daarvan een indicatie kunnen geven: samenwerking tussen overheids- en niet-overheidsinstuties en -actoren, collectieve doelstellingen, netwerkvorming en sturingsmogelijkheden vanuit een 'power to act' ('heterarchie'). Vanuit de theorie van Harvey (1989) moet daaraan toegevoegd worden de rol van de overheid (facilitator of entrepreneurial). Ook wordt gekeken op welke schaalniveaus de gemeente Lelystad samenwerking zoekt. Dear & Dahman (2008) en Le Galès (2011) stellen namelijk dat de hedendaagse urban governance niet alleen ontluikt in publiek-private samenwerkingen,

maar ook in samenwerking tussen verschillende overheden op verschillende schaalniveaus, en tussen meerdere overheden van een zelfde schaalniveau.

Harvey (1989) stelde dat urban governance een combinatie veronderstelt van publieke-private samenwerking met de inzet van overheidsinstrumenten. De relatie met de instrumenten die in paragraaf 4.4 besproken worden, zal derhalve een deel zijn van het empirische onderzoek. Is er bijvoorbeeld sprake van collectief (tussen publieke en private partijen) geformuleerde doelen in het ruimtelijke-economische beleid? Is er in Lelystad een kwalitatief netwerk opgebouwd waarin lokale *business elites* een belangrijke rol spelen bij de economische ontwikkeling? De kenmerken die voorbij zijn gekomen worden meegenomen in het analysemodel van het (kwalitatieve) onderzoek, zodat bezien kan worden of er in Lelystad een relatie bestaat tussen de governancestrategie en de inzet van bepaalde instrumenten; of gemeente en bedrijven afhankelijk zijn van elkaar in het realiseren van lokale economische ontwikkeling.

4.3 - De invloed van de gemeente op het vestigingsgedrag

De rol van de overheid in de competitie tussen steden is dus veranderd. Transportkosten dalen en winsten stijgen, waardoor het belang van (neo)klassieke harde locatiefactoren verschuift naar kennisgerelateerde en menselijk kapitaal georiënteerde locatiefactoren. Hoewel er discussie is over de mate waarin de lokale overheid het vestigingsklimaat beleidsmatig kan beïnvloeden, wordt de competitie tussen steden steeds belangrijker voor overheden. Onderzoek van Blume in Oost-Duitsland in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners wijst uit dat verschillen in het lokale vestigingsklimaat voor een belangrijk deel verklaard kunnen worden door verschillen in lokaal economisch beleid. Succesvol economisch beleid is volgens dat onderzoek een uitgebalanceerde mix van traditionele instrumenten en moderne competitie georiënteerde activiteiten (zoals publiek-private samenwerkingen en citymarketing) (Blume, 2006).

Ook Pen (2002), Pellenburg (2005), Van Dinteren (1984), Van Dinteren & Reitsema (1986) en Bakker (1987) constateren dat de (lokale) overheid met haar beleid en het gebruik van andere instrumenten invloed kan uitoefenen op het vestigingsgedrag. Ook vanaf het begin van deze eeuw, waarin de rol van private partijen in planning en de ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties steeds verder toeneemt, blijft de positie van de overheid van groot belang. Naar schatting komt 75% van het aanbod van bouwlocaties op bedrijventerreinen van de lokale overheid en dat aandeel is in de periode 1996-2006 min of meer constant gebleven (Louw & Bontekoning, 2007, pp. 121-122).

Toch blijkt uit empirisch onderzoek naar bedrijfsmigratie in Nederland dat de overheid na een daadwerkelijke verplaatsing zelden wordt genoemd als bepalende push- of pullfactor (hoofdstuk 3). Wanneer ondernemers achteraf - dus na de verplaatsing - gevraagd wordt waarom ze zijn verhuisd, komen bedrijfsinterne factoren (zoals hun eigen groei en ruimtegebrek) als belangrijkste pushredenen naar voren. Slechts in enkele onderzoeken waarin ondernemers werd gevraagd wat ze zouden doen als de

lokale overheid voor hun bedrijf negatieve keuzes zou maken in bijvoorbeeld haar milieu- of ruimtelijk beleid, blijken ondernemers de houding van de overheid als een mogelijke verhuisreden te bestempelen (Pellenbarg, 2005, p. 119).

Dat geldt overigens ook voor de pullfactoren. Bedrijfsexterne factoren zijn hier bepalend, maar de overheid wordt nauwelijks genoemd als bedrijfsexterne factor van belang. De gemeente heeft geen actieve rol in de locatiekeuze (EIM, 2002, p. 19). Indirect kan de overheid de belangrijkste locatiefactoren wel beïnvloeden; ze is dan een conditionerende en/of beperkende factor (Van Dinteren, 1984, pp. 11-12). Achter voor ondernemers belangrijke criteria als imago (van de omgeving) en bereikbaarheid speelt immers de invloed van de gemeente (EIM, 2002, p. 19). De gemeente blijkt dus vooral een conditionerende factor te zijn bij de vestiging van bedrijven, maar kan die condities wel optimaliseren omdat ze een belangrijke aanbieder is op de markt van bedrijventerreinen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de instrumenten van de lokale overheid om haar invloed uit te oefenen.

4.4 - Het uitoefenen van overheidsinvloed: de instrumenten

De instrumenten worden door de overheid over het algemeen ingezet ter beïnvloeding van de bedrijfsexterne factoren. In de bedrijfsomgeving en de persoonlijke omgeving van de ondernemer (bedrijfsinterne factoren) is de overheid onzichtbaar (EIM, 2002, p. 15).

4.4.1 - Ruimtelijk-economisch beleid

Voor de lokale overheid is de competitie tussen steden een strijd om de vergroting van de lokale werkgelegenheid. Het doel van gemeenten is daarom een positief investeringsklimaat te creëren, zodat nieuwe bedrijvigheid zich in hun gemeente vestigt (Olden, 2010a, p. 204). In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat het behoud van bestaande bedrijvigheid een minstens zo'n belangrijk doel zou moeten zijn in het gemeentelijke beleid. De onderlinge verhoudingen tussen de gemeente en de ondernemers zijn daarin cruciaal. Gemeenten werken daarom aan de ontwikkeling van bedrijventerreinen, zodat ze ruimte kunnen blijven bieden voor uitbreiding van reeds gevestigde bedrijven en voor het vestigen van nieuwe bedrijven (Spit & Zoete, 2006, pp. 60-63). "Ruimte" is immers een van de belangrijkste factoren bij de locatiekeuze van bedrijven (hoofdstuk 3). Vooral via de planning van bedrijventerreinen accommodeert de gemeente het ruimtelijk en vooral verplaatsingsgedrag van bedrijven (Pen, 2002, p. 160). Een zesde van de bedrijvigheid en ruim een derde van de werkgelegenheid is gevestigd op bedrijventerreinen. Dit aandeel is groeiende (Louw, 2000, pp. 86-87). In het ruimtelijk-economische beleid zullen bedrijventerreinen dus een centrale plek innemen. Daarom zal de ontwikkeling van bedrijventerreinen een aantal keer terugkeren in het vervolg van dit hoofdstuk.

Het gemeentelijke beleid is vooral gericht op de uitbreiding van het lokale aanbod van bedrijfslocaties, omdat de vestigingsplaatsfactor 'ruimte' op deze manier het beste geoptimaliseerd zou worden (Olden, 2010a, p. 206). Daarmee draagt het bij aan de economische groei van de gemeente (Olden, 2010b). Bedrijven verplaatsen echter

vooral over korte afstand, binnen de eigen gemeente (hoofdstuk 3). Gemeenten zouden daarom geen te hoge verwachtingen moeten hebben van de mogelijkheid om bedrijven aan te trekken door het aanleggen van bedrijventerreinen (Van Oort et al, 2007). De huidige markt voor bedrijfsruimten is een vervangingsmarkt en er is sprake van een aanbodoverschot van bedrijventerreinen. Derhalve is het niet de opgave om de huidige voorraad bedrijfspanden grootschalig uit te breiden, maar om de bestaande voorraad te vernieuwen (Olden, 2010b; Pen, 2002, p. 130). Dat gemeenten gericht zijn op het vergroten van het aanbod is overigens niet vreemd. Veel gemeenten hebben een grondpositie op locaties waar bedrijventerreinontwikkeling mogelijk is (Louw & Bontekoning, 2007; Olden, 2010b). Bovendien beschikken zij over een uitgebreid instrumentarium om grondbeleid te voeren ten behoeve van de planning van nieuwe bedrijventerreinen (Spit & Zoete, 2006, p. 65). Het grondbeleid komt in paragraaf 4.4.2 aan bod.

Gemeenten hebben samen met provincies en het Rijk afspraken gemaakt om die opgave te kunnen verwezenlijken. In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 (VROM, EZ, IPO & VNG, 2009) hebben zij afspraken gemaakt over de planning en financiering van de ontwikkeling van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen. Een regionale en intergemeentelijke aanpak staat centraal. Op regionaal niveau worden afspraken gemaakt over de omvang van die ontwikkelingen. Herstructurering is daarin een belangrijk thema, wat vormt krijgt door de toepassing van de SER-ladder. Dat betekent dat er bij de planning van bedrijventerreinen eerst bekeken moet worden of het aanbod in eerste instantie op bestaande locaties gerealiseerd kan worden door herstructurering. Gemeenten dienen de regionale afspraken terug te laten komen in het gemeentelijk ruimtelijk-economische beleid (Olden, 2010a; Olden, 2010b; VROM, EZ, IPO & VNG, 2009).

Olden (2010b) is kritisch op het Convenant Bedrijventerreinen en het beleid van gemeenten. Volgens hem wordt er ten eerste te weinig marktonderzoek gedaan naar de vraag naar bedrijfslocaties. Ten tweede wordt met de SER-ladder te gemakkelijk omgesprongen. Overheden concluderen dat herstructurering geen ruimtewinst oplevert. Dit is ook niet wat nodig is; het gaat om het hergebruiken van bestaande locaties. Olden komt tot de conclusie dat de planningspraktijk moet veranderen door een andere basis in het beleid: het bedrijventerreinenbeleid moet niet langer gericht zijn op economische groei, maar op de kwaliteit van terreinen en de vervanging, revitalisatie en herstructurering van verouderde locaties (Olden, 2010b).

Naast afspraken over omvang, moeten op regionaal niveau ook afspraken worden gemaakt over segmentatie (VROM, EZ, IPO & VNG, 2009). Segmentatie betekent "*het ontwikkelen van een gedifferentieerd aanbod aan bedrijventerreinen, op een dusdanige wijze dat deze optimaal aansluit bij de wensen uit de markt en dus per doelgroep*" (Spit & Zoete, 2006, p. 70). Er zijn verschillende mogelijkheden om de bedrijventerrein in te delen. Segmenttypen zijn bijvoorbeeld kantoorlocaties, hoogwaardige terreinen, distributieterreinen en zeehaventerreinen (Louw et al, 2004).

Afspraken op regionaal niveau kunnen voorkomen dat er overaanbod ontstaat in het ene segment, terwijl er in een ander segment een tekort is.

Deze segmentatie speelt overigens ook op puur lokaal niveau een rol. Gemeenten kunnen op die manier namelijk vorm geven aan de ruimtelijke structuur van de stad. En dat is bijvoorbeeld van belang omdat de kans op openbaar vervoer kleiner is, als het terrein meer perifeer ligt (Louw et al, 2004, p. 61). Die segmentering is vooral functioneel. Het legt een relatie tussen type bedrijvigheid en locatiekenmerken. Er wordt bij segmentering van uit gegaan dat bedrijven uit dezelfde bedrijfsklassen vergelijkbare locatie-eisen hebben. Op die manier kunnen gemeenten hun aanbod kwalitatief overeenstemmen met de marktvaart (Louw, 2000; Louw et al, 2004). In het ruimtelijk-economische beleid kunnen gemeenten typologieën ontwikkelen die inspelen op een segmentatie van de markt. Maar andersom kan de segmentatie ook bijdragen aan het ondersteunen van het eigen ruimtelijk-economische beleid (Spit & Zoete, 2006, pp. 70-71). Een gemeente die zich wil profileren als distributiestad, kan bijvoorbeeld inzetten op meer logistieke typologieën van bedrijventerreinen (Louw et al, 2004).

Naast beleid voor bedrijvigheid op stadsniveau, is het beleid voor bedrijventerreinen zelf belangrijker geworden: de nadruk is in plaats van op de kwantiteit van het aanbod meer op de kwaliteit van de terreinen komen liggen (Louw & Bontekoning, 2006, p. 127). Ten aanzien van het versterken van het vestigingsklimaat van de stad, moet de kwaliteit van de terreinen een focus zijn in het gemeentelijk beleid; want zonder gemeentelijk beleid is de ruimtelijke kwaliteit niet gewaarborgd (Renes et al, 2009, p. 111).

Een voorbeeld van een instrument om veroudering op bedrijventerreinen tegen te gaan en de kwaliteit te stimuleren, is volgens Gordijn et al parkmanagement (Gordijn et al, 2007). Het kwaliteitsaspect heeft betrekking op de vorm (indeling van private en publieke ruimte en kwaliteit gebouwen), voorzieningen (voor bedrijven: bijvoorbeeld energie-, water-, vervoer- en afvalmanagement; voor personeel: bijvoorbeeld kinderopvang, winkels en horeca) en beheer. Daartoe wordt een parkmanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de verhuur van het vastgoed, de verkoop van kavels en voor het beheer van zowel het openbare gebied als de bedrijfspanden en kavels (Louw et al, 2004, pp. 190-192). Parkmanagement kan door de gemeente niet worden afgedwongen. Gemeenten moeten ondernemers ervan te zien overtuigen dat het opzetten van een parkmanagementorganisatie voorziet in de behoefte die bedrijven steeds meer hebben aan uitstraling, imago en representativiteit. Parkmanagement kan bijdragen aan de binding van bedrijven aan hun vestigingslocatie en dus aan het behoud van bedrijven voor het terrein en de stad (Louw et al, 2004, pp. 191-199).

Andere beleidsvelden kunnen ook worden ingezet om het vestigingsklimaat te verbeteren. Met name het milieu-/duurzaamheidsbeleid en het mobiliteits- en parkeerbeleid (Van Dinteren, 1984). Deze beleidsvelden richten zich op het voorwaardenscheppende karakter van de rol van de overheid (Louw et al, 2004).

Conclusie

Ten aanzien van het inzetten van het ruimtelijk-economische beleid in de gemeente Lelystad worden in het empirisch onderzoek vier dimensies onderzocht die op basis van deze paragraaf kunnen worden afgeleid. Volgens Van Oort et al (2007), zouden gemeenten geen te hoge verwachtingen moeten hebben ten aanzien van het aantrekken van bedrijven door het aanleggen van bedrijventerreinen, maar Olden (2010a) stelt dat ze de ruimtebehoefte van groeiende bedrijven wel kunnen accommoderen. Dan is het doel vooral ruimte bieden aan groeiende werkgelegenheid. De inhoudelijke keuzes die een gemeente in het beleid maakt (of zou moeten maken) zijn dus afhankelijk van de doelstellingen van de gemeente met dat beleid. De eerste dimensie die onderzocht wordt is daarom 'de doelstellingen van het beleid'.

Volgens Olden (2010b) is er te weinig aandacht voor kwaliteit en is het aanbod te groot; actuele ontwikkelingen worden dan niet optimaal meegenomen in het ruimtelijk-economische beleid. De tweede dimensie die bij dit instrument wordt onderzocht is daarom de aandacht voor huidige ontwikkelingen die een rol spelen bij het vestigingsklimaat. Dat er sprake is van een vervangingsmarkt en een overaanbod van bedrijventerreinen bijvoorbeeld, beïnvloedt het vestigingsklimaat van de gemeente. Onderzocht wordt in hoeverre hiervoor aandacht is in het ruimtelijk-economische beleid.

Dat raakt ook de derde dimensie; de inhoudelijke thema's. Volgens Louw et al (2004) en Spit & Zoete (2006) is segmentatie een manier voor gemeenten om het aanbod van bedrijventerreinen kwalitatief te waarborgen. Want op basis van verschillende stukken (Louw & Bontekoning, 2006; Renes et al, 2009; Gordijn et al, 2007; Louw et al, 2004) blijken de kwalitatieve aspecten het belangrijkste aandachtsgebied voor gemeenten in het ruimtelijk-economische beleid. Daarnaast kan het beleid bijvoorbeeld ingaan op de planning en financiering van ontwikkelingen op bedrijfslocaties en op afspraken uit het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020.

Louw et al (2004) merkten op dat andere beleidsvelden voorwaarden kunnen scheppen of beïnvloeden ten aanzien van het vestigingsklimaat. Daarom is de relatie met andere beleidsvelden de vierde dimensie die onderzocht wordt. Voorbeelden zijn het mobiliteitsbeleid en het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Lelystad.

4.4.2 - Grondbeleid

Grondbeleid wordt vaak gezien als onderdeel van het ruimtelijk-economisch beleid, maar omdat het belangrijkste instrument voor de uitvoering daarvan wordt ontleend aan het grondbeleid (Spit & Zoete, 2006, p. 72), wordt aan de mogelijkheden van gemeenten ten aanzien van dit instrument in deze subparagraaf apart aandacht besteed.

Het bezit van grond en/of gebouwen is de eenvoudigste en meest directe weg voor gemeenten om invloed uit te oefenen op de gebouwde omgeving en daarmee ook om

condities te scheppen voor economische vernieuwing (Spit & Zoete, 2006, p. 72). Zij gaan ervan uit dat hun grondhandelingen essentieel zijn voor lokale economische groei en groei van de werkgelegenheid (Louw, 2000; Needham & Louw, 2006, p. 87). Nederlandse gemeenten voeren vaak een actief grondbeleid (Buitelaar, 2010, p. 349). Hiermee wordt bedoeld: beleid waarin bewust gebruik wordt gemaakt van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke interventiemiddelen, ten einde bepaalde ruimtelijkeordeningsdoelen te behalen op basis van bewuste overwegingen (Spit & Zoete, 2006, p. 73; Needham, 1997; Buitelaar, 2010; Overwater, 2002).

Op de markt voor grond voor bedrijventerreinen speelt de lokale overheid een belangrijke rol, want ongeveer 75% van die grond wordt door gemeenten (deels) ontwikkeld (Renes et al, 2009; Buitelaar, 2010). Zij bepalen de locatie, verwerven (of bezitten reeds) de grond, zorgen voor de infrastructuur en nutsvoorzieningen en verkopen de (bouwrijpe) kavels (Needham, 1997, p. 350; Van der Wouden et al, 2006). Waarom doen gemeenten dat? Allereerst omdat het ze in staat stelt ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, buiten de mogelijkheden die de ruimtelijke wet- en regelgeving biedt. De gemeente kan bij de verkoop van grond extra en gedetailleerdere eisen stellen aan de bouwer/ontwikkelaar dan dat via bestemmingsplannen mogelijk is (Needham, 1997; Buitelaar, 2010). Bij de uitgifte kan de gemeente bijvoorbeeld aanvullende voorwaarden stellen ten aanzien van de intensiteit van het ruimtegebruik, de beeldkwaliteit of deelname aan parkmanagement. Bovendien kan de gemeente het tempo van uitgifte bepalen en beslissen aan welke partij de grond verkocht wordt (Louw, 2000, p. 86; Olden, 2010a, p. 184). Ten tweede hebben gemeenten financiële redenen. Opbrengsten kunnen de publieke kosten van ontwikkeling dekken (bouwrijp maken), ervan uitgaande dat de grondopbrengsten groter zijn dan de totale publieke kosten van de ontwikkeling en verwervingskosten (Louw, 2000, p. 86; Buitelaar, 2010, pp. 351-352). Een derde motief is dat lokale overheden het voorzien in grond voor bedrijven zien als een publieke taak en dat de overheid bij uitstek in staat is om op elk moment voldoende aanbod van bouwrijpe grond te hebben (Needham, 1997; Louw, 2000; Buitelaar, 2010, p. 352).

Binnen het grondbeleid heeft de gemeente via het publiekrechtelijke spoor twee instrumenten ter beschikking staan voor de verwerving van grond: de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening (Needham, 1997; Wolting, 2006; Spit & Zoete, 2006; Buitelaar, 2010). Op basis van het bestemmingsplan (zie 4.4.3) werkt de gemeente aan de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Om dat te bewerkstelligen probeert de gemeente de benodigde grond te kopen (indien niet reeds in bezit). Als de grondbezitter weigert te verkopen kan de gemeente genoemde instrumenten inzetten om in bezit van die grond te komen (Louw, 2000, p. 86).

Met de 'Wet voorkeursrecht gemeenten' (Wvg) kunnen gemeenten een voorkeursrecht vestigen op bepaalde gronden. Op het moment dat de landeigenaar de grond wil verkopen, zal hij deze eerst moeten aanbieden aan de gemeente (Wolting, 2006, p. 59; Buitelaar, 2010, p. 350; Louw, 2000; Spit & Zoete, 2006). Het verplicht echter niet tot verkoop aan gemeente (Wolting, 2006, p. 60). De aangewezen gronden dienen te zijn

begrepen in een bestemmingsplan of in een structuurplan. Ook is de vestiging van het voorkeursrecht mogelijk wanneer een dergelijk plan in ontwerp is in combinatie met een gemotiveerd raadsbesluit (Wolting, 2006). Doel van de Wvg is het voorkomen van ongewenste grondtransacties, zoals de verkoop van landbouwgrond aan projectontwikkelaars (Louw, 2000, p. 90). Zo kan de gemeente de grond zelf ontwikkelen, naar de eisen van het eigen ruimtelijk-economische beleid. In een later stadium kan ze dan alsnog besluiten private partijen te betrekken bij de ontwikkeling (Louw et al, 2004).

Een onteigeningsprocedure - een procedure tot eenzijdige verwerving - kan worden ingezet als de huidige eigenaar de grond niet aan de gemeente wil verkopen (Louw et al, 2004, p. 110; Wolting, 2006). Op dit instrument is het principe van zelfrealisatie van toepassing. Dat wil zeggen dat de gemeente alleen mag onteigenen wanneer de eigenaar niet bereid is de grond volgens het bestemmingsplan te ontwikkelen (Louw, 2000). Het geeft gemeenten een middel om een vastgesteld bestemmingsplan te realiseren (Louw et al, 2004). Het feitelijke gebruik van onteigening komt weinig voor, omdat het een complexe en tijdrovende onderneming is (Van Dinteren et al, 2008; Buitelaar, 2010). De dreiging van de mogelijke inzet van het instrument is vaak al genoeg om over te gaan tot vrijwillige verkoop (Buitelaar, 2010) en het versterkt daarmee de betekenis van de Wvg (Wolting, 2006).

De mogelijkheden ter beïnvloeding van de vestigingslocaties binnen het grondbeleid lijken voornamelijk gerelateerd te zijn aan kwalitatieve aspecten en weinig aan grondprijs. Het aandeel van de grondprijs in de totale investering in een nieuwe vestigingslocatie is relatief zo laag, dat bedrijven zich daar weinig druk over maken (Louw et al, 2004, p. 112-113). Hoewel de grondprijs in de locatiekeuze van bedrijven een kleine grote rol speelt, hebben gemeenten wel de mogelijkheid een actief grondbeleid voor bedrijfslocaties te voeren. Dat komt doordat commerciële partijen niet handelen in grond voor bedrijfslocaties; gemeenten hebben voor zichzelf een monopolie op bedrijfsgrond laten ontstaan (Needham & Louw, 2006, p. 86). Dat heeft te maken met de totstandkoming van de grondprijs (Louw et al, 2004). Bij andere grond dan die voor bedrijventerreinen wordt de prijs residueel vastgesteld: de opbrengsten verminderen met de kosten van het realiseren (Olden, 2010a, pp. 196). Bij grond voor bedrijventerreinen is dat haast onmogelijk. Omdat bedrijfsruimten weinig verhandeld worden of incurant zijn, is de vaststelling van de marktwaarde niet eenduidig (Louw et al, 2004, p. 111) . Bij het bepalen van grondprijzen voor bedrijventerreinen rekenen gemeenten vaak comparatief: ze stemmen de prijs af op de prijs die buurgemeenten vragen. Omdat gemeenten concurreren op de bedrijventerreinenmarkt, kan hierdoor een prijsdrukkend effect optreden. De prijs zal daardoor onder de residuele waarde liggen en de kostprijs zal als ondergrens functioneren (Olden, 2010a, pp. 196-197).

Conclusie

Uit literatuur blijkt dat het grondbeleid voor een gemeente de eenvoudigste en meest directe weg is om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke omgeving en zo de doelstellingen van het ruimtelijk-economische beleid te realiseren (Spit & Zoete, 2006;

Needham & Louw, 2006; Louw, 2000). Bovendien wordt 75% van de grond op de bedrijventerreinenmarkt ontwikkeld door gemeenten. Omdat het zo'n belangrijk instrument is worden diverse dimensies van het grondbeleid in Lelystad nader beschouwd. Deze dimensies zijn ontleend aan de definitie van grondbeleid.

Grondbeleid kan actief of passief zijn. Het instrument kan alleen worden beoordeeld als zinvol, wanneer er ook actief gebruik van wordt gemaakt. Daarom is de feitelijke inzet de eerste dimensie van onderzoek.

Het grondbeleid biedt de gemeente een combinatie van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten om de uitgifte van grond en de daaraan verbonden voorwaarden te sturen. Het publiekrechtelijke spoor loopt via de Wvg of een oteigeningsprocedure. De inzet van deze instrumenten is afhankelijk van de grondpositie van de gemeente en het geniet de voorkeur om ze zo min mogelijk in te zetten omdat het een tijdrovend en kostbaar proces is (Van Dinteren et al, 2008; Buitelaar, 2010). Meest effectief werkt de gemeente dus via privaatrechtelijke instrumenten. Ze kan aanvullende eisen in de grondovereenkomst opnemen en ze bepaalt het tempo van uitgifte. De mate waarin de gemeente effectief en snel kan zijn met het grondbeleid als instrument zal daarom mede onderzocht worden via de tweede en derde dimensie: publiek- of privaatrecht en de daarbij behorende onderdelen.

De grondpositie is van invloed op de inzet van het grondbeleid. Wanneer de gemeente weinig grond in bezit heeft, kan ze minder invloed uitoefenen. In zulke gevallen zou ze zich kunnen wenden tot publiekrechtelijke instrumenten als de Wet voorkeursrecht gemeenten en oteigening. Vanwege het belang van de grondpositie is dat de vierde dimensie bij dit instrument die zal worden onderzocht.

Louw et al (2004) stellen dat bedrijven in hun locatiekeuze grondprijs geen grote rol laten spelen. Omdat door concurrentie tussen gemeenten en de vaststelling van de grondprijs een prijsdrukkend effect is opgetreden, kan een gemeente zich alleen mengen in de strijd om bedrijven als ze zelf ook een lage marktgrondprijs hanteert. Daarom is grondprijs de vijfde dimensie bij dit instrument. Gekeken zal worden op welke manier de gemeente Lelystad de grondprijs vaststelt en in hoeverre de gemeente zich kan mengen in de concurrentie ten aanzien van prijs.

4.4.3 - Het bestemmingsplan

De bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen is een ander belangrijk gemeentelijk instrument, omdat een bestemmingsplan bindend is (Louw et al, 2004; Spit & Zoete, 2006, p. 51). Daarnaast kan grond alleen worden uitgegeven wanneer er een bestemmingsplan is vastgesteld, met op het betreffende kavel de bestemming bedrijven. Daarnaast is het bestemmingsplan een toetsingskader bij de aanvraag van een bouwvergunning door een ondernemer of projectontwikkelaar (Louw et al, 2004). Door het functioneren als toetsingsnorm heeft het bestemmingsplan ook een functie als beleidsinstrument verkregen. Het biedt burgers, bedrijfsleven en overheid duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan; het zorgt voor rechtszekerheid en rechtsbescherming (Spit & Zoete, 2006, p. 51).

De bestemming kan op verschillende manieren worden geformuleerd; breed of juist gedetailleerd. Zo kan aan een bepaald gebied de bestemming bedrijvigheid toegekend worden (breed), of aan diverse deelgebieden specifiekere bestemmingen, zoals industriële bedrijven of kantoren (Louw et al, 2004, p. 89). Ook in de detaillering van verschillende voorschriften is variatie mogelijk. In het bestemmingsplan worden over het algemeen drie soorten voorschriften vastgelegd: bestemmingsvoorschriften (in het kader hiervan kan de gemeente ook milieunormen opnemen om te voorkomen dat binnen een bepaalde bestemming te veel overlast ontstaat voor aangrenzende gebieden zoals woonwijken of andere bedrijven), bebouwingsvoorschriften (minimale of maximale bebouwingspercentage, rooilijnen, maximale bouwhoogte) en gebruiksvoorschriften (bijvoorbeeld of detailhandel bedreven mag worden). Daarbij moet de gemeente zich beperken tot voorschriften die 'ruimtelijk relevant' zijn (Louw et al, 2004, pp. 88-91).

Louw et al (2004) noemen drie factoren die een rol spelen bij het al dan niet detailleren van een bestemmingsplan door de gemeente. Ten eerste kunnen gedetailleerde afspraken ook vastgelegd worden in de verkoopakte, bijvoorbeeld afspraken ten aanzien van ruimtelijk niet-relevante voorschriften. Daarvoor moet de gemeente overigens wel een grondpositie hebben. Ten tweede heeft de detaillering te maken met de eigendomssituatie van grond. Wanneer de gemeente geen grondpositie heeft, kan zij het publiekrecht (de voorschriften in het bestemmingsplan) niet combineren met privaatrecht (gronduitgifte en daaruit voortvloeiende afspraken). Een grotere detaillering in het bestemmingsplan kan dan wenselijk zijn. Een derde factor heeft te maken met flexibiliteit. Wanneer er minder in het bestemmingsplan is vastgelegd, kan de gemeente flexibeler optreden ten aanzien van aanvragen van bouwvergunningen. Hierdoor zijn er minder obstakels voor bedrijven en kan dat aantrekkelijk zijn voor nieuwe bedrijven. Zo kan de gemeente voorkomen dat bedrijven zich gaan vestigen in een buurgemeente waar de voorschriften minder streng zijn. De meeste bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen zijn een globaal eindplan, zodat gemeenten als eigenaar van grond eventuele details kan regelen via de gronduitgifte (Louw et al, 2004, pp. 91-94).

Conclusie

Het bestemmingsplan is een typisch ruimtelijkeordeningsinstrument dat voorbehouden is aan de gemeente. Hierin kan ze de kernpunten van haar ruimtelijk-economische beleid concretiseren omdat het een toetsingsnorm is voor onder meer bouwvergunningen. De inzet van dit instrument in Lelystad zal worden geïnventariseerd omdat het kan ingrijpen op drie soorten externe omstandigheden (en daarmee pullfactoren). Ten eerste de commerciële omgeving van een bedrijf, door het toekennen van een bepaalde bestemming aan een locatie. Ten tweede de gebouwde omgeving, door eisen te stellen aan de bebouwing op een locatie. Ten derde de institutionele omgeving door het al dan niet opwerpen van institutionele belemmeringen door voorschriften. Deze invloed loopt min of meer parallel met de drie genoemde typen voorschriften: bestemmings-, bebouwings- en gebruiksvoorschriften.

Deze vormen dan ook een belangrijk deel van de te onderzoeken dimensies. Daarnaast zal onderzocht worden in hoeverre er in Lelystadse bestemmingsplannen voor bedrijfslocaties sprake is van flexibiliteit in het plan; wordt er globaal of strikt bestemd. Operationalisering van deze dimensies gebeurt in hoofdstuk 5 op basis van de informatie uit deze paragraaf.

4.4.4 - Citymarketing

Harvey noemt citymarketing als geschikt instrument om de concurrentiepositie van de stad te versterken (Harvey, 1989). Omdat steden in Nederland eigenlijk al decennialang hun best doen om bij diverse doelgroepen - waaronder bedrijven - in de gratie komen (Hospers, 2009), wordt dit instrument op deze plaats uitgebreider toegelicht.

Uit onderzoek van Braun et al (2010) blijkt dat een overgroot deel van de gemeenten formeel of informeel citymarketingbeleid voert. Een belangrijke doelgroep voor die gemeenten is bedrijven en ze richten zich daarbij zowel op reeds gevestigde als nieuw aan te trekken bedrijven. Het versterken of het verbeteren van het imago is vaak de belangrijkste reden om citymarketingbeleid op te starten (Braun et al, 2010).

“Citymarketing is een instrument om de aantrekkelijkheid van een plaats te promoten op een dusdanige manier dat de doelgroep haar onderscheidende kenmerken leert kennen, en zo de doelgroep verleidt zich in de plaats te vestigen” (Hospers, 2011, p. 370). Een van de drie belangrijkste doelgroepen is ‘bedrijven’, maar binnen deze doelgroep bestaan er veel verschillen. Een strategie om met deze verschillen om te gaan is noodzakelijk. In die strategie moet er aandacht zijn voor uniciteit ten opzichte van andere gebieden. Het zijn de verschillen die de doelgroep over de streep kan trekken (Hospers, 2011).

Mensen en bedrijven hebben een voorkeur voor hun eigen gemeenten. Dit wordt ruimtelijke zelfpreferentie genoemd (Meester, 1999). Bovendien blijkt uit onderzoek dat bedrijven zich vooral verplaatsen over korte afstanden en binnen de eigen gemeente (hoofdstuk 3). Hospers maakt een onderscheid tussen ‘koude’ en ‘warme’ citymarketing. Met ‘koude’ citymarketing wordt de acquisitie van bedrijven van buiten bedoeld. Met ‘warme’ citymarketing bedoelt Hospers het aandacht schenken aan de bestaande bedrijvenpopulatie aan de hand van bijvoorbeeld maatregelen om de bereikbaarheid en beeldkwaliteit van bestaande locaties te verbeteren en een flexibele omgang met inrichtings- en verbouwingseisen voor bedrijfspanden (Hospers, 2009; Hospers, 2011).

Het betrekken van de bestaande bedrijfspopulatie is een belangrijk onderdeel van het citymarketingbeleid (Braun et al, 2010). Men zit dicht op het vuur (namelijk de doelgroep) en is zo makkelijker in staat om het beleid aan te passen. Bovendien, als men zich daadwerkelijk betrokken voelt bij citymarketing en de plaats, zal men ook eerder geneigd zijn het merk van de gemeente mede uit te dragen (Braun et al, 2010). Dit samenspel van publieke en private actoren wordt ook wel relatiemarketing genoemd: dit probeert bestaande relaties (tussen publiek en privaat) te onderhouden,

onverschillige bedrijven te transformeren in loyale klanten en klantgericht op te treden (Hospers, 2011).

4.4.5 - Conclusie

Citymarketing kan dus een belangrijke rol spelen bij de vestiging van bedrijven op een bepaalde locatie. In dit onderzoek zullen drie dimensies uit deze paragraaf voor Lelystad worden onderzocht. Ten eerste de vorm, is er sprake van enig citymarketingbeleid - formeel of informeel - en welke partijen zijn daarbij betrokken. Het gaat er om hoe de citymarketing is georganiseerd; het samenspel tussen publieke en private partijen. Ten tweede de doelgroep. Hospers (2011) noemde koude en warme citymarketing als onderscheid tussen acquisitie van bedrijven van buiten de gemeente en bedrijven die reeds in de gemeente gevestigd zijn. Wijkt dit af van de strategie die naar voren komt in bijvoorbeeld het ruimtelijk-economisch beleid; is er sprake van een complementaire inzet van instrumenten? Ten derde de doelstellingen. Uit bovenstaande blijkt dat deze in het citymarketingbeleid kunnen verschillen. De doelstellingen hangen samen met de locatiefactoren, namelijk de beïnvloeding van de beeldkwaliteit van een locatie, het imago van de gemeente maar ook een flexibele opstelling ten opzichte van wet- en regelgeving.

4.5 - Conclusie

In dit hoofdstuk is de rol van de gemeente aan de orde geweest om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag:

Welke sturingsmogelijkheden heeft een gemeente om het productiemilieu te verbeteren?

De literatuur over urban governance en urban entrepreneurialism laat zien dat het voor de overheid niet langer alleen nog gaat om de traditionele instrumenten die aan de gemeente zijn toebedeeld, maar dat teneinde de lokale economische ontwikkeling te bevorderen nieuwe stijlen van besturen zijn ontstaan. De grenzen tussen publieke en private instituties vervagen en van overheden wordt verwacht dat ze zichzelf ondernemender opstellen. Gemeenten moeten volgens de theorieën samen optrekken met private partijen, op zoek naar gemeenschappelijke doelen en de uitvoering daarvan. De impact van de initiatieven die daartoe worden ontplooid uit zich niet alleen op het gemeentelijke schaalniveau, maar kunnen ook betekenen dat de hele regio zich versterkt of juist één bedrijventerrein. De samenwerking tussen publieke en private partijen moet niet langer slechts gericht zijn op de verbetering van de omstandigheden op een afgebakend gebied, maar op investeringen en economische ontwikkeling op zichzelf als politiek en economisch doel. In dit onderzoek zal aandacht zijn voor de samenwerking tussen private en publieke partijen; in hoeverre die van de grond komt en succesvol is. Zijn er ‘governing coalitions’ ontstaan op basis van gemeenschappelijke ambities ten aanzien van de concurrentiepositie in de (inter)nationale arbeidsverdeling.

Dat betekent overigens niet dat de specifieke overheidsinstrumenten niet meer ter zake doen. De gemeente kan deze gebruiken om de juiste voorwaarden te creëren voor het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en het behoud van bestaande bedrijvigheid; temeer omdat private partijen ze niet hebben. Zo kan de gemeente beleid maken. Dit beleid bepaalt deels wat er mogelijk is in de stad (het beleid conditioneert), maar legt ook ambities vast. Dat doet de gemeente bijvoorbeeld met het ruimtelijk-economische beleid. Ook het grondbeleid geeft de gemeente een mogelijkheid het productiemilieu te beïnvloeden. Zo kan zij bij de uitgifte van nieuwe grond voor bedrijvigheid aanvullende voorwaarden stellen aan ontwikkelaars of gebruikers. Overigens, ook voor bestaande locaties waarop herontwikkeling wenselijk is kan de gemeente grondbeleid voeren door de grond aan te kopen, te slopen en klaar te maken voor een nieuwe gebruiker. Het is dus niet zo dat de gemeente het grondinstrument alleen kan inzetten bij nieuwe ontwikkelingen.

Publiekrechtelijke instrumenten, zoals het bestemmingsplan en de Wet voorkeursrecht gemeenten bieden de gemeente nog meer mogelijkheden om het productiemilieu te beïnvloeden. Het belangrijkste is daarbij dat het dan vaak gaat om het combineren van privaat- en publiekrechtelijke instrumenten. Deze mix is waardevol voor de gemeenten. Want als ze verder wil gaan dan alleen het mogelijk maken van vestiging en bijvoorbeeld de soort bedrijvigheid en de kwaliteit van bedrijfslocaties wil beïnvloeden, heeft ze niet veel publiekrechtelijke instrumenten. Privaatrechtelijke instrumenten kunnen dan soelaas bieden. In het vervolg van dit onderzoek zal gekeken worden naar de manier waarop de gemeente Lelystad deze instrumenten inzet en hoe de effecten daarvan ervaren worden.

5 - Methodologie

5.1 - Inleiding

In de vorige drie hoofdstukken zijn de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord die moeten leiden tot een antwoord op de probleemstelling:

Probleemstelling: Welke vestigingsplaatsfactoren zijn het belangrijkste bij de vestiging van bedrijven in Lelystad en op welke manier is die kennis door de gemeente Lelystad te gebruiken in haar beleid om vestiging van bedrijven te stimuleren?

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt voor de beantwoording van de overige drie onderzoeksvragen. Deze vragen luiden als volgt:

Onderzoeksvraag 3: Wat voor bedrijven zijn gevestigd in Lelystad?

Onderzoeksvraag 4: Om welke redenen vestigen bedrijven zich in Lelystad?

Onderzoeksvraag 5: Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in om de vestiging van bedrijven te stimuleren en in hoeverre draagt dat bij aan de economische ontwikkeling van de stad?

In de volgende paragraaf wordt het conceptueel model gepresenteerd dat de relaties tussen de drie theoretische hoofdstukken weergeeft. Ter beantwoording van onderzoeksvragen 3 en 4 wordt een kwantitatief onderzoek opgezet. In paragraaf 5.3 wordt dit verder toegelicht. In paragraaf 5.4 staat de onderzoeksmethode ter beantwoording van onderzoeksvraag 5 centraal.

5.2 - Conceptueel model

Op basis van de theorie uit hoofdstuk twee, drie en vier is gekomen tot een uitgewerkt conceptueel model (figuur 5.1). Hierin komen de verschillende dimensies terug die verderop (5.5.2) ook in het analysemodel terugkomen.

De probleemstelling van dit onderzoek wordt weergegeven door de pijlen 'P'. De 'P₁' geeft aan welke vestigingsplaatsfactoren het belangrijkste zijn bij de verplaatsing van bedrijven in Lelystad en in hoeverre dat van invloed is op welke instrumenten de gemeente Lelystad inzet. Dit komt overeen met het eerste deel van de probleemstelling. 'P₂' gaat van 'gemeentelijk beleid' via de 'belangrijkste pullfactoren' naar 'vestiging van bedrijven' en geeft daarmee aan op welke manier het gemeentelijke beleid via de beïnvloeding van de belangrijkste pullfactoren de vestiging van bedrijven stimuleert. Dit relateert ook aan de probleemstelling.

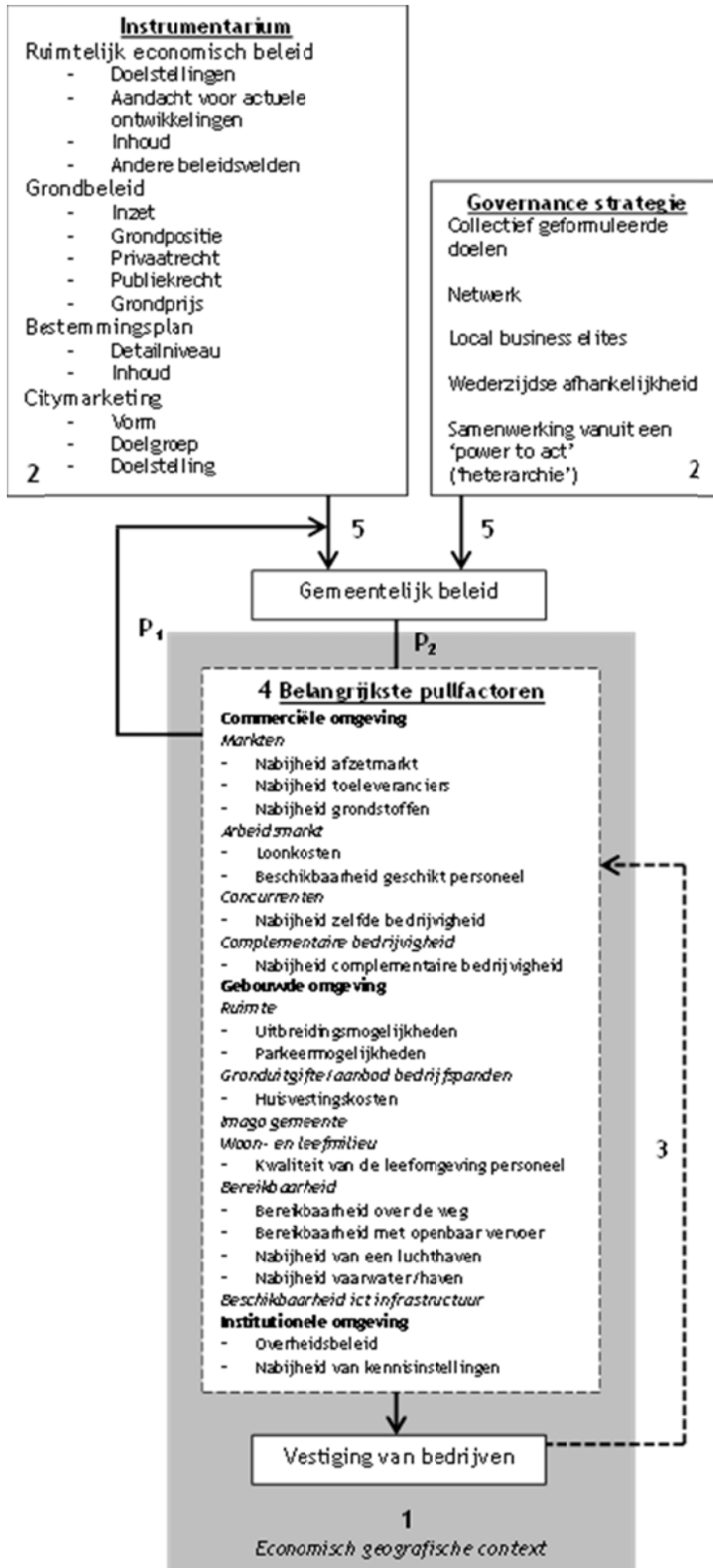
De (belangrijkste) pullfactoren en vestiging van bedrijven (het locatiegedrag) komen tot stand in een economisch geografische context ('1'). Hierop is onderzoeksvraag 1 van toepassing. De blokken 'instrumentarium' en 'governancestrategie' ('2') weergeven onderzoeksvraag 2 en representeren de sturingsmogelijkheden van de gemeente. Uit deze mogelijkheden worden de belangrijkste (of wellicht allemaal) geselecteerd en die

komen terug in het gemeentelijke beleid (pijl '5'; deze relatie hoort bij onderzoeksvraag 5). De selectie van de instrumenten (en de mate van inzet) wordt bepaald door de belangrijkste pullfactoren in de gemeente ('4'), want de hypothese is dat de gemeente zal inzetten op de pullfactoren die in Lelystad het belangrijkste zijn voor bedrijven om zich daar te vestigen. Die belangrijkste pullfactoren worden onderzocht met behulp van onderzoeksvraag 4. Wat in Lelystad de belangrijkste pullfactoren zijn wordt bepaald door het soort bedrijven dat in de gemeente gevestigd is. Immers, zij hebben de keuze gemaakt. Pijl '3' geeft aan dat aan de hand van het soort bedrijven bepaald kan worden wat de belangrijkste factoren zijn; dit is gerelateerd aan onderzoeksvraag 3.

De economisch geografische theorieën hebben inzicht geboden in de totstandkoming van de locatiekeuze op een algemeen niveau. (Neo)klassieke locatietheorieën gaan uit van economische overwegingen. De behaviourale benadering brengt in dat de locatiekeuze afhankelijk is van bedrijfsinterne processen, waarbij de ondernemer een beslissing maakt op basis van gebonden rationaliteit. De institutionele benadering wijst op de rol van processen buiten het bedrijf: instituties, zoals de overheid en de vastgoedmarkt. In hoofdstuk drie is op basis van empirisch onderzoek uit het verleden gekeken naar het belang van de verschillende locatiefactoren die te herleiden zijn uit de theoretische benaderingen. In diverse onderzoeken wordt daarbij een onderscheid gemaakt in bedrijfsinterne en bedrijfsexterne factoren. Ook wordt een onderscheid gemaakt in pushfactoren (die redenen geven waarom bedrijven van hun huidige locatie willen vertrekken) en pullfactoren (die redenen geven waarom bedrijven kiezen voor hun nieuwe locatie). In hoofdstuk 3 bleek dat pullfactoren de factoren zijn waarop de overheid invloed kan uitoefenen. Deze komen terug in het model.

Pullfactoren worden gerelateerd aan de bedrijfsexterne omstandigheden (hoofdstuk 3). Deze worden gevormd door de commerciële omgeving, de gebouwde omgeving en de institutionele omgeving (EIM, 2002; hoofdstuk 3). De bedrijfsexterne omstandigheden worden geoperationaliseerd aan de hand van locatiefactoren die in diverse onderzoeken voorkomen. Dit is gedaan op basis van een lijst van Van Dinteren & Reitsma (1986, p. 22).

In de volgende paragrafen komt aan bod op welke manier de veronderstelde relaties worden onderzocht. Het empirische gedeelte van dit onderzoek is opgesplitst in een kwantitatief deel en een kwalitatief deel.



Figuur 5.1: Conceptueel model

5.3 - Onderzoeksopzet

5.3.1 - Onderzoekstypering

Het doel is te onderzoeken welke instrumenten de gemeente Lelystad inzet om de vestiging van bedrijven in haar gemeente te beïnvloeden en in hoeverre dat overeenkomt met het belang van bepaalde locatiefactoren in Lelystad. Op basis van de theorie zijn er een aantal instrumenten geschetst die de gemeente tot haar beschikking heeft. Er wordt onderzocht in hoeverre die worden ingezet. Omdat er wordt gezocht naar kenmerken van het onderzoeksgebied (welke factoren zijn het belangrijkste?) en naar een overzicht van het beleid en beleidsinstrumenten dat in samenhang met die kenmerken wordt ingezet, kan dit onderzoek getypeerd als een *algemeen inventarisatieonderzoek* binnen de gemeente Lelystad.

Vanwege het onderzoeken van die relaties is er sprake van een combinatie van de onderzoekstypen exploratief onderzoek en toetsingsonderzoek. Bij exploratief onderzoek wordt gepoogd antwoord te krijgen op samenhang- en/of verschilvragen. In dit onderzoek gaat het deels om de verschillen in belang van bedrijfsexterne locatiefactoren. In exploratief onderzoek kijkt de onderzoeker naar vermoedelijke verschillen en verbanden (Baarde & De Goede, 2006, p. 104). Op basis van empirisch onderzoek (hoofdstuk 3) bestaan er in dit onderzoek reeds vermoedens over de belangrijkste pullfactoren. Op basis van eigen onderzoek wordt geëxploreerd welk belang onder Lelystadse bedrijven aan de factoren wordt gehecht.

Toetsingsonderzoek is bedoeld om na te gaan of bepaalde vooronderstellingen die de onderzoeker heeft, worden gesteund. Theorieën die bestaan over bepaalde relaties kunnen worden getoetst in een bepaalde situatie (Baarda & De Goede, 2006, p. 106). In dit onderzoek wordt gekeken naar de relatie tussen gemeentelijke instrumenten en de bedrijfsexterne omstandigheden. Hieraan ligt geen uitgebreide theorie ten grondslag, maar een inventarisatie van de mogelijkheden. Men spreekt in dat geval ook wel van evaluatieonderzoek (Baarda & De Goede, 2006, p. 106).

5.3.2 - Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek is een case study. Volgens Bryman (2008, p. 62) is een case study: *“research on a single case with a view to revealing important features about its nature”* en *“intensive study by [...] qualitative interviewing of a single case, which may be an organization, life, family or community”*. Een kenmerk van een case study is dat het zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek kan behelzen (Bryman, 2008, p. 5). Dat is ook hier het geval. Het onderzoek wordt opgesplitst in twee delen, met verschillende methoden. Het onderzoek is daarom een ‘mixed method research’ met een ‘facilitation’-benadering. De data die voortvloeien uit ‘mixed method research’ zijn wederzijds verhelderend en hebben een faciliterende benadering wanneer de ene onderzoeksstrategie uitgevoerd wordt om het uitvoeren van de andere strategie te ondersteunen (Bryman, 2008, pp. 605-607).

Ten eerste moet onderzocht worden welke pullfactoren in Lelystad het belangrijkste zijn bij de vestiging van bedrijven en in hoeverre Lelystad daarin verschilt van de rest van Nederland. In Nederland is veel empirisch onderzoek gedaan naar de verschillende locatiefactoren. Daarbij is gebruik gemaakt van data van een bestaande enquête onder bedrijven. De keuze is op deze kwantitatieve methode gevallen omdat met kwantitatief onderzoek verbanden tussen variabelen beter meetbaar zijn (Baarda & De Goede, 2006). Paragraaf 5.4 gaat hier verder op in.

Ten tweede wordt onderzocht of de inzet van de instrumenten overeenkomt met de belangrijkste pullfactoren in Lelystad. Met andere woorden, is de inzet van instrumenten in Lelystad relevant voor de beslissende bedrijfsexterne omstandigheden. Het is een beleidsevaluatie in de zin dat er een analyse wordt gemaakt van het gevoerde beleid en de effecten daarvan. In paragraaf 5.5 wordt de methodiek verder uitgewerkt.

5.4 - Kwantitatief onderzoek

5.4.1 - Methode en dataverzameling

Het kwantitatieve deel van dit onderzoek is in paragraaf 5.3.1 exploratief genoemd. Een enquête is daarbij een vaak voorkomende onderzoeksmethode, omdat het mogelijk is voor een bepaalde populatie motieven, achtergronden en gedrag in kaart te brengen (Bryman, 2008, p. 168). Bij de onderzoeksvraag "*Om welke redenen vestigen bedrijven zich in Lelystad?*" is er sprake van motieven en gedrag.

Deze vraag wordt beantwoord op basis van een data-analyse van de uitkomsten van een enquête uit een masterscriptie-onderzoek voor de Universiteit van Amsterdam uit oktober 2011 (Terbach, 2011). Om praktische redenen is gekozen dit deel van het onderzoek uit te voeren op basis van bestaande gegevens. Dat komt door de beschikbaarheid van de data: omdat de gegevens reeds beschikbaar waren kon tijd bespaard worden. Er hoefde niet opnieuw een omvangrijke en tijdrovende enquête opgezet te worden om dezelfde data te vergaren.

Bij het gebruiken van bestaande data moeten drie overwegingen meegenomen worden bij de beoordeling van de kwaliteit van de data (Baarda & De Goede, 2006, pp. 210-212):

- Met welk doel zijn de gegevens verzameld?

De enquête was een onderdeel van een onderzoek naar werkgelegenheidsverschillen tussen de ex-groeikernen Lelystad en Alkmaar. Een enquête onder bedrijven (respons: N=101) had als doel erachter te komen wat de redenen waren voor die bedrijven om zich op die locatie te vestigen. Dat komt exact overeen met het doel van dit onderzoek. Bovendien is in de enquête gevraagd naar het relatieve belang dat bedrijven hechten aan elke locatiefactor afzonderlijk (Terbach, 2011, p. 50).

- *Op welke wijze zijn de gegevens verzameld?*

De enquête is uitgezet via de Bedrijfskring Lelystad (BKL) en met behulp van sociale media. Veel bedrijven zijn op vrijwillige basis lid van de BKL en hebben via e-mail een oproep gekregen de enquête online in te vullen (Terbach, 2011). Probleem van deze dataverzameling is dat steekproefpopulatie (bedrijven die lid zijn van BKL, social media gebruiken en internet hebben) niet overeenkomt met de veronderstelde populatie: bedrijven in Lelystad. Dat maakt generaliseerbaarheid lastig. Een toets op representativiteit aan de hand van bedrijfssector moet uitwijzen of er toch voorzichtige uitspraken te doen zijn over de veronderstelde populatie.

- *Wat is de aard van de gegevens?*

Deze overweging gaat over het feit dat omschrijvingen en betekenissen van gegevens, gebeurtenissen of verschijnselen waarop ze zijn gebaseerd kunnen veranderen. De interpretatie van antwoorden in de enquête kan in dat geval verschillen ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksperiode (Baarda & De Goede, 2006, p. 212). Aangezien de enquête één jaar voor dit onderzoek is uitgevoerd, wordt ervan uitgegaan dat de aard van de gegevens niet veranderd is.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag “*Wat voor bedrijven zijn gevestigd in Lelystad?*” worden ook bestaande data gebruikt. Op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt uitgezocht welke sectoren in Lelystad over- en ondervertegenwoordigd zijn ten opzichte van Nederland. Dit gebeurt op basis van een databaseanalyse van bedrijven per gemeente en per sector. Het locatiecoëfficiënt is een manier om dat te meten. Het locatiecoëfficiënt geeft een indicatie van de relatieve specialisatie van een regio in een economische activiteit. Bij een waarde groter dan 1 is er sprake van een oververtegenwoordiging van de sector in de gemeente in vergelijking met Nederland als geheel; bij een waarde kleiner dan 1 is er sprake van ondervertegenwoordiging (Raspe, Weterings & Van Oort, 2010, p. 10; Raspe & Van den Berge, 2010).

5.4.2 - Operationalisering

De gebruikte enquête bestaat uit tien vragen. De volledige enquête is te vinden in bijlage D. De eerste vier vragen gaan over een aantal algemene gegevens van de onderneming. Deze hebben tot doel de representativiteit van de steekproef te kunnen toetsen, maar ook om onderscheid te maken in verschillende bedrijfstypen (bijvoorbeeld naar sector, naar aantal werknemers of naar moment van vestiging).

Omdat het overheidsinstrumentarium zich richt op de bedrijfsexterne factoren zijn deze geoperationaliseerd in de enquête. Op basis van onderzoek van EIM (2002), Pen (2002), Pellenbarg (2005), Van Oort et al (2007) is er gekomen tot de operationalisering in tabel 5.1.

Bedrijfsexterne factoren

Commerciële omgeving

Markten

- Nabijheid afzetmarkt
- Nabijheid toeleveranciers
- Nabijheid grondstoffen

Arbeidsmarkt

- Loonkosten
- Beschikbaarheid geschikt personeel

Concurrenten

- Nabijheid zelfde bedrijvigheid

Complementaire bedrijvigheid

- Nabijheid complementaire bedrijvigheid

Gebouwde omgeving

Ruimte

- Uitbreidingsmogelijkheden
- Parkeermogelijkheden

Gronduitgifte/aanbod bedrijfspanden

- Huisvestingskosten (huur-, grond-, koopprijs)

Imago gemeente

- Imago van de gemeente

Woon- en leefmilieu

- Kwaliteit van de leefomgeving personeel (voorzieningen, horeca, woningen)

Bereikbaarheid

- Bereikbaarheid over de weg
- Bereikbaarheid met openbaar vervoer
- Nabijheid van een luchthaven
- Nabijheid vaarwater/haven

Beschikbaarheid ict infrastructuur

Institutionele omgeving

- Overheidsbeleid
 - Nabijheid van kennisinstellingen
-

Figuur 5.2: Operationalisering van de bedrijfsexterne factoren

Daarnaast is ook de persoonlijke band met gemeente (geboren, opgegroeid, gestudeerd, familie, vrienden) meegenomen in het onderzoek. Hoewel dat geen bedrijfsexterne factor is, maar een uit de persoonlijke omgeving van de ondernemer, blijkt dat dit toch vaak een rol speelt bij de locatiekeuze. De gemeente kan inspelen op deze gevoelens, bijvoorbeeld in het contact met de ondernemer (Meester, 1999).

Een aantal factoren, zoals representativiteit van het gebouw, komt niet terug in de lijst. Dat wordt ondervangen door vraag zes, waarin de respondent wordt gevraagd of hij/zij factoren mist die van belang zijn geweest voor de keuze voor vestiging in Lelystad. Als - om bij het voorbeeld te blijven - representativiteit wel van invloed is

geweest, maar niet als antwoord wordt gegeven op vraag zes omdat de respondent er tijdens het invullen niet aan denkt, dan was de representativiteit in ieder geval niet van doorslaggevende invloed. Anders had de respondent zich deze factor nog herinnerd.

5.5 - Kwalitatief onderzoek

5.5.1 - Methoden

Het kwalitatieve deel van het onderzoek is gericht op de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag: *Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in om de vestiging van bedrijven te stimuleren en in hoeverre draagt dat bij aan de economische ontwikkeling van de stad?*

Kwalitatief onderzoek is *“onderzoek waarbij problemen in en van situaties, gebeurtenissen en personen beschreven en geïnterpreteerd worden met behulp van gegevens van kwalitatieve aard, zoals belevingen, ervaringen, betekenisverleningen die verzameld zijn via open interviews en/of participerende observatie en/of gebruik van bestaande documenten”* (Baarda & De Goede, 2006, p. 353). Bovendien is kwalitatief onderzoek geschikt voor inventariserend onderzoek, omdat de aard van de dataverzameling het mogelijk maakt om inzichten te verwerven die niet op theoretische gronden verwacht waren (Bryman, 2008).

Daartoe worden twee van de genoemde methoden uit de definitie van Baarde & De Goede ingezet. Allereerst wordt het beleid geïnventariseerd aan de hand van bestaande documenten (beleidsdocumenten van de gemeente Lelystad). Deze worden geselecteerd op basis van relevantie voor het ruimtelijk-economische beleid van de gemeente. De selectie van documenten wordt in de interviews voorgelegd aan de respondenten om te controleren of de selectie compleet en relevant is.

De tweede methode is het semigestructureerde interview. *“Een interview kan worden beschouwd als een gespreksvorm waarin een persoon - de interviewer - zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen, aan één of meer anderen - de participanten of geïnterviewden - die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen”* (Boeije, 2005, p. 57). Een deel van de vragen is vooraf bepaald, zodat getoetst kan worden of de veronderstelde instrumenten uit hoofdstuk 4 in de praktijk worden toegepast. Er zijn drie argumenten voor de keuze voor semigestructureerde interviews. Allereerst de flexibiliteit van interviews. Zodoende kunnen nieuwe, onverwachte inzichten verder uitgediept worden. Het tweede argument is dat de perspectieven en ervaringen van de geïnterviewde inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Daardoor kan worden onderzocht welke instrumenten door de respondent belangrijk en effectief worden geacht (Bryman, 2008, p. 437).

Kwalitatief onderzoek doet een beroep op de persoonlijke kwaliteiten van de onderzoeker op het gebied van waarneming, communicatie en interpretatie. Deze

kwaliteiten bepalen mede de betrouwbaarheid van het onderzoek. De mate van objectiviteit is minder dan waarvan er bij kwantitatief onderzoek idealiter sprake is. In het kader van objectiviteit moet in kwalitatief onderzoek gestreefd worden aan het object van studie recht te doen en vertekening te voorkomen (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 631). Daarom is voor dit onderzoek een analysemodel opgesteld, zodat de input van de verschillende geïnterviewden op een zo gelijk mogelijke manier worden vastgelegd.

5.5.2 - Operationalisering in analysemodel

In hoofdstuk 4 is per instrument een aantal dimensies gesignaleerd die helpen de inzet van het instrumentarium te inventariseren. Deze dimensies zijn geoperationaliseerd in een aantal aandachtspunten/indicatoren. Deze indicatoren zijn in hoofdstuk 4 naar voren gekomen als veel voorkomende eigenschappen van de instrumenten en kunnen gebruikt worden bij het doorvragen of als voorbeeld voor verduidelijking van de vraag. Op deze manier kan een zo compleet mogelijk beeld ontstaan, bijvoorbeeld wanneer een respondent in eerste instantie niet aan de indicator heeft gedacht. De vragen in het model zijn slechts uitgangsvragen voor een bepaald topic. Tijdens het interview vraagt de onderzoeker door naar aanleiding van het verloop van het gesprek.

Dit leidt tot een analysemodel aan de hand waarvan bij de verschillende respondenten gekeken kan worden naar hun kennis en ervaringen in Lelystad. Daar horen een aantal vragen bij die gesteld kunnen worden in het semigestructureerde interview. In het model wordt vervolgens aangegeven of een instrument wel (+) of niet (-) wordt ingezet. Ook wordt aan de respondent op een vijfpuntschaal gevraagd hoe belangrijk en effectief hij/zij het instrument ervaart (--/-/+ /+/++). In het model is onder 'instrument' ook 'governance/entrepreneurialism' opgenomen. Dat betekent niet dat dit als een echt instrument gezien moet worden, maar op deze manier wordt dit onderwerp meegenomen in de interviews.

Dimensie	Aandachtspunt / indicator	Vragen	Inzet (+/-)	Belangrijk/effectief (-/-/+/-/+)
Ruimtelijk-economisch beleid				
Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> - groei werkgelegenheid - aantrekken bedrijven van buiten - behoud bestaande bedrijvigheid - uitbreiding - kwaliteit / herstructurering - anders 	Wat zijn de doelstellingen van het ruimtelijk-economische beleid in de gemeente Lelystad?		
Aandacht voor actuele ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> - vervangingsmarkt - overaanbod - anders 	Welke actuele ontwikkelingen op internationaal, nationaal en/of regionaal niveau zijn van invloed op het REB?		
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - planning en financiering - Convenant bedrijventerreinen - herstructurering - regionale afspraken - segmentatie (functioneel, typologie, ruimtelijke structuur) - kwaliteit vs. Kwantiteit (parkmanagement, ruimtelijke kwaliteit) - anders 	<p>Welke inhoudelijke thema's komen aan bod in het REB?</p> <p>Welke inhoudelijke thema's zijn het belangrijkste?</p> <p>Waarom wordt ingezet op bepaalde inhoudelijke thema's?</p>		
Andere beleidsvelden in relatie tot vestigingsklimaat	<ul style="list-style-type: none"> - milieu- en duurzaamheidsbeleid - mobiliteit- en parkeerbeleid 	Welke andere beleidsvelden worden door de gemeente Lelystad ingezet in relatie tot het ruimtelijk-economische beleid?		
Bedrijfsexterne factoren		Welke locatiefactoren kan de gemeente te beïnvloeden met het REB? Op welke heeft het invloed? Hoe effectief is het instrument daar in?		
Grondbeleid				
Inzet	<ul style="list-style-type: none"> - actief grondbeleid (publiek- en privaatrechtelijk) - passief grondbeleid 	In hoeverre wordt grondbeleid gevoerd om de doelstellingen in het REB na te streven?		
Grondpositie	<ul style="list-style-type: none"> - grondbezit - verwerving - soort grond (bebouwd, bouwrijp, lege kavels) 	<p>Wat voor grondpositie heeft de gemeente Lelystad op de markt voor bedrijfslocaties... ...die reeds in gebruik zijn (bebouwd)? ...die nog ontwikkeld moeten worden?</p> <p>Versterkt de gemeente Lelystad haar grondpositie door grond te verwerven?</p>		
Privaatrecht: Extra eisen	<ul style="list-style-type: none"> - kwaliteit van bebouwing - intensiteit van bebouwing - tempo bebouwing - selectie kopende partij - andere eisen 	<p>In hoeverre gebruikt de gemeente de privaatrechtelijke mogelijkheden om de omstandigheden op een bedrijfslocatie te beïnvloeden?</p> <p>Welke extra eisen komen (het meeste) voor?</p>		
Publiekrecht	<ul style="list-style-type: none"> - Wvg - onteigening 	In hoeverre gebruikt de gemeente de Wvg en onteigening om bedrijfslocaties te kunnen beïnvloeden?		
Grondprijs	<ul style="list-style-type: none"> - comparatieve vaststelling - residueel 	Hoe wordt de grondprijs van bedrijfslocaties vastgesteld en in hoeverre wordt daarbij gekeken		

	- concurrentie	naar buurgemeenten?		
Bedrijfsexterne factoren		Welke locatiefactoren kan de gemeente te beïnvloeden met het grondbeleid? Op welke heeft het invloed?		
Bestemmingsplan				
Detailniveau	- globaal bestemmen - strikt bestemmen - detailniveau afhankelijk van grond-positie - flexibiliteit	In hoeverre is er sprake van detaillering in bestemmingsplan ten aanzien van bedrijfslocaties?		
Inhoud	- bestemmings-voorschriften (milieunormen) - bebouwings-voorschriften (min. / max. bebouwings%, rooilijn, max. bouwhoogte, beeldkwaliteit) - gebruiks-voorschriften (detailhandel ja/nee)	Welke inhoudelijke voorschriften zijn belangrijk in bestemmingsplannen voor bedrijvigheid in Lelystad? Wat beoogt de gemeente te beïnvloeden a.d.h.v. de inhoudelijke voorschriften?		
Bedrijfsexterne factoren		Welke locatiefactoren kan de gemeente te beïnvloeden met het grondbeleid? Op welke heeft het invloed? Hoe effectief is het instrument daar in?		
Citymarketing				
Vorm	- organisatiestructuur	Heeft Lelystad een citymarketingbeleid (formeel of informeel) en hoe is dat georganiseerd?		
Doelgroep	- reeds gevestigde bedrijven (warm) - nieuwe bedrijven (koud)	Wat is de doelgroep van het Lelystadse citymarketingbeleid voor bedrijven?		
Doelstelling	- verbeteren imago - benadrukken uniciteit - aantrekken nieuwe bedrijven (zie doelgroep) - versterken binding met de gemeente (zie doelgroep) - relatie met REB	Welke doelstelling hanteert het Lelystadse citymarketingbeleid		
Bedrijfsexterne factoren	- imago gemeente - beeldkwaliteit - flexibele opstelling t.a.v. wet- en regelgeving	Welke locatiefactoren kan de gemeente te beïnvloeden met het citymarketingbeleid? Op welke heeft het invloed? Hoe effectief is het instrument daar in?		
Governance / entrepreneurialims				
- acquisitie - bestaande bedrijven	- collectief geformuleerde doelen - netwerk - local business elites - wederzijdse afhankelijkheid - samenwerking tussen overheids- en niet-overheidsinstaties en - sturingsmogelijkheden vanuit een 'power to act' ('heterarchie')	In hoeverre werkt de gemeente Lelystad op basis van wederzijdse afhankelijkheid samen met private partijen om groei van de lokale economie te bereiken? Is er in het REB sprake van collectief geformuleerde doelen? Is er sprake van een netwerk waarin 'local business elites' een centrale positie innemen?		

Tabel 5.1: Analysemodel interviews

De informatie die met behulp van dit analysemodel verzameld wordt, komt zowel uit beleidsdocumenten als uit interviews. De combinatie van deze informatiebronnen moet er voor zorgen dat er een compleet beeld ontstaat van de manier waarop de gemeente Lelystad de bedrijfsexterne locatiefactoren wil optimaliseren om zo de lokale economie en werkgelegenheid te stimuleren.

5.5.3 - Selectie van respondenten

De selectie van respondenten is gebaseerd op het principe van ‘purposive sampling’: daarin worden cases geselecteerd omdat zij relevant zijn om verschijnselen te begrijpen (Bryman, 2008, p. 415). De volgende respondenten zijn geselecteerd voor de interviews:

- *Drs. Robert-Jan Moorman: strategisch beleidsadviseur economie, afdeling Ruimtelijk Economisch Beleid, gemeente Lelystad*
Als strategisch beleidsadviseur is de heer Moorman de schakel tussen de afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling en de afdeling Beleid. Hij is betrokken (geweest) bij onder meer de Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid en het Strategisch Acquisitiebeleid. Daarnaast is hij namens de gemeente Lelystad betrokken bij het Platform Bedrijventerreinen en Kantoren (Plabeka) van de Metropoolregio Amsterdam. Door zijn functie heeft hij een ruime kennis over het ruimtelijk-economische beleid en de actuele ontwikkelingen binnen de gemeente Lelystad. Derhalve is hij als expert benaderd.
- *Carolien Gase: acquisiteur, afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling, gemeente Lelystad*
Als acquisiteur is mevrouw Gase verantwoordelijk voor de acquisitie van bedrijven. Ze is geïnterviewd omdat ze vanuit die functie een expert is op het gebied van de strategie van de gemeente Lelystad bij het aantrekken van nieuwe bedrijven.
- *Bas Terbach, MSc: beleidsmedewerker ruimtelijke economie, afdeling Ruimtelijk Economisch Beleid, gemeente Lelystad*
De heer Terbach heeft in 2011 een onderzoek afgerond naar werkgelegenheid in Lelystad en Alkmaar. Hierin is de enquête afgenomen, waarvan in dit onderzoek de data zijn gebruikt. Daarnaast is de heer Terbach als beleidsmedewerker medeverantwoordelijk geweest bij het actualiseren van de Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid 2007 tot de Structuurvisie Vestigingsbeleid (in voorbereiding). Daardoor is hij een expert op het gebied van ruimtelijk-economisch beleid in Lelystad.

- *Renée Geling-van Ballegooij: accountmanager / bedrijvencontactpersoon, afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling, gemeente Lelystad*
Mevrouw Geling - van Ballegooij is contactpersoon voor bestaande bedrijven in de gemeente Lelystad. In die hoedanigheid komt ze veel in contact met bedrijven en heeft ze zicht op de wensen en problemen van bestaande bedrijven. Ze is daarom geraadpleegd als expert ten aanzien van bestaande bedrijven.
- *Drs. Anneke van der Meer: Coördinator bestemmingsplannen, handhaving, juridische dienstverlening, afdeling Dienstverlening - Wabo en Bestemmingsplannen*
Het werk van de coördinator bestemmingsplannen van de gemeente Lelystad is in tweeën te delen. Ten eerste aan de actualiseringslag van bestaande bestemmingsplannen in de kader van de nieuwe Wro. Op 1 juli 2013 moeten gemeenten voor hun grondgebied beschikken over actuele bestemmingsplannen (maximaal 10 jaar oud). Als een plan op die datum niet actueel is, mag een gemeente geen leges meer heffen wanneer er een initiatief tot ontwikkeling komt. Ten tweede gaat het om het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen: het planologisch mogelijk maken van initiatieven en ontwikkelingen voor de nieuwe stad. Daarom is mevrouw Van der Meer geïnterviewd als expert bestemmingsplannen.

In de bijlagen A, B en C zijn verslagen van de interviews terug te vinden. De interviewverslagen zijn na het opstellen naar de respondenten gestuurd, zodat zij correcties en aanvullingen konden doen. Op die manier is voorkomen dat de interpretatie van de onderzoeker te veel de overhand heeft gekregen in de onderzoeken. De interviews met Gase, Moorman en Terbach, zijn tegelijkertijd en met elkaar gehouden. Dit was om praktische redenen, maar heeft als bijkomend voordeel dat de experts elkaar konden aanvullen en eventueel corrigeren tijdens het interview. Dit is ten goede gekomen aan de kwaliteit van het interview.

6 - Lelystad als vestigingsplaats

In dit eerste empirische hoofdstuk komt het kwantitatieve deel van dit onderzoek aan bod. Op basis van bestaande gegevens en een enquête onder bedrijven in Lelystad, wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen *Wat voor bedrijven zijn gevestigd in Lelystad?* En *Om welke redenen vestigen bedrijven zich in Lelystad?* Voordat daartoe wordt overgegaan wordt de case van dit onderzoek - Lelystad - geïntroduceerd. Vervolgens gaat het over de bedrijvigheid in de gemeente. Daarna komen de enquête en de vestigingsfactoren in Lelystad aan de orde.

6.1 - Inleiding van de case Lelystad

6.1.1 - Korte ontstaansgeschiedenis van de stad

Hoewel het idee van een 'Zuiderzeeprovincie' stamt uit de negentiende eeuw begint de geschiedenis van Lelystad in 1918, wanneer de Zuiderzeewet wordt aangenomen (Andela & Bosma, 1987; Kranenburg, 2006). Met deze wet wordt het definitieve besluit genomen tot het inpolderen van de Zuiderzee en daartoe wordt een jaar later de Dienst der Zuiderzeewerken opgericht (Brouwer, 1997). Deze zou zich bezighouden met de uitvoering van de waterstaat-technische aspecten. Voor het in cultuur brengen van de nieuwe grond werd de Directie Wieringermeer (vanaf 1963 de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders genoemd) opgericht. In 1958 verscheen het rapport 'De ontwikkeling van het Westen des Lands', waarin de IJsselmeerpolders werden genoemd als belangrijk overloopgebied voor de sterk verstedelijkende Randstad (Brouwer, 1997; Andela & Bosma, 1987).

Lelystad werd in de plannen voorzien als hoofdkern van de polder die toen nog zou gaan bestaan uit de uiteindelijk ingepolderde gebieden plus de Markerwaard. Zo zou de kern het geografisch centrum en het voorzieningencentrum van de nieuwe polder worden en moeten uitgroeien tot 100.000 inwoners (Andela & Bosma, 1987). In 1959 werd de stedenbouwkundige Cornelis van Eesteren door de minister aangesteld als ontwerper van het nieuwe Lelystad. Hij kreeg de opdracht mee een ontwerp te maken voor een stad van 50.000 inwoners, met de *mogelijkheid* door te groeien naar 100.000 inwoners (Brouwer, 1997; Andela & Bosma, 1987). Van Eesteren liet de nuance van 'de mogelijkheid' varen en maakte een ontwerp waarin binnen 20 jaar een stad van 100.000 inwoners zou moeten verrijzen. Onder andere de ontevredenheid die ontstond over deze (in de ogen van betrokkenen) te korte planhorizon en onrealistische fasering, leidde er in combinatie met een machtsstrijd tussen de Rijksdienst voor IJsselmeerpolders en de Dienst der Zuiderzeewerken toe, dat de plannen van Van Eesteren nooit werkelijkheid werden (Brouwer, 1997; Andela & Bosma, 1987).

Nadat Van Eesteren opzij werd geschoven, moest er haast gemaakt worden met een plan voor Lelystad (Brouwer, 1997, p. 53). De Rijksdienst kreeg de opdracht om op basis van het plan van Van Eesteren een plan voor de eerste groeifase van 2.500 woningen op te stellen. Van Eesterens plan heeft daarbij slechts als basis voor het

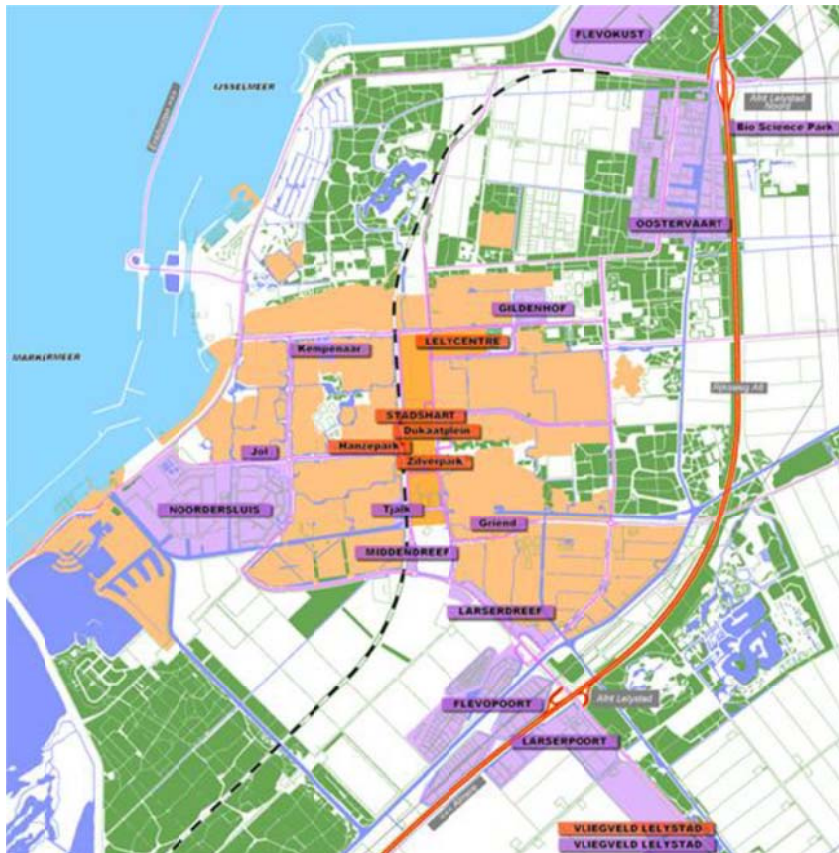
stedenbouwkundig ontwerp gediend, niet meer en niet minder (Nicolai, 2012, p. 18). In maart 1966 werd de eerste paal geslagen voor de woningen in de eerste wijk van Lelystad (Brouwer, 1997). Op basis van verschillende structuurschema's en ontwerpen is Lelystad onder verantwoordelijkheid van eerst de Rijksdienst, later het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders en vanaf 1980 de gemeente Lelystad doorgegroeid (Nicolai, 2012).

Ten aanzien van de werkgelegenheid werd gestreefd naar stuwende werkgelegenheid en verzorgende diensten. Het streven was dat Lelystad na een aantal jaren een ruime voorsprong zou nemen op de andere kernen in de zuidelijke IJsselmeerpolders. De overheid zorgde voor de eerste werkgelegenheid, door de Flevocentrale (energie), het Centraal Diergeneeskundig Instituut, de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en het openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders in Lelystad te vestigen (Nicolai, 2012).

In de jaren zeventig steeg het aantal arbeidsplaatsen sneller dan de beroepsbevolking, door de vestiging van de overheidsdiensten en ook enkele particuliere bedrijven (Nicolai, 2012). Bij 7.000 inwoners kwam er echter een omslagpunt en groeide de beroepsbevolking sneller dan het aantal arbeidsplaatsen. Tegelijkertijd ging de uitgaande pendel de inkomende pendel overtreffen. Dit kwam doordat de woningbouw sterk werd opgevoerd, vanwege de overlooptaak voor de Randstad. Daarnaast zette begin jaren zeventig een economische stagnatie in. De combinatie van deze belemmerende factoren zorgde ervoor dat de vestiging van bedrijven lange tijd achterbleef (Nicolai, 2012). In paragraaf 6.2 komt aan bod hoe Lelystad er tegenwoordig voor staat.

6.1.2 - De ruimtelijke opbouw van Lelystad nu

In de afgelopen 45 jaar is Lelystad gegroeid van 0 naar 75.000 inwoners (Gemeente Lelystad, 2012). Zij wonen in een stad die is opgebouwd volgens de wijkgedachte: de woningen zijn in clusters gegroepeerd rondom parkeerpleintjes die aanhaken op de buurtverzamelstraat, die vervolgens weer verbonden is met de hoofdstadsweg. Openbare voorzieningen en scholen liggen in groene zones in het centrum van de buurt; winkelvoorzieningen aan de rand (Brouwer, 1997, p. 59). Kenmerkend voor de stad is de gescheiden infrastructuur. De brede hoofdonsluitingswegen verbinden de verschillende buurten met elkaar en worden vooral met behulp van bruggen en tunnels doorkruist door fiets- en wandelpaden (Nicolai, 2012). Aan de oostkant wordt Lelystad ontsloten door de rijksweg A6 tussen Emmeloord en Almere, aan de westkant door de provinciale weg over het Markermeer richting Enkhuizen. Sinds 1988 is Lelystad door de Flevolijn per spoor verbonden met Amsterdam; vanaf december 2012 via de Hanzelijn ook met Zwolle.



Kaart 6.1: Ruimtelijke structuur Lelystad.

Paars: bedrijventerreinen, oranje: kantoorlocaties

Bron: Gemeente Lelystad

De bedrijvigheid in Lelystad is verspreid over de stad over verschillende locaties. Beleidsmatig maakt de gemeente Lelystad een onderverdeling in drie soorten bedrijfslocaties: kantorenlocaties, bedrijventerreinen en detailhandellocaties (Gemeente Lelystad, 2007). De kantorenlocaties bevinden zich voornamelijk in en om het Stadshart³, rondom het NS-station (zowel aan de west- als oostzijde van het spoor), aan de Zilverparkkade en boven de winkelvoorzieningen in het Stadshart. De bedrijventerreinen bevinden zich op verschillende locaties in de stad. Tussen de buurten bevinden zich de oudste terreinen (bijvoorbeeld Gildehof, Kempenaar en Jol). Deze relatief kleine binnenstedelijke bedrijventerreinen zijn steeds minder een klassiek bedrijventerrein en gaan deels op in de woonwijken (Gemeente Lelystad, 2007). Buiten de woongebieden bevinden zich een aantal grotere industrieterreinen (Oostervaart, ten noorden van de stad) en bedrijventerreinen (Noordersluis, aan het IJsselmeer in het zuidwesten van de stad; Flevopoort, in het zuidoosten langs de A6; Larserpoort in het zuidoosten naast Lelystad Airport). Detailhandel is voornamelijk geconcentreerd in het Stadshart met uitzondering van de PDV/GDV-locaties⁴ Bataviastad (westen, aan het water) en Palazzo (zuiden).

³ Stadshart is in de gemeente Lelystad de benaming voor het stadscentrum

⁴ PDV: perifere detailhandel voorziening, GDV: grootschalige detailhandel voorziening.

Voor de nabije toekomst zijn er nog drie locaties die ontwikkeld kunnen worden als bedrijvenlocatie. Ten eerste Lelystad Airport. Langs deze luchthaven is ruimte gereserveerd voor een bedrijventerrein voor luchthavengerelateerde en -gebonden bedrijvigheid. De ontwikkeling van dit terrein wordt verwacht in samenhang met de ontwikkeling van de luchthaven. Ten tweede Bio Science Park. Dit terrein in het oosten van Lelystad, ten oosten van de A6 ter hoogte van Oostervaart, is gereserveerd voor 'bioscience' en is in private handen (Gemeente Lelystad, 2007). Tot dusverre is dit terrein nog niet ontwikkeld. Ten derde zijn er plannen voor een groot industrieterrein ten noorden van Lelystad. Dit terrein - Flevokust - wordt door haar ligging aan het water, nabij het spoor en nabij de snelweg voorzien als groot logistiek-industrieel terrein.

6.2 - Bedrijvigheid in Lelystad

6.2.1- Inleiding begrippen

Alvorens in te gaan op de bedrijvigheid in Lelystad, moet het begrip 'locatiequotiënt' nader worden toegelicht. Het locatiequotiënt is een cijfer dat een indicatie geeft van de relatieve specialisatie van een bepaalde plaats in een economische activiteit. Het meet de verhouding tussen het aandeel banen of vestigingen in de economische activiteit ten opzichte van het totaal aantal banen in de plaats en vergelijkt dit vervolgens met dezelfde verhouding voor Nederland als geheel. Wanneer het locatiequotiënt een hogere waarde heeft dan 1, dan is er sprake van een oververtegenwoordiging van de sector in de gemeente in vergelijking met Nederland als geheel. Een locatiequotiënt kleiner dan 1 geeft een ondervertegenwoordiging aan (Raspe, Weterings & Van Oort, 2010, p. 10).

De locatiequotiënten op verschillende tijdstippen kunnen ook tegen elkaar afgezet worden. Dit getal (aangegeven als $\Delta LQ = (X/Y)/(x'/Y')$) geeft aan in hoeverre de specialisatie van een plaats veranderd is in de tijd. Een ΔLQ hoger dan 1 geeft aan dat een plaats ten opzichte van Nederland in een bepaalde tijdsperiode gespecialiseerder is geworden in een bepaalde economische activiteit. Een ΔLQ lager dan 1 geeft het omgekeerde aan (Raspe & Van den Berge, 2010).

Deze cijfers komen terug in de volgende subparagraaf en worden gebruikt om aan te geven in welke sectoren Lelystad gespecialiseerd is ten opzichte van Nederland en welke sectoren relatief belangrijk zijn voor de stad.

6.2.2 - Analyse van de Lelystadse bedrijvigheid

Toen in 1969 het 'Structuurschema Lelystad 1969' werd opgesteld, waren de plannen voor de Lelystadse werkgelegenheid en bedrijvigheid vooral gericht op de industrie (grafische nijverheid, chemische, nijverheid, houtbewerkingsnijverheid, metaalnijverheid en voedingsmiddelenindustrie) en verzorgende diensten voor de stad (Nicolai, 2012, p. 111). Ruim veertig jaar heeft de stad de tijd gehad een eigen

economie te ontwikkelen. In 2011 is het aandeel van de industriële sector in zowel het aantal vestigingen als in het aantal banen minder dan 10% (figuur 6.1 en 6.2).

De belangrijkste sectoren in Lelystad zijn de financiële & zakelijke dienstverlening, de handel en overheid- & zorgsector. Zowel in het aantal vestigingen als in het aantal banen hebben deze sectoren het grootste aandeel. In dit onderzoek is zowel het aantal vestigingen als het aantal banen uitgezocht. Het aantal vestigingen is van belang omdat het op basis van de verschillen in belangrijkste pullfactoren per sector een signaal kan zijn welke pullfactoren in de gemeente het belangrijkste zijn. Bijvoorbeeld hoe meer bedrijven in de sector vervoer en opslag, hoe belangrijker bereikbaarheid zou kunnen zijn. Ook komt de Lelystadse sectorverdeling naar het aantal banen aan bod. De primaire doelstelling van het ruimtelijk-economische beleid van de gemeente Lelystad is het creëren van meer werkgelegenheid (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012; Gemeente Lelystad, 2007). In het kader van die doelstelling wordt bestudeerd welke sectoren in Lelystad het meeste bijdragen aan die werkgelegenheid.

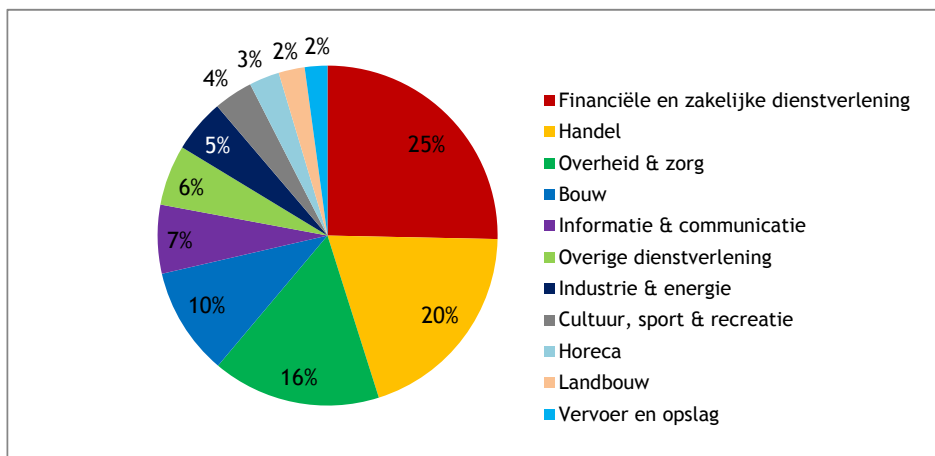
In de periode tussen 1976 en nu is het aantal banen in Lelystad bijna vervijfvoudigd. In 1976 waren er 7.407 bezette arbeidsplaatsen (Nicolai, 2012, p. 142). In 2011 zijn dat er bijna 36.000 (CBS, 2012). In de samenstelling van het geheel aan arbeidsplaatsen is een aantal dingen veranderd. Eind jaren zeventig was de bouwsector de belangrijkste sector in Lelystad met bijna een kwart van het aantal banen (Nicolai, 2012, p. 142). In 2011 is dat nog maar ongeveer 5% (figuur 6.2). In de periode 2008-2011 was een neergaande trend te zien in het absolute aandeel banen in de bouwsector: een afname van 15,1%. Daarmee daalt het aantal banen in deze sector sterker dan in Nederland (-8,2%) (figuur 6.4). Het aantal vestigingen in deze sector stijgt wel. Dat heeft te maken met de trend dat werknemers in de bouw meer gaan werken als zelfstandige zonder personeel (zzp'er) (RTL Z nieuws, 2011). De ΔLQ van zowel het aantal vestigingen als het aandeel banen voor de sector bouw geeft aan dat deze sector in Lelystad in vergelijking met Nederland als geheel minder belangrijk wordt ($\Delta LQ = 0,895; 0,885$ - tabel 6.1).

Een andere sector die in 1976 voor een belangrijk deel verantwoordelijk was voor het aantal banen is de sector overheid & zorg (dit is inclusief onderwijs): een aandeel van ongeveer 30% (Nicolai, 2012). Deze sector zorgt tegenwoordig nog steeds voor het grootste aantal banen in Lelystad (figuur 6.2). Zowel qua vestigingen als qua banen is deze sector in de afgelopen jaren één van de sterkst groeiende sectoren in Lelystad. Bovendien groeit deze sector in Lelystad sterker dan in Nederland als geheel (figuur 6.3 en 6.4). Het locatiequotiënt (in vestigingen) is groter dan 2 (tabel 6.1); er is dus sprake van een zeer sterke oververtegenwoordiging ten opzichte van Nederland. Dat is niet opmerkelijk, gezien de geschiedenis van de stad. Vanaf de bouw van de stad eind jaren zestig heeft de overheid zelf gezorgd voor de werkgelegenheid voor de toekomstige bewoners door het plaatsen van een aantal rijksdiensten in Lelystad (Brouwer, 1997). De vestiging van ondersteunende dienstverlening met name vanuit de publieke sector was - naast industrie - de belangrijkste prioriteit in het beleid. In de jaren tachtig werd de stad aangewezen als provinciehoofdstad en kreeg het de provincie Flevoland als

belangrijke werkgever (Brouwer, 1997; Nicolai, 2012). De sector is in de afgelopen jaren gegroeid en ook sterker dan Nederland als geheel. Die groei wordt met name veroorzaakt door een toename van het aantal banen in de subsector ‘zorg’ (Nicolai, 2012).

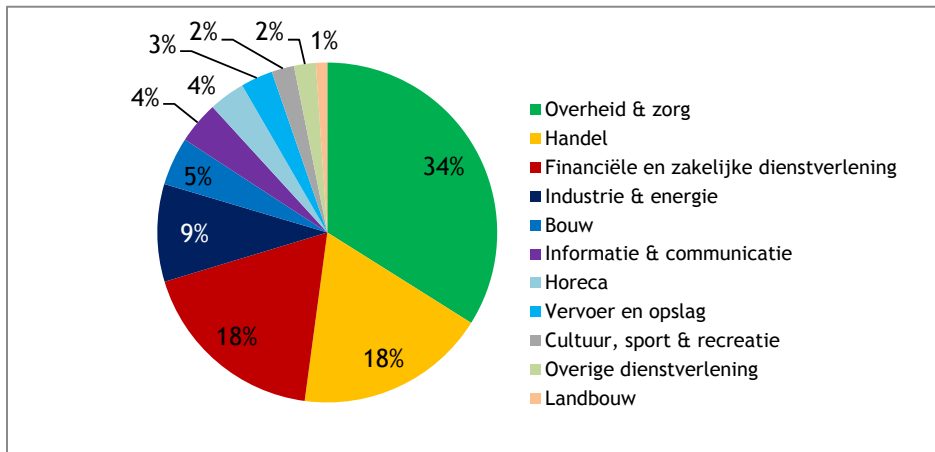
Een derde grote sector in Lelystad is de ‘financiële en zakelijke dienstverlening’. En hoewel het aandeel van deze sector in het aantal vestigingen en het aantal banen groot is, neemt het belang van deze sector af. De locatiequotiënten in 2011/12 zijn kleiner dan 1 en ook de ΔLQ is in beide gevallen kleiner dan 1. Er is dus sprake van een afnemend belang in Lelystad zelf, maar ook ten opzichte van Nederland in de afgelopen jaren: Lelystad raakt verder ondergespecialiseerd in deze sector.

De sector vervoer en opslag is in Lelystad ten opzichte van Nederland klein (tabel 6.1). Een locatiequotiënt van 0,637 geeft aan dat er sprake is van flinke ondervertegenwoordiging qua werkgelegenheid. Het is wat dat betreft echter wel een groeisector want het absolute aantal en het relatieve aandeel van banen in deze sector is sterker gestegen dan in de rest van Nederland. Op basis van de locatiequotiënten kan verder gesteld worden dat Lelystad ten opzichte van Nederland gespecialiseerd is in de sectoren informatie & communicatie en cultuur, sport & recreatie. De specialisatie in die laatste sector is echter wel afgenomen.



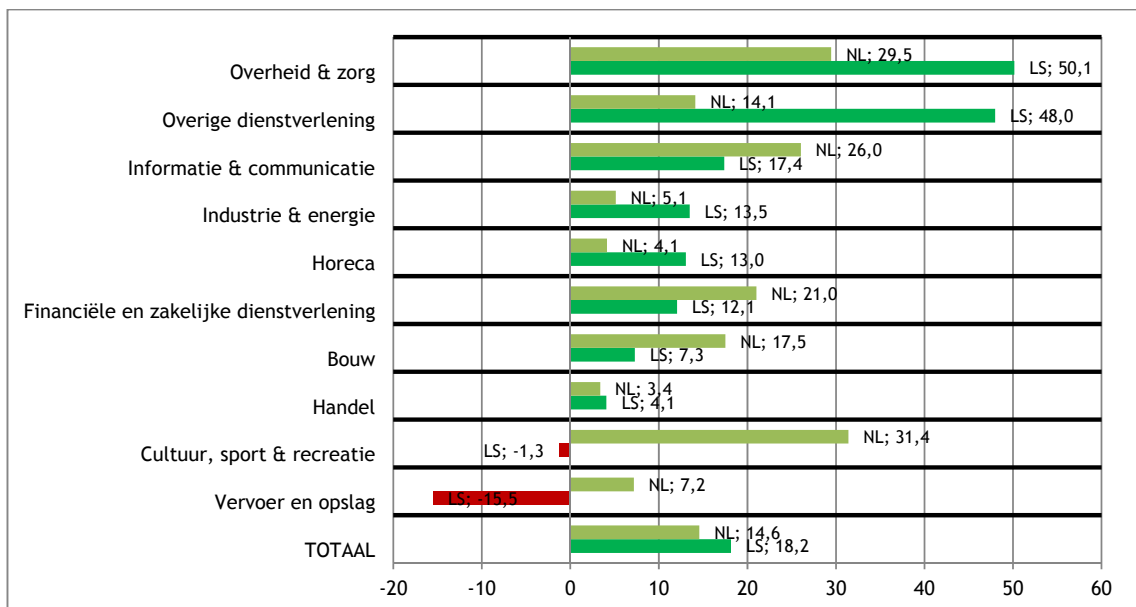
Figuur 6.1: Aantal vestigingen Lelystad, aandeel per sector 2011

Data: CBS/Provincie Flevoland, bewerkt



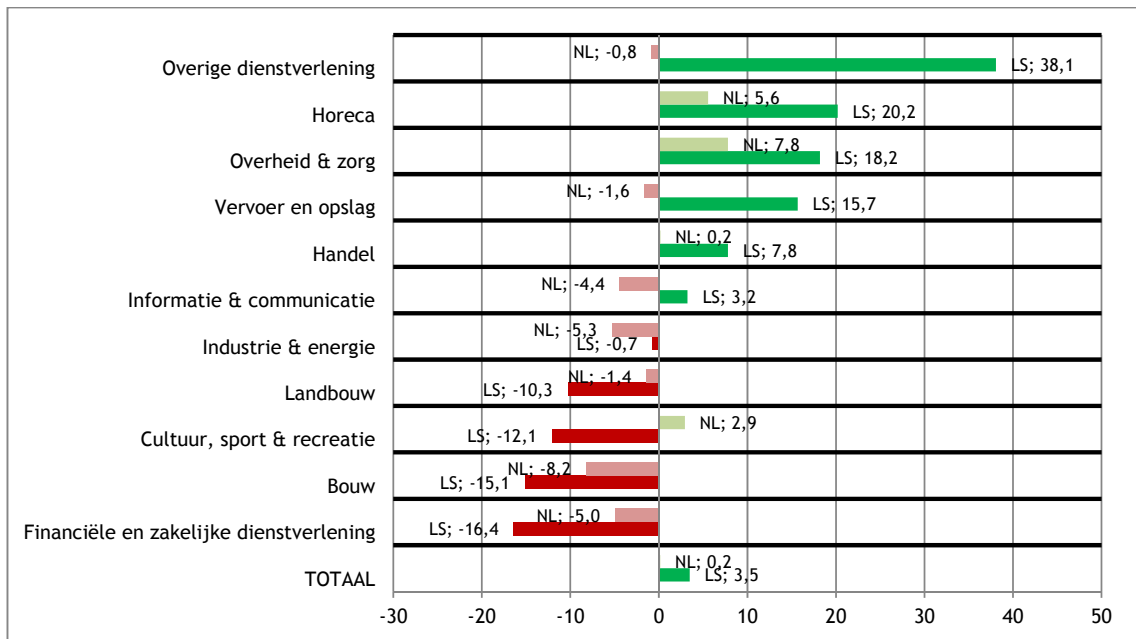
Figuur 6.2: Aantal banen Lelystad, aandeel per sector 2011/12

Data: CBS/Provincie Flevoland, bewerkt



Figuur 6.3: Procentuele groei van het aantal vestigingen per sector in 2011 ten opzichte van 2008; Nederland en Lelystad vergeleken (zonder sector landbouw; geen data).

Data: Provincie Flevoland



Figuur 6.4: Procentuele groei van het aantal banen per sector in 2011 ten opzichte van 2008; Lelystad. Data: Provincie Flevoland

	Aandeel banen			Aandeel vestigingen		
	LQ 2008	LQ 2012	Δ LQ	LQ 2008	LQ 2011	Δ LQ
Landbouw	0,985	0,867	0,881	geen gegevens	0,454	
Industrie & energie	0,869	0,882	1,015	1,063	1,113	1,047
Bouw	1,118	1,001	0,895	1,056	0,935	0,885
Handel	1,052	1,096	1,042	1,210	1,181	0,976
Vervoer en opslag	0,559	0,637	1,138	1,092	0,834	0,764
Horeca	0,743	0,819	1,102	0,718	0,756	1,053
Informatie & communicatie	1,316	1,376	1,045	1,483	1,339	0,903
Financiële en zakelijke dienstverlening	1,016	0,865	0,851	0,899	0,808	0,898
Overheid & zorg	1,047	1,111	1,061	1,797	2,021	1,125
Cultuur, sport & recreatie	1,530	1,265	0,827	0,927	0,675	0,729
Overige dienstverlening	0,832	1,121	1,347	0,741	0,931	1,257

Tabel 6.1: Locatiequotiënten van de sectoren in Lelystad ten opzichte van Nederland in verschillende jaren en de Δ LQ. De Δ LQ $(=(X/Y)/(x'/y'))$ geeft aan in hoeverre de specialisatie van een plaats veranderd is in de tijd

Data: CBS & Provincie Flevoland

6.2.3 - Conclusie

De sector 'overheid & zorg' is een belangrijke sector voor de werkgelegenheid in Lelystad. Niet alleen qua absolute omvang, maar ook gezien het relatieve aandeel in de werkgelegenheid en het aantal vestigingen. Ook is deze sector de afgelopen jaren in Lelystad het sterkst gegroeid. Het relatieve belang van de 'overheid & zorg' is ten opzichte van Nederland als geheel ook toegenomen.

In de sector ‘vervoer & opslag’ doet Lelystad het in vergelijking met Nederland als geheel goed. Het relatieve aandeel van deze sector in de werkgelegenheid is ten opzichte van Nederland de afgelopen jaren gegroeid ($\Delta LQ = 1,138$). Deze sector is echter nog altijd sterk ondervertegenwoordigd ten opzichte van Nederland ($LQ_{2012}=0,637$). In absolute aantallen is een wisselend beeld te zien. Het aantal vestigingen in deze sector is in Lelystad fors afgenomen (ruim 15%), terwijl het aantal banen in deze sector in Lelystad met een vergelijkbaar percentage is toegenomen. In Nederland als geheel is het juist andersom: het aantal banen is afgenomen, maar het aantal vestigingen nam toe. In Lelystad zijn dus relatief minder vestigingen, maar deze vestigingen hebben wel relatief meer personeel. Vooralsnog is de sector ‘vervoer & opslag’ relatief onbelangrijk voor de Lelystadse werkgelegenheid, aangezien maar 2% van het aantal banen in deze sector terug te vinden is.

De dienstverlening wordt steeds minder belangrijk in Lelystad. Het aantal banen in deze sector is in Lelystad flink afgenomen: met 16,4%. Weliswaar nam in Nederland als geheel het aantal banen in de periode 2008-2011 ook af, maar wel een stuk minder (-5%). In banen was deze sector in Lelystad licht oververtegenwoordigd ten opzichte van Nederland, maar nu is er net als bij het aantal vestigingen sprake van ondervertegenwoordiging. Het relatieve belang van deze sector is in zijn geheel (in banen en vestigingen) afgenomen in Lelystad ten opzichte van Nederland. Als deze trend zich doorzet, kan dat gevolgen hebben voor de vraag naar kantoren in Lelystad. Een afnemend aantal dienstverlenende bedrijven, kan leiden tot een vermindering van de vraag naar kantoren.

6.3 - Vestigingsmotieven in Lelystad

In deze paragraaf wordt gekeken naar de vestigingsmotieven van bedrijven in Lelystad. Op basis van een schriftelijke enquête is onder Lelystadse bedrijven onderzocht wat voor hen de belangrijkste pullfactoren waren om zich op de huidige locatie te vestigen. Hoe deze enquête tot stand is gekomen, is in hoofdstuk 5 aan bod gekomen.

6.3.1 - De enquête

De enquête uitgevoerd onder reeds in Lelystad gevestigde bedrijven en heeft een respons van 101. Om te toetsen of de steekproef in de enquête overeenkomt met de populatie (alle bedrijven in Lelystad), wordt een Chi^2 -goodness-of-fit-toets uitgevoerd. Met deze toets kan men nagaan of de steekproefgegevens representatief zijn voor de populatie, door voor de verdeling van enkele karakteristieke variabelen te vergelijken met de populatie (De Vocht, 2006, p. 233).

Er zijn twee aanvullende voorwaarden voor een Chi^2 -toets. Ten eerste de celvulling: maximaal 20 procent van de cellen mag een *verwachte* frequentie lager dan vijf hebben om een geldige uitkomst van de Chi^2 -toets te krijgen. Ten tweede moeten alle verwachte celfrequenties groter zijn dan of gelijk aan 1 (De Vocht, 2006, p. 157). Een model op basis van de SBI2008-indeling in 19 sectoren had een te lage celvulling. Daarom zijn verschillende sectoren bij elkaar gevoegd, totdat een indeling is ontstaan waarbij wel wordt voldaan aan de voorwaarden voor Chi^2 -toets.

	Observed N	Expected N	Residual
Industrie	15	5,1	9,9
Bouw	8	10,3	-2,3
Handel & Logistiek	23	22,1	1,0
Dienstverlening & horeca	43	40,7	2,3
(Semi)publiek	9	19,9	-10,9
Total	98		

Tabel 6.2a: Frequentietabel χ^2 -toets

Test Statistics	
Chi-Square	25,898 ^a
df	4
Asymp. Sig.	,000

a. 0 cells (0,0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 5,1.

Tabel 6.2b: Teststatistieken χ^2 -toets

De nulhypothese bij een χ^2 -goodness-of-fit-toets is dat de frequentieverdeling van de variabele gelijke is aan een theoretische verdeling (De Vocht, 2006, p. 233). De overschrijdingskans is 0,000 (tabel 6.2a, 6.2b). Dit betekent dat de nulhypothese wordt verworpen (Asymp. Sig. < 0,05). De frequentieverdeling van de variabele is dus niet gelijk aan de theoretische verdeling; er is geen sprake van een representatieve steekproef. Wanneer bepaalde groepen (in dit geval sectoren) in een steekproef onder- of oververtegenwoordigd zijn moeten de cases gewogen worden. Overigens geldt, hoe minder gewogen wordt hoe beter (De Vocht, 2006).

De sectoren 'Industrie' en '(Semi-)publiek' zijn in de enquête respectievelijk oververtegenwoordigd en ondervertegenwoordigd. Zij krijgen beiden een weegfactor. Op basis van de werkelijke sectorverdeling zouden deze sectoren een aandeel moeten hebben van 5% (industrie) en 20% (semipubliek). Dat zou voor de sector industrie leiden tot een weegfactor van 0,34 en voor de sector (semi)publiek een weegfactor van 2,19. Om de betrouwbaarheid van de data niet te negatief te beïnvloeden is een minimale weegfactor van 0,5 gehanteerd en een maximale weegfactor van 1,5. De weegfactoren voor 'industrie' is dus 0,5 en voor '(semi)publiek' is 1,5. Op basis van de weging is een nieuwe χ^2 -goodness-of-fit-toets uitgevoerd (tabel 6.3). De nulhypothese bij een χ^2 -goodness-of-fit-toets is dat de frequentieverdeling van de variabele gelijke is aan een theoretische verdeling (De Vocht, 2006, p. 233). De overschrijdingskans is 0,401 (tabel 6.3). Dit betekent dat de nulhypothese niet wordt verworpen (Asymp. Sig. > 0,05). Na weging is er sprake van een representatieve steekproef.

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	4,036 ^a	4	,401

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,04.

Tabel 6.3: Testresultaten χ^2 -toets.

6.3.2 - Belangrijkste pullfactoren

Om te onderzoeken welke pullfactoren voor de ondervraagde bedrijven het belangrijkste waren bij hun locatiekeuze, is voor twintig pullfactoren gevraagd op een schaal van 1 tot 5 in hoeverre de factor een rol speelde bij de locatiebeslissing. Daarbij stond 1 gelijk aan 'geen enkele rol' en stond 5 voor 'doorslaggevend'. Op basis van de gemiddelde waardering die aan elke pullfactor is gegeven is een rangorde tot stand gekomen die aangeeft welke pullfactoren voor de ondervraagde bedrijven het belangrijkste waren bij de locatiekeuze.

In hoofdstuk 3 zijn een aantal empirische onderzoeken naar locatiekeuze in Nederland aan bod gekomen. In zowel het onderzoek van BCI (1998), als in het overzicht van Pen (2002) met een vergelijking van diverse vestigingsonderzoeken op verschillende momenten in de tijd, komt de pullfactor die uit de enquête naar boven komt als belangrijkste factor - huisvestingskosten - niet voor in de top van ranglijsten; met uitzondering van 1988. Met een gemiddelde score van bijna 4 en een kleine standaarddeviatie is dit een belangrijke pullfactor voor de ondervraagde bedrijven. Daarmee wijkt de situatie in Lelystad af van wat in andere onderzoeken naar voren komt als belangrijkste pullfactoren. Ook in het onderzoek van Pen (2002) komen huisvestingskosten bij geen enkele sector voor in de top-6 van locatiefactoren. Bij de gemeente Lelystad merkt men in het contact met bedrijven ook dat dit voor veel bedrijven de belangrijkste locatiefactor is (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012; Interview Geling - van Ballegooij, 2012).

Uit het onderzoek van Pen bleek dat kwalitatieve factoren als bereikbaarheid en beschikbare ruimte door de jaren heen constant aanwezig zijn als belangrijkste locatiefactoren. Het belang van de representativiteit van het pand bleek een zich doorzettende trend (hoofdstuk 3). Op de eerstgenoemde punten komt het beeld van Lelystad overeen met andere empirische onderzoeken. De top van de ranglijst van belangrijkste pullfactoren wordt gecompleteerd door factoren die te maken hebben met bereikbaarheid en ruimte: bereikbaarheid over de weg, parkeren en uitbreidingsmogelijkheden (tabel 6.4). Van de trend van het toenemende belang van de representativiteit van het pand is in dit onderzoek niets zichtbaar. Er is ook niet expliciet naar deze pullfactor gevraagd in de enquête, maar geen enkele respondent gaf deze factor als antwoord op de vraag 'mist u nog factoren die van belang zijn geweest bij uw keuze voor vestiging in de gemeente Lelystad?'

Rang		Mean	Std. Deviation
1.	Huisvestingskosten (huur-, grond-, koopprijs	3,94	,957
2.	Bereikbaarheid over de weg	3,83	,963
3.	Parkeermogelijkheden	3,81	,996
4.	Uitbreidingsmogelijkheden	3,33	1,149
5.	Beschikbaarheid ict infrastructuur	3,25	1,240
6.	Overheidsbeleid	3,08	1,160
7.	Beschikbaarheid geschikt personeel	3,07	1,048
8.	Nabijheid afzetmarkt	2,96	1,425
9.	Bereikbaarheid met openbaar vervoer	2,84	1,171
10.	Kwaliteit leefomgeving personeel	2,82	1,062
11.	Imago van de gemeente	2,66	1,078
12.	Loonkosten	2,59	1,080
13.	Persoonlijke band met de gemeente	2,57	1,287
14.	Nabijheid complementaire bedrijvigheid	2,15	1,082
15.	Nabijheid van een luchthaven	1,98	1,306
16.	Nabijheid zelfde bedrijvigheid	1,97	1,071
17.	Nabijheid kennisinstellingen	1,94	,948
18.	Nabijheid toeleveranciers	1,91	,974
19.	Nabijheid van een vaarwater / haven	1,71	1,119
20.	Nabijheid grondstoffen	1,63	,882

Tabel 6.4: Rangorde pullfactoren o.b.v. gemiddelde en standaardafwijking op een schaal van 1 tot 5

6.3.3 - Sectorale verschillen

Uit empirische vestigingsplaatsonderzoek blijkt dat er verschillen zijn in het belang van de pullfactoren per sector van de economie (hoofdstuk 3). De tabellen 6.5, 6.6 en 6.7 laten de verschillende rangscores per sector in Lelystad zien. Het beeld dat 'huisvestingskosten' gemiddeld over alle Lelystadse bedrijvigheid de belangrijkste pullfactor is, blijkt ook op te gaan als er een onderverdeling wordt gemaakt in sectoren. Eén sector is echter uitgezonderd. In de sector 'bouw' komt huisvestingskosten pas op plaats tien in de ranglijst, met een stuk lager gemiddelde dan de overige sectoren. Opvallend is ook dat de gemiddelde score van deze factor een uitschieter heeft in de sector 'handel & logistiek'. Blijkbaar zijn voor bedrijven in deze sector de huisvestingskosten gemiddeld doorslaggevend dan in andere sectoren.

In de ranglijst van de sector 'handel & logistiek' valt verder op dat het belang van de nabijheid van een vaarwater / haven klein is. Deze pullfactor komt in deze sector op plaats 15 van de 20, met een gemiddelde van 2,27 (tabel 6.5). Bij de (semi)publieke sector is 'overheidsbeleid' de belangrijkste pullfactor (tabel 6.6). Waarschijnlijk komt dat door het feit dat de overheid de locatie van de meeste bedrijven in deze sector (mede) bepaald.

Industrie			Bouw		
Rang		Mean	Rang		Mean
1.	Huisvestingskosten	4,20	1.	Bereikbaarheid over de weg	4,13
2.	Bereikbaarheid over de weg	3,73	2.	Uitbreidingsmogelijkheden	4,00
3.	Uitbreidingsmogelijkheden	3,67	3.	Overheidsbeleid	3,75
4.	Beschikbaarheid geschikt personeel	3,60	4.	Nabijheid afzetmarkt	3,63
5.	Parkeermogelijkheden	3,20	5.	Beschikbaarheid geschikt personeel	3,50
6.	Overheidsbeleid	3,13	6.	Kwaliteit leefomgeving personeel	3,29
		
			10.	Huisvestingskosten	3,00

Tabel 6.5: Rangorde pullfactoren o.b.v. gemiddelde op een schaal van 1 tot 5 naar sector

Handel & logistiek			Dienstverlening & horeca		
Rang		Mean	Rang		Mean
1.	Huisvestingskosten	4,41	1.	Huisvestingskosten	3,95
2.	Parkeermogelijkheden	4,18	2.	Parkeermogelijkheden	3,93
3.	Bereikbaarheid over de weg	4,05	3.	Bereikbaarheid over de weg	3,83
4.	Uitbreidingsmogelijkheden	3,95	4.	Beschikbaarheid ict infrastructuur	3,48
5.	Overheidsbeleid	3,23	5.	Nabijheid afzetmarkt	3,17
6.	Beschikbaarheid ict infrastructuur	3,14	6.	Uitbreidingsmogelijkheden	2,95
...			
15.	Nabijheid van een vaarwater / haven	2,27			

Tabel 6.6: Rangorde pullfactoren o.b.v. gemiddelde op een schaal van 1 tot 5 naar sector

(Semi)publiek		
Rang		Mean
1.	Overheidsbeleid	3,78
2.	Parkeermogelijkheden	3,75
3.	Huisvestingskosten	3,56
4.	Bereikbaarheid met o.v.	3,56
5.	Bereikbaarheid over de weg	3,33
6.	Beschikbaarheid geschikt personeel	3,22

Tabel 6.7: Rangorde pullfactoren o.b.v. gemiddelde op een schaal van 1 tot 5 naar sector

6.3.3 - Verhuiscens

Van de ondervraagde bedrijven overwegen er 16 te verhuizen naar een andere locatie (16% van het totaal). Twaalf van die bedrijven (75%) zou daarbij kiezen voor een locatie binnen de gemeente Lelystad (tabel 6.8). Uit de enquête blijkt dat de redenen om te verhuizen voor bedrijven die overwegen te verhuizen vooral te maken hebben met de groei van het bedrijf en het gebouw: de meesten zijn op zoek naar meer uitbreidingsmogelijkheden en naar een representatiever pand. De slechts vier bedrijven die de gemeente overwegen te verlaten doen dat om verschillende redenen. Twee van de vier ondernemers geeft aan dat dit te maken heeft met een negatieve opstelling van de gemeente.

Sector	Nieuwe locatie			Totaal
	Lelystad	Regio	Nederland	
Industrie	1	0	1	2
Bouw	1	0	0	1
Handel & Logistiek	3	1	1	5
Dienstverlening & horeca	7	1	0	8
<i>Totaal</i>	<i>12</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>16</i>

Tabel 6.8: Overweegt u de huidige locatie te verlaten en waar zou u naar toe verhuizen. Per sector.

6.4 - Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat voor bedrijven zijn gevestigd en om welke redenen zij zich in Lelystad hebben gevestigd. Daarmee kan de relatie tussen de vestiging van bedrijven (in sectoren) en de belangrijkste pullfactoren gelegd worden, zoals die in het conceptueel model (hoofdstuk 5) aangegeven is. De volgende onderzoeksvragen kunnen nu worden beantwoord:

Onderzoeksvraag 3: Wat voor bedrijven zijn gevestigd in Lelystad?

Onderzoeksvraag 4: Om welke redenen vestigen bedrijven zich in Lelystad?

In Lelystad zijn vooral bedrijven gevestigd in de publieke sector, de dienstverlening en in de handel. Op dat gebied wijkt het beeld van Lelystad ten aanzien van de publieke sector sterk af van de rest van Nederland. Lelystad is gespecialiseerd in de publieke sector. Dat geldt ook voor de sector informatie & communicatie, maar deze sector is in absoluut aantal banen en vestigingen erg klein. De dienstverlening is weliswaar een belangrijke sector ten aanzien van de werkgelegenheid, maar de trend in Lelystad is dat er steeds minder banen in deze sector zijn. Als deze trend zich doorzet, zal het relatieve belang van deze sector sterk afnemen.

De belangrijkste reden om zich te vestigen in Lelystad was voor bedrijven huisvestingskosten. Verder zijn vooral factoren die te maken hebben met ruimte en bereikbaarheid belangrijk, zoals parkeermogelijkheden, uitbreidingsmogelijkheden en bereikbaarheid over de weg. Klassieke locatiefactoren zoals de nabijheid van personeel, grondstoffen en toeleveranciers zijn het minst belangrijk. Dat de eerder genoemde pullfactoren belangrijk zijn blijkt ook uit het feit dat bedrijven die

overwegen te verhuizen, dat vooral binnen de gemeente Lelystad willen doen. Belangrijkste redenen zij dat ze op zoek zijn naar meer ruimte en een representatief gebouw. Dit laatste komt overeen met verschillende vestigingsplaatsonderzoeken (Pen, 2002; Pellenbarg et al, 2002; EIM, 2002). Het feit dat huisvestingskosten de belangrijkste pullfactor is wel opmerkelijk: in alle geciteerde empirische onderzoeken komt deze factor niet terug in de top van lijstjes belangrijkste pullfactoren. Daarmee wijkt Lelystad sterk af van het algemene beeld.

Er is een aantal verschillen tussen sectoren wat betreft de belangrijkste factoren. Huisvestingskosten is bij de bouwsector pas tiende in ranglijst en bij de (semi)publieke sector is overheidsbeleid het belangrijkste. Dat komt waarschijnlijk vooral omdat de overheid in veel gevallen in deze sector bepaald waar een organisatie zich vestigt. Wat verder opvalt is dat in sectoren waar bedrijven over het algemeen meer ruimte nodig hebben - de industrie en de handel & logistiek - huisvestingskosten een zeer doorslaggevende locatiefactor is. In andere sectoren is deze pullfactor weliswaar een van de belangrijkste redenen, maar minder sterk doorslaggevend. De factor steekt bovendien boven de andere factoren uit qua belang. In het onderzoek van Pen (2002) werd duidelijk dat in geen enkele sector de factor 'huisvestingskosten' het belangrijkste is. Dus ook per sector wijkt Lelystad af van het algemene beeld.

De vraag is nu hoe de gemeente Lelystad in haar beleid rekening houdt met deze kennis. Betekent dit ook dat de gemeente Lelystad zich met haar instrumenten vooral richt op huisvestingskosten en ruimte en bereikbaarheid? Richt het beleid en de inzet van instrumenten zich ook op de informatie & communicatie, de handel en de publieke sector zijnde de sectoren waarin Lelystad gespecialiseerd is? In hoofdstuk 7 komen deze vragen aan de orde.

7 - Stimulering bedrijfsvestiging door de gemeente Lelystad

7.1 - Inleiding

Het vorige hoofdstuk ging over de economische structuur van Lelystad en de belangrijkste redenen voor bedrijven om zich op een locatie in Lelystad te vestigen. In dit hoofdstuk staat centraal hoe de gemeente Lelystad probeert de vestiging van bedrijven te stimuleren met behulp van de instrumenten die zijn geïdentificeerd in hoofdstuk vier. Op basis van een documentenanalyse en expertinterviews wordt een antwoord gegeven op de vijfde onderzoeksvraag van dit onderzoek:

Onderzoeksvraag 5: Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in om de vestiging van bedrijven te stimuleren en in hoeverre draagt dat bij aan de economische ontwikkeling van de stad?

Het analysemodel dat werd gepresenteerd in hoofdstuk vijf (paragraaf 5.5.2) vormt de leidraad bij het onderzoek naar de instrumenten. In elk van de volgende paragrafen komt één instrument aan bod, die vervolgens aan de hand van de dimensies uit het analysemodel besproken worden. Omdat dit analysemodel voortvloeit uit het conceptueel model en het theoretisch kader, ontstaat zo een compleet beeld van de inzet van instrumenten. Aan het einde van elke paragraaf wordt het betreffende deel van het analysemodel ingevuld en wordt er een eindoordeel gegeven over de inzet en de effectiviteit.

7.2 - Ruimtelijk-economisch beleid

Het ruimtelijk-economische beleid van de gemeente Lelystad komt tot uiting in een aantal beleidsdocumenten. De doelstellingen van het beleid zijn vastgelegd in de nota's 'Visie op werken - naar een sterke economie' uit 2003 (Gemeente Lelystad, 2003) en 'Strategisch acquisitiebeleid' uit 2011 (Gemeente Lelystad, 2011). Ook de Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid (GVV) (Gemeente Lelystad, 2007) is een belangrijk beleidsdocument (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De GVV wordt momenteel geactualiseerd. De geactualiseerde GVV wordt verwacht in 2013 door de gemeenteraad als structuurvisie te worden vastgesteld (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

De GVV is een document dat door de Provincie Flevoland als verplicht werd beschouwd voor alle gemeenten in de provincie. In haar provinciaal locatiebeleid benadrukt de provincie dat de realisatie van de vestigingslocaties primair bij de gemeenten en private partijen ligt, maar dat dit onder regie van de provincie intergemeentelijk afgestemd dient te worden. De GVV is het document waarin de gemeenten die afstemming moeten laten doorwerken (Gemeente Lelystad, 2013a). Hiermee verplichtte de provincie aan gemeenten het provinciaal locatiebeleid uit te werken in de lokale context, met aandacht voor regionale afstemming tussen de gemeenten (Gemeente Lelystad, 2007). Flevoland is de enige provincie in Nederland waar de GVV als instrument bestaat. Met de actualisering van de GVV in 2012 heeft de provincie de

verplichting tot het opstellen van dit document laten varen (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

7.2.1 - Doelstellingen

De doelstellingen van het ruimtelijk-economische beleid zijn vastgesteld in de genoemde nota's 'Naar een sterke economie' (2003), 'Strategisch acquisitiebeleid' (2011) en de 'Gemeentelijke visie vestigingsbeleid' (2007, actualisering 2013). Het kader voor de ontwikkeling van Lelystad - in bevolkingsgroei en arbeidsplaatsen - is echter in 1998 al vastgesteld in het 'Masterplan Versnelde Groei': er diende een hogere groei van de bevolking en het aantal arbeidsplaatsen te worden gerealiseerd dan op basis van de verwachte autonome ontwikkelingen volgens het CPB kan worden verwacht. (Gemeente Lelystad, 2003).

De primaire doelstelling van het ruimtelijk-economische beleid is het aantrekken van werkgelegenheid. De achterliggende gedachte is dat de lokale economie zo wordt gestimuleerd en dat het voor de relatief laagopgeleide bevolking de mogelijkheid biedt om dicht bij huis werk te vinden (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). Naast deze kwantitatieve doelstelling is in 'Naar een sterke economie' ook een kwalitatief kader gesteld, met name ten aanzien van een betere kwaliteit van de economie. Dat wordt in de nota vooral vertaald in een gedifferentieerd en kwalitatief aanbod van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Op basis van de reeds gevestigde bedrijven wordt per werklocatie (bedrijventerrein of kantoorlocaties) kernkwaliteit vastgesteld (Gemeente Lelystad, 2003).

De doelstellingen worden uitgewerkt in een aantal ambities (Gemeente Lelystad, 2003). Allereerst is het doel om kwantitatief meer banen te creëren, want *"te veel Lelystedelingen staan aan de kant en te veel Lelystedelingen zijn gedwongen buiten Lelystad te werken"* (Gemeente Lelystad, 2003, p. 22). Ten tweede is het doel meer banen voor hoogopgeleiden te creëren. Ten derde heeft de gemeente een gevarieerde groei voor ogen. De groei van de werkgelegenheid concentreerde zich lang vooral in de niet-commerciële dienstverlening. Een vierde ambitie is het profiteren van de marktkansen voor ruimte-extensieve functies in de industrie, handel en logistiek. Lelystad heeft de ruimte; dat blijkt uit het feit dat het aantal arbeidsplaatsen per hectare bedrijventerrein veel lager is dan in de rest van de Metropoolregio Amsterdam (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De vijfde en laatste ambitie is het versterken van het imago van Lelystad, zodat marktkansen ook daadwerkelijk beter kunnen worden benut (Gemeente Lelystad, 2003).

In verband met de doelstellingen en ambities heeft Lelystad in 2003 gekozen om in te zetten op een 'industriële-logistiek profiel'. De groei van de werkgelegenheid wordt vooral gezien in de sleutelsectoren 'industrie', 'bouw', 'handel' en 'vervoer en communicatie'. Het relatieve aandeel van de dienstverlenende sectoren zal daarbij afnemen. Voor elk van deze sleutelsectoren worden taakstellingen benoemd in het aantal arbeidsplaatsen dat in 2015 gehaald moeten zijn (Gemeente Lelystad, 2003). De keuze voor dit profiel hangt samen met de wens om naar bedrijven een helder beeld

van het vestigingsmilieu te scheppen en duidelijkheid te bieden over de mogelijkheden en kwaliteiten van de stad.

In 2011 heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden van ‘Naar een sterke economie’ en de inzet op het industrieel-logistiek profiel. De gemeente Lelystad heeft vastgesteld dat er - onder meer door een achterblijvende bevolkingsgroei - geen sprake is van het behalen van de taakstellingen voor 2015 voor een aantal van de sleutelsectoren. Daarom zijn de taakstellingen bijgesteld in het ‘Strategisch acquisitiebeleid’; men noemt het nu ‘industrieel-logistiek profiel 2.0’ (Gemeente Lelystad, 2011; Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). Waar het industrieel-logistiek profiel uit 2003 werd geënt op de ondervetegenwoordiging van verschillende sectoren (in vergelijking met ‘vergelijkbare steden in Nederland’), is het bijgestelde profiel gericht op sectoren die daadwerkelijk groei hebben laten zien en waarvan verdere groei te verwachten is (Gemeente Lelystad, 2011). In het licht van die verwachtingen moet dan ook de focus op de vervoersector gezien worden, ondanks dat blijkt dat deze sector krimpt en in belang afneemt (zie hoofdstuk 6). Daarom kijkt de gemeente naar wat ze te bieden heeft en wat ze wil. *“Banen en vestigingen in de dienstverlening worden verwacht te gaan dalen. Men moet dus iets anders. Lelystad heeft de ruimte en in het kader van de specialisatie binnen de MRA kan het nieuwe industrie-/bedrijventerrein Flevokust de rol van hét bedrijventerrein van de MRA op zich gaan nemen; namelijk dat hier het aantal hectare bedrijventerrein gerealiseerd kan worden waarvoor elders in de MRA geen ruimte is. Wat dit terrein gaat doen wordt uiteindelijk bepalend”* (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

Het behalen van de doelstelling van een groei van de werkgelegenheid moet op basis van bestudering van de relevante beleidsdocumenten en de interviews vooral gehaald worden uit het aantrekken van nieuwe bedrijven (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012; Gemeente Lelystad, 2003; 2007; 2011; 2013). De bestaande (grotere) bedrijven hebben bij de gemeente Lelystad wel eigen accountmanagers die de onderlinge contacten onderhouden. Zij faciliteren en informeren bestaande bedrijven bij hun wensen en plannen met hun bedrijf (Interview Geling - van Ballegooij, 2012). Het ruimtelijk-economische beleid is met name gericht op nieuwe bedrijven; bestaande bedrijven krijgen aandacht via de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

7.2.2 - Aandacht voor actuele ontwikkelingen en inhoud

De gemeente Lelystad plaatst haar ruimtelijk-economisch beleid in de context van actuele ontwikkelingen op het gebied van vier hoofdthema's: duurzaamheid, economie en arbeidsmarkt, kantoren en bedrijventerreinen (Gemeente Lelystad, 2013a). Duurzaamheid wordt in het ruimtelijk-economische beleid van de gemeente Lelystad ook gezien vanuit een ‘people-planet-profitbenadering’, waarin zowel de sociale, economische als ecologische belangen centraal staan. Duurzaamheid is voor de gemeente iets dat vanuit de bedrijven zelf moet komen. Initiatieven voor parkmanagement worden gezien als een manier vorm te geven aan duurzame ontwikkeling op bedrijfslocaties. Toch komen deze initiatieven in de Lelystadse praktijk nauwelijks van de grond (Gemeente Lelystad, 2013a). Duurzaamheidsinitiatieven blijken

geen locatiefactor van belang te zijn en dus beperkt de gemeente zich tot het faciliteren van de initiatieven.

Op het gebied van economie en arbeidsmarkt signaleert de gemeente Lelystad een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op het vestigingsklimaat van de stad. Ten eerste de economische crisis, die de onzekerheid voor zowel burgers, bedrijven en overheid vergroten. Dat betekent dat bedrijven op voorhand minder snel zullen overwegen te verplaatsen. Ten tweede is de internationalisering van de economie van belang. Daarom heeft de gemeente Lelystad zich aangesloten bij de Metropoolregio Amsterdam (MRA), zodat ze haar economische kansen kan vernieuwen (Gemeente Lelystad, 2013a). Het vestigingsklimaat kan door het internationale karakter en de ruimtelijke mogelijkheden in een regionale context versterkt en aantrekkelijker worden (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). Ten derde ziet de gemeente Lelystad de groei van zzp'ers als een belangrijke ontwikkeling voor de lokale economie. De start van deze ondernemers vindt meestal plaats in de eigen woonwijk en daarom wordt gekozen voor het voorwaardelijk toestaan van functiemenging in woonwijken. Startende zzp'ers die doorgroeien zijn voor de gemeente Lelystad belangrijk voor de groei van de werkgelegenheid, als hun onderneming later door kan groeien op bedrijfslocaties (Gemeente Lelystad, 2013a). Een vierde belangrijke ontwikkeling heeft vooral te maken met arbeidsmarkt. De MRA (en Lelystad) is één van de weinige gebieden in Nederland waar de komende decennia nog een groei van de beroepsbevolking wordt verwacht (Gemeente Lelystad, 2013a). De aanwezigheid van voldoende personeel is voor nieuwe vestigingen een potentieel belangrijke locatiefactor ten opzichte van krimpende gebieden. Het woningbouwbeleid is daarom een flankerend beleidsterrein dat indirect van belang is (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

Actuele ontwikkelingen die zeer belangrijk zijn voor het vestigingsklimaat in Lelystad zijn die op het gebied van bedrijventerreinen en de kantorenmarkt. Op bedrijventerreinen is de aandacht verschoven van kwantiteit van het aanbod naar kwaliteit van het aanbod. Gemeenten concurreren met elkaar op de bedrijventerreinenmarkt en aanbod is er voldoende. De kwaliteit van de terreinen komt centraler te staan en daarom is herstructureringsopgave een relevant thema geworden (Gemeente Lelystad, 2013a). Daarom is in 2009 ook het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 getekend, waarin Rijk, provincies en gemeenten afspraken hebben gemaakt over regionale afstemming van de programmering van het aanbod en de herstructureringsopgave (Convenant bedrijventerreinen, 2009).

Ook voor de kantorenmarkt geldt een verschuiving van kwantiteit naar kwaliteit: de kantorenmarkt is veranderd van een aanbodmarkt in een vraagmarkt. De krapte die bestond op de kantorenmarkt zorgde er voor dat nieuwe kantoren met weinig risico ontwikkeld konden worden; ze werden toch wel verkocht. De krappe markt is echter vervangen door een zeer ruime markt, gekenmerkt door een grote leegstand van kantoren. De kwaliteit van het gebouw is nu belangrijker (Gemeente Lelystad, 2013a).

De gemeente Lelystad heeft het aanbod van kantorenlocaties op regionaal en provinciaal niveau afgestemd en daarom maatregelen genomen: de stad heeft in 2011 ongeveer 100.000 m² bedrijfsvloeroppervlak aan kantoorplannen geschrapt (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012; Gemeente Lelystad, 2011). Het ruimtelijk-economische beleid richt zich dus niet op kantoorlocaties: *“In Lelystad is er ook sprake van leegstand maar dat is binnen de perken kunnen blijven. Aangezien wordt verwacht dat (zeker in Lelystad) de dienstverlening niet ‘een van de winnaars zal zijn’ in de toekomst, zal de focus van het beleid dus zeker niet op kantoren, maar op bedrijventerreinen liggen”* (Interview Gase, Moorman & Terbach).

Het ruimtelijk-economische beleid van de gemeente Lelystad richt zich dus voornamelijk op bedrijventerreinen en daarom worden een aantal inhoudelijke keuzes gemaakt. Tot ongeveer 2005 gold in Lelystad het adagium ‘iedereen die wil komen kan komen, en het maakt niet uit waar in de stad’. Dit had te maken met de fase van ontwikkeling van de stad. De stad in opbouw had werkgelegenheid nodig. Vanaf ongeveer 2007 kreeg een zekere mate van selectiviteit vorm. Daarbij heeft de GVV uit 2008 een belangrijke rol gespeeld. *“Sindsdien wordt er in Lelystad met z’n allen meer nagedacht over het beleid, om zo ‘something that makes sense’ te creëren”* (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

Door het aanhaken bij de Metropoolregio Amsterdam wordt het beleid meer in een regionale en Amsterdamse context geplaatst. Dat betekent minder concurreren met de regio op dezelfde sectoren en thema’s, maar meer specialiseren. In dat kader past ook de inzet op het industrieel-logistiek profiel (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). In de geactualiseerde GVV wordt een segmentering gemaakt in het aanbod van bedrijventerreinen. Deze segmentering is vooral gebaseerd op beperkingen in de milieucategorisering van de VNG. Op binnenstedelijke terreinen zijn minder zware bedrijven toegestaan en op industrieterreinen zwaardere bedrijven. Deze keuzes worden in bestemmingsplannen verder uitgewerkt (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De profilering van de verschillende bedrijventerreinen in de geactualiseerde GVV dient vooral als communicatiemiddel naar nieuwe bedrijven toe - om aan te geven wat de mogelijkheden in de gemeente zijn - en zal bij de acquisitie en de uitwerking van de bestemmingsplannen worden meegenomen (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

7.2.3 - Andere beleidsvelden in relatie tot vestigingsklimaat

Het mobiliteitsbeleid is een flankerend beleidsveld dat expliciet in gaat op het vestigingsklimaat (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De ‘Nota mobiliteit’ van Lelystad is opgesteld in het kader van de economische ontwikkeling van Flevoland en de Metropoolregio Amsterdam. Het hoofddoel van de nota is *“ruimte bieden aan ruimtelijke ontwikkeling en economische groei door een toekomstvast verkeers- en vervoersysteem”* (Gemeente Lelystad, 2009). Dat past bij de doelstelling van het ruimtelijk-economisch beleid ter bevordering van de economische groei en werkgelegenheid.

De locatiefactor bereikbaarheid is een centraal thema in de mobiliteitsvisie, en daarin wordt vooral de externe bereikbaarheid (van buiten de stad naar de stad) in het regionale netwerk besproken. Speerpunten zijn een optimale bereikbaarheid van zuidelijk Lelystad, vooral gerelateerd aan de luchthaven en de hoogwaardige bedrijventerreinen Larserpoort en Flevopoort, verbeteren van de verbindingen met Noord-Holland en Overijssel en het realiseren van een snelle treinverbinding met de Randstad en Noord- en Oost-Nederland (Gemeente Lelystad, 2009). Dit sluit aan bij de ambitie om de lokale economie te specialiseren in een regionale context, omdat Lelystad met een goede bereikbaarheid aantrekkelijk blijft voor bedrijven die passen binnen het industrieel-logistiek profiel: *“Lelystad moet haar positie als voorpost aan de noordrand van de Metropoolregio Amsterdam benutten door optimaal aangesloten te zijn op de nationale en regionale netwerken, zowel naar de Metropoolregio Amsterdam als de overige landsdelen”* (Gemeente Lelystad, 2009, p. 22).

Het woningbouwbeleid werd in de vorige paragraaf al genoemd als een beleidsveld dat van belang is voor het vestigingsklimaat. Een doelstelling van dit beleid - het zorgen voor een gevarieerder woningaanbod voor hoogopgeleiden - loopt synchroon aan de doelstelling om meer banen voor hoogopgeleiden te creëren (Rekenkamer Lelystad, 2011; Gemeente Lelystad, 2013; Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

7.2.4 - Bedrijfsexterne factoren en effectiviteit

Het ruimtelijk-economische beleid en flankerende beleidsvelden richten zich vooral op de bedrijfsexterne factoren die te maken hebben met de kwaliteit van een locatie, zoals ruimte, bereikbaarheid en uitbreidingsmogelijkheden. Toch is dit instrument vooral indirect van belang, omdat het kaderstellend is voor andere instrumenten: bestemmingsplannen en acquisitie. Ook geldt het beleid als een communicatiemiddel naar nieuwe bedrijven (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De kwaliteit van de vestigingsplaats wordt voor bedrijven steeds belangrijker en bedrijven hechten aan een helder profiel van het vestigingsmilieu (Gemeente Lelystad, 2013a).

7.2.5 - Analysemodel

Het eindoordeel voor het instrument ‘ruimtelijk-economisch beleid’ is ‘+/-’. De gemeente Lelystad heeft vanaf ongeveer 2005 een goed in de organisatie doorklonken aanpak van het beleid op touw gezet, dat in de organisatie goed is ingebed (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). In het ruimtelijk-economische beleid zet de gemeente Lelystad vooral de twee belangrijkste doelstellingen voor het aantrekken van nieuwe bedrijven stevig neer: meer en betere werkgelegenheid en versterken van het industrieel-logistiek profiel. Deze dimensie is het belangrijkste van het beleid; er wordt voortdurend op teruggekomen in de relevante beleidstukken en bovendien wordt het succes of falen afgemeten aan de doelstellingen. Ook de dimensie inhoud is belangrijk, omdat hier keuzes worden gemaakt die de kwaliteit van de bedrijfslocaties mede bepalen; een belangrijke factor voor bedrijven. Met name segmentatie en profilering in relatie tot regionale afstemming speelt een rol omdat de gemeente Lelystad zich daarmee kan onderscheiden van andere gemeenten.

Op locatiefactoren heeft het ruimtelijk-economische beleid nauwelijks invloed. Het is eerder kaderstellend en daarom wordt het belang van deze dimensie gewaardeerd met '-'. Voor de dimensie van andere beleidsvelden is nog wel enige invloed te verwachten, omdat dit met name direct verband houdt met de locatiefactor 'bereikbaarheid'. Het eindoordeel van het instrument 'ruimtelijk-economisch beleid' is uiteindelijk bepaald op '+/-'. Weliswaar stelt de gemeente Lelystad hiermee kaders, maar de inhoudelijke keuzes lijken hoogstens een communicatietool naar potentiële vestigers te zijn (7.2.4). Dat dit regionaal afgestemd is mooi, maar op basis van de interviews en de manier waarop de gemeente Lelystad acquireert lijkt het feit dat er aansluiting is gevonden bij het netwerk van de Metropoolregio Amsterdam van veel groter belang dan inhoudelijke afspraken. Het ruimtelijk-economische beleid is derhalve bij het stimuleren van de vestiging van bedrijven niet onbelangrijk, maar ook niet het belangrijkste instrument. Het gaat vooral om de doelstellingen van het stimuleren van vestiging van bedrijven.

Dimensie		Inzet (+/-)	Belangrijk / effectief (-/-/+/-/+)
Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> - Meer en betere werkgelegenheid - Industrieel-logistiek profiel 	+	+
Aandacht voor actuele ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> - Duurzaamheid - Economie en arbeidsmarkt: versterken vestigingsklimaat door aansluiting bij internationale regio MRA - Bedrijventerrein: herstructureringsopgave, leegstand - Kantorenmarkt: aanbodoverschot, leegstand 	+	+/-
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Regionale afstemming - Specialisatie - Segmentatie/ profilering terreinen - Industrieel-logistiek profiel - 'Naar een sterke economie' - 'Gemeentelijke visie vestigingsbeleid' - 'Strategisch acquisitiebeleid' 	+	+
Andere beleidsvelden in relatie tot vestigingsklimaat	<ul style="list-style-type: none"> - Mobiliteitsbeleid: externe bereikbaarheid op bovenlokale schaal 	+	+/-
Bedrijfsexterne factoren	<ul style="list-style-type: none"> - Vooral kwalitatieve factoren met betrekking tot de locatie, zoals ruimte. Invloed op factoren vooral indirect via andere instrumenten 	-	-
Eindoordeel belang / effectiviteit instrument:			+/-

Tabel 7.1: Ingevuld analysemodel 'ruimtelijk-economisch beleid'.

De waardering voor inzet per dimensie is + of -. Het gaat er om of de dimensie te herkennen is bij de gemeente Lelystad. In de tweede kolom is aangegeven op welke manier(en) elke dimensie te herkennen is. Het oordeel ten aanzien van 'belangrijk / effectief' (-/-/+/-/+) geeft aan in hoeverre de dimensie van belang en effectief is bij het stimuleren van de vestiging van bedrijven in de gemeente Lelystad. Het eindoordeel wordt bepaald door de som van oordelen over inzet en belang per dimensie.

7.3 - Grondbeleid

7.3.1 - Inzet

Gemeenten kunnen een actief of een passief grondbeleid voeren (hoofdstuk 4). De gemeente Lelystad voert in principe een actief grondbeleid, dat *“instrumenteel ondersteunend is aan het inhoudelijk ruimtelijk, economische en volkshuisvestingsbeleid”* (Gemeenteraad Lelystad, 2010). In hoofdstuk 4 is actief grondbeleid gedefinieerd als beleid waarin bewust gebruik wordt gemaakt van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke interventiemiddelen, ten einde bepaalde ruimtelijkeordeningsdoelen te behalen op basis van bewuste overwegingen. In de gemeente Lelystad moet actief grondbeleid ten aanzien van bedrijfslocaties vooral gezien worden als het inzetten van het privaatrechtelijke interventiemiddel ‘verkoop’ en ‘prijsvorming’. In paragraaf 7.3.2 en 7.3.3 blijkt waarom.

7.3.2 - Grondpositie en publiek- en privaatrecht

Hoewel de gemeente Lelystad door haar gunstige grondpositie op de grondmarkt voor bedrijventerreinen veel invloed kan uitoefenen, wordt er van de privaatrechtelijke mogelijkheden die in hoofdstuk 4 zijn besproken nauwelijks gebruik gemaakt. Weliswaar worden bij het sluiten van de grondovereenkomst praktische afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de grond, van afspraken die ingaan op bijvoorbeeld kwalitatieve aspecten van de bebouwing is zelden sprake. Dat is ook niet nodig omdat deze voorwaarden in de bestemmingsplannen voldoende geregeld zijn voor de gemeente (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De grondpositie van de gemeente Lelystad zorgt er ook voor dat onteigening en de inzet van de wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk nooit voor komt. Omdat de gemeente in het bezit is van alle grond⁵ die planologisch - dus via bestemmingsplan en/of structuurvisie - aangemerkt is als bedrijventerrein (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012), is het voor de gemeente ook niet nodig om deze instrumenten toe te passen op gebieden waar nieuw terrein moet worden ontwikkeld. Kortom, de gemeente Lelystad heeft veel mogelijkheden invloed uit te oefenen via de privaatrechtelijke weg, maar doet dat niet omdat de voorwaarden die ze wil stellen afdoende geregeld zijn door het bestemmingsplan.

7.3.3 - Grondprijs

De grondprijs is een deel van het grondbeleid dat in het algemeen een kleine rol speelt in de locatiekeuze van bedrijven (hoofdstuk 4: Louw, 2004, p. 112-113). Deze theoretische constatering gaat echter niet op voor Lelystad. In hoofdstuk 6 werd duidelijk dat prijs gemiddeld juist de belangrijkste pullfactor is geweest voor bedrijven in Lelystad. Ook de experts merken in hun contacten met bedrijven dat de factor grondprijs voor veel bedrijven de belangrijkste factor is bij vestiging (Interview Geling - van Ballegooij, 2012; Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

⁵ Met uitzondering van het OMALA-terrein nabij de luchthaven. Deze grond is in bezit van een ontwikkelingsmaatschappij waarvan de gemeente Lelystad medeaandeelhouder is. Deze grond wordt als bedrijventerrein ontwikkeld (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

	Minimaal	Maximaal	Gemiddeld
Almere	130,-	300,-	206,-
Dronten	56,-	139,-	76,-
Lelystad	58,-	98,-	75,-
Noordoostpolder	35,-	88,-	52,-
Urk	59,-	119,-	76,-
Zeewolde	83,-	153,-	122,-
Amsterdam	141,-	397,-	250,-
Alkmaar	170,-	258,-	214,-
Haarlemmermeer	101,-	227,-	136,-
Harderwijk	145,-	232,-	192,-
Kampen	88,-	109,-	99,-
Zwolle	73,-	190,-	123,-

Tabel 7.2: IBIS grondprijzen bedrijventerrein per m², 2009

Bron: Bouwkosten.nl

Dat komt omdat de grondprijs in Lelystad relatief laag is (tabel 7.2). Dat heeft te maken met de geschiedenis van de stad. Omdat de grond in Lelystad nog maar een paar keer van hand tot hand is gegaan (vaak zelfs alleen maar van het Rijk naar de gemeente) zijn er minder partijen die hebben moeten verdienen op hun grondverkoop (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De gemeente Lelystad hanteert marktconforme prijzen (Gemeenteraad Lelystad, 2010), die doordat de grond relatief weinig verhandeld is hoger ligt dan de kosten die de gemeente aan die grond heeft gehad. De gemeente kan die relatief lage marktconforme prijzen dus ook hanteren zonder verlies te lijden op de grond. In veel andere gemeenten is te zien dat de kostprijs voor de gemeente lager ligt dan de marktconforme prijs (Gemeente Arnhem, 2011), waardoor ze moeten toeleggen op de grondverkoop.

Overigens wordt de grondprijs bij de start van het vestigingstraject als gegeven gepresenteerd aan een potentiële vestiger. Als er prijsonderhandelingen plaatsvinden, dan is dat aan het einde van het traject. Bij de gemeente Lelystad wordt het succes van het beleid niet bepaald aan de hand van de grondopbrengsten. Daarom is er zeker wanneer er veel werkgelegenheid aan verbonden is, beweging mogelijk bij de grondprijsonderhandelingen (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

7.3.4 - Analysemodel

Grondprijs is een effectief instrument (Interview Geling - van Ballegooij, 2012). Dat blijkt ook uit het feit dat er bij grondprijsonderhandeling beweging mogelijk is wanneer er veel werkgelegenheid aan verbonden is. Grondprijs is het belangrijkste instrument voor de gemeente Lelystad (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012; Interview Geling - van Ballegooij, 2012), maar daarbij moet worden opgemerkt dat die prijs uit zichzelf al relatief laag is en dat de gemeente dus geen extra inspanning hoeft te doen om op prijs te concurreren. Omdat de experts aangeven dat grondprijs het

belangrijkste middel is en omdat in hoofdstuk 6 is gebleken dat prijs gemiddeld de belangrijkste pullfactor is, wordt dit instrument gewaardeerd met ‘++’.

Uit de enquête bleek dat huisvestingskosten (grondprijs) de belangrijkste reden was voor bedrijven om zich in Lelystad te vestigen. Dat is opmerkelijk omdat de grondprijs maar een klein deel uitmaakt van de totale investering bij een verhuizing (hoofdstuk 3; BCI, 1998). Toch zullen bedrijven bij het onderhandelen over de grondprijs het onderste uit de kan willen halen, omdat ze toch zo min mogelijk willen betalen. De onderhandelingspositie van bedrijven is ook goed wanneer de grondprijzen van vergelijkbare en in dezelfde omgeving liggende gemeente een vergelijkbare grondprijs hebben, omdat dan de onderlinge concurrentie groter is.

Kritische noot bij het (succes van) het grondbeleid van de gemeente Lelystad is dat het belang en effectiviteit van dit instrument in de gemeente Lelystad niet is ontleend aan de manier waarop de gemeente haar grond(prijs)beleid voert, maar aan het feit dat de marktprijzen van de grond op haar bedrijventerreinen relatief laag ligt. Dat is vooral interessant voor bedrijven die grondprijs belangrijk vinden en daarom kan het ook dat uit de enquête is gekomen dat dit de belangrijkste reden was voor bedrijven om zich in Lelystad te vestigen. Er is immers alleen onderzoek gedaan onder bedrijven die een vestigingskeuze voor Lelystad hebben gemaakt. Op basis van de interviews en de enquête is te stellen dat grondbeleid een zeer belangrijk en effectief instrument is. De vraag is alleen of dat komt door de gemeente Lelystad of door het feit dat de marktprijzen in Lelystad relatief laag zijn. Aan de andere kant bieden zowel de lage kostprijs als de lage marktprijs de gemeente de mogelijkheid om actief grondbeleid te voeren.

Dimensie		Inzet (+/-)	Belangrijk / effectief (-/-/+/ +/++)
Inzet	- Ja, maar vooral ten aanzien van grondprijs	+	++
Grondpositie	- Gemeente (m.u.v. één terrein in het bezit van alle grond voor nog te ontwikkelen bedrijventerreinen)	+	++
Grondprijs	- In principe marktconforme prijzen - Relatief laag in de gemeente Lelystad	+	++
Publiek-/privaatrecht	- Publiekrechtelijk: geen inzet - Privaatrechtelijk: slechts praktische afspraken, voorwaarden voldoende geregeld via bestemmingsplan	-	n.v.t.
Eindoordeel belang / effectiviteit instrument:			++

Tabel 7.3: Ingevuld analysemodel ‘grondbeleid’.

*De waardering voor inzet per dimensie is + of -. Het gaat er om of de dimensie te herkennen is bij de gemeente Lelystad. In de tweede kolom is aangegeven op welke manier(en) elke dimensie te herkennen is. Het oordeel ten aanzien van ‘belangrijk / effectief’ (-/-/+/
+/++) geeft aan in hoeverre de dimensie van belang en effectief is bij het stimuleren van de vestiging van bedrijven in de gemeente Lelystad. Het eindoordeel wordt bepaald door de som van oordelen over inzet en belang per dimensie.*

7.4 - Bestemmingsplan

7.4.1 - Detailniveau

Het bestemmingsplan is een ruimtelijkeordeningsinstrument dat door een gemeente op een bepaald detailniveau kan worden ingezet. In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat een gemeente kan kiezen voor een flexibel en globaal plan, waarin de beperkingen minimaal zijn en er dus veel mogelijk is op het gebied van vestiging van bedrijven. Daarentegen is ook een strikter bestemmingsbeleid mogelijk, waarbij een gemeente met verschillende soorten voorschriften voorwaarden stelt aan de bedrijven op een bepaalde locatie: bestemmingsvoorschriften, bebouwingsvoorschriften en gebruiksvoorschriften (hoofdstuk 4).

De nieuwe Wro schrijft voor dat gemeenten op 1 juli 2013 moeten beschikken over actuele bestemmingsplannen (maximaal tien jaar oud); zo niet, mag de gemeente geen leges meer heffen bij ontwikkelingen in het betreffende plangebied (Interview Van der Meer, 2013; Gemeente Lelystad, 2013b). In het kader van de actualiseringslag die nodig was, heeft de gemeente Lelystad veel bestemmingsplannen vernieuwd. Daarbij zijn de voorschriften ten aanzien van de diverse voorschriften veranderd of gaan ze veranderen (Gemeente Lelystad, 2013b).

De gemeente Lelystad heeft de keuze gemaakt om globaler en flexibeler te gaan bestemmen, zodat de bestaande situatie niet vast ligt en er mogelijkheden zijn om in de toekomst bij te bouwen of om gronden en gebouwen op een andere manier te gaan gebruiken: in de plannen wordt reeds rekening gehouden met mogelijke groei en uitbreiding (Interview Van der Meer, 2013; Luchtenveld & Van der Meer, 2012). De gedachte is dat door globaal te bestemmen voor bouwactiviteiten die volgens de gemeente mogelijk zouden moeten zijn geen extra procedure hoeven te doorlopen om van het bestemmingsplan af te wijken (Gemeente Lelystad, 2013b). Door flexibel te bestemmen kunnen bouwactiviteiten die voorheen een relatief zware procedure moesten doorlopen, nu met een kortere procedure mogelijk gemaakt worden (Gemeente Lelystad, 2013b). Zo kunnen zowel de gemeente als een bedrijf met bouw- of uitbreidingsplannen kosten en tijd besparen. Zodoende is het globaler en flexibeler vooral iets voor imagobuilding: het draagt er aan bij dat bedrijven een beeld krijgen van een gemeente waar niet te veel onnodige beren op de weg liggen (Interview Van der Meer, 2013).

7.4.2 - Inhoud

Bestemmings- en gebruiksvoorschriften

De gemeente heeft een systematiek ontwikkeld voor globaler en flexibeler bestemmen die toegepast wordt op alle nieuwe bestemmingsplannen. Het uitgangspunt voor alle bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen is dat het zo globaal en flexibel mogelijk moet zijn, maar dat er in ieder geval iets gezegd moet worden over vier voorschriften: milieucategorisering, parkeren, bouwhoogte en afstand tot de weg (Interview Van der Meer, 2013).

Hoewel bij de acquisitie en het ruimtelijk-economische beleid de gedachte dat 'iedereen welkom is, en overal in Lelystad mag vestigen' verdwenen is, is dit in bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen nog wel zichtbaar. Het belangrijkste onderdeel in die bestemmingsvoorschriften is de milieucategorisering (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). De VNG heeft een indeling in milieucategorieën gemaakt op de Standaardbedrijfsindeling. Aan bedrijven wordt op basis van hun activiteiten een milieucategorie toegekend, waarbij 1 de laagste milieucategorie is. Categorie 5 is de hoogste groep voor de zwaarste industrie met de grootste milieuoverlast (VNG, 2009). In lijn met de 'iedereen is overal welkom'-gedachte waren op bedrijventerreinen, in elk deelgebied alle milieucategorieën mogelijk. Daardoor is een confetti aan verschillende zware en lage milieucategorieën ontstaan (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). Dat zou kunnen betekenen dat ruimte voor zwaardere industrie wordt ingenomen door milieulichte bedrijven, zodat het aanbod voor milieuzware bedrijven beperkt wordt (Interview Van der Meer, 2013).

In principe zou de gemeente via het privaatrechtelijke spoor eisen kunnen stellen aan het type bedrijf, maar wanneer het gaat om vestiging in een bestaand pand is dat geen optie. Binnen de gemeente voert men de discussie of de categorisering op bepaalde bedrijventerreinen gemaximaliseerd of geminimaliseerd kunnen worden (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). Weliswaar beperkt dat de mogelijkheden van bedrijven om zich op bepaalde terreinen te vestigen, maar het scheidt wel duidelijkheid: *"Er geldt 'wie kiest, wordt gekozen'; de gedachte dat op het moment dat de gemeente duidelijke keuzes maakt, bedrijven weten waar ze aan toe zijn en eerder de keuze op de gemeente laten vallen"* (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012)

Bebouwingsvoorschriften

Op de meeste bedrijventerreinen golden beperkende regels voor maximale oppervlakte van bedrijfsgebouwen, bebouwingspercentages van het perceel en afstanden ten opzichte van het naastgelegen perceel. In nieuwe plannen worden geen bouwgrenzen meer aangegeven, geen bebouwingspercentages meer genoemd en geen afstanden ten opzichte van het naastgelegen perceel bepaald. De enige strikte vereiste is om op eigen terrein voldoende ruimte voor parkeren te reserveren. Daarnaast wordt er per terrein een maximale bouwhoogte gesteld, maar die is in de praktijk zo hoog dat er genoeg ruimte is voor bedrijven om de hoogte in te bouwen (Interview Van der Meer, 2013; Luchtenveld & Van der Meer, 2012; Gemeente Lelystad, 2013c).

7.4.3 - Analysemodel

Het bestemmingsplan wordt in het analysemodel gewaardeerd met het oordeel '+/-'. Weliswaar is het bestemmingsplan een belangrijk faciliterend instrument - het maakt immers bepaalde ontwikkelingen van bedrijfslocaties mogelijk - als sturend instrument is het in de gemeente Lelystad niet van groot belang. Door het kiezen voor een zo globaal en flexibel mogelijk bestemmingsplan geeft de gemeente Lelystad alle mogelijkheden die ze heeft om via dit instrument bepaalde ontwikkelingen te sturen

uit handen. In het kader van wat onderzocht wordt is het instrument dus nauwelijks van belang, want het draagt niet bij aan het stimuleren van bedrijven in de gemeente Lelystad.

Men zou kunnen stellen dat het wel bijdraagt aan een positief imago van de gemeente: Lelystad als een gemeente die mee wil denken en werken met bedrijven. En dat het op basis van het versterken van dat imago bijdraagt aan de vestiging van bedrijven. In dat geval is het opmerkelijk dat uit de enquête is gebleken dat overheidsbeleid niet in de top van belangrijkste pullfactoren staat. Daarnaast suggereert een relatief succesvolle gronduitgifte in het verleden (zie 7.6) dat in de tijd van strengere en meer gedetailleerde bestemmingsplannen, het bestemmingsplan geen negatief effect had op de vestiging van bedrijven. Het lijkt er op dat er met het globaler en flexibeler bestemmen een probleem wordt opgelost dat niet bestaat, maar dat tegelijkertijd een sturingsmogelijkheid uit handen wordt gegeven. Daardoor zou het er zelfs toe kunnen leiden dat het vestigingsklimaat negatief wordt beïnvloed. De kwaliteit van terreinen kan achteruit gaan omdat er geen harde kwaliteitseisen voor bedrijven zijn. Ook het feit dat bedrijven minder zekerheid hebben over wat wel en niet kan, kan ze doen besluiten zich niet in Lelystad te vestigen.

Ondanks het feit dat het bestemmingsplan geen belangrijk instrument is voor het stimuleren van bedrijvigheid wordt het niet negatief beoordeeld in het analysemodel omdat het wel een belangrijke faciliterende waarde heeft.

Dimensie		Inzet (+/-)	Belangrijk / effectief (-/-/+/-/+)
Detailniveau	Globaal en flexibel	+	+/-
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Milieucategorisering - In de toekomst minimalisering en maximalisering van de categorisering op bepaalde bedrijventerrein: duidelijkheid - Bebouwingsvoorschriften grotendeels verlaten - BEELDKWALITEIT wordt beeldregie 	+	+/-
Bedrijfsexterne factoren	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimte - Bereikbaarheid 	+	+/-
Eindoordeel belang / effectiviteit instrument:			+/-

Tabel 7.4: Ingevuld analysemodel 'bestemmingsplan'.

De waardering voor inzet per dimensie is + of -. Het gaat er om of de dimensie te herkennen is bij de gemeente Lelystad. In de tweede kolom is aangegeven op welke manier(en) elke dimensie te herkennen is. Het oordeel ten aanzien van 'belangrijk / effectief' (-/-/+/-/+) geeft aan in hoeverre de dimensie van belang en effectief is bij het stimuleren van de vestiging van bedrijven in de gemeente Lelystad. Het eindoordeel wordt bepaald door de som van oordelen over inzet en belang per dimensie.

7.5 - Citymarketing

In hoofdstuk 4 werden ten aanzien van citymarketing drie te onderzoeken dimensies onderscheiden. Ten eerste de vorm. Is er sprake van formeel of informeel citymarketingbeleid en hoe is dat georganiseerd? Ten tweede de doelgroepen; is er sprake van koude of warme citymarketing. Ten derde de doelstellingen, die samenhangen met de locatiefactoren.

7.5.1 - Vorm

In 2009 is de citymarketing in Lelystad ondergebracht in een publiek-private samenwerkingsorganisatie: City Marketing Lelystad (City Marketing Lelystad, 2013). Founding partners van deze organisatie zijn de gemeente Lelystad, woningbouwcorporatie Centrada, Batavia Stad Management / Stable International, Overlegorgaan Bouwnijverheid Lelystad, Bedrijfskring Lelystad, Staatsbosbeheer Flevoland, Toerisme Flevoland en Stichting Lelystad Promotie (Gemeenteraad Lelystad, 2009). De organisatie werkt onder een Raad van Toezicht met Lelystadse professionals van diverse achtergronden (City Marketing Lelystad, 2013). Ook de gemeente Lelystad heeft zitting in de Raad van Toezicht (Gemeenteraad Lelystad, 2009). City Marketing Lelystad zorgt voor de ‘verrijking van het beeld over de stad en zo de aantrekkingskracht van Lelystad te vergroten’ en is verantwoordelijk voor de strategie, regie, inhoud en uitvoering van alle citymarketingactiviteiten voor Lelystad. De communicatie vanuit gemeentelijke instanties en ten aanzien van stads- en gebiedsontwikkeling behoort niet tot de verantwoordelijkheden van de organisatie (City Marketing Lelystad, 2013).

7.5.2 - Doelgroep en doelstelling

De aanpak van City Marketing Lelystad kenmerkt zich als warme citymarketing (City Marketing Lelystad, 2013). Ze richt zich daarmee allereerst op de huidige bewoners en bedrijven in Lelystad. In 2010 en 2011 zijn nieuwe partners aangesloten bij de samenwerking die in 2009 werd opgezet, zoals de Rabobank en de Kamer van Koophandel (City Marketing Lelystad, 2012). Vanuit de warme benadering van City Marketing Lelystad is de samenwerking met de afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling (EVO) van de gemeente Lelystad in 2012 geïntensiveerd, om Lelystad als interessante vestigingsplaats weg te zetten. Vanuit de warme benadering, omdat nadrukkelijk nagestreefd wordt het netwerk van Lelystadse ondernemingen in te zetten (Citymarketing Lelystad, 2012).

Tot op heden was er bij de acquisitie nog weinig gebruik gemaakt van de bestaande bedrijven (Interview Geling - van Ballegooij, 2012), maar door de intensivering van de samenwerking wordt hier steeds meer uitvoering aangegeven. De doelgroep van de citymarketing wordt dus uitgebreid. De afdeling EVO vraagt City Marketing Lelystad promotionele bijdragen te leveren bij de acquisitie van bedrijven (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

De doelstellingen van City Marketing Lelystad zijn vastgelegd in het Strategisch Marketing Plan in 2008. Zij sluiten aan bij de doelstellingen van de gemeente Lelystad in het ruimtelijk-economisch beleid. Ten aanzien van de werkgelegenheid streeft de gemeente naar de groei van het aantal fulltime arbeidsplaatsen naar 32.000 (City Marketing Lelystad, 2012). In het Jaarplan 2013 stelt City Marketing Lelystad haar doelstellingen voor 2013. Voor de werkgelegenheid gelden de volgende doelstellingen:

1. Het versterken van de kernwaarden van Lelystad bij de doelgroepen (huidige en toekomstige bewoners, bezoekers en bedrijven).
2. Realiseren van een PR/mediawaarde voor Lelystad van ten minste drie miljoen euro.
3. Het vergroten van samenwerking met stadspartners teneinde de loyaliteit van de huidige inwoners en ondernemers te verhogen.

(City Marketing Lelystad, 2012, pp. 8-9)

7.5.3 - Bedrijfsexterne factoren

De doelstellingen en de wijze van organisatie van citymarketing in Lelystad (doordat de communicatie van gemeentelijke instanties en werkzaamheden op het gebied van stads- en gebiedsontwikkeling los staan van de organisatie City Marketing Lelystad) hebben als gevolg dat citymarketing als instrument wordt gebruikt ter beïnvloeding van de locatiefactor 'imago van de gemeente/stad'. Het is ook niet voor niets dat in zowel het Jaarplan 2013 en een eerder raadsbesluit promotie voortdurend terugkeert als de enige taak van City Marketing Lelystad: *"de activiteiten [dragen] bij aan het versterken van de positieve associaties met Lelystad en daarmee aan een versterking van het positieve imago van de stad"* (City Marketing Lelystad, 2012, p. 22). Dat is ook belangrijk, want bedrijven merken dat dit imago vaak negatief is en hebben daar soms ook last van: *"Ze krijgen dan te horen 'Lelystad: armoedig, goedkoop'. Sommigen trekken zich daar overigens weinig van aan"* (Interview Geling - van Ballegooij, 2012).

7.5.4 - Analysemodel

Ten aanzien van het instrument citymarketing wordt de inzet gewaardeerd met '-'. Citymarketing wordt in Lelystad actief ingezet om bij te dragen aan de vestiging van bedrijven, maar uit zowel de documenten en de interviews blijkt dat de inzet en activiteiten van de organisatie (City Marketing Lelystad) nog zeker niet optimaal is (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012; Interview Geling - van Ballegooij, 2012; City Marketing Lelystad, 2012; Gemeenteraad Lelystad, 2009).

Dit oordeel is tot stand gekomen op basis van een beoordeling van de vier dimensies. De dimensies 'vorm' en 'doelstelling' worden neutraal beoordeeld. Het idee dat een publiek-private samenwerking bijdraagt aan een beter effect van het citymarketingbeleid is op basis van de theorie te rechtvaardigen (hoofdstuk 4). De participanten in de organisatie bestaat voor meer dan de helft uit publieke organisaties (onder andere Toerisme Flevoland, Staatsbosbeheer, Gemeente Lelystad en een woningbouwcorporatie). De private partijen zijn - met uitzondering van Batavia Stad - belangenorganisaties van bedrijven. Van directe participatie van individuele ondernemingen is geen sprake en dus wordt het netwerk van bestaande bedrijven nauwelijks aangeboord voor imago verbeterende activiteiten. 'Vorm' wordt daarom

neutraal beoordeeld. Dat geldt ook voor ‘doelstelling’, die vooral indirect te relateren is aan het stimuleren van de vestiging van bedrijven door het koppelen van de doelstellingen aan het ruimtelijk-economische beleid.

‘Doelgroep’ en ‘bedrijfsexterne factoren’ worden negatief beoordeeld voor belang en effectiviteit. In principe is de doelgroep van het citymarketingbeleid bestaande bedrijven: de warme benadering. Uit de interviews en documenten blijkt dat er in de praktijk nog weinig mee wordt gedaan. Bovendien blijkt dat Lelystad het vooral moet hebben van de vestiging van nieuwe bedrijven (zie 7.6). De vraag is dan of het citymarketingbeleid zich niet op die groep moet richten. Daaraan gerelateerd is ook de beoordeling van het belang ten aanzien van bedrijfsexterne factoren. Het warme citymarketingbeleid draagt niet bij aan de bevordering van het imago van de gemeente onder nieuwe bedrijven.

Dimensie		Inzet (+/-)	Belangrijk / effectief (-/-/+ /+ /++)
Vorm	Publiek-private samenwerkingsorganisatie: City Marketing Lelystad, met Raad van Toezicht waarin de gemeente Lelystad zetelt	+	+/-
Doelgroep	- In principe ‘warme citymarketing’benadering - Echter samenwerking met afdeling EVO bij de acquisitie van nieuwe bedrijven	+	-
Doelstelling	Verbeteren van het imago van Lelystad en de binding van bedrijven met de stad, zodat zij kunnen bijdragen aan de realisatie van de ruimtelijk-economische doelstelling van het vergroten van de werkgelegenheid	+	+/-
Bedrijfsexterne factoren	Imago gemeente	+	-
Eindoordeel belang / effectiviteit instrument:			-

Tabel 7.5: Inge vuld analysemodel ‘citymarketing’.

De waardering voor inzet per dimensie is + of -. Het gaat er om of de dimensie te herkennen is bij de gemeente Lelystad. In de tweede kolom is aangegeven op welke manier(en) elke dimensie te herkennen is. Het oordeel ten aanzien van ‘belangrijk / effectief’ (-/-/+ /+ /++) geeft aan in hoeverre de dimensie van belang en effectief is bij het stimuleren van de vestiging van bedrijven in de gemeente Lelystad. Het eindoordeel wordt bepaald door de som van oordelen over inzet en belang per dimensie.

7.6 - Governance

7.6.1 - Governance in Lelystad

Onder meer Harvey en Stoker hebben betoogd dat lokale overheden een andere manier van sturing hebben aangenomen ten einde de lokale economische ontwikkeling te bevorderen (zie hoofdstuk 4). De kern is dat sturende mechanisme niet slechts rusten op het gezag en de sancties van de overheid (Stoker, 1998, p. 17). Dat betekent een ondernemende rol van de overheid, waarbij de grenzen tussen publiek en privaat vervagen. Publiek-private samenwerking, het gebruik van netwerken en wederzijdse afhankelijkheid zijn belangrijke kenmerken. Men signaleert vaak lokale business elites van private en publieke partijen die vanuit een gemeenschappelijk doel proberen bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de stad.

Tegen deze achtergrond wordt op deze plek van het onderzoek gekeken naar de manier waarop de gemeente Lelystad in plaats van een rol als facilitator een actieve rol op zich neemt in het aantrekken van bedrijven, zonder dat dit noodzakelijk gerelateerd is aan traditionele overheidstaken. In Lelystad uit deze rol zich in de context van lokale economische ontwikkeling vooral in de acquisitie van bedrijven.

Bij het aantrekken van nieuwe bedrijven en werkgelegenheid, begeeft de gemeente Lelystad zich actief in de markt voor bedrijfslocaties. Daarvoor is een acquisiteur in dienst bij de gemeente. De acquisitie is proactief. Voorheen richtte de acquisitie zich ook op bedrijven die een verplaatsing nog niet in overweging hadden. Bij hen moest de verplaatsingsbehoefte nog aangewakkerd worden. Deze inspanningen leverden niets op, dus is uiteindelijk besloten volledig aandacht te schenken aan bedrijven die reeds besloten hebben te verplaatsen (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

De laatste paar jaar vind de bedrijvendynamiek in Lelystad voor het grootste deel plaats op de markt van bestaande panden. Er wordt minder nieuw gebouwd en dat komt door de bedrijven. Zij moeten meer op hun financiën letten. Desalniettemin wordt er ook grond voor bedrijven verkocht en daarin is de gemeente Lelystad relatief succesvol. In 2011 is er door de gemeente 8 hectare grond verkocht, vooral aan nieuwe bedrijven (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). Exacte cijfers zijn niet voorhanden.

In vergelijking met andere gemeenten in de Metropoolregio Amsterdam is 8 hectare een zeer goede prestatie. In sommige gemeenten werd zelfs niets verkocht en in de meeste andere gemeenten weinig. In de periode 1990-1999 werd 105 hectare uitgegeven, in 2000-2009 bijna 80 hectare. Ook in de laatste drie crisisjaren (2008 t/m 2010) is de uitgifte enigszins op peil gebleven: 17,2 hectare. Ter vergelijking, in 2010 verkocht Lelystad met 7 hectare na Amsterdam (11 hectare) de meeste grond in de gehele Metropoolregio (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012). Dat is enorm veel als men bedenkt dat Amsterdam tien keer zo veel inwoners heeft, bijna 13 keer zoveel vestigingen en ongeveer zes keer zoveel uitgegeven hectare bedrijventerrein (CBS, 2012).

De acquisitie richt zich dus op twee sporen: verkoop van bedrijfsgrond en de markt van bestaande panden. In dat laatste spoor gaat de gemeente niet de boer op met specifieke bedrijfspanden, maar worden wel contacten gelegd tussen geïnteresseerde partijen en verkopende partijen. Bij de verkoop van grond door de gemeente gaat de gemeente wel actief de markt op. Bij de acquisitie werken namens de gemeente mensen met een verleden in het bedrijfsleven. Zij maken gebruik van hun eigen netwerk, dat ze in hun tijd bij de gemeente uitgebouwd hebben. Het netwerken gebeurt door het bezoeken van diverse activiteiten, zoals congressen, beurzen (Provada vastgoedbeurs is daar een belangrijk voorbeeld van), seminars en netwerk-bijeenkomsten. Op die bijeenkomsten wordt steeds vaker opgetrokken met de (partners in) de Metropoolregio Amsterdam. Zowel organisatorisch-ambtelijk als politiek-bestuurlijk is daarbij goed aangehaakt. Een andere samenwerkingspartner is de Port of Amsterdam Area (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

Het netwerken verloopt vrijwel altijd met intermediairs. De meeste bedrijven schakelen intermediairs, zoals makelaars, beleggers, projectontwikkelaars, aannemers of consultants in om een geschikte locatie te vinden. Goede contacten met dit soort tussenpersonen is dus zeer belangrijk, omdat het contact met de onderneming vaak pas komt wanneer de onderhandelingen beginnen. De intermediairs vormen aparte netwerken in thematische stromen die overeenkomen met de topsectoren van het Rijk (zie hoofdstuk 1). De logistieke sector loopt echter door alle stromen heen (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012).

Reeds gevestigde bedrijven

De gemeente Lelystad schenkt dus veel aandacht aan het aantrekken van nieuwe bedrijven. In hoofdstuk 3 is beschreven dat 75% van de verplaatsingen binnen een gemeente plaatsvindt en dat een belangrijk deel van de groei van de werkgelegenheid wordt verzorgd door de groei van reeds in de gemeente gevestigde bedrijven. In hoofdstuk 4 is beschreven dat publiek-private samenwerkingen in steden een belangrijke motor vormen voor de lokale economische ontwikkelingen. Een lokale business elite ziet een gemeenschappelijk belang in die lokale ontwikkeling en werkt met elkaar samen om de lokale economie te stimuleren.

In Lelystad wordt het belang van de reeds gevestigde bedrijven onderkend, getuige het feit dat de grootste 25 ondernemingen in de stad een eigen accountmanager hebben die de contacten tussen gemeente en bedrijf onderhouden. Toch blijkt in Lelystad dat de gemeente de bedrijven meer nodig heeft dan andersom (Interview Geling - van Ballegooij, 2012). Van echte wederzijdse afhankelijkheid is niet echt sprake.

Er zijn verschillende platforms voor bedrijven in Lelystad om elkaar te ontmoeten. Ontmoetingsplaatsen voor de gevestigde bedrijven zijn netwerkbijeenkomsten als Open Coffee, kantoorformules als Seats2Meet waar werknemers van verschillende bedrijven kunnen werken en de Bedrijfskring Lelystad (BKL). De gemeente Lelystad mengt zich ook in deze bijeenkomsten om de contacten te onderhouden. Bedrijven en gemeente

treden daar vooral in contact over zaken waar de ondernemers op hun bedrijfslocatie of in de directe omgeving daarvan tegenaan lopen. Op het bedrijventerrein Noordersluis bijvoorbeeld spelen in de contacten tussen bedrijven en gemeente onderwerpen als internetinfrastructuur op het terrein, bereikbaarheid, de angst om beperkt te worden door de gemeente, veiligheid en leegstand. Met name de grotere bedrijven hebben niet zoveel op met de lokale economische ontwikkeling. Kleine bedrijven zijn daarin veel actiever. Ondernemers in de kleinere bedrijven zijn vaak geworteld in de samenleving, komen zelf uit Lelystad, en komen om die reden met initiatieven (Interview Geling - van Ballegooij, 2012).

In Lelystad bestaat wel een soort 'business elite', maar dit is vooral een groep oude garde. Het is een informeel - en dus moeilijk te identificeren - netwerk van onder andere oud-bestuurders en ondernemers die al zeer lang in Lelystad wonen en werken. Het zijn mensen die zich inzetten voor de stad, met name de oude pioniers en mensen die in Lelystad zijn opgegroeid die zich roeren in initiatieven om de stad te verbeteren. Er is weinig aanwas van jonge mensen in dit netwerk. Van collectief geformuleerde doelen is echter geen sprake; het is vooral een sociaal netwerk (Interview Geling - van Ballegooij, 2012).

Van het netwerk van bedrijven en ondernemers wordt door de gemeente Lelystad weliswaar gebruik gemaakt, maar naar het oordeel van de experts nog te weinig (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012; Interview Geling - van Ballegooij, 2012). Er zijn plannen om ondernemers op te laten treden als ambassadeurs van de gemeente tijdens activiteiten die zij bezoeken en daarvoor uitingen van de gemeente Lelystad beschikbaar te stellen (Interview Geling - van Ballegooij, 2012).

7.6.2 - Analysemodel

Governance is geen instrument. Men kan het dus niet als zodanig 'inzetten'. Maar omdat succesvolle governancestrategieën wel bij kunnen dragen aan de lokale economische ontwikkeling wordt dit hier toch besproken. Er is onderscheid te maken in de strijd om nieuwe bedrijven en de relaties met reeds gevestigde bedrijven. Met name op het gebied van nieuwe bedrijven heeft de gemeente Lelystad een netwerk opgebouwd en heeft daar relatief veel succes mee geboekt.

Op het gebied van de inzet van de reeds gevestigde bedrijven en het bestaan van een lokale business elite met gemeenschappelijke belangen is vergeleken met de acquisitie nog wel wat te winnen. Op dit moment draagt dit niet bij aan de stimulering van de vestiging van bedrijven in Lelystad. Het contact met de bestaande bedrijven lijkt zich momenteel te beperken tot contact over praktische problemen die individuele bedrijven ondervinden in hun directe omgeving.

Hoewel de beoordeling van de governancestrategie voor bestaande bedrijven als onbelangrijk wordt gewaardeerd in het model, is het eindoordeel van 'governance' positief. Het belang en de effectiviteit van de actieve en ondernemende strategie van de gemeente Lelystad bij de acquisitie van nieuwe bedrijven heeft een belangrijk

aandeel in het aantrekken van bedrijven. Verschillende gemeenten die bedrijfslocaties aanbieden lijken veel op elkaar en dus moet de gemeente zich met behulp van de netwerkstrategie onderscheiden om bij de laatste selectie van mogelijke vestigingslocaties te komen. Daarin slaagt de gemeente Lelystad goed. Toch wordt 'huisvestingskosten' gezien als meest doorslaggevende reden zich in Lelystad te vestigen en daarom is de waardering van 'grondbeleid' nog positiever dan die van 'governance'.

Dimensie		Inzet (+/-)	Belangrijk / effectief (--/-/+ /+/>++)
Acquisitie	<ul style="list-style-type: none"> - Entrepreneurial houding van de gemeente in de acquisitie - Netwerken, met name met intermediairs - Samenwerking met en gebruik netwerk van Metropoolregio Amsterdam 		+
Bestaande bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte lokale business elite; vooral sociaal netwerk - Beperkte betrokkenheid bedrijvigheid bij lokale economische ontwikkeling - Geen gemeenschappelijke doelen 		-
Eindoordeel belang / effectiviteit instrument:			+

Tabel 7.6: Inge vuld analysemodel 'governance'.

De waardering voor inzet per dimensie is + of -. Het gaat er om of de dimensie te herkennen is bij de gemeente Lelystad. In de tweede kolom is aangegeven op welke manier(en) elke dimensie te herkennen is. Het oordeel ten aanzien van 'belangrijk / effectief' (--/-/+ /+/>++) geeft aan in hoeverre de dimensie van belang en effectief is bij het stimuleren van de vestiging van bedrijven in de gemeente Lelystad. Het eindoordeel wordt bepaald door de som van oordelen over inzet en belang per dimensie.

7.7 - Conclusie

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van de manier waarop in de gemeente Lelystad gebruikt wordt gemaakt van verschillende instrumenten om de vestiging van bedrijven in de gemeente te stimuleren. Op basis daarvan kan de vijfde onderzoeksvraag beantwoord worden.

Onderzoeksvraag 5: Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in om de vestiging van bedrijven te stimuleren en in hoeverre draagt dat bij aan de economische ontwikkeling van de stad?

In tabel 7.7 zijn de eindoordelen van alle instrumenten samengevat en geordend naar belang. Grondbeleid en governancesturing zijn de twee instrumenten die van belang zijn bij de stimulering van de vestiging van bedrijven. Het ruimtelijk-economische beleid en het bestemmingsplan zijn niet onbelangrijk, maar ook niet belangrijk; ze zijn vooral faciliterend. Citymarketing is onbelangrijk.

Instrument	Belang
Grondbeleid	++
Governancesturing	+
Ruimtelijk-economisch beleid	+/-
Bestemmingsplan	+/-
Citymarketing	-

Tabel 7.7: Overzicht beoordeling instrumentarium

Het belangrijkste instrument voor de gemeente Lelystad is het grondbeleid (en dan met name de grondprijs). De gemeente Lelystad heeft op de markt voor bedrijventerreinen, waar een belangrijk deel van de nieuwe bedrijven zich op vestigt, een gunstige grondpositie. Op één terrein na, bezit de gemeente alle grond. Daardoor heeft de gemeente het stimuleren van de vestiging van bedrijven grotendeels zelf in de hand. Ze is in staat zelf de markt op te gaan om grond te verkopen en zelf de uiteindelijke verkoopprijs van de grond te bepalen. Ook heeft de gemeente de keuze aan welke partijen ze wel of niet bepaalde stukken grond wil verkopen.

Daar maakt de gemeente Lelystad echter weinig gebruik van. Vooral de grondprijs is voor de gemeente een manier om bedrijven aan te trekken. De marktwaarde van grond voor bedrijfslocatie ligt relatief laag ten opzichte van omliggende gemeenten. Ook uit hoofdstuk 6 bleek al dat dit een belangrijke factor is. De gemeente heeft nauwelijks directe invloed op alle marktomstandigheden die de marktwaarde bepalen en dus is het de vraag of de grondprijs een instrument is om vestiging te stimuleren. Het is wellicht meer een situatie waarvan de gemeente met behulp van een passende governancestrategie gebruik van weet te maken. Door het actief netwerken en acquireren slaagt de gemeente Lelystad er de afgelopen jaren in elk jaar relatief veel grond te verkopen.

Het ruimtelijk-economische beleid en het bestemmingsplan zijn op het eerste oog ook zeer belangrijk. In het ruimtelijk-economische beleid legt de gemeente Lelystad haar doelstellingen vast, namelijk het vergroten van de werkgelegenheid en het versterken van de lokale economie. Er is echter geen sprake van een directe beïnvloeding van het vestigingsklimaat. De keuzes die de gemeente in het beleid maakt werken - zeker sinds het vaststellen van de Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid - vooral door bij de acquisitie en in bestemmingsplannen. De enige directe invloed die het beleid nog enigszins zou kunnen hebben is als communicatiemiddel naar potentiële nieuwe bedrijven, zodat die weten wat de gemeente Lelystad te bieden heeft.

Het bestemmingsplan heeft vooral een faciliterende functie. Het plan maakt (bouw)ontwikkelingen mogelijk, maar zorgt niet direct voor een beïnvloeding van belangrijke locatiefactoren in de gemeente. Door het globaal en flexibel bestemmen zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente verminderd. Waar voorheen bebouwings-, bestemmings- en gebruiksvoorschriften werden opgesteld om een bepaalde kwaliteit op een bedrijventerrein te waarborgen, zijn die eisen nu losgelaten. Daarmee loopt de gemeente Lelystad zelfs het gevaar dat het bestemmingsplan een

negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van vestigingslocaties, omdat bijna alles mogelijk is. Dit geldt met name voor bestaande bedrijfslocaties, omdat daar niet meer via de gronduitgifte en grondovereenkomst afspraken gemaakt kunnen worden over kwaliteitsaspecten. Een lagere kwaliteit van locaties kan uiteindelijk leiden tot een negatieve beïnvloeding van de vestiging van nieuwe bedrijven.

Citymarketing is als instrument in de gemeente Lelystad onbelangrijk. Hoewel de organisatie City Marketing Lelystad als één van haar doelstellingen heeft bij te dragen aan de groei van de werkgelegenheid, lijkt die bijdrage tot op heden nog niet aantoonbaar veel effect te hebben. Uit interviews met experts blijkt dat als het gaat om bedrijvigheid, er in de praktijk nog weinig gebruik wordt gemaakt van citymarketing. Daarnaast richt het citymarketingbeleid zich vooral op bestaande bedrijven. Hoewel onderzoeken over citymarketing laten zien dat dit 'warme beleid' belangrijk is (hoofdstuk 4), ligt de focus bij de acquisitie en in het ruimtelijk-economische beleid vooral bij het aantrekken van nieuwe bedrijven. Dit gebeurt relatief succesvol. Bovendien is het effect van het pas recent ingezette citymarketingbeleid nog niet meetbaar en zal dus pas over enkele jaren blijken of citymarketing naast het grondbeleid en governancesturing een toegevoegde waarde heeft bij het stimuleren van de vestiging van bedrijven.

8 - Conclusie: wie kiest wordt gekozen

In dit onderzoek staat de gemeente Lelystad centraal. Het gaat om de redenen waarom bedrijven zich in de gemeente vestigen en wat de gemeente doet om dat te stimuleren. Doel van dit onderzoek is immers *“te inventariseren welke instrumenten de gemeente Lelystad inzet om de vestiging van bedrijven in haar gemeente te stimuleren en in hoeverre dat overeenkomt met het belang van bepaalde locatiefactoren in Lelystad”* (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 6 en 7 heeft die inventarisatie plaatsgevonden. Op deze plaats wordt een eindoordeel gevormd over de effectiviteit van het beleid, als resultaat van het antwoord op de probleemstelling van dit onderzoek:

Probleemstelling: Welke vestigingsplaatsfactoren zijn het belangrijkste bij de vestiging van bedrijven in Lelystad en op welke manier is die kennis door de gemeente Lelystad te gebruiken in haar beleid om vestiging van bedrijven te stimuleren?

Economisch geografische theorieën vormen de context waarbinnen de locatiekeuze van bedrijven tot stand komt. Op basis van de resultaten kan worden gesteld dat locatiefactoren die de basis vormen van de (neo)klassieke theorieën nauwelijks nog van invloed zijn. Factoren die te maken hebben met nabijheid - bijvoorbeeld van toeleveranciers, personeel of grondstoffen - zijn voor bedrijven in Lelystad geen reden geweest om zich in de gemeente te vestigen.

Een mix van behaviourale, institutionele en evolutionaire inzichten lijken meer bij te dragen aan de verklaring van een locatiekeuze voor Lelystad, bijvoorbeeld de gebonden rationaliteit (behaviouraal en evolutionair), face-to-face contacten (institutioneel) en bedrijfsexterne factoren (institutioneel). Het netwerken met intermediairs die locaties zoeken voor bedrijven die willen verhuizen zorgt er voor dat de gebonden rationaliteit van die intermediairs verruimd wordt; de gemeente Lelystad is zichtbaar aanwezig in het netwerk en dat draagt er toe bij dat bedrijven en hun intermediairs hun kennis over de gemeente vergroten. De stad kan worden meegenomen in hun overwegingen. Het face-to-face contact, zoals dat in institutionele theorieën genoemd wordt, speelt daarin een belangrijke rol.

De belangrijkste vestigingsplaatsfactoren zijn huisvestingskosten, ruimte en bereikbaarheid. De gemeente Lelystad sluit daar met de inzet van instrumenten bij aan; grondbeleid is veruit het belangrijkste instrument voor de gemeente. Door de relatief lage grondprijs, vestigen bedrijven zich in Lelystad. Ten aanzien van ruimte en bereikbaarheid zet de gemeente Lelystad instrumenten in (ruimtelijk-economisch beleid, bestemmingsplan) die het mogelijk maken dat bedrijven deze vestigingsplaatseisen in Lelystad kunnen terugvinden.

Eén van die instrumenten is het bestemmingsplan. In het licht van het feit dat voor bedrijven in Lelystad ruimte (uitbreidingsmogelijkheden) en bereikbaarheid (over de weg en parkeren) heel belangrijk zijn, is de keuze voor globaal en flexibel bestemmen

te begrijpen. Het biedt bedrijven namelijk de mogelijkheid die wensen te vervullen. Er is echter een gevaar. Met behulp van de enquête is onder Lelystadse bedrijven onderzocht wat voor hen de belangrijkste pullfactoren waren. Daaruit kwam de kwaliteit van het bedrijventerrein niet direct naar voren als belangrijke pullfactor. Olden (2010a), Van Oort et al (2007), Pen (2002) en minder recent Lukkes (1988), stellen dat verminderde kwaliteit en representativiteit van een locatie wel sterke pushfactoren kunnen zijn voor bedrijven. De praktijk in Almere heeft uitgewezen dat globaal en flexibel bestemmen kan leiden tot een vermindering van kwaliteit (Interview Van der Meer, 2013): minder regels betekent namelijk ook minder sturing. Uit de theorie blijkt namelijk dat juist de voorschriften de gemeente via het bestemmingsplan handvatten geeft in te grijpen in factoren in de commerciële omgeving, de gebouwde omgeving en de institutionele omgeving (Louw et al, 2004; hoofdstuk 4). In theorie kan het bestemmingsplan dus een stimulerend effect hebben, maar in de Lelystadse praktijk is het bestemmingsplan een neutraal instrument (niet heel belangrijk, maar ook niet onbelangrijk) bij de stimulering van de vestiging van bedrijven. Mogelijk kan het zelfs een negatief effect hebben, als door het globaal en flexibel bestemmen de kwaliteit van bedrijventerreinen achteruit gaat. Dat kan leiden tot het vertrek van bedrijven.

Een ander instrument is citymarketing. Citymarketing is volgens Harvey (1989), Braun et al (2010), Hospers (2009; 2011) een belangrijk instrument om bedrijven naar de stad te trekken. De theorie veronderstelt dat citymarketing zich moet richten op het onderscheidende karakter van de stad (Braun et al, 2010; Hospers, 2011). Zowel in theorie als in empirie blijkt imago geen belangrijke pullfactor te zijn (hoofdstuk 3, hoofdstuk 4). Ook in de gemeente Lelystad is imago geen belangrijke pullfactor (hoofdstuk 6) en dus geen onderdeel van het onderscheidende karakter. Lelystad onderscheidt zich op het gebied van relatief lage huisvestingskosten en dus zou men op basis van de theorie verwachten dat citymarketing daarop gericht is. Citymarketing speelt echter geen rol in Lelystad bij het aantrekken van nieuwe bedrijven. Volgens Braun et al (2010) kan 'warme citymarketing' er uiteindelijk toe leiden dat bestaande bedrijven het merk van de stad gaan uitdragen en zo gaan bijdragen aan het aantrekken van nieuwe bedrijven. Uit de interviews blijkt dat in Lelystad in de praktijk warme citymarketing nog te weinig van de grond komt. Bovendien is er geen aantoonbaar effect van citymarketing op de succesvolle gronduitgifte van de gemeente (hoofdstuk 7). Harvey's (1989), Braun et al (2010) en Hospers' (2011) veronderstelling over citymarketing blijkt dus niet op te gaan voor Lelystad.

Theoretisch (zie o.a. Olden, 2010a; EIM, 2002; Pen, 2002; Pellenburg, 2005) zou verondersteld mogen worden dat gemeenten zich richten op de bedrijfsexterne pullfactoren en dat er derhalve een relatie bestaat tussen het instrumentarium en de belangrijkste pullfactoren. Het lijkt er echter op dat deze relatie er niet zo veel toe doet. Het succes van de gemeente Lelystad bij het aantrekken van nieuwe bedrijven wordt - zo blijkt uit hoofdstuk 6 en 7 - vooral bepaald door de actieve acquisitie en de relatief lage grondprijzen. Het slim in de markt zetten van haar grondaanbod - met de lage grondprijs als sterke punt - is en moet vooral het doel blijven van de gemeente

Lelystad. De governancestrategie - die misschien niet direct door de gemeente wordt geformuleerd maar in de praktijk wel tot uitvoering komt - is de succesfactor. Daarmee wordt de stelling van Harvey (1989) bevestigd dat een 'entrepreneurial' benadering in de globaliserende economie meer bijdraagt aan lokale economische ontwikkeling dan een 'managerial' benadering. En inderdaad, de faciliterende instrumenten die passen bij die laatste benadering, zoals het bestemmingsplan en het ruimtelijk-economische beleid, zijn voor het stimuleren van de vestiging van bedrijven in Lelystad niet zo belangrijk (hoofdstuk 7).

Kortom, het antwoord op de probleemstelling is dat de kennis over de belangrijkste vestigingsplaatsfactoren van belang is voor het faciliteren van vestiging, maar dat het stimuleren van die vestiging vooral gestoeld is op een succesvolle governancestrategie.

In de Metropoolregio Amsterdam is regionaal afgestemd dat een groot deel van het aanbod in de regio van nieuwe bedrijventerreinen voor industriebedrijven en andere bedrijven die een relatief grote ruimtebehoefte hebben, gerealiseerd wordt in de gemeente Lelystad. Deze samenwerking sluit aan bij Dear & Dahman (2008) en Le Galès (2011), die stellen dat de hedendaagse urban governance niet alleen ontluikt in publiek-private samenwerkingen, maar ook in samenwerking tussen verschillende overheden op verschillende schaalniveaus, en tussen meerdere overheden van een zelfde schaalniveau.

Dat ontluiken in publiek-private samenwerkingen is een belangrijk onderdeel van de (urban) governance literatuur (zie bijvoorbeeld Stoker, 1998; Jordan et al, 2005; Pierre, 2011). Stoker definieerde governance als volgt: *"governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government"* (Stoker, 1998, p. 17). De focus op sturingsmechanismen die niet gebaseerd zijn op de autoriteit van de overheid, komt in de Lelystadse praktijk vooral naar voren in het grond(prijs)beleid: dit instrument ontleent de gemeente niet aan het feit dat ze "overheid" is, maar aan het feit dat ze grond bezit. Uit de interviews bleek dat (lokale) private actoren in de stimulering van de lokale economische ontwikkeling van Lelystad geen actieve rol spelen. Urban governance gaat in Lelystad dus niet over het vervagen van grenzen tussen de publieke en private sector. Maar over alleen de publieke sector die private instrumenten inzet om de lokale economische ontwikkeling te stimuleren.

De gemeente Lelystad heeft de keuze gemaakt voor inzetten op het industrieel-logistiek profiel. Van de focussectoren daarin - handel, vervoer & opslag en industrie - zijn de sectoren vervoer & opslag en industrie & energie in Lelystad ten opzichte van Nederland ondervertegenwoordigd met betrekking tot de werkgelegenheid. Ook absoluut is het aantal banen in de sectoren industrie & energie en vervoer & opslag niet hoog. Maar het aandeel van de drie focussectoren uit het industrieel-logistiek profiel is zowel absoluut als relatief toegenomen in de afgelopen vier jaar. Die groei is in alle

drie de gevallen groter dan in de rest van Nederland. Dat stemt hoopvol. Want in hoofdstuk zes is gebleken dat voor bedrijven uit de handel & logistiek en industrie, ‘huisvestingskosten’ de meest doorslaggevende factor is in Lelystad. De relatief lage grondprijs in Lelystad is zo een belangrijk instrument voor het aantrekken van bedrijven binnen het industrieel-logistiek profiel. De gemeente Lelystad maakt zo een keuze, die gebaseerd is op haar sterke punten. De overtuigingskracht naar industrieel-logistieke bedrijven wordt versterkt. En dus kan een uitspraak van één van de geïnterviewden uit dit onderzoek waarheid worden: *“Wie kiest wordt gekozen”*.

Slotbeschouwing

Het vestigingsbeleid van Nederlandse gemeenten is erop gericht de lokale economische ontwikkeling en de groei van de lokale werkgelegenheid te stimuleren (zie o.a. Olden, 2010a; Gemeente Lelystad, 2013a; Gemeente Utrecht, 2006; Gemeente Rotterdam, 2006). Op nationaal niveau kiest het Rijk voor het inzetten op topsectoren, om de internationale concurrentiepositie te versterken. Deze topsectoren zijn met name geconcentreerd in een aantal stedelijke regio’s (zie hoofdstuk 1). Maar wat betekent dit nationale beleid voor regio’s en steden die net buiten de genoemde stedelijke regio’s vallen? Zijn zij overgeleverd aan een toekomst zonder aandacht voor hun stedelijke problematiek en economische dynamiek?

Het antwoord voor met Lelystad te vergelijken steden (aan de rand of net buiten een stedelijke regio, met een grotere stad als motor) is wellicht te vinden in de manier waarop de gemeente Lelystad werkt aan het aantrekken van nieuwe bedrijven. De negen topsectoren (zie tabel 1.1) zijn in Lelystad niet oververtegenwoordigd en voor de stad ook niet het belangrijkste. Toch is de gemeente succesvol in het aantrekken van nieuwe bedrijven. De belangrijkste reden daarvoor is de relatief lage grondprijs, maar dit onderzoek laat zien dat ook de governancestrategie een belangrijke rol speelt. Doordat de gemeente Lelystad is aangesloten bij de Metropoolregio Amsterdam, heeft ze een podium waar op regionaal niveau afspraken gemaakt kunnen worden. In MRA-verband is bijvoorbeeld afgesproken dat Lelystad relatief meer ruimte gaat bieden op haar bedrijventerreinen voor bedrijven met een grotere ruimtebehoefte (die in Lelystad dus meer ruimte voor minder geld kunnen krijgen), terwijl andere gemeenten in de regio zich weer op andere sectoren kunnen richten. Binnen de Metropoolregio zorgt afstemming er dus voor dat gemeenten elkaar aanvullen en de regio versterken, in plaats van dat gemeenten elkaar beconcurreren.

De focus in het vestigingsbeleid moet dus niet liggen op de meer traditionele instrumenten, zoals de ruimtelijk-economische beleidsdocumenten zelf en bestemmingsplannen, maar in de afstemming van het beleid op regionaal niveau. Natuurlijk blijven de traditionele instrumenten belangrijk, omdat zij ontwikkelingen in een gemeente (planologisch) mogelijk maken en zorgen voor afstemming binnen het gemeentelijk beleid. Citymarketing in Lelystad heeft geen aantoonbaar effect op het succes van het aantrekken van bedrijven, maar het deel uit maken van het netwerk van de Metropoolregio Amsterdam des te meer. Regiomarketing zou daarom wellicht een zinvoller instrument zijn, zowel voor de motor van een regio als voor de meer perifeer

gelegen steden. Op die manier kan een meer diverse en kwalitatief hoogwaardiger vestigingsaanbod gepresenteerd worden: het geheel is meer dan de som der delen.

In de jaren 2000 wordt de Nederlandse ruimtelijke ordening gekenmerkt door ontwikkelingsplanologie. Het eerste was als tegenhanger van toelatingsplanologie niet bedoeld als het toelaten (en verbieden) van ontwikkelingen, maar als het actief initiëren van ontwikkelingen door overheid en betrokkenen (VROM et al, 2006). In het verlengde daarvan wordt ook wel gesproken van gebiedsontwikkeling, waar er niet zozeer sprake is van een ruimtelijke opgave maar een maatschappelijke opgave. In dit onderzoek komt naar voren dat de governancestrategie belangrijk is bij het aantrekken van bedrijven en dat die strategie in het licht van de gemeente Lelystad vooral moet worden gezien als samenwerking tussen verschillende overheden op verschillende schaalniveaus, en tussen meerdere overheden van een zelfde schaalniveau (zie ook Le Galès, 2011).

Ten aanzien van het ruimtelijk-economische beleid is daarom wellicht beter te pleiten voor afstemmingsplanologie, in plaats van voor ontwikkelingsplanologie. Dat laatste gaat namelijk vooral op het mogelijk maken van ontwikkelingen in een min of meer ruimtelijk begrensd gebied. Bij afstemmingsplanologie zou het daar ook om gaan, maar dan in directe relatie tot ontwikkelingen in een ander gebied. Op die manier benut iedereen zijn lokale sterke punten, zodat Nederland op internationale schaal over een divers en kwalitatief vestigingsklimaat beschikt. Degenen die keuzes maken en regionaal afstemmen, trekken zo wellicht eerder nieuwe bedrijven aan: wie kiest wordt gekozen.

Literatuur

Amin, A. (1998), An institutionalist perspective on regional economic development. Paper presented at the Economic Geography Research Group Seminar 'Institutions and Governance', July 3 1998. Department of Geography UCL, London

Amin, A. (2001), Moving on: institutionalism in economic geography. In: Environment and Planning A (vol. 33), pp. 1237-1241

Andela, G. & K. Bosma (1987), Lelystad - A new town. In: Journal of Housing and the built environment, (vol. 2, nr. 2), pp. 121-142

Asbeek Brusse, W., H. van Dalen & B. Wissink (2002), Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek. WRR-rapport. Den Haag: Sdu Uitgevers

Atzema, O., J. Lambooy, T. van Rietbergen & E. Wever (2002), Ruimtelijke economische dynamiek; kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling. Bussum: Coutinho, tweede druk

Baarda, D. & M. de Goede (2006), Basisboek Methoden en Technieken. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff

Bakker, G. (1987), Het stedelijk investeringsklimaat in een tijd van economische neergang, bekeken vanuit de optiek van de gemeentelijke overheid. In: Bakker, G., J. de Klein, T. Liebe & P. Terpstra (1987), Stedelijk investeringsklimaat. Groningen: Geografisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Bassett, K. (1996), Partnerships, business elites and urban politics: new forms of governance in an English city? In: Urban Studies (vol. 33, nr. 3), pp. 539-555

Blume, L. (2006), Local economic policies as determinants of the local business climate: empirical results from a cross-section analysis among East German municipalities. In: Regional Studies (vol. 40, nr. 4), pp. 321-333

Boeije, H. (2005), Analyseren in kwalitatief onderzoek. Den Haag: Boom Onderwijs

Bok, M. de & F. van Oort (2011), Agglomeration economies, accessibility, and the spatial choice behavior of relocating firms. In: The Journal of Transport and Land Use (vol. 4, nr. 1), pp. 5-24

Boschma, R. & K. Frenken (2006), Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. In: Journal of Economic Geography (vol. 6, nr. 3), pp. 273-302

Bouwkosten.nl (2013), Grondprijzen bedrijventerreinen Flevoland 2009. Geciteerd van het internet (14 januari 2013):

http://www.bouwkosten.nl/Registraties/Grondprijzen/Grondprijzen_bedrijventerreinen,_per_plaats,_Flevoland,_2009/kostengegevens-Indexen,_Prognoses_en_Registraties/974341.htm

Braun, E., J. Eshuis, E.-H. Klijn & P. Blijs (2010), Nationale citymarketing monitor 2010: resultaten deel 1. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Brouwer, P. (1997), Van stad naar stedelijkheid; planning en planconceptie van Lelystad en Almere 1959-197. Rotterdam: NAI Uitgevers

Brouwer, A., I. Mariotti & J. van Ommeren (2004), The firm relocation decision: an empirical investigation. In: the Annals of Regional Science (vol. 38), pp. 335-347

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

Buck Consultants International (BCI) (1998), Locatievoorkeur en ruimtegebruik van verhuisde bedrijven. Den Haag: BCI

Buitelaar, E. (2010), Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (vol. 101, nr. 3), pp. 349-356

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2012), CBS Statline.

City Marketing Lelystad (2012), Jaarplan 2013. Lelystad: City Marketing Lelystad

City Marketing Lelystad (2013), City Marketing Lelystad - Organisatie. Geciteerd van het internet (2 januari 2013):

http://www.lelystad.nl/nl/onzestad/city_marketing_lelystad_/citymarketinglelystad-Organisatie.html

Cox, K. & A. Mair (1988), Locality and community in the politics of local economic development. In: Annals of the Association of American Geographers (vol. 78, nr. 2), pp. 307-325

Dear, M. & N. Dahmann (2008), Urban politics and the Los Angeles school of urbanism. In: Urban Affairs Review (vol. 44, nr.), pp. 266-279

Derksen, A. & F. van Dongen (2010), Locatiebeslissingen: piekt Nederland? Een studie naar strategische locatiebeslissingen in Nederland tussen 2000-2008. Utrecht: Universiteit Utrecht, masterthesis

Dinteren, J. van (1984), De vestigingsplaats van kantoren en effecten van gemeentelijk beleid. Nijmegen: Geografisch Instituut Katholieke Universiteit Nijmegen

Dinteren, J. van & R. Reitsema (1986), *Kantoorondernemers en vestigingsplaatskeuze*. Nijmegen: Geografisch Instituut Katholieke Universiteit Nijmegen

Dijk, J. van & P. Pellenburg (2000), *Firm relocation decisions in the Netherlands: an ordered logit approach*. In: *Papers in Regional Science* (vol. 79), pp. 191-219

EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid (EIM) (2002), *Een warmer vestigingsklimaat voor het MKB; een verkenning naar de positie van het MKB in het vestigingsbeleid van Nederlandse gemeenten*. Zoetermeer: EIM

Gemeente Arnhem (2011), *Nota grondprijzen 2011*. Arnhem: gemeente Arnhem

Gemeente Den Haag (2011), *De kracht van kwaliteit; economische visie Den Haag*. Den Haag: Gemeente Den Haag

Gemeente Lelystad (2003), *Naar een sterke economie in Lelystad; visie op werken*. Lelystad: Gemeente Lelystad, Economische Zaken

Gemeente Lelystad (2007), *Gemeentelijke visie vestigingsbeleid*. Lelystad: Gemeente Lelystad

Gemeente Lelystad (2009), *Nota mobiliteit Lelystad; mobiliteitsvisie*. Lelystad: Gemeente Lelystad

Gemeente Lelystad (2011), *Strategisch Acquisitiebeleid*. Lelystad: Gemeente Lelystad

Gemeente Lelystad (2012), *Feiten en cijfers*. Geciteerd van het internet (14 december 2012): http://www.lelystad.nl/nl/onderzoek/Feiten_en_Cijfers_over_Lelystad-Feiten_en_Cijfers.html

Gemeente Lelystad (2013a), *Ontwerp structuurvisie vestigingsbeleid*. Lelystad: Gemeente Lelystad; in voorbereiding.

Gemeente Lelystad (2013b), *Globaal bestemmen, zo werkt het*. Geciteerd van het internet (3 januari 2013): http://www.lelystad.nl/nl/Bestemmingsplannen/Globaal_bestemmen_zo_werkt_het.html

Gemeente Lelystad (2013c), *Globaal bestemmen - veranderingen woongebieden en bedrijventerreinen*. Geciteerd van het internet (3 januari 2013): http://www.lelystad.nl/nl/Documenten/WonenLeven/Globaal_bestemmen_-_veranderingen_woongebieden_en_bedrijventerreinen.pdf

- Gemeenteraad Lelystad (2009), Voorgesteld raadsbesluit: Meerjarenprogramma Stichting Lelystad Partners / werkplan 2009 City marketing Lelystad. Nr. B08-09799, 12 maart 2009
- Gemeenteraad Lelystad (2010), Raadsbesluit kadernota grondbeleid. 16 februari 2010, Nr. B09-10793-4
- Gemeente Rotterdam (2006), Rotterdam, Gateway to Europe; De koers naar 2030. Rotterdam: dS+V/OBR, gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht (2006), De juiste koers: Utrechtse bedrijventerreinen 2006-2020. Utrecht: Gemeente Utrecht, DSO, afdeling Economische Zaken
- Glaeser, E., S. Rosenthal, W. Strange (2009), Urban economics and entrepreneurship. Essay.
- Griffin, E. (1973), Testing the Von Thünen theory in Uruguay. In: Geographical Review (vol. 63, nr. 4), pp. 500-516
- Gordijn, H., G. Renes & M. Traa (2007), Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties.
- Grotewold, A. (1959), Von Thünen in retrospect. In: Economic Geography (vol. 35, nr. 4), pp. 346-355
- Hall, T. & P. Hubbard (1996), The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? In: Progress in Human Geography (vol. 20, nr. 2), pp. 153-174
- Harvey, D. (1989), From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. In: Geografiska Annaler (vol. 71B, nr. 1), pp. 3-17
- Hayes-Bohanan, J. (2012), Deforestation in Rondônia, Brazil: Frontier urbanization and landscape change. Geciteerd van het internet (7 mei 2012): <http://webhost.bridgew.edu/jhayesboh/dissert/chapter02/CHAPTERII.HTML>
- Hart, P. (1980), Problems and Potentialities of the Behavioural Approach to Agricultural Location. In: Geografiska Annaler, serie B (vol. 62 nr. 2), pp. 99-107
- Hoogstra, G. (2005), Atlas van de bedrijvendynamiek en werkgelegenheidsgroei in de regio Groningen-Drenthe 1998-2002. In: Pellenbarg, P., P. van Steen & L. van Wissen (2005), Ruimtelijke aspecten van de bedrijvendynamiek in Nederland. Assen: Koninklijke Van Gorcum, pp.157-174
- Hospers, G.-J. (2009), Een kleine geografie van geluk. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, inaugurele rede

- Hospers, G.-J. (2011), Place marketing in shrinking Europe: some geographical notes. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (vol. 102, nr. 3), pp. 369-375
- Jessop, B. (1998), The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. In: International social science journal (vol. 50, nr. 155), pp. 29-45
- Jordan, A., R. Wurzel & A. Zito (2005), The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government? In: Political Studies (vol. 53, nr. 3), pp. 477-496
- Le Galès, P. (2011), Urban governance in Europe: what is governed? In: Bridge, G. & S. Watson (eds) (2011), The New Blackwell Companion to the City. Oxford: Wiley-Blackwell, pp. 747-758
- Louw, E. (1996), Kantoorgebouw en vestigingsplaats; een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisaties. Delft: Delft University Press
- Louw, E. (2000), The production of business sites in the Netherlands. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (vol. 91, nr. 1), pp. 85-91
- Louw, E. & Y. Bontekoning (2007), Planning of industrial land in the Netherlands: its rationales and consequences. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (vol. 98, nr. 1), pp. 121-129
- Louw, E., B. Needham, H. Olden & C. Pen (2004), Planning van bedrijventerreinen. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Luchtenveld, R. & A. van der Meer (2012), Lelystad geeft lucht; actuele globale en flexibele bestemmingsplannen. In: RO Magazine (vol. 30, nr. 1), pp. 30-33
- Lukkes, P. (1988), De beste plek. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Groningen
- MacLeod, G. (2011), Urban politics reconsidered: growth machine to post-democratic city? In: Urban Studies (vol. 48, nr. 12), pp. 2629-2660
- Manjón-Antolín, M.C. & J.-M. Arauzo-Carod (2011), Locations and relocations: determinants, modelling, and interrelations. In: The Annals of Regional Science (vol. 47, nr. 1), pp. 131-146
- Massey, D. (1973), Towards a critique of industrial location theory. In: Antipode (vol. 5, nr. 3), pp. 33-39

McCann, P. (2002), *Industrial Location Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Meester, W. (1988), *Structuuranalyse van het imago van Noord-Nederland*. Groningen: Geografisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen

Meester, W. (1999), *Subjectieve waardering van vestigingsplaatsen door ondernemers*. Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Ministerie van Economische Zaken (Ministerie van EZ) (2004), *Pieken in de delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*. Den Haag: Ministerie van EZ, directie Ruimtelijk Economisch Beleid

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Ministerie van EL&I) (2011), *Naar de top. Het bedrijvenbeleid in actie(s)*. Den Haag: Ministerie van EL&I

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Ministerie van I&M) (2011), *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte; Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van I&M

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken (VROM e.a.) (2006), *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM, Ministerie van EZ, Interprovinciaal Overleg & Vereniging Nederlandse Gemeenten (VROM, EZ, IPO & VNG) (2009), *Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*. Den Haag: Ministerie van VROM

Molotch, H. (1976), *The city as a growth machine: toward a political economy of place*. In: *American Journal of Sociology* (vol. 82, nr. 2), pp. 309-332

Needham, B. (1997), *Land policy in the Netherlands*. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* (vol. 88, nr. 3), pp. 291-296

Needham, B. & E. Louw (2006), *Institutional economics and policies for changing land markets: the case of industrial estates in the Netherlands*. In: *Journal of Property Research* (vol. 23, nr. 1), pp. 75-90

Nicolai, J. (2012), *Lelystad; structuurplannen en werkelijkheid in 2005*. Amsterdam: F&N Eigen Beheer

Olden, H. (2010a), *Uit voorraad leverbaar; de overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen*. Utrecht: proefschrift Universiteit Utrecht

- Olden, H. (2010b), Planning van bedrijventerreinen is niet gericht op de vraag van bedrijven. In: TPE Digitaal (vol. 4, nr. 2), pp. 39-55
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knobens, P. Pellenbarg & J. Weltevreden (2007), Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Overwater, P. (2002), Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Painter, J. (1997), Regulation, regime and practice in urban politics. In: Lauria (eds) (1997), Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy. Thousand Oaks: Sage, pp. 122-144
- Pater, B. de & H. van der Wusten (1996), Het geografische huis: de opbouw van een wetenschap. Bussum: Coutinho
- Pellenbarg, P. (1995), Bedrijfsverhuizingen als teken van ruimtelijke dynamiek in het bedrijfsleven. In: Velden, W. van der & E. Wever (1995), Nederland is meer dan de Randstand; de economische emancipatie van overig Nederland. Assen: Van Gorcum, pp. 49-65
- Pellenbarg, P. (2005), Bedrijfsverplaatsingen. In: Pellenbarg, P., P. van Steen & L. van Wissen (2005), Ruimtelijke aspecten van de bedrijvendynamiek in Nederland. Assen: Koninklijke Van Gorcum, pp. 101-125
- Pellenbarg, P., P. van Steen & L. van Wissen (2005), Ruimtelijke aspecten van de bedrijvendynamiek in Nederland. Assen: Koninklijke Van Gorcum
- Pellenbarg, P., L. van Wissen & J. van Dijk (2002), Firm relocation: state of the art and research prospects. SOM Research Report 02D31. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Pen, C.J. (1999), Improving the behavioural location theory; preliminary results of a written questionnaire about strategic decision-making on firm relocations. European RSA Congress. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Pen, C.J. (2002), Wat beweegt bedrijven; besluitvormingsprocessen bij verplaatste bedrijven. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- Pierre, J. (2005), Comparative urban governance; uncovering complex causalities. In: Urban Affairs Review (vol. 40, nr. 4), pp. 446-462

Pierre, J. (2011), Rethinking comparative urban politics: from urban regime theory to urban governance? Gothenburg: University of Gothenburg. Paper to be presented at the American Political Science Association's annual conference.

Pred, A. & B. Kibel (1970), An application of gaming simulation to a general model of economic locational processes. In: *Economic Geography* (vol. 46, nr. 2), pp. 136-156

Purcell, M. (2008), *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. New York: Routledge

Raspe, O. & M. van den Berge (2010), *De ruimtelijke structuur van de clusters van nationaal belang*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Raspe, O., A. Weterings & F. van Oort (2010), *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Rekenkamer Lelystad (2011), *Vooronderzoek woningbouwprogramma Lelystad*. Lelystad: Gemeente Lelystad

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

RTL Z nieuws (2011), *Forse toename startende zzp'ers in de bouw*. Geciteerd van het internet op 27 december 2012:
http://www.rtl.nl/components/financien/rtlz/nieuws/2011/44/forse-toename-startende-zzp_ers-in-de-bouw.xml. Nieuwsbericht 31 oktober 2011

Schumpeter, J. (1939), *Business cycles; a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*. New York, Toronto, London: McGraw-Hill Book Company

Scott, A. (2000), *Economic geography: the great half-century*. In: *Cambridge Journal of Economics* (vol. 24, nr. 4), pp. 483-504

Spit, T. & P. Zoete (2006), *Ruimtelijke ordening in Nederland; een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Stone, C. (1989), *Regime politics*. Kansas: Lawrence University Press

Stoker, G. (1998), *Governance as theory: five propositions*. In: *International Social Science Journal* (vol. 50, nr. 155), pp. 17-28

Storper, M. & A. Venables (2003), *Buzz: face-to-face contact and the urban economy*. London: London School of Economics and Political Science

Terbach, B. (2011), *Werkgelegenheid in de ex-groeikernen van Nederland. Lelystad en Alkmaar vergeleken*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, masterscriptie

Tordoir, P. (2011), *Economisch perspectief Lelystad: routes naar stedelijke en regionale synergie*. Amsterdam: Ruimtelijke Economisch Atelier Tordoir

Townroe, P. (1991), *Rationality in industrial location decisions*. In: *Urban Studies* (vol. 28, nr. 3), pp. 383-392

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2009), *Bedrijven en milieuzonering 2009; Handreiking Voor Maatwerk In De Gemeentelijke Ruimtelijke Ordeningspraktijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Vocht, A. de (2006), *Basishandboek SPSS*. Utrecht: Bijleveld Press

Webber, M. (1971), *Empirical verifiability of classical central place theory*. In: *Geographical Analysis* (vol. 3, nr. 1), pp. 15-28

Weterings, A. & J. Knobens (2012), *Foorloose: an analysis of the drivers of firm relocations over different distances*. In: *Papers in Regional Science* (2012, online)

Wolting, B. (2006), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Wood, A. (1998), *Making sense of urban entrepreneurialism*. In: *Scottish Geographical Magazine* (vol. 114, nr. 2), pp. 120-123

Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte 2006; ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam: NAI Uitgevers

Zwieten, M. van & D. Willems (2004), *Waardering van kwalitatief onderzoek*. In: *Huisarts en Wetenschap* (vol. 47, nr. 13) p. 631-635

Bijlage A

Interview dinsdag 18 december 2012, 11u00, Stadhuis Lelystad

- Drs. Robert-Jan Moorman (rjwb.moorman@lelystad.nl)
Strategisch beleidsadviseur economie, Afdeling Ruimtelijk Economisch Beleid, gemeente Lelystad
- Mw. Carolien Gase (cm.gase@lelystad.nl)
Acquisiteur, afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling, gemeente Lelystad
- Dhr. Bas Terbach, MSc (b.terbach@lelystad.nl)
Beleidsmedewerker, Ruimtelijk Economisch Beleid, gemeente Lelystad

Doelstellingen

De primaire doelstelling van de acquisitie van nieuwe bedrijven en het ruimtelijk-economisch beleid is het aantrekken van werkgelegenheid. Zo wordt de lokale economie gestimuleerd en biedt het voor de relatief laagopgeleide bevolking in Lelystad de mogelijkheid om op korte afstand - dicht bij huis en met lage reiskosten - werk te vinden.

De bedrijvendynamiek, dus het verplaatsen en vestigen van bedrijven, vindt in Lelystad de laatste paar jaar voor het grootste deel plaats op de markt van bestaande panden. Er wordt minder nieuw gebouwd, en dat komt door de bedrijven; zij moeten meer op hun financiën letten. Desalniettemin wordt er ook grond voor bedrijven verkocht. In 2011 is er door de gemeente Lelystad 8 hectare grond verkocht. Dit is in vergelijking met andere gemeenten in de Metropoolregio Amsterdam een zeer goede prestatie, maar voor Lelystadse begrippen is het minder. In de periode 1990-1999 werd 105 ha uitgegeven; in het laatste decennium 2000-2009 was dit bijna 80 ha. Ook in de laatste drie crisisjaren (2008 t/m 2010) is de uitgifte nog enigszins op peil gebleven (17,2 ha). In 2010 nam Lelystad met 7 ha nog de tweede plaats in op de ranglijst van meeste gronduitgifte in de gehele MRA (na Amsterdam met 11 ha).

Opvallend is dat het aantal arbeidsplaatsen per ha bedrijventerrein in Lelystad veel lager ligt dan in bijvoorbeeld de rest van de MRA. In Lelystad heeft een arbeidsplaats twee keer zoveel ruimte nodig als gemiddeld in de MRA (nl. gemiddeld 349 m² per arbeidsplaats)⁶. Dit is te verklaren doordat Lelystad het goed doet in de meer goederengerichte sectoren die per definitie ruimte-extensiever zijn.

In 2010 beschikte Lelystad over zo'n 80 ha direct uitgeefbaar bedrijventerrein⁷ verspreid over acht werklocaties. Zowel in het "Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid Lelystad" (2007), de "Economische Programmering Larserknoop" (2009) alsook de notitie "Nut en noodzaak Larserknoop" (2010) werd geconstateerd dat er binnen afzienbare tijd een tekort aan bedrijventerrein zou ontstaan voor met name de sleutelsectoren uit het industrieel-logistiek profiel: "Industrie", "Handel" en "Vervoer

⁶ Ruimtebehoefte bedrijventerreinen en kantoren 2010-2040 Metropoolregio Amsterdam, BCI i.o.v. Plabeka, april 2010.

⁷ Visie Werklocaties Flevoland 2030+, provincie Flevoland, Bureau Buiten, 2010

en Communicatie”. Met Larserknoop/Omala en Flevokust wordt hieraan tegemoet gekomen.

De voor de gemeente nieuwe bedrijven komen bijna nooit uit de regio, maar uit heel Nederland. Tussen de gemeenten uit de regio bestaat een soort gentlemen’s agreement om niet actief bedrijven uit elkaars gemeenten te acquireren. Overigens, wanneer bedrijven zelf aankloppen bij de gemeente wordt er wel meegewerkt.

Proces van acquisitie

Kwaliteit van locatie is reeds beoordeeld als de gemeente in contact komt met bedrijven. Dat kunnen (en doen) bedrijven heel goed zelf. Of een bedrijf uiteindelijk voor de locatie in Lelystad kiest hangt af van de grondprijs, het arbeidspotentieel en de ‘quality of life’. Dat laatste is echt iets van de laatste tijd. Bedrijven kijken of de stad geschikt is voor het personeel om te wonen. Met name bij (inter)nationale bedrijven is dat van belang. Zij verplaatsen vaak niet het hele bedrijf, maar een bepaald bedrijfsonderdeel naar Lelystad. Het past ook in de trend van meer Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Acquisitie gebeurt in Lelystad proactief en is gericht op bedrijven die reeds besloten hebben om te gaan verplaatsen. Tot een aantal jaren terug is er door de gemeente Lelystad ook op ingezet om bedrijven te bewegen naar Lelystad te komen die een verplaatsing (nog) niet in overweging hadden. Deze inzet heeft nauwelijks tot helemaal niets opgeleverd. Daarom nu dus inzet op bedrijven die verhuisbeslissing genomen hebben.

De gemeente Lelystad doet dat door te netwerken met intermediairs. De meeste bedrijven schakelen intermediairs in (makelaars, beleggers, projectontwikkelaars, aannemers, consultants) om een geschikte locatie te vinden. Deze intermediairs vormen netwerken in thematische stromen (die overeenkomen met de topsectoren van het Rijk); de logistiek loopt door al deze stromen heen. Dat netwerken gebeurt door het bezoeken van allerlei activiteiten zoals congressen, beurzen (Provada), seminars en netwerkbijeenkomsten. Bijna nooit komt men daar direct in contact met de eindgebruiker. Daarbij wordt de samenwerking gezocht met Citymarketing Lelystad. Zij worden door Economische Zaken ingehuurd om (promotionele) bijdragen te leveren.

Daarnaast trekt de gemeente Lelystad op met de Metropoolregio Amsterdam (MRA), waarbij de gemeente in 2009 is aangesloten. In de MRA is zowel organisatorisch als politiek-bestuurlijk goed aangehaakt. Ook wordt er samengewerkt met de Port of Amsterdam Area.

Het netwerk van reeds in Lelystad gevestigde bedrijven wordt ook ingezet, maar nog te weinig. Voorbeelden van waar het wel gebeurd zijn een belasting-/accountantskantoor dat een netwerkevenement organiseert voor haar klanten en waar de gemeente aanwezig is.

Ruimtelijk-economisch beleid

De acquisitie van bedrijven liep niet altijd synchroon aan het vigerende ruimtelijk-economische beleid. Tot 2005 gold eigenlijk: “iedereen die wil komen, komt maar, en het maakt niet uit waar in de stad”. Dit had alles te maken met de fase van

ontwikkeling van de stad. Vanaf het begin was elk bedrijf en elke activiteit welkom: de stad in opbouw had werkgelegenheid nodig.

Een zekere mate van selectiviteit kreeg vanaf 2007 beter vorm. Daarbij heeft de Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid (2007) een belangrijke rol gespeeld.

Sindsdien wordt er in Lelystad met z'n allen meer nagedacht over het beleid, om zo 'something that makes sense' te creëren. In het kader van het aanhaken bij de MRA wordt het ruimtelijk-economische beleid meer in een regionale/Amsterdamse context geplaatst. Dat betekent minder concurreren met de regio op dezelfde sectoren/thema's, maar meer specialiseren. In dat verband past ook de inzet op het industrieel-logistiek profiel goed, wat wordt neergezet in 'Naar een sterke economie' uit 2003, dat verder is uitgewerkt in het Strategisch Acquisitieplan, 2011) Ook is de aandacht voornamelijk gericht op bedrijventerreinen. Op nationaal niveau is er sprake van grote kantorenleegstand; in Lelystad is er ook sprake van leegstand maar dat is binnen de perken kunnen blijven. Aangezien wordt verwacht dat (zeker in Lelystad) de dienstverlening niet 'een van de winnaars zal zijn' in de toekomst (de stad heeft in 2011 ongeveer 100.000 m² bvo aan kantoorplannen geschrappt), zal de focus van het beleid dus zeker niet op kantoren, maar op bedrijventerreinen liggen. Ook in het kader van die specialisatie. De kantoren/dienstverlening is in Lelystad eerst en vooral als voorzienende bedrijvigheid voor bedrijventerreinen.

De profilering van de verschillende bedrijventerreinen in de geactualiseerde GVV dient vooral als communicatiemiddel naar nieuwe bedrijven toe - om aan te geven wat de mogelijkheden in de gemeente zijn - en zal bij de acquisitie en de uitwerking van de bestemmingsplannen worden meegenomen. Tegenwoordig loopt het ruimtelijk-economische beleid en de acquisitie van bedrijven goed samen.

In reactie op het feit dat op basis van statistieken het industrieel-logistiek profiel als onlogisch kan worden opgevat (namelijk het afnemende belang van het relatieve aandeel van deze sectoren in de werkgelegenheid en het aantal vestigingen):

Het gaat er om wat je hebt te bieden en wat je wil. Banen en vestigingen in dienstverlening wordt verwacht te gaan dalen. Je moet dus iets anders. Lelystad heeft de ruimte en in het kader van de specialisatie binnen de MRA kan het nieuwe industrie/bedrijventerrein Flevokust de rol van hét bedrijventerrein van de MRA op zich gaan nemen; namelijk dat hier het aantal hectare bedrijventerrein gerealiseerd kan worden waarvoor elders in de MRA geen ruimte is. Wat dit terrein gaat doen wordt uiteindelijk bepalend.

GVV

De Gemeentelijke Visie Vestigingsbeleid (GVV) is een beleidsdocument van de gemeente Lelystad dat altijd is opgevat als een moetje van de Provincie Flevoland. Inmiddels is daar geen sprake meer van. Het dwingt namelijk wel om een aantal dingen ten aanzien van de vestigingslocaties op een rijtje te zetten, bijvoorbeeld segmentering. Daarnaast, als je als bedrijf ergens in wil investeren is het een goede inventarisatiemethode. Met de GVV kun je het percentage overheidsrisico waar je altijd rekening mee moet houden verkleinen. Het instrument zorgt voor meer zekerheid, door de ambities en plannen van de gemeente met bedrijfslocaties op tafel te leggen.

Flankerende beleidsterreinen

Hierin wordt expliciet gekeken naar bedrijfslocaties. Met name het mobiliteitsbeleid, maar met name vanuit de uitgangspunten van het ruimtelijk-economische beleid. Het ruimtelijk-economische beleid is voorwaardenscheppend. Het woningbeleid is ook belangrijk in het kader van de groeiende beroepsbevolking, een potentieel belangrijke locatiefactor voor de gemeente Lelystad, als groeiende gemeente.

Bestemmingsplannen

Hoewel dat bij de acquisitie en het ruimtelijk-economisch beleid verlaten is, is in bestemmingsplannen de geest nog wel 'iedereen is welkom, en overal kunnen bedrijven uit alle milieucategorieën'. Die milieucategorisering/-zoning is in bestemmingsplannen één van de belangrijkste onderdelen. Bij de herziening en vernieuwing van bestemmingsplannen worden de regels eigenlijk strikter; in overleg met bedrijven wordt bekeken of de categorisering op bepaalde bedrijventerreinen gemaximaliseerd of geminimaliseerd kunnen worden. 'Het wild-westverleden wordt verlaten': het streven is een confetti aan verschillende zware en lagere milieucategorieën op een bedrijventerrein te voorkomen. Desondanks zijn bestemmingsplannen toch globaal: wel de milieucategorieën worden vastgelegd, maar niet tot op de activiteit van bedrijven nauwkeurig, zodat bedrijven de ruimte hebben om creatief te zijn in hun bedrijfsvoering. Straks komen er in Lelystad twee soorten werklocaties voor: een regulier bedrijventerrein en een industrieterrein. Op industrieterrein wordt de lagere milieucategorieën geschrapt. Weliswaar beperkt dat de mogelijkheden van bedrijven om zich op bepaalde terreinen te vestigen, maar het scheidt wel duidelijkheid. Er geldt "wie kiest, wordt gekozen", de gedachte dat op het moment dat de gemeente duidelijke keuzes maakt, bedrijven weten waar ze aan toe zijn en eerder de keuze op de gemeente laten vallen.

Grondprijs, grondbeleid

In Lelystad is de grond voor bedrijfslocaties (onbebouwd) bijna allemaal eigendom van de gemeente Lelystad. Uitzondering is het OMALA-terrein, nabij luchthaven Lelystad. Hier is Schiphol eigenaar. De grondprijs in Lelystad is relatief laag. Dat heeft te maken met de geschiedenis. Omdat de grond in Lelystad nog maar een paar keer van hand tot hand is gegaan (namelijk van het Rijk naar de gemeente) zijn er minder partijen die moeten verdienen op hun grondaankoop. De lage grondprijs is voor bedrijven de belangrijkste reden om zich in Lelystad te vestigen. Bij het vestigingstraject wordt de grondprijs in het begin van het traject als gegeven gepresenteerd. Als er onderhandelingen plaatsvinden, dan is dat aan het einde van het traject. Bij de gemeente Lelystad wordt het succes van het beleid niet bepaald aan de hand van de grondopbrengsten. Daarom is er zeker wanneer er veel werkgelegenheid aan verbonden is, beweging mogelijk bij de grondprijs-onderhandelingen. Privaatrechtelijk worden in de grondovereenkomst worden er niet heel veel aanvullende eisen vastgelegd. Slechts praktische zaken over bepaalde verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Publiekrechtelijk is voldoende geregeld. De bestemmingsplannen regelen de belangrijkste eisen voldoende: de belangrijkste eisen zijn die ten aanzien van beeldkwaliteit en milieu.

Bijlage B

Interview dinsdag 18 december 2012, 14u00, Stadhuis Lelystad

- Mw. Renée Geling-Van Ballegooij (r.geling@lelystad.nl)
Accountmanager / Bedrijvencontactpersoon, Economische Zaken, gemeente Lelystad

De gemeente Lelystad heeft voor alle top-25-bedrijven qua werkgelegenheid eigen accountmanagers die het contact met de bedrijven onderhouden.

Ontmoetingsplaats voor de gevestigde bedrijven onderling en met de gemeente zijn netwerkbijeenkomsten zoals Open Coffee, kantoorformules als Seats2Meet waar werknemers van verschillende bedrijven kunnen werken, bedrijfsbezoeken van de gemeente, Bedrijfskring Lelystad (BKL). Ook het netwerk van de politiek is heel belangrijk en er vinden veel contacten plaats via het 'old boys network' van ondernemers van het eerste uur.

De gevestigde grote bedrijven hebben niet zoveel belang bij lokaal netwerken en de directe omgeving. Kleine bedrijven zijn daarin veel actiever. Ondernemers in de kleine bedrijven zijn geworteld in de samenleving en komen van daaruit met initiatieven.

Motieven om zich in Lelystad te vestigen zijn enerzijds intern: eigen roots in Lelystad of in de polder en persoonlijke omstandigheden van de ondernemer. Daarnaast vooral extern: grondprijs, veel ruimte en dus veel keus, veel mogelijkheden door flexibele gemeente.

Over het algemeen geldt dat de gemeente de bedrijven nodig heeft en minder andersom.

Grondprijs is een effectief instrument. Daarnaast is ook het personeel zeer belangrijk: is de locatie bereikbaar voor het personeel?

In Lelystad bestaat wel een soort 'business elite', maar dit is vooral een groep oude garde. Het is een netwerk van o.a. oude bestuurders en ondernemers die al zeer lang in Lelystad wonen en werken. Het zijn mensen die zich inzetten voor de stad, met name de oude pioniers en mensen die in Lelystad zijn opgegroeid die zich roeren in initiatieven om de stad te verbeteren. Er is weinig aanwas van jonge mensen in dit netwerk. In vergelijking met bijvoorbeeld Zwolle is gebeurt er op dit gebied relatief weinig. Vereniging van bedrijven is in Lelystad bijna altijd het resultaat van een directe aanleiding. Een goed voorbeeld daarvan is de samenwerking op het bedrijventerrein Larserpoort, waar na een reeks inbraken bedrijven aldaar een samenwerking op hebben gezet dat heeft geleid tot camerabewaking op dit terrein. Zodra er een gezamenlijk belang is, direct gerelateerd aan het eigen bedrijf (en dus niet zozeer aan de stad Lelystad) komen er samenwerkingen op gang.

In de Bedrijfskring Lelystad (BKL) zijn wel veel ondernemers actief, maar de grotere bedrijven zijn vaak geen lid van de BKL.

Om aan te geven waar gevestigde bedrijven belang aan hechten in hun contact met de gemeente het voorbeeld van bedrijventerrein Noordersluis. Hier spelen onderwerpen als: internetinfrastructuur op het terrein, bereikbaarheid (parkeren, laden/lossen, toeritten terrein vanaf ontsluitingswegen), de angst om beperkt te worden door de gemeente, veiligheid, leegstand. Trends op bedrijventerreinen zijn: opkomende herstructureringsopgaven (maar dat zegt bedrijven vaak niet zoveel. Het moet voor hen gewoon bereikbaar zijn - weg en ov - veilig en de overheid moet vooral niet te veel controleren), illegale bewoning, leegstand van bedrijfsverzamelgebouwen, hobbybedrijven op bedrijventerreinen en uitwijken van detailhandel naar bedrijventerreinen.

Wat betreft citymarketing wordt er nog weinig gebruikt gemaakt van de bestaande bedrijven. Wel zijn er plannen om uitingen van Lelystad mee te geven wanneer zij naar activiteiten gaan waarbij ze als ambassadeurs van de gemeente kunnen optreden. De bedrijven hebben overigens soms last van het imago van de gemeente. Ze krijgen dan te horen 'Lelystad: armoedig, goedkoop'. Sommigen trekken zich daar overigens weinig van aan.

Bijlage C

Interview donderdag 10 januari 2013, 13u00, Stadhuis Lelystad

- Mw. drs. Anneke van der Meer (a.vander.meer@lelystad.nl)
 - Coördinator bestemmingsplannen, handhaving, juridische dienstverlening, afdeling Dienstverlening - Wabo en Bestemmingsplannen, gemeente Lelystad
 - Medeoprichter AXON Adviseurs, Heerenveen (www.axonadviseurs.nl)

Het werk van de coördinator bestemmingsplannen van de gemeente Lelystad is in tweeën onder te verdelen. Ten eerste aan de actualiseringslag van bestaande bestemmingsplannen in de kader van de nieuwe Wro. Op 1 juli 2013 moeten gemeenten voor hun grondgebied beschikken over actuele bestemmingsplannen (maximaal 10 jaar oud). Als een plan op die datum niet actueel is, mag een gemeente geen leges meer heffen wanneer er een initiatief tot ontwikkeling komt. Zeker in het licht van de tijden van bezuinigingen is dit een belangrijke werkzaamheid. Ten tweede gaat het om het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen: het planologisch mogelijk maken van initiatieven en ontwikkelingen voor de nieuwe stad.

De afgelopen twee jaar heeft de gemeente Lelystad een systeem ontwikkeld voor zo globaal en flexibel mogelijke bestemmingsplannen. Dat betekent dat er zoveel mogelijk ruimte moet zijn voor bewoners en ondernemers (uitbreiding, nieuwbouw, functieverandering) . De gemeente EN bewoners en bedrijven kunnen zo kosten van bestemmingsplanwijzigingen besparen. Onnodige procedures (wijziging of afwijking van het bestemmingsplan) kosten tijd en geld.

De basissystematiek is voor alle bedrijventerreinen hetzelfde, inhoudelijk en per bedrijventerrein is er variatie mogelijk. Dat betekent dat er in elk bestemmingsplan in ieder geval een aantal bouwregels worden opgenomen: bouwhoogte, afstand tot de weg. In de plannen worden vooral gebruiks- en bebouwingsvoorschriften opgenomen. Deze zijn niet overal hetzelfde, maar er wordt in elk bestemmingsplan wel iets over gezegd. Ten aanzien van de bouwhoogte geldt bijvoorbeeld weliswaar een maximum, maar deze wordt zo globaal mogelijk opgesteld aan de hand van o.a. stedenbouwkundige visies. De werkelijke bouwhoogte kan lager liggen, maar er wordt al rekening gehouden met eventuele uitbreidingen: bij voorbaat wordt er ruimte ingebouwd. Overigens verschillen de bouwhoogten zowel tussen als binnen terreinen; er is wel altijd sprake van een maximum. Voor alle regels geldt: zo globaal en zo flexibel mogelijk als dat kan. Voorheen golden strengere regels ten aanzien van bebouwing, bijvoorbeeld bouwvlak. Nu is de enige belangrijke eis voor een gebouw in het bestemmingsplan dat bedrijven moeten zorgen voor parkeergelegenheid op eigen terrein.

Een andere zeer belangrijke regel is die ten aanzien van de milieucategorisering. Op industrieterrein Oostervaart is er bijvoorbeeld veel diversiteit aan categorieën. Verschillende deelgebieden hebben daar ook een andere maximumcategorie. Er wordt binnen de gemeente en met de provincie een discussie gevoerd of er ten aanzien van

milieucategorisering wellicht gekozen moet worden voor een minimalisering van de milieucategorieën in bepaalde (deel)gebieden. Dat zou betekenen dat ruimte voor zwaardere industrie niet kan worden ingenomen door milieulichte bedrijven, zodat er voldoende aanbod in de zwaardere categorieën blijft.

Beeldkwaliteit is een onderwerp dat een sterke link heeft met de keuze voor globaal en flexibel bestemmen, want wat betekent dit voor het beeldkwaliteitsplan? Voor geactualiseerde of nieuw ontwikkelde bestemmingsplannen wordt in de toekomst het beeldkwaliteitsplan integraal een onderdeel van het bestemmingsplan. De tendens is dat er aan de beeldkwaliteit steeds minder criteria worden gesteld, maar dat het meer gaat om spelregels. Bij die spelregels zijn er enkele harde criteria (bijv. rooilijn, maar ook hier geldt zo globaal mogelijk), maar vooral zachte criteria. Deze zijn interpretabel: kwaliteitskenmerken moeten in ieder geval binnen een bepaalde bandbreedte blijven. Zo is er meer ruimte voor initiatief en creativiteit. Eigenlijk gaat het steeds meer van een beeldkwaliteitsplan, naar een beeldregieplan. Het globale bestemmingsplan wordt hierdoor beter ontsloten.

Het globaal en flexibel bestemmingsplan heeft ook een gevaar. Hiermee geeft een gemeente een sturingsmogelijkheid uit handen. Ten tweede is er het gevaar dat daardoor een kwaliteitsprobleem optreedt: doordat er minder regels zijn, kan de kwaliteit op een terrein in het geding komen. Deze problematiek speelt bijvoorbeeld in Almere, waar ze altijd globaal en flexibel bestemd hebben en nu kampen met problemen ten aanzien van kwaliteit. Dit spanningsveld tussen kwaliteit en flexibiliteit moet altijd in het achterhoofd worden gehouden. De gemeente kan via het grondbeleid sowieso nog sturen en ook met behulp van bijvoorbeeld het vestigingsbeleid.

Er is dus veel mogelijk op basis van het bestemmingsplan. Een echte harde grens op wat wel en niet mogelijk is, is er niet. Afhankelijk van het draagvlak; van de bestuurlijke, politieke weerstand en weerstand van burgers en bedrijven kunnen dingen ondanks het globale bestemmingsplan toch niet doorgaan. Maar als het een beetje kan, kan het.

Vraag: "In een eerder interview (Interview Gase, Moorman & Terbach, 2012) bleek dat Lelystad relatief enorm succesvol was in de grondverkoop (8 hectare in 2011). Blijkbaar was het 'strenger' bestemmen geen belemmering voor bedrijven om zich in Lelystad te vestigen. Misschien dat ze zelfs kwamen omdat ze wisten waar ze aan toe waren. Waarom dan toch een sturingsmogelijkheid afgeven, dat toch het risico heeft dat het een nadelig effect heeft op de kwaliteit op terreinen?"

Het globaal en flexibel bestemmingsplan moet ook gezien worden als 'imagobuilding'. Het draagt er aan bij dat bedrijven een beeld krijgen van een gemeente waar een positief vestigingsklimaat aanwezig is en waar niet te veel onnodige beren op de weg liggen. Bovendien is en moet het bestemmingsplan ook niet de leidende reden zijn voor een bedrijf om zich in Lelystad te vestigen. Andere voordelen, zoals imagobuilding, grondprijzen, bereikbaarheid kunnen zwaarder wegen.

Over echte resultaten van het globale en flexibele bestemming is nog niets te zeggen, omdat er nog pas kort mee gewerkt wordt. De reacties op de globale bestemmingsplannen zijn vooralsnog positief. In de korte tijd dat er mee gewerkt wordt is aan het indienen van zienswijzen te merken dat het bijdraagt aan een positief imago. Er worden weinig zienswijzen ingediend op de nieuwe bestemmingsplannen, dus blijktbaar zijn mensen tevreden met de nieuwe situatie.

Conclusie: het bestemmingsplan maakt vooral dingen mogelijk; het is een juridisch en faciliterend instrument. Het bestemmingsplan is gebaseerd op de sectorale visies en beleidsstukken (o.a. Structuurvisie en Gemeentelijk Visie Vestigingsbeleid), waarin de strategische keuzes worden gemaakt.

Bijlage D - Enquête

Bron: Terbach (2011)

1. Algemene gegevens:

Naam van de onderneming / organisatie:

Bedrijfsgrootte (aantal arbeidsplaatsen):

Naam contactpersoon:

Contactgegevens (mail / telefoon):

2. Hoe lang is uw onderneming / organisatie al gevestigd op de huidige locatie? (aantal jaren)

Maak uw keuze:

- 1 = < 1 jaar 4 = 10 – 25 jaar
 2 = 1 – 5 jaar 5 = 25 – 50 jaar
 3 = 5 – 10 jaar 6 = > 50 jaar

3. In welke sector kan uw onderneming / organisatie geplaatst worden? (onderstaande verdeling is o.b.v. de Standaard Bedrijfsindeling 2008)

Maak uw keuze:

- | | |
|---|---|
| <input type="radio"/> 1 = A: Landbouw, bosbouw & visserij | <input type="radio"/> 10 = J: Informatie & communicatie |
| <input type="radio"/> 2 = B: Winning van delfstoffen | <input type="radio"/> 11 = K: Financiële instellingen |
| <input type="radio"/> 3 = C: Industrie | <input type="radio"/> 12 = L: Verhuur van & handel in onroerend goed |
| <input type="radio"/> 4 = D: Productie & distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom | <input type="radio"/> 13 = M: Advisering, onderzoek & zakelijke dienstverlening |
| <input type="radio"/> 5 = E: Winning en distributie van water | <input type="radio"/> 14 = O: Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen |
| <input type="radio"/> 6 = F: Bouwnijverheid | <input type="radio"/> 15 = P: Onderwijs |
| <input type="radio"/> 7 = G: Groot- en detailhandel | <input type="radio"/> 16 = Q: Gezondheids- & welzijnszorg |
| <input type="radio"/> 8 = H: Vervoer & opslag | <input type="radio"/> 17 = R: Cultuur, sport & recreatie |
| <input type="radio"/> 9 = I: Logies-, maaltijd- en drankverstreking (horeca) | <input type="radio"/> 18 = S: Overige dienstverlening |

4. Waar was uw onderneming / organisatie gevestigd voordat het zich op de huidige locatie vestigde?

Maak uw keuze:

- 1 = Starter op de huidige locatie
 2 = Zelfde gemeente
 3 = Elders in de regio
 4 = Elders in Nederland
 5 = In het buitenland

5. Kunt u bij elk van de onderstaande factoren aangeven hoe belangrijk elke van deze factoren was bij de keuze voor de huidige vestigingsplaats?

	Totaal onbelangrijk (links) tot doorslaggevend (rechts)				
Bereikbaarheid over de weg	0	0	0	0	0
Bereikbaarheid met openbaar vervoer	0	0	0	0	0
Nabijheid van een luchthaven	0	0	0	0	0
Nabijheid vaarwater / haven	0	0	0	0	0
Beschikbaarheid ICT infrastructuur	0	0	0	0	0
Huisvestingskosten (huur-, grond-, koopprijs)	0	0	0	0	0
Parkeermogelijkheden	0	0	0	0	0
Uitbreidingsmogelijkheden	0	0	0	0	0
Nabijheid afzetmarkt	0	0	0	0	0
Nabijheid toeleveranciers	0	0	0	0	0
Nabijheid grondstoffen	0	0	0	0	0
Nabijheid zelfde bedrijvigheid (cluster)	0	0	0	0	0
Nabijheid complementaire bedrijvigheid	0	0	0	0	0
Nabijheid kennisinstellingen (scholing/onderwijs)	0	0	0	0	0
Beschikbaarheid geschikt personeel	0	0	0	0	0
Loonkosten	0	0	0	0	0
Imago van de gemeente	0	0	0	0	0
Kwaliteit van de leefomgeving personeel (voorzieningen, horeca, woningen)	0	0	0	0	0
Overheidsbeleid (ruimtelijk, dienstverlening, subsidies)	0	0	0	0	0
Persoonlijke band met gemeente (geboren, opgegroeid, gestudeerd, familie, vrienden)	0	0	0	0	0

6. Kunt u in onderstaand tekstveld aangeven welke factoren u in bovenstaande lijst mist die van belang zijn geweest bij uw keuze voor vestiging in de gemeente Lelystad / Alkmaar?

7. Overweegt u de huidige locatie op korte termijn te verlaten? (0 – 2 jaar)

- Ja
- Nee

8. Waarheen overweegt u te vertrekken?

Maak uw keuze:

- 1 = Zelfde gemeente
- 2 = Elders in de regio
- 3 = Elders in Nederland
- 4 = Buitenland

9. Welke overwegingen spelen een rol bij eventuele verhuisplannen?

1.
2.
3.
4.
5.

10. Bent u bereid om mee te werken aan een interview om dieper op het onderwerp in te gaan?

Hiervoor zal ik t.z.t. contact met u opnemen.

- Ja
- Nee

U bent aan het einde gekomen van de vragenlijst. De antwoorden zullen vertrouwelijk behandeld worden ten behoeve van mijn onderzoek.