

A high-angle, wide shot of a large industrial workshop. The space is filled with various workbenches, some of which are hexagonal. Several workers in blue uniforms are visible, engaged in different tasks. The workshop has a high ceiling with exposed steel beams and a concrete floor. There are various tools, equipment, and materials scattered throughout the space. A large staircase is visible on the left side. The overall atmosphere is one of a busy, functional industrial environment.

Ruimte voor economie en werk

PLATFORM31

Hoe sturen G40-gemeenten in het tijdperk van binnenstedelijke verdichting?

Ruimte voor werk in de G40

Hoe sturen G40-gemeenten op ruimte voor werk binnen hun verstedelijkingsopgaven?

Belemmeringen om ambities waar te maken

Sturingsmiddelen nu nog niet toereikend

Knelpunten

- Sectorale focus op woningbouwopgave
- Gebrek aan schuifruimte, netcapaciteit, grondpositie en financiële middelen
- Lage organisatiegraad bedrijventerreinen
- Versnipperd grondeigendom bedrijventerreinen
- Betaalbaarheid bedrijfsruimte mkb (na herontwikkeling/transformatie)

Mogelijke sturingsmiddelen

- (Regionaal) Economische Visie
- Bestemmingsplan
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- In ontwikkeling: Omgevingsplan, -visie en/of Programma van Eisen
- Milieuzonering nieuwe stijl
- In potentie: bundeling fondsen, in sommige gemeenten/ regio's herontwikkelingsmaatschappij
- Profilering, marketing en 'verleiding'

Context

- 1 **Stadsverzorgend mkb onder druk** - afname (betaalbare) ruimte voor werk(locaties) als gevolg van woningbouwopgave
- 2 **Suboptimaal ruimtegebruik bedrijventerreinen** - te lage dichtheid en ruimtelijke mismatch
- 3 Veranderende ruimtevraag van bedrijven als gevolg van **transities**

Beleidsambities



- 1 Behouden en creëren van **ruimte voor economie en werk** binnen de integrale verstedelijkingsopgave
- 2 **Transformeren, intensiveren, beter benutten en verduurzamen** van bedrijventerreinen
- 3 **Kwantitatief en kwalitatief programmeren** van ruimte voor economie: voldoende banen en het juiste werk op de juiste plek

Behoeften



- Integrale benadering verstedelijkingsopgave (inclusief werken)
- Betaalbare ruimte voor het brede mkb
- Financiële middelen t.b.v. schuifruimte en onrendabele toppen
- Minder sectorale fondsen; 'intelligent bundelen', gebiedsgerichte fondsen
- Verruiming juridisch instrumentarium om juiste functie op de juiste plek te organiseren
- Meer fysieke- en milieuruimte om vraag te accommoderen
- Integrale en kwalitatieve (naast kwantitatieve) benadering vanuit provincies en rijk
- Kennisontwikkeling en -deling m.b.t. functiemenging en ruimtelijk programmeren
- Regionaal Economische Visies ter bevordering van lange termijn brede welvaart

Stedennetwerk
G40

—PLATFORM31—

Inhoud

1. Inleiding 4

2. Achtergrond en methode 8

2.1 Enquête 9

2.2 Interviews 9

2.3 Selectie steden 10

2.4 Opgaven en uitdagingen 10

3. Bevindingen 11

3.1 Successen 12

3.2 Knelpunten 16

3.3 Kansen 19

3.4 Behoeften 23

4. Conclusie 28

Factsheets 31





1 Inleiding

1. Inleiding

De druk op de ruimte in Nederland is groot. De ruimte voor de verstedelijkingsopgave moet vooral in het binnenstedelijke gebied worden gevonden. Dit is in veel opzichten ingewikkeld. De nadruk in de politiek ligt bij de woningbouwopgave. Op dit moment ervaren gemeenten dat er nog te veel sprake is van een sectorale 'strijd' om de ruimte. Hierbij strijden verschillende functies om voorrang en komt de ruimte voor economie en werk meer onder druk te staan. Er is dringend behoefte aan een integrale ruimtelijke ordening, ook op lokaal en regionaal niveau. Maar hoe zorg je ervoor dat er voldoende 'ruimte voor werk' blijft in de stad, terwijl veel werklocaties inmiddels zijn aangewezen om te transformeren tot woonwijken? Wat voor soort banen zijn nodig voor de stedelijke economie? Welke sectoren en bedrijfsactiviteiten zijn wenselijk in de 'economie van de toekomst', en welke niet? Hoe houden we werklocaties betaalbaar voor startups en scale-ups? Hoe kan je hier als lokale overheid invloed op uitoefenen? Hoe financieren we dat? En hoe kunnen gemeenten in regionaal verband samenwerken aan een duurzame economie?

Ruimte voor werk en economie

In hun verstedelijkingsstrategieën zijn G40-gemeenten momenteel druk bezig om deze puzzel te leggen. Hoewel de woningbouwopgave in de regel nog leidend is, lijkt er in de G40-gemeenten een groeiend besef te ontstaan dat ruimte voor werk en economie een niet te missen puzzelstuk is. Verschillende afdelingen binnen gemeenten werken momenteel nauw samen om wonen en werken in het ruimtelijke beleid zoveel mogelijk in samenhang te

programmeren. Een enkele uitleglocatie uitgezonderd, ligt de beleidsmatige focus in het hele G40-netwerk zowel qua wonen als qua werken op binnenstedelijk verdichten. Meervoudig ruimtegebruik en het mengen van functies wordt daarom steeds noodzakelijker.¹ Hierdoor komen ook binnenstedelijke bedrijventerreinen in het vizier om te intensiveren, te verdichten, of te transformeren tot gemengde woonwerkgebieden. Als gevolg hiervan geldt dat met name mkb productie- en handelsbedrijven in veel steden onder druk komen te staan.² Bij dubbelbestemmingen in het bestemmings- of omgevingsplan geldt namelijk dat beleggers, ontwikkelaars of eigenaars snel geneigd zijn de voorkeur te geven aan woningbouw, omdat dit een hoger rendement oplevert.

De sociaal-maatschappelijke en economische waarde van het mkb mag namelijk niet worden onderschat.³ Een tweede reden waarom dit problematisch is, is dat de transitie naar een circulaire economie nieuwe ruimtevragen van bedrijven met zich meebrengt. Ook dit zal voor een deel in stedelijk gebied moeten gaan plaatsvinden. Het ondoordacht toevoegen van woningen aan bedrijventerreinen beperkt de mogelijkheden om hierop te anticiperen.

1. Heebels, B. & ten Kate, J. (2019) Aan de slag met de nieuwe maakindustrie. Den Haag: Platform31.

2. Nederlands Comité voor Ondernemerschap (2022) Ondernemen in het ondertussen: Naar een routekaart voor het mkb. Den Haag: Nederlands Comité voor Ondernemerschap; VNO NCW & MKB Nederland (2023) Ruimte voor ondernemers en bedrijven. 3 mei 2023.

3. Pen, C.-J. (2022) Zet de komende tien jaar een stop op de transformatie van werkgebieden. Gebiedsontwikkeling.nu, 11 maart 2022.; Buitelaar, E., Pen, C.-J. & van den Hurk, M. (2022) Ruimtelijke dynamiek in wonen en werken. VerDuS-SURF.

Scheefwerken

Tegelijkertijd kampen de meeste G40-gemeenten met bedrijventerreinen waar sprake is van 'scheefwerken'.⁴ Dit wil zeggen dat er op deze bedrijventerreinen bedrijfsactiviteiten te vinden zijn met een lage milieucategorie, die eigenlijk niet noodzakelijkerwijs op een bedrijventerrein thuishoren. Deze bedrijven hebben zich hier gevestigd uit kostenoverwegingen, en niet omdat het planologisch zo bedoeld is. In jaren dat gevreesd werd voor leegstand op bedrijventerreinen is hier door gemeenten niet of nauwelijks op gestuurd.

Omgekeerd komt ook voor dat er juist een bedrijf met een hoge milieucategorie gevestigd is in de nabijheid van een huidige of toekomstige woonlocatie. Terwijl er dus enerzijds tussen functies (bijvoorbeeld wonen en werken) meer gemengd moet worden, moet er binnen functies soms juist minder gemengd worden. Bedrijven met een hoge milieucategorie kunnen, onder meer vanwege overlast en veiligheidsaspecten, namelijk beter geclusterd worden. Het gaat er dus om dat de juiste functie op de juiste plek landt. Dit vraagt om een heldere zonering en bepaling van gemengde woon-werk en ongemengde werklocaties.

Anticiperen op verandering

Zoals eerder aangegeven, moeten steden en regio's juist nu anticiperen op het veranderende ruimtegebruik en de toenemende elektriciteitsbehoefte van bedrijven door de energietransitie, digitalisering en de circulaire economie. Ook processen als deglobalisering en *reshoring* leiden door meer opslag op locatie en kortere productieketens tot nieuwe ruimtevragen voor economie en bedrijvigheid. Tegelijkertijd moet goed rekening gehouden worden met vergrijzing en de (mogelijk blijvende) krapte op de arbeidsmarkt.

Uit deze voorbeelden blijkt dat het behouden van voldoende ruimte voor economie niet slechts een cijfermatige exercitie is waarin voornamelijk gekeken wordt naar de hoeveelheid vierkante meters of hectaren aan werklocaties. De veranderende economie dwingt overheden ertoe om bij de ruimtelijke programmering uiterst zorgvuldig en kwalitatief tewerk te gaan. Niet alleen afwegingen over welk type bedrijfsactiviteiten wel of niet gewenst zijn op een bepaalde locatie worden steeds belangrijker.⁵ Ook de maatschappelijke meerwaarde van bedrijven wordt geleidelijk aan een steeds belangrijker vestigingscriterium.

In deze publicatie brengen we in beeld hoe G40-gemeenten momenteel sturen op ruimte voor werk binnen hun verstedelijkingsopgaven. In hoeverre slagen gemeenten er anno 2023 in om ruimte voor productie en maakindustrie in de stad te behouden en te creëren? Hoe integreren ze een visie op ruimte voor economie en werk in hun verstedelijkingsopgaven? En in welke mate lukt het hen om in regionaal verband ruimte te maken voor (economische) transitie, zoals digitalisering, automatisering, de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie?

Handelingsperspectieven voor gemeenten

We kijken specifiek naar hoe gemeenten omgaan met werklocaties, zoals bedrijventerreinen of campussen. De kantorenmarkt, *retail* en de wijk economie komen zijdelings aan bod. Het doel van het onderzoek is om een gedetailleerd beeld te schetsen van waar G40-gemeenten mee worstelen en waar zij kansen zien om in hun ruimtelijke ordeningsbeleid te sturen op ruimte voor economie en werk. Op basis hiervan kunnen gemeenten een aantal concrete behoeften formuleren richting provincies en Rijk, om de complexe ruimtelijke

4. Met deze term wordt soms gerefereerd aan het feit dat mensen 'onder hun opleidings- of ervaringsniveau werken'. In de ruimtelijke context wordt er echt iets anders onder verstaan. Zie ook: Schijndel, S. van (2022) Meer dan de plint. Wat is ervoor nodig om betaalbare bedrijfsruimte te borgen in stedelijke gebiedstransformatie? Company Research Paper MRE 2020-2022.

5. Behalve het accommoderen van grootschalige maak- en productiebedrijven gaat het bijvoorbeeld ook over de ambitie om meer werk toe te voegen aan woonwijken ('de wijk economie').

puzzel nog integraler en als één overheid te kunnen regisseren. De observaties in dit onderzoek zijn daarom relevant voor zowel de nieuwe provinciale coalities als voor de ministeries van Economische Zaken en Klimaat⁶ en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷

Daarnaast is dit onderzoek bedoeld om een aantal concrete handelingsperspectieven voor de omgang met werklocaties aan te reiken. Dit ten behoeve van het stimuleren van de onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten binnen de G40 én daarbuiten.

Leeswijzer

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een verkennende enquête en interviews (zie 2 – Achtergrond en methode). We onderzoeken wat de kansen en knelpunten zijn van de sturingsmechanismen binnen het huidige instrumentarium. Aan de hand van praktische voorbeelden delen we waardevolle lessen en inzichten. Daarnaast zetten we een aantal concrete behoeften uiteen over wat er aanvullend nodig is. Hierbij gaat het zowel over specifieke financiële middelen en juridische instrumenten als over regionale *governance* of specifieke kennis en inzichten.



6. Het ministerie van EZK is momenteel actief bezig met ruimte voor economie en bedrijventerreinen, zie o.a.: ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022) Ruimte voor economie. Kamerbrief, 14 oktober 2022; ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023) Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen. Kamerbrief, 3 april 2023.

7. Bijvoorbeeld in het kader van het programma 'Mooi Nederland' en/of de nieuwe Nota Ruimte.



Achtergrond en methode

2. Achtergrond en methode

Dit onderzoek kwam tot stand in opdracht van de Pijler Economie en Werk van het G40-stedennetwerk. Het G40-stedennetwerk is het netwerk van 41 (middel)grote steden, die elkaar vinden in overeenkomstige stedelijke vraagstukken.

2.1 Enquête

In december 2022 zetten we een enquête uit bij de teams Economische Zaken van de G40-gemeenten om de voornaamste problemen, opgaven en uitdagingen ten aanzien van werklocaties na te gaan. Achttien gemeenten vulden deze enquête in. Uit deze enquête bleek dat de meerderheid van de gemeenten momenteel bezig is met het ontwikkelen van een ruimtelijke visie op werklocaties, of met een structurele aanpak voor de revitalisering van bedrijventerreinen.

Verder kwam uit de enquête duidelijk naar voren dat gemeenten, ongeacht of het nu gaat over het verduurzamen of het herstructureren van werklocaties, vooral behoefte hebben aan fysieke ruimte, aan kennis, aan visie, aan uniforme wet- en regelgeving en aan aanvullende financiering. Een andere behoefte is het versterken van de organisatiegraad van bedrijven.⁸

2.2 Interviews

Om concretere invulling te kunnen geven aan deze behoeften is ervoor gekozen verdiepend onderzoek te doen aan de hand van verkennende en verdiepende interviews. Uit deze interviews haalden we bovendien interessante praktijkvoorbeelden op die illustratief zijn voor de successen, kansen, knelpunten en behoeften vanuit de G40.

In een eerste ronde verkennende interviews spraken we met tien G40-gemeenten. De interviews vonden steeds plaats met minimaal twee, en maximaal drie respondenten. Bij alle interviews was tenminste één medewerker van de afdeling Economie/Economische Zaken aanwezig. Deze werd bijgestaan door een of meerdere collega's van een andere afdeling, variërend van Strategie tot Projectmanagement, Ruimte, Planologie, Stedelijke-/gebiedsontwikkeling of stedenbouw. Achtereenvolgens spraken we met de gemeenten Arnhem, Dordrecht, Assen, Amstelveen, Amersfoort, Enschede, Zaanstad, Oss, Zwolle en Leiden.⁹ Van ieder interview maakten we een factsheet, met daarin een beknopte weergave van de 'successen', de 'knelpunten', de 'kansen' en de 'behoeften'. Deze factsheets zijn terug te vinden vanaf pagina 31 van dit rapport.

8. In het voortraject van dit onderzoek is regelmatig overlegd met afgevaardigden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Omdat er vanuit verschillende nationale programma's al onderzoeken gestart zijn naar de verduurzaming van bedrijventerreinen en naar het vergroten van het zelforganiserend vermogen op bedrijventerreinen, is ervoor gekozen om in dit onderzoek de focus te leggen op de sturingsmechanismen waarover G40-gemeenten al dan niet beschikken in relatie tot het behouden of creëren van ruimte voor werk binnen de verstedelijkingsopgave.

9. De factsheets geven een indruk van de voorbeelden en onderwerpen die tijdens het interview aan bod kwamen, maar geven geen *volledig* beeld van wat er in het interview besproken is of van wat er in die gemeente speelt of leeft. Met de gemeente Hilversum vond tevens een gesprek plaats waarin een aantal van de interviewvragen aan bod kwamen. Omdat dit geen volledig interview betrof, is hier geen factsheet van gemaakt.



2.3 Selectie steden

Deze selectie kwam deels tot stand op basis van de aanwezigheid tijdens de ambtelijke netwerkdag van de G40 op 12 januari 2023. Daarnaast is ernaar gestreefd om een zo representatief mogelijk beeld te geven van het G40-stedennetwerk. Dat wil zeggen dat we steden selecteerden uit de verschillende landsdelen, en met verschillende economische profielen. Zo worden met name Assen, Dordrecht, Enschede, Oss en Zaanstad gekenmerkt door veel maakindustrie en dus ook veel bedrijventerreinen. Terwijl in steden als Amstelveen, Amersfoort, Arnhem, Leiden en Zwolle de zakelijke dienstverlening dominant is en 'klassieke' bedrijventerreinen vooral stadsverzorgende bedrijvigheid herbergen.

De ruimtelijk economische context kan per stad verschillend zijn. Iedere stad heeft haar eigen afhankelijkheid, oftewel haar eigen historisch gegroeide stedelijke en economische structuur. Daarbij doet ook de ligging van de stad ertoe: is de gemeente onderdeel van een NOVEX-gebied, of niet? Bevindt de

gemeente zich in de nabijheid van een grote metropoolregio, of ligt de stad meer geïsoleerd? Toch is het geen 'of of'-verhaal. Ook in een 'maakindustrie-stad' als Dordrecht bevindt zich zakelijke dienstverlening en tal van andere sectoren die veel werkgelegenheid vertegenwoordigen. En ook in een 'onderwijs en zorg'-stad als Leiden zijn duizenden mensen werkzaam in de maakindustrie.

2.4 Opgaven en uitdagingen

Ongeacht de verschillen in economisch profiel staan G40-gemeenten groten-deels voor dezelfde opgaven en uitdagingen. Alle hebben zij te maken met economische transities en ontwikkelingen die hen dwingen tot het herin-richten, herstructureren en intensiveren van zowel woonwijken, als werklo-caties. Alle worstelen zij met conjunctuurveranderingen in de economie en met marktfalen. Door beleidskeuzes in de jaren na de financiële crisis is de ruimtelijke ordening versloft: op bedrijventerreinen hebben zich tal van activi-teiten gevestigd die daar niet per se thuishoren. Hierdoor is er een tekort aan geschikte bedrijfsruimte voor maak- en productiebedrijven en startups. Hoe kan je op een elegante manier ingrijpen in ongewenste situaties die voort-gevloeid zijn uit het verleden, waarbij je tegelijkertijd zo goed mogelijk antici-peert op de economie van de toekomst?

In hoofdstuk 3 van deze publicatie delen we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. We staan eerst stil bij de successen die de geselecteerde G40-gemeenten boeken in hun ruimtelijk economisch beleid. Vervolgens komen de voornaamste knelpunten aan bod, gevolgd door de kansen die gemeenten zien om binnen het huidige instrumentarium zaken in beweging te krijgen. Tenslotte besteden we aandacht aan de concrete behoeften die gemeenten hebben over de sturingsmechanismen om binnen de verstedelij-kingsopgave te kunnen sturen op voldoende ruimte voor economie en bedrijvigheid.



3. Bevindingen

Op basis van de voorbereidende enquête en de interviews maken we in dit hoofdstuk inzichtelijk hoe G40-gemeenten momenteel sturen op ruimte voor werk. Om de resultaten van het onderzoek op een overzichtelijke wijze te presenteren, bespreken we achtereenvolgens de 'successen', de 'knelpunten', de 'kansen' en de 'behoeften'.

3.1 Successen

De huidige opgave om op grote schaal wonen én werken toe te voegen in binnenstedelijk gebied is voor gemeenten een uitdaging. G40-gemeenten realiseren zich steeds meer dat het in een verstedelijkingsstrategie nodig is om integrale beleidsafwegingen te maken op gebiedsniveau. En dat de woningbouwopgave systematisch in relatie moet worden gezien met domeinen als economie en mobiliteit. In onder andere Zaanstad en Amersfoort raken integrale beleidsafwegingen steeds meer ingeburgerd in de gemeentelijke organisatie. Dit gebeurt in Amersfoort bijvoorbeeld aan de hand van het opstellen van een Omgevingsprogramma. Hierin wordt voor ieder type werkgelegenheid een ruimtevraag berekend, en wordt vervolgens gekeken hoe dat aansluit bij de huidige bevolkingssamenstelling. Op die manier wordt gezocht naar de best mogelijke *match* tussen economie, arbeids- en woningmarkt.

Hoewel de ene gemeente al meer vergevorderde plannen – inclusief politiek-bestuurlijk *commitment* – heeft dan de ander, staan veel gemeenten nog aan

de vooravond¹⁰ van het herstructureren van werklocaties. Desalniettemin zijn her en der in het land al interessante voorbeelden te delen van gebieden waarin het al wel is gelukt om de eerste stappen te zetten naar herprogrammering. In iedere stad is er bovendien wel een aansprekend voorbeeld te vinden van geslaagd ruimtelijk economisch beleid waar andere steden mogelijk van kunnen leren. Deze voorbeelden komen in dit hoofdstuk aan bod.

Campussen en innovatiedistricten

Gevraagd naar successen in het economisch beleid verwijzen veel steden naar campusontwikkelingen en innovatiehubs met incubatorfunctie, waarbij in veel gevallen spin-off effecten zichtbaar zijn en dus het brede mkb meeprofiteert van kennis en kunde. Dit geldt niet alleen voor universiteitssteden, zoals Enschede en Leiden. Veel G40-gemeenten beschikken over een hbo-instelling met bijbehorend thematisch kenniscluster. Voorbeelden daarvan zijn Zwolle (Perron 038 en ZWINC), Oss (Pivot Park), Hilversum (Media Park) en Dordrecht (Leerpark Dordrecht/Duurzaamheidsfabriek). In de meeste gevallen zijn dit tevens al gemengde woonwerkgebieden, en dus bieden ze mogelijk een blauwdruk van hoe het wonen en meer kantoorachtig werken er in onze toekomstige steden uit kan komen te zien.

Invloed uitoefenen op de ruimtelijke inrichting van een innovatiedistrict of kenniscluster gaat uiteraard een stuk gemakkelijker wanneer de gemeente de grond in eigendom heeft. Een specifieke aanbeveling vanuit Leiden is om in dat geval zorgvuldig met beschikbare ruimte om te gaan, en niet alles direct permanent te bestemmen of te vergunnen. Op die manier kan beter geanti-

10. In 2010 werd er al een nationaal programma opgetuigd voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Destijds stond de taskforce onder leiding van Tilburgs burgemeester Peter Noordanus. Het Rijk trok voor de werkzaamheden 400 miljoen euro uit. 100 miljoen euro daarvan waren de laatste gelden uit de FES (Fonds Economische Structuurversterking).



cipeerd worden op veranderende ruimtebehoeften door economische en/of demografische ontwikkelingen. Een succesvol voorbeeld is het Leidense *Bio Science Park*: *“Hier is jarenlang bewust ruimte beschikbaar gehouden. Er zijn geen overhaaste beslissingen genomen, en daar hebben we nu profijt van. Op klassieke bedrijventerreinen zie je vaak dat beschikbare grond direct moet worden uitgegeven, anders klopt de business case niet meer. Hierdoor krijg je niet de indeling die je misschien graag zou willen, en vaak ook niet de flexibiliteit om te herinrichten.”*

Ook andere steden zetten doelbewust in op een specifieke sector, en scheppen de eisen om deze zoveel mogelijk te laten excelleren. In zowel Arnhem als Assen is er bijvoorbeeld sprake van een energiecluster dat zorgt voor stuwende bedrijvigheid. In met name Arnhem wordt dit actief geïnte-

greerd in een stadsbrede keten, waarbij dus ook zoveel mogelijk mkb'ers op verschillende manieren meeprofitieren. Tegelijkertijd tracht de gemeente in beide steden om de lokale economie voldoende divers te houden, om zo afhankelijkheden en conjunctuurgevoeligheden te beperken. In Zaanstad is het platform Zaanstad Maakstad opgericht om met grote internationale spelers uit de voedings- en maakindustrie gezamenlijk stappen te zetten in onder meer ruimtelijke ordening, de energietransitie en de arbeidsmarkt.

Schuifruimte creëren

Zoals in de paragrafen 3.2 en 3.4 uitvoerig aan bod zal komen, is het voor gemeenten om meerdere redenen niet eenvoudig om schuifruimte te creëren. Het creëren van schuifruimte is wenselijk om bedrijventerreinen efficiënter in te richten en bedrijfsactiviteiten waar nodig te clusteren. Van de geïnterviewde G40-gemeenten springt Dordrecht eruit als voorbeeld van een stad die hierin wel al het nodige voor elkaar heeft gekregen. Dordrecht is een stad met veel maakindustrie en bedrijventerreinen. Hier is men al zes jaar bezig met het ontwikkelen van een werkwijze waarbij de gemeente bedrijven kan uitkopen en verplaatsten. Door de verkoop van Eneco-aandelen en door succesvolle publiek-private en regionale samenwerking ontstond de (eenmalige) mogelijkheid om een motoren- en scheepsafbouwbedrijf en een containersjouwbedrijf in beweging te krijgen.¹¹ Beide zijn vanuit centraal gelegen locaties verplaatst naar een nieuwe watergebonden locatie, die speciaal daarvoor met publiek geld is geprepareerd. Op de plek die vrijkomt, kan de gemeente vervolgens de maatschappelijke meerwaarde van de nieuwe bedrijfsactiviteit kritisch afwegen: levert het voldoende gewenste banen op? Is het clusterversterkend? Hebben we er als stad iets aan?

Regionale samenwerking

Een belangrijke voorwaarde voor het succesvol uitplaatsen van bedrijven is

11. Bij dit soort procedures is het van belang de wetgeving omtrent staatssteun goed in acht te nemen. In het geval van het motoren- en scheepsafbouwbedrijf is de milieucategorie op de oude locatie ingetrokken. Hierna is een schade-loosstellingsprocedure in gang gezet. Dit rechtvaardigt de publieke kosten die in de verhuizing van het bedrijf geïnvesteerd zijn. Het bedrijf zelf was bereid een veelvoud van dit bedrag te investeren in de verhuizing.

dat er sprake is van toegewijde regionale samenwerking. Uit dit onderzoek blijkt dat regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) een doorslaggevende kunnen rol spelen: *"Er is een geoliede machine nodig met een 'dedicated' organisatie"* (Interview Dordrecht). In het voorbeeld van Dordrecht was dat de ROM-Drechtsteden.¹² Dit is een *"aparte entiteit met een zakelijke benadering, een ander visitekaartje dan de gemeente Dordrecht. Vanuit de gemeente praat je met bedrijven toch vaak over milieuvergunningen en dergelijke, dat is niet de makkelijkste binnenkomer. Rom-D is een meer op afstand geplaatste organisatie, waar je wel aandeelhouder van bent. Dat kan net even die extra push geven om ontwikkelingen van de grond te krijgen, ze zitten dicht op de markt. Zij zijn echt alleen hiermee bezig, en kunnen er ook de juiste mensen op inzetten."* Hun rol en betrokkenheid is minstens zo belangrijk als het financiële arrangement. Ook de betrokkenheid en bereidwilligheid van provincie en buurgemeenten is essentieel.

In Utrecht is de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) bezig met het investeren in onrendabele toppen voor het creëren van schuifruimte op werklocaties. In Overijssel vervult de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) een vergelijkbare rol. Dit zijn voorlopig vrij unieke organisaties in Nederland. Andere G40-gemeenten geven aan dat ze dit graag landelijk uitgerold zouden zien (zie ook paragraaf 3.4).

Ook de eerdergenoemde campussen en innovatiedistricten zijn vaak onderdeel van een regionaal samenwerkingsverband. In Amersfoort stimuleert de gemeente de ecosystemen rond 'Earth Valley' en 'Life Sciences' actief, waarvan de reikwijdte doorloopt tot in Gelderland.¹³ De gemeente Leiden werkt actief samen met buurgemeenten met betrekking tot bijvoorbeeld het Leiden Bio Science Park.¹⁴ In Oss is het Pivot Park in nauwe samenwerking



ontwikkeld samen met de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) en de provincie. Aandacht gaat uit naar een gezamenlijke *life sciences*-strategie voor bijvoorbeeld vastgoed, infrastructuur en *human capital*. De opgave wordt steeds groter en de gemeente geeft aan extra menskracht en middelen nodig te hebben.

In Oss is op regionaal niveau sprake van één loket voor bedrijven met belangstelling voor kavels vanaf één hectare, waarbij ruimtevraag en regionaal aanbod naast elkaar worden gelegd.¹⁵ De provincie Noord-Brabant neemt een regierol in provinciale beleidsvorming rond het beperken van de vestiging van XXL Logistiek (> 3 ha). Daartoe zijn er afspraken met de Brabantse regio's gemaakt. Hierin is gezamenlijk bekeken op welke locaties vestiging nog wel mogelijk is. In de regio Enschede wordt de vestiging van grootschalige bedrijfspanden eveneens regionaal afgestemd. Hiervoor is ruimte gecreëerd op het regionale bedrijventerrein Businesspark XL.

12. Dit is een zogenaamde 'lokale' ROM, en dus geen ROM die wordt aangestuurd en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en provincies.

13. Food Valley Ede/Wageningen.

14. Het Leiden Bio Science Park ligt in de gemeenten Leiden en Oegstgeest. Met de gemeente Katwijk loopt een verkenning naar uitbreidingsmogelijkheden in het aanliggende bedrijventerrein. Daarnaast zijn het Leiden Bio Science Park en de Leidense Universiteit een belangrijk onderdeel van de Ruimtevaart Ruit in Zuid-Holland.

15. De regio heeft ook een website met informatie over beschikbare kavels op de bedrijventerreinen in de regio.

Zaanstad en Amstelveen schrijven samen met de Metropoolregio Amsterdam een regionale bedrijfslocatie-strategie. En werken samen met de gemeenten Almere, Amsterdam, Haarlem en Haarlemmermeer en met de provincies Flevoland, Noord-Holland en de Stadsregio Amsterdam in het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka). Om zo als Noordvleugel beter op de wensen van het (internationale) bedrijfsleven in te kunnen spelen. De ruimtelijke ramingen van Plabeka zijn waardevol, omdat zij inzicht geven in een gedeelde regionale basis en het gezamenlijk agenderen van het tekort aan bedrijfsruimte in de regio.

Participatie en omgekeerde gebiedsontwikkeling

Ontwikkeling van werklocaties is een publiek-private opgave. Ondernemersparticipatie noemen gemeenten een aantal keer als belangrijke voorwaarde om transformatieprocessen in gang te zetten. Hoewel de mate waarin ondernemers op een bedrijventerrein georganiseerd zijn enorm kan verschillen, is dit over het algemeen beperkt. Het zelforganiserend vermogen hangt grotendeels af van de eigendomssituatie. Op locaties waar wel sprake is van zelforganiserend vermogen komen processen zoals verduurzaming en herstructurering over het algemeen sneller en gemakkelijker van de grond.¹⁶ Gemeenten kunnen een actieve rol spelen om dit aan te jagen, bijvoorbeeld door actief accountmanagement of het aanstellen van een onafhankelijke parkmanager. Ook een breed gedragen verhaal met toekomstperspectief kan helpen om verschillende betrokkenen in beweging te krijgen. In Zwolle is het bijvoorbeeld gelukt om in samenwerking met een ondernemersvereniging op bedrijventerrein Hessenpoort een Smart Energy Net op te zetten. Ook bij de ontwikkeling van het Leidense Bio Science Park werkten de ondernemersvereniging met diverse andere organisaties actief samen.¹⁷

Dordrecht kiest bij de herstructurering van bedrijventerreinen bewust voor een gefaseerde aanpak. In plaats van te beginnen met een gedetailleerd stedenbouwkundig plan, gingen zij op de terreinen Dordtse Kil I en II per deelgebied in gesprek met bedrijven. Op die manier is onderzocht wat de wensen en mogelijkheden van bedrijven zelf zijn, en of de gemeente snel gronden of panden zou kunnen aankopen. Deze aanpak wordt tijdens het interview 'omgekeerde gebiedsontwikkeling' genoemd: *"We hebben wel een gebiedsvisie: waar willen we vanuit de gemeente globaal op inzetten op het moment dat we de gronden opnieuw gaan uitgeven? Maar pas op het moment dat we een beter beeld hebben welke gronden we in 2025 ter beschikking hebben, gaan we over op een plan voor de herontwikkeling, met een stedenbouwkundig plan, kavelpaspoorten en uitgiftecriteria."* Tot dusverre bleek deze strategie succesvol: *"We hebben doelstellingen en resultaten alleen voor de komende drie jaar vastgesteld, en alleen voor een klein gebied. Als die gerealiseerd is, ga je naar de volgende ontwikkelfase. Op die manier kan je ook inspelen op de veranderende samenstelling en prioriteiten van het college."* Volgens de Dordtse geïnterviewden is deze strategie niet ingewikkeld, en dus ook kansrijk voor andere gemeenten: *"Het is eigenlijk heel praktisch. Geen hogere wiskunde. We zijn gewoon begonnen."* Een meer generieke tip die aan dit praktijkvoorbeeld verbonden wordt, is dat *"het erom gaat dat je als overheid zo veel mogelijk meedoet in die strijd van aankoop."*

Sturen op kwaliteit en profiel

In paragraaf 3.3 gaan we uitgebreider in op de kansen die gemeenten hebben om meer te sturen op ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit. En op bedrijfsactiviteiten die aansluiten bij het gewenste economisch profiel. In het algemeen is een verschuiving gaande van een 'ja-mits', naar een 'nee-tenzij'-benadering. Dit wil zeggen dat in de jaren na de financiële crisis nagenoeg alle bedrijfsactiviteiten werden toegestaan, omdat gemeenten vooral leegstand

16. Daarom is het stimuleren van ondernemerscollectieven een van de speerpunten in het 'Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen' dat mede mogelijk gemaakt wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

17. Onder andere de Universiteit, de LUMC, Stichting LBSP, de gemeente Oegstgeest en de provincie Zuid-Holland.

en verloedering wilden voorkomen. Inmiddels zijn zij door zowel ruimtegebrek, landschappelijke eisen en veranderende economisch-maatschappelijke waarden een stuk kritischer over wat ze wel of niet willen toelaten op de schaarse percelen die nog vrijkomen. Hierbij kan gedacht worden aan voorwaarde op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen of 'banen met impact.'

Gemeenten hebben op dit moment vooral veel ideeën over de manieren waarop ze hierop zouden kunnen en willen sturen (zie ook paragraaf 3.3). Een aantal gemeenten noemt succesvolle praktijkvoorbeelden waarin dit al gelukt is. Hierbij moet wel worden aangetekend dat dit zonder uitzondering situaties zijn waarbij de gemeente de grond in eigendom heeft. Dit betreft vaak de nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen. In Enschede bijvoorbeeld, is op het nieuw ontwikkelde bedrijventerrein Josink Es gestuurd op het profiel van het bedrijventerreinen en op de kwaliteit. Dit hebben ze gedaan door een uitgiftestrategie: *"we hebben aan de voorkant voorwaarden opgelegd, die aan de ene kant niet té knellend zijn, want je wilt natuurlijk de markt de ruimte geven, maar die wel een bepaalde kwaliteit geven."*

Overzicht vraag en aanbod

Het is voor gemeenten niet altijd eenvoudig om een volledig overzicht te hebben van vraag en aanbod wanneer het gaat om bedrijfsvestigingen. In Amersfoort wordt succesvol gewerkt met een overkoepelende behoefte-raming voor kantoren en bedrijfspanden. Dit geeft een vollediger beeld en draagt bij aan maatwerk. In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) monitort het Platform Bedrijven en Kantoren (Plabeka) ieder jaar hoe de bedrijventerreinen, kantoorlocaties en gemengde werkmilieus ervoor staan. Ook Dordrecht monitort op regionaal niveau iedere twee jaar de mutaties op de kantoren- en de bedrijfsruimtemarkt.¹⁸ De geïnterviewde G40-gemeenten Zaandam en Amstelveen maken van deze inzichten dankbaar gebruik. In de

18. Deze wordt uitgevoerd door het Onderzoekscentrum Dordrecht.



regio West-Overijssel, tenslotte, werken gemeenten en de provincie gezamenlijk aan de behoefte-raming, op basis waarvan kwantitatieve én sinds kort ook kwalitatieve afspraken worden gemaakt.

3.2 Knelpunten

Terwijl dus her en der in het land voorzichtige successen worden geboekt bij het sturen op ruimte voor werk(locaties), ervaren gemeenten diverse knelpunten. Deze zijn hoofdzakelijk gerelateerd aan:

- Schaarse fysieke (uitbreidings)ruimte
- De historisch gegroeide wijze van bestemmen op bedrijventerreinen¹⁹
- Een gebrek aan integrale planning

19. Milieucategorie 1 t/m 4.2 (of hoger) in plaats van een minimale milieucategorie.

- Beperkte organisatiegraad op bedrijventerreinen
- Beperkte netcapaciteit
- Een gebrek aan grondeigendom
- Een gebrek aan financiële middelen
- Een gebrek aan eenduidige wet- en regelgeving en informatievoorziening

Gemeenten zien een van bovenaf opgelegde kwantitatieve benadering van het aantal banen of het aantal hectare aan werklocaties ook als een knelpunt. Dit leidt namelijk in de regel niet tot de gewenste invulling van een gebied, en zorgt soms voor perverse prikkels om vooral te kiezen voor kantoorontwikkeling of grote logistieke centra. In onder andere het interview met Arnhem werd bovendien gezegd dat de toekomst van werk breder is dan alleen bedrijventerreinen. En dat er meer aandacht moet komen voor het toevoegen van werk aan woongebieden: *“Het behouden van bedrijventerreinen an sich is nog niet de oplossing; dat geeft namelijk nog geen regie om over te gaan op meervoudig ruimtegebruik.”* Tenslotte klinken er tegenover de succesverhalen van regionale samenwerking ook geluiden door over de moeizaamheid waarmee dit vaak nog altijd gepaard gaat. Dit heeft er vooral mee te maken dat regionale samenwerking in de praktijk op politiek-bestuurlijk niveau vaak nog ingewikkeld blijkt. Dit komt omdat de belangen van gemeenten binnen de regio soms sterk verschillen, bijvoorbeeld door verschillen in grootte en economisch profiel. Tevens is soms sprake van onderlinge concurrentie tussen (buur)gemeenten.

Gebrek aan schuifruimte, netcapaciteit, grondeigendom en organisatiegraad

De deelnemende gemeenten aan dit onderzoek geven unaniem aan dat ruimtegebrek een beperkende factor is in de verdere ontwikkeling van de ruimtelijke economie. Hierbij doelen zij vooral op het gebrek aan schuif-

ruimte: alle geïnterviewden bevestigen dat er sprake is van suboptimaal en inefficiënt ruimtegebruik op bestaande bedrijventerreinen. En dat bedrijven die op dit moment op de ‘verkeerde’ plek zitten idealiter worden geherhuisvest. De mogelijkheden daartoe zijn in de meeste gevallen echter beperkt. Dit heeft onder andere te maken met de verzonken kosten van bedrijven: herhuisvesting is in de regel een dure aangelegenheid. Ook de prioriteit die de afgelopen jaren gegeven wordt aan de woningbouwopgave wordt door een aantal gemeenten genoemd als reden waarom ruimte voor economie en werk steeds meer onder druk staat.²⁰

Een enkele gemeente geeft aan dat de beperkte schuifruimte ook het gevolg is van een onvoldoende vooruitziende blik. Inmiddels zijn bepaalde locaties die werken als (mogelijke) bestemming door de afnemende vraag naar bedrijfspanden in de laatste jaren in combinatie met de snel gestegen vraag naar woningen als woningbouwlocaties aangewezen. In het ruimtelijke beleid van lokale overheden moet beter rekening gehouden worden met de veranderende economische conjunctuur. De mogelijkheden om nieuwe bedrijventerreinen met een hoge milieucategorie op buitenstedelijke locaties te ontwikkelen, worden steeds zeldzamer, ook vanwege de stikstofwetgeving en de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Een andere belemmerende factor is de netcongestie. Behalve het feit dat de vestiging van nieuwe bedrijven simpelweg onmogelijk is bij ontoereikende netcapaciteit, komt het bovendien voor dat de ruimtevraag van nieuwe schakel- of verdeelstations concurreert met de ruimtevraag van nieuwe werklocaties, zoals in de regio Leiden.

Als G40-gemeenten nog ruimte hebben voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, dan betreft dit veelal relatief kleinschalige ontwikkelingen. Een noemenswaardige uitzondering is de gemeente Assen. Hier geeft men aan over circa 120 hectare aan greenfield-ontwikkellocaties beschik-

20. Na de financiële crisis (die begon in 2008 en voortduurde tot circa 2013) zijn de achterstanden in de woningbouwproductie sterk toegenomen. Dit heeft ten eerste te maken met nieuwe regels voor woningbouwcorporaties (verbod op gemengde gebiedsontwikkelingen, verhuurdersheffing). Ten tweede heeft dit te maken met het feit dat vanaf circa 2011 bouwprojecten voor 70% moeten zijn verkocht voordat ze projectfinanciering kunnen krijgen van banken. Hierdoor is een aanzienlijk deel van de middelgrote bouwbedrijven en projectontwikkelaars omgevallen.

baar te hebben, maar wordt ook benadrukt dat daar momenteel veel vraag naar is. Het einde van de beschikbare ruimte is, kortom, in zicht. Dit betekent dat er vooral moet worden ingezet op herstructurering en intensivering van bestaande werklocaties en bedrijventerreinen. Hoewel gemeenten tal van ideeën hebben over hoe ze zouden kunnen sturen op kwaliteit (zie ook paragraaf 3.3), stuiten ze in de praktijk op de nodige beperkingen. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat ze op bestaande terreinen veelal geen actieve grondpositie hebben. Het eigendom op bedrijventerreinen is bovendien vaak versnipperd: er is sprake van verschillende gebruikers en eigenaren. De organisatiegraad op bedrijventerreinen is daarom regelmatig minimaal. Dit maakt sturen en ruimtelijk programmeren ingewikkeld.

Gebrek aan financiële middelen

Gemeenten geven aan dat ze de mogelijkheden hebben om te sturen op kwaliteitseisen wanneer er ergens een perceel vrijkomt en een nieuw bedrijf zich op die locatie wil gaan vestigen. Dit gebeurt maar mondjesmaat. Veel bedrijven beschikken over (semi)permanente vergunningen en hebben weinig reden om te verhuizen, tenzij ze door de gemeente worden uitgekocht. Dit is door alle planschade die erbij komt kijken echter een zeer kostbare operatie, en voor de meeste gemeenten en provincies geen haalbare kaart. In Dordrecht (zie ook paragraaf 3.1) is het weliswaar gelukt om een aantal bedrijven succesvol te verplaatsen, maar ook daar staat dit nog in de kinderschoenen. En zijn er veel extra financiële middelen nodig om dit beleid op grotere schaal door te zetten.

Behalve het onvermogen om te kunnen investeren in onrendabele toppen, worstelen gemeenten ook in meer algemene zin met financiële tekorten. Zo geeft de gemeente Amersfoort expliciet aan dat er sprake is van een kloof tussen planvorming en uitvoering. Er liggen plannen op de plank, maar er is onvoldoende capaciteit om dit ten uitvoer te brengen.

Een laatste veelgehoord knelpunt is dat het mkb onder toenemende druk komt te staan door de herstructurerings- en transformatieopgaven op bedrijventerreinen. Als gevolg van transformatie stijgen namelijk de grond- en daarmee de huurprijzen, waardoor het voor veel mkb-ondernemers die geen eigenaar zijn van hun bedrijfspand onmogelijk is om in het gebied te blijven.²¹ Meerdere G40-gemeenten merken op dat naast het stimuleren van innovatieve clusters, het behoud van stadsverzorgende bedrijvigheid en het mkb prioriteit heeft. Hoewel er bepaalde ideeën zijn over hoe het mkb op centraal gelegen werklocaties te beschermen (zie ook paragraaf 3.3), is de aanpak hiervan voorlopig niet evident.

Gebrek aan gelijk speelveld

Verschillende gemeenten hebben moeite met het gebrek aan een gelijk speelveld. Een voorbeeld komt uit de gemeente Assen, waar de vrees bestaat dat bedrijven bij strenge eisen op – bijvoorbeeld – het gebied van duurzaamheid, dreigen te verhuizen naar een naburige gemeente of regio. Het is de vraag of dit kan worden opgelost door landelijke regelgeving. Een goede regionale afstemming of een regionaal vestigingsbeleid lijkt de meest voor de hand liggende oplossingsrichting.

Kortetermijnvisies

Een laatste knelpunt wordt gevormd door korte termijn-beslissingen. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven door de gemeente Enschede. Hier was aanvankelijk ruimte gereserveerd voor de aanleg van een nieuw bedrijventerrein, maar gezien de tegenvallende vraag van een aantal jaar geleden is het terrein herbestemd voor wonen en natuur: *“Ook toen luidde het advies al om het even in de ijskast te zetten, maar nog niet uit de bestemming te halen. Met de kennis én de frictieleegstand van nu zou dat besluit om te herbestemmen nooit genomen zijn.”*

21. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022) Kamerbrief: Ruimte voor economie, 14 oktober 2022.

Vanuit Hilversum wordt opgemerkt dat er de laatste jaren sprake is van een ‘acupunctuurtransformatie’, waarbij bedrijfsruimten geleidelijk transformeren naar wonen. De optelsom is wel dat er inmiddels een substantiële hoeveelheid aan ruimte voor werk is verdwenen. Bij stedelijke verdichting ligt dit risico opnieuw op de loer. Het actief op peil houden van het programma voor werken is nodig.

3.3 Kansen

Gemeenten zien een aantal kansen om – binnen de mogelijkheden van het huidige instrumentarium – te sturen op ruimte voor werk.

Juridische sturingsmechanismen

Aansluitend bij de wens om meer kwalitatief te kunnen sturen, zijn gemeenten op zoek naar effectieve manieren om meer eisen te stellen aan bedrijven die zich ergens willen vestigen. Uitgiftecriteria die daarbij kunnen worden gehanteerd, hebben bijvoorbeeld betrekking op duurzaamheid, maatschappelijke meerwaarde of de minimale *Floor Space Index*. Zoals eerder aangegeven is dit het eenvoudigst bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. En dan met name wanneer de gemeente de grond in eigendom heeft. Bij de uitgifte van nieuwe percelen op bedrijventerreinen overwegen een aantal gemeenten tevens het invoeren van een erfpachtregeling zonder afkoop, om ook op de lange termijn voldoende te kunnen blijven bijsturen.

Ook zonder een actieve grondpositie kunnen gemeenten op een aantal aspecten bijsturen. Veel gemeenten stellen in hun Omgevingsplan, Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Visie Werklocaties of Bedrijventerreinenstrategie functieprofielen of typologieën op voor werklocaties. Bij het

verlenen van vergunningen gaan zij vervolgens na in hoeverre een nieuw te vestigen bedrijf hierop aansluit. De mogelijkheden van het Didam-arrest helpen daarbij.²² Tijdens het interview met Dordrecht werd dit als volgt verwoord: *“Natuurlijk kan je tot op zekere hoogte kwalitatief sturen in je Omgevingsvisie en Omgevingsplannen, maar echt brancheren, dat mag niet, mede vanwege Europese wetgeving. Sturen op milieucategorieën kan je wel in je instrumentarium borgen. Ook privaatrechtelijk zijn er wel mogelijkheden. Het Didam-arrest verplicht gemeenten om duidelijke criteria op te nemen in de tenderprocedure. Innovatie, duurzaamheidsniveau, minimale hoeveelheid werkende personen per hectare e.d. kan je daarin wel kwantificeren, dat kan je vrij scherp in de markt zetten. Je kan het wel toesnijden op de op jou gewenste ontwikkeling, waardoor er maar een paar bedrijven overblijven die passen in het maatwerkpak dat je dan hebt gecreëerd. Dat is gewoon een objectief kader, want je sluit niemand uit, maar door de uitkomst zo te maken kan je wel specifiek zorgen dat er maar een paar bedrijven overblijven die in aanmerking komen. Daar kan je heel scherp in zijn.”*

Een andere sturingsmogelijkheid is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Deze wet houdt in dat gemeenten het eerste recht van aankoop hebben wanneer – bijvoorbeeld – een bedrijf haar vastgoed wil verkopen. Er liggen mogelijk kansen om als gemeente vrijkomende gronden op bedrijventerreinen aan te kopen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Hilversum, waar de Wvg is ingezet om te sturen op ruimte voor economie bij de herontwikkeling van het stationsgebied. Dit is in de praktijk makkelijker gezegd dan gedaan. In meerdere interviews wordt aangegeven dat de Wvg een ‘zwaar instrument’ is om in te zetten en dat het ‘geen tovermiddel’ is.

Omdat alle gemeenten zich bewust zijn van de noodzaak om gemengde woonwerkmilieus te ontwikkelen, wordt er over het algemeen positief aange-

22. Hoewel de meeste gemeenten positief tegenover het Didam-arrest staan en aangeven dat het hen mogelijkheden biedt om doelgerichter te kunnen sturen op specifieke gebiedskenmerken, geven twee gemeenten aan het juist eerder als een knelpunt te zien.



keken tegen de 'milieuzonering nieuwe stijl' van de VNG, als onderdeel van de Omgevingswet.²³ Het uitgangspunt hiervan is om de toelating van bedrijven te reguleren op basis van een beschikbaar gestelde milieuruimte per bedrijf, aan de hand van concrete milieunormen. Dit zou het voor bepaalde bedrijfsactiviteiten makkelijker moeten maken om te mengen.

Actievere rol gemeente en regio

Al met al komt het erop neer dat gemeenten de ambitie uitspreken om een actievere rol op te nemen in het ruimtelijk programmeren van werk. Na jaren waarin veel ontwikkelingen 'aan de markt' zijn overgelaten, dwingt de complexiteit van de 'ruimtelijke puzzel' de overheid tot het oppakken van de regierol.

Een voordeel van een actievere rol wordt in het interview met Amersfoort als volgt verwoord: *"We komen uit een tijd dat we alleen een ontwikkelkader opstelden, en dan slechts gingen toetsen. Als je echt wil sturen op resultaat*

moet je als gemeente een iets grotere broek aantrekken om die kwartiermakersrol op je nemen. Ook het aanjagen/verbeteren van de organisatiegraad hoort daarbij. Aanbeveling is om te starten met een inventarisatie van kansen en knelpunten, en op basis daarvan te bepalen wat precies nodig is."

Vergelijkbaar met de Dordtse aanpak (zie paragraaf 3.1) kiest ook Amersfoort voor een stapsgewijze, lokale en gezamenlijke aanpak: *"Het toekomstbestendig maken van bedrijventerreinen moet zo lokaal mogelijk, onder andere door versnipperd eigendom, en verschillende vastgoedeigenaren en bedrijven, dan is het nemen van toekomstbestendige maatregelen zo lokaal mogelijk de enige oplossing. Daar hoort wel een bepaalde organisatiegraad bij."*

Meerdere gemeenten geven aan dat het bij de herstructurering van werklocaties en bedrijventerreinen essentieel is om de verschillende betrokkenen actief bij het proces te betrekken. Zij zien daarom, net als Amersfoort, kansen voor een pro-actievere rol voor de gemeente als kwartiermaker. Als aansprekend voorbeeld wordt verwezen naar de 'stadsloods' in Amsterdam. Deze stadsloods helpt vanuit de gemeente bedrijven en organisaties bij het vinden van bedrijfsruimte.

Een effectieve regionale visie vraagt om een nauwe samenwerking met regio, provincie en Rijk. Iedere gemeente is zich ervan bewust dat een regionale visie een essentiële voorwaarde is voor het leggen van de ruimtelijke puzzel en om over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken. In Enschede wordt het actief samenwerken met buurgemeenten van over de grens ook als kans gezien.

In Zwolle zijn nieuwe programmeringsafspraken gemaakt met de provincie Overijssel, waarbij ook kwalitatieve aspecten zijn opgenomen. Hierbij staat

23. Vaak het 'Groene Boekje' genoemd.

'het juiste bedrijf op de juiste plek' centraal en zetten gemeenten en provincie zich in voor regionale specialisaties in specifieke gebieden. Ook werken zij binnen de regio Zwolle aan een gezamenlijke ruimtelijke economische visie met de provincie waarin de ruimtevraag van de circulaire economie centraal staat.

Handhaving

Door de "ja, tenzij-benadering" van de afgelopen jaren zitten veel bedrijven 'op de verkeerde plek'. Hiermee wordt vooral gerefereerd aan bedrijven met een lage milieucontour die op een hoge milieu categorie (hmc), soms zelfs watergebonden (oftewel 'nat') bedrijventerrein zitten. Om dit 'scheefwerken' tegen te gaan, wordt in een aantal gemeenten, waaronder Dordrecht, actief ingezet op handhaving: *"We zijn bezig met handhaving. Met als doel de kwaliteit van de openbare ruimte verbeteren. Dit doen we ook op private bedrijventerreinen. We kijken of er sprake is van strijdig gebruik, en of we daar op kunnen handhaven. In het kader van ondermijning is ons team Veiligheid ook bezig, dus vanuit meerdere aanpakken probeer je bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van een gebied."*

De provincie Zuid-Holland nam bovendien het initiatief om minimale milieu-categorieën verplicht te stellen op nieuw uit te geven bedrijventerreinen. Ook daar kan in de toekomst dan actief op worden gehandhaafd.

Financieel

Zoals in paragraaf 3.2 al aan bod kwam, zijn G40-gemeenten het er onderling over eens dat het actief ruimtelijk herprogrammeren van werklocaties een zeer kostbare en voor gemeenten financieel onhaalbare exercitie is. Ontwikkelingsmaatschappijen kunnen effectief zijn, maar hebben overheidsfinanciering nodig voor de onrendabele top. Toch zien een aantal gemeenten kansen om financiële impulsen vanuit bepaalde landelijke programma's te kunnen inzetten ten behoeve van het sturen op ruimte voor economie en werk. Een voorbeeld hiervan zijn de gebiedsgerichte NOVEX-gelden, subsidies voor de

verduurzaming van bedrijventerreinen, of gelden uit het Klimaatfonds. Hiervoor is het noodzakelijk om het belang van integrale visies te benadrukken, en om in te zetten op intelligente koppelkansen: bijvoorbeeld de aanleg van kleinschalige windmolens op of rond bedrijventerreinen. Dit vraagt om *financial engineering*, ook in de verantwoording; de landelijke regelingen hebben verschillende eisen en verantwoordingsmethodieken.

Naast financiële middelen voor ruimtelijke investeringen zoeken gemeenten naar oplossingen voor de betaalbaarheid bij toenemende grond- en huurprijzen op bedrijventerreinen voor het mkb. Geïnterviewden in Enschede, Leiden en Dordrecht noemen bedrijfsverzamelgebouwen die betaalbare werkruimte bieden aan start-ups. In Leiden wordt dit bijvoorbeeld verzorgd door de Stichting Werk en Onderneming (SWO), in 1983 als gemeentelijk initiatief ontstaan, maar inmiddels een onafhankelijke organisatie.



De gemeente Zwolle kijkt naar de mogelijkheden om afspraken te maken met ontwikkelaars over huurprijzen voor werkruimten in gemengde gebieden. Ook in de gemeente Leiden wordt ambtelijk hardop nagedacht over de manier waarop ontwikkelaars kunnen worden gedwongen om meer in termen van maatschappelijk rendement te denken. Dit sluit nauw aan op de eerdergenoemde actieve rol voor de overheid: *“Er heerst bij vastgoedontwikkelaars en investeerders nog veel rendementsdenken, met de nadruk op geld verdienen. Er wordt minder geredeneerd vanuit de waarde die een plek of bedrijfsfunctie heeft voor de stad. De stevigheid die wij als overheid moeten hebben om ergens aan vast te houden, om eisen te stellen aan ontwikkelaars... Aan de voorkant strakker erop zitten: met wie gaan we in zee? Wat vraagt dat van ontwikkelaars? Misschien hebben we wat betreft het behouden van ruimte voor werken in de stad wel een ander type ontwikkelaar of een ander denken van ontwikkelaars nodig dan dat we nu hebben. Misschien moeten we wel veel meer met beleggers en eindgebruikers in gesprek gaan, om vervolgens heel scherp te krijgen van ‘wat willen we nu op die plek ontwikkelen?’, in plaats van een schitterend stedenbouwkundig plan dat vooral uitgaat van het design.”*

Kwantitatieve versus kwalitatieve benadering

Binnen de verstedelijkingsopgaven is het uitgangspunt vaak dat er per saldo geen vierkante meters of hectaren aan werklocaties wordt ingeleverd. Wanneer sprake is van de transformatie van een bedrijventerrein naar een woonwijk, dan moet ruimte voor werk elders in de stad worden gecompenseerd.

Naast deze kwantitatieve benadering spreken gemeenten de wens uit om vraagstukken over ruimte voor werk en economie ook kwalitatiever te benaderen. Dit is vooral nodig om op een creatieve manier te kunnen inspelen op de veranderende ruimtevrage van bedrijven door diverse transitie, zoals digitalisering, de transitie naar een circulaire economie of de energietransitie.²⁴

24. Denk bijvoorbeeld ook aan het gebruiken van restwarmte.

Daarnaast kan door een kwalitatieve benadering meer worden geanticipeerd op de behoeften van specifieke doelgroepen en op de impact op andere dimensies van brede welvaart. Een kwalitatieve benadering biedt bovendien meer mogelijkheden om ook vanuit economie constructief naar de mogelijke positieve effecten van functiemenging te kijken (zie ook paragraaf 3.4).

Hoewel het beschermen van het huidige areaal aan werklocaties dus gewenst is, geven gemeenten aan dat de provinciale RPW's (Regionaal Programma Werklocaties) soms nog té kwantitatief zijn ingestoken. En dat dat niet altijd helpt bij het leggen van de ruimtelijke puzzel.

Tegelijkertijd geven de respondenten toe dat het niet eenvoudig is om rekening te houden met lange termijn economische ontwikkelingen. Hierdoor is het vaak lastig om dit te integreren in *businesscases* met ontwikkelaars. Daarom is economische programmering als onderdeel van de ruimtelijke ordening *de facto* ingewikkelder dan woningbouwprogrammering. De economie laat zich namelijk niet of nauwelijks voorspellen, en in een aantal interviews worden ook twijfels geuit bij de maakbaarheid ervan. Ook demografische- en arbeidsmarktontwikkelingen noemen de geïnterviewden een enkele keer als onvoorspelbare factor, maar wel iets om rekening mee te houden in een verstedelijkingsstrategie. Daarom kiezen meerdere gemeenten (waaronder Dordrecht en Enschede) bewust voor gefaseerde of adaptieve benaderingen voor werklocaties (zie ook 'omgekeerde aanpak' bij paragraaf 3.1).

3.4 Behoeften

Uit de voorgaande paragrafen in dit hoofdstuk blijkt dat gemeenten in meerdere opzichten worstelen met het borgen van ruimte voor werk binnen de verstedelijkingsopgave. G40-gemeenten spreken de behoefte uit dat erkend wordt dat dit een nationale opgave betreft, die op stedelijk niveau landt. Om ruimte voor economie en werk te programmeren, zijn een aantal aanvullende sturingsmogelijkheden zeer gewenst. Zowel het financieel, als het juridisch instrumentarium, zijn op dit moment onvoldoende toereikend om de ruimtelijke puzzel – in combinatie met alle duurzaamheidsdoelstellingen – op te lossen. Dit blijkt onder meer uit het interview met de gemeente Arnhem: *“We zijn bezig met alle randvoorwaarden... plannen voor verduurzaming en vergroening, handhaving, toezicht. Alle knoppen die we hebben, worden al wel ingedrukt, maar daarmee borg je nog niet... Daarmee bereik je niet dat werklocaties intensiever worden benut, of dat je een actieve grondpositie kan hebben om te kunnen sturen op ruimte voor een gewenst type werk. Dat kun je daar niet mee. Daar lopen wij tegenaan.”*

Het ligt voor de hand dat gemeenten eerst en vooral gebaat zijn bij ‘meer ruimte’, ‘meer middelen’ en ‘meer capaciteit’. Maar wat hebben gemeenten concreet nodig van het Rijk en/of andere partijen om bepaalde zaken in beweging te krijgen? De bevindingen in deze paragraaf vloeien logischerwijs voort uit de eerder besproken ‘knelpunten’ en ‘kansen’. Een zekere mate van overlap en herhaling is daarom onvermijdelijk.

Financiële middelen

Er bestaat een duidelijke behoefte bij gemeenten om vanuit (semi-)overheidsinstanties meer te kunnen investeren in onrendabele toppen. Dit om zo

schuifruimte te kunnen creëren voor bedrijven die nu op de ‘verkeerde’ plek zitten, of om het stapelen van functies mogelijk te maken. Ook in Dordrecht, waar met eenmalig geld in samenwerking met de ROM-Drechtsteden een aantal bedrijven zijn verplaatst naar een nieuwe plek, wordt hier het volgende over gezegd: *“Wil je daar echt stappen in maken, zou je er wel grootschalige investeringen voor nodig hebben, onder andere vanuit het Rijk.”*²⁵

In de jaren na de financiële crisis van 2008 was het grootste knelpunt voor gemeenten dat er een gebrek was aan geld en kapitaal. Hierdoor was het een tijd lang onmogelijk om een actieve grondpositie in te nemen. Gemeentelijke gronden werden verkocht en het ontwikkelen van vastgoed en werklocaties werd grotendeels uitbesteed aan de markt. Anno 2023 is de situatie anders. In Dordrecht geeft men aan dat het aankopen van grond inmiddels weer een mogelijkheid is,²⁶ maar dat de financiële slagkracht die daarvoor nodig is niet in verhouding staat tot de mogelijkheid om te kunnen investeren in onrendabele toppen: *“We zien nu een verschuiving van kapitaalinvesteringen vanuit provincies en Economic Boards en dergelijke. Tot voor kort was dat vooral gericht op innovatie. De focus verschuift steeds meer naar human capital. Daar is nu wel nog een derde belangrijke opgave overheen gekomen, namelijk de fysieke en milieuruimte die nodig is om bedrijven te kunnen laten groeien. Daarin loop je op een gegeven moment wel tegen een plafond aan. Als je dat als Rijk serieus neemt, dan moet je daar wel serieuze fondsen voor gaan vrijmaken”* (gemeente Dordrecht).

Gemeenten geven aan dat er momenteel sprake is van een disbalans in de fondsen die het Rijk ter beschikking stelt voor stedelijke ontwikkeling. Hierbij wordt veelal verwezen naar de vele miljarden die gemoeid zijn met de woningbouwimpuls. In Zwolle geeft men aan het huidige subsidiesysteem überhaupt

25. In het interview met Dordrecht wordt gememoreerd dat tussen 2004 en 2014 de provincie Zuid-Holland de herstructurering van ruim 100 van de 650 bedrijventerreinen ruimhartig financieel ondersteunde middels de subsidie-regeling Uitvoering Herstructurering Bedrijventerreinen. In dat programma is meer dan 100 miljoen euro aan provinciale middelen via projectuitvoering door de gemeenten verdrievoudigd uitgegeven aan herstructurering en revitalisering. Na 2014 droogden deze ondersteunende middelen op.

26. In andere interviews is dat niet zo expliciet gezegd.

te versnipperd te vinden. Sectorale fondsen helpen in veel gevallen niet mee om de verstedelijkingsopgave op integrale wijze aan te pakken. Het bundelen van middelen vanuit Rijk en provincies en zo meer slagkracht creëren is daarom wenselijk. Daarnaast wordt het idee geopperd om naast woondeals ook werkdeals op te richten, die het mogelijk moeten maken om werklocaties efficiënter in te richten.

In Oss wordt gesuggereerd dat bedrijfsverhuizingen sneller van de grond zouden kunnen komen wanneer de waardevermindering van de achtergebleven grond meegenomen kan worden in de *businesscase*. Een dergelijke constructie is momenteel vaak onmogelijk. In de enquête werd eerder ook al aangegeven dat er een behoefte bestaat aan een uniforme grondprijsmethodiek.

In Assen en Enschede, tenslotte, leeft het gevoel dat regio's in het oosten er bekaaid vanaf komen bij de subsidieverdeling vanuit het Rijk. Er zou wat hun betreft meer aandacht en erkenning moeten zijn voor de economische



potentie en belangen van regio's in Oost-Nederland. In de regio Groningen/Assen is berekend dat er voor de NOVEX-doelen liefst 2,5 miljard euro nodig is. Daarnaast wordt aangegeven dat zij bij transformatie en herstructureringsprojecten vaak wel dezelfde kosten hebben als de rest van Nederland, maar gezien de lagere grondprijzen minder opbrengsten. Dit maakt het voor hen nog lastiger om ruimtelijk te kunnen sturen en gebieden te herontwikkelen. De behoefte bestaat erin dat hier een gelijker speelveld gecreëerd wordt.

Juridische middelen

De meeste gemeenten maken momenteel volop gebruik van de mogelijkheden die het huidige instrumentarium hen biedt op het vlak van wet- en regelgeving. Hoewel een aantal van deze instrumenten succesvol wordt ingezet, leeft over het algemeen het idee dat het huidige instrumentarium niet voldoende toereikend is. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is hier een treffend voorbeeld van: gemeenten maken hier in sommige gevallen dankbaar gebruik van, maar wensen tegelijkertijd een verruiming van de mogelijkheden om hier op doeltreffende wijze gebruik van te kunnen maken.

Meerdere steden, waaronder Assen, Arnhem, Amstelveen en Amersfoort, spreken de behoefte uit om op nationaal niveau tot een afwegingskader en -criteria te komen over ruimtelijke kwaliteitseisen en duurzaamheid. Dit moet het gemakkelijker maken voor gemeenten om een stevigere positie in te nemen ten aanzien van bedrijven die zich ergens willen vestigen. Bovendien voorkomt het perverse concurrentie op het gebied van vestigingsbeleid tussen regio's.

Gemeenten zijn het over het algemeen eens dat de huidige ruimtelijke indeling van werklocaties suboptimaal is, en dat er zowel meer gemengd als *ontmengd* (en dus geclusterd) moet worden. In Zaandam wordt het concrete voorstel geopperd om een minimale milieunormering op te stellen voor gezoneerde bedrijven. Dit moet voorkomen dat bedrijven in de toekomst op 'de verkeerde plek' belanden, zoals de afgelopen jaren wel op grote schaal het

geval was. In Arnhem wordt juist de behoefte uitgesproken om in de Omgevingswet uit te gaan van soepelere milieuzoneringen, om functiemenging makkelijker te maken. In Amstelveen wil men in gesprek met het Rijk om te praten over de belemmerende impact van luchtvaarwetgeving en bijbehorende milieucontouren. Ook is er behoefte om meer te kunnen verdisconteren: dit wil zeggen dat de kosten voor een bepaalde ruimtelijke ingreep kunnen worden ingecalculiseerd in de grondexploitatie.

Om voldoende betaalbare bedrijfsruimte beschikbaar te houden voor het mkb, spreken een aantal steden (waaronder Amstelveen en Leiden) de behoefte uit om meer eisen te kunnen stellen aan ontwikkelaars over minimale percentages sociale huur en middelhuur voor bedrijvigheid met een aantoonbaar maatschappelijk belang. Een van de ideeën hierover is het oprichten van werkcorporaties. Dit zijn gespecialiseerde exploitatiemaatschappijen op gebieds- of stadsniveau volgens een hybride organisatiemodel, die streven naar een balans tussen financieel en maatschappelijk rendement.²⁷ Hulp vanuit het Rijk is hierbij gewenst.

Amersfoort merkt verder op dat aanvullende mogelijkheden om te kunnen handhaven op scheefhuren en scheefwerken wenselijk zijn.

Tenslotte ervaren nagenoeg alle gemeenten het gebrek aan fysieke uitbreidingsruimte als een van de voornaamste knelpunten bij het sturen op ruimte voor werk. Een aantal respondenten geeft daarbij aan dat ze hopen op een snelle aanpak van de stikstofproblematiek, zodat er extra stikstofruimte vrijkomt.

Netcapaciteit

Een ander breed gedeeld knelpunt is het gebrek aan netcapaciteit. Dit vormt op steeds meer plekken in Nederland een reële bedreiging voor toekomstige

ontwikkelingen. Een logische behoefte is dat hier vanuit het Rijk snel meer perspectief in komt.

Kwalitatieve benadering

Bijna iedere G40-gemeente geeft aan dat de hedendaagse ruimtelijke puzzel hen dwingt om meer kwalitatief te programmeren. Dit wil zeggen dat er niet langer primair moet worden uitgegaan van aantallen hectare voor werkfuncties. In plaats daarvan moet, gezien de huidige context, specifiekere rekening gehouden worden met aspecten zoals:

- Welke bedrijfsactiviteit kan wel/niet gemengd worden?
- Wat is het sociaal-maatschappelijke belang van de bedrijfsactiviteit?
- Is de bedrijfsactiviteit voldoende bereikbaar en sluit dit aan op de mobiliteitsvoorkeuren van de beoogde werknemers?
- Welke bedrijfsactiviteit past bij het aanwezige economische profiel van de stad of regio?
- In hoeverre draagt de bedrijfsactiviteit bij aan bestaande ecosystemen?
- Wat is de toekomstige ruimte vraag van bedrijven door digitalisering en de transitie naar een digitale economie (en waar kunnen/moeten we ruimte besparen/reserveren?)?

Er is dus sprake van een duidelijke behoefte om hier meer *tools* voor in handen te krijgen. Deze oproep is grotendeels gericht aan de provincie. Zoals in paragraaf 3.2 al aan bod kwam, geven een aantal gemeenten aan dat provinciale RPW's vaak nog te kwantitatief zijn ingestoken.

Regionale samenwerking

De behoefte om de samenwerking met de provincie te herijken, verschilt per gemeente. Een breder gedeelde behoefte is die aan een actieve Ontwikkelingsmaatschappij, die op basis van een revolverend fonds helpt bij het investeren in onrendabele toppen. De Utrechtse OMU en de Overijsselse HMO worden een aantal keer als aansprekende voorbeelden genoemd.

27. Deze definitie is afkomstig uit Schijndel, S. van (2022) Meer dan de plint. Wat is ervoor nodig om betaalbare bedrijfsruimte te borgen in stedelijke gebiedstransformatie? Company Research Paper MRE 2020-2022.



Ook de ROM-Drechtsteden vervult deze rol al (zie ook paragraaf 3.1). Deze organisaties zitten 'dichter op de markt' dan gemeenten zelf, maar nemen genoegen met minder rendement dan private organisaties. In de meeste G40-gemeenten houdt de lokale ROM zich voorlopig niet of nauwelijks bezig met de ruimtelijke puzzel en het creëren van schuifruimte.

Kennis

Om doelgericht te kunnen sturen op ruimte voor werk binnen de verstedelijkingsopgave zijn naast financiële en juridische middelen ook kennis en inzichten nodig. Gemeenten geven aan dat meervoudig ruimtegebruik en functiemenging relatief nieuwe onderwerpen zijn. En hebben nog niet altijd helder op het netvlies op welke manier hiermee om te gaan. Onderlinge kennisuitwisseling is daarom relevant, maar ook kennis vanuit andere overheden en/of kennisinstellingen wordt met open armen ontvangen. De

gemeente Zwolle geeft bijvoorbeeld aan dat zij op zoek zijn naar werkzame modellen voor het mengen van wonen en werken op zowel gebieds- als plotniveau. Met zowel aandacht voor gebiedsontwikkeling, stedenbouw, architectuur en financiering.

Naast de onervarenheid met functiemenging worstelen gemeenten ook met de veranderende economie. Daarbij wordt vooral gerefereerd aan de toekomstige ruimtevraag van bedrijven door digitalisering, de transitie naar een circulaire economie of strategische autonomie.

Ook over andere onderwerpen die in deze publicatie aan bod kwamen, bestaat behoefte aan kennis. Voorbeelden zijn het organiseren van betaalbare bedrijfshuur, of het delen van data over energieverbruik. In Amersfoort en Leiden geeft men aan dat het door de veranderende arbeidsmarkt (onder meer het hoge aandeel zzp'ers) moeilijker is om een scherp beeld te hebben van de woonwerkbalans. Om goed ruimtelijk beleid te kunnen voeren, is het van belang om te weten waar mensen wonen en werken, en hoe dat correspondeert met variabelen zoals opleidingsniveau en vervoerswijze.

Balans tussen sturing en ruimte voor spontaniteit

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten op zoek zijn naar een balans tussen regie en sturing enerzijds, en ruimte voor adaptiviteit, flexibiliteit en spontaniteit anderzijds. In paragraaf 3.2 werd opgemerkt dat gemeenten hardop twijfelen aan de maakbaarheid van de economie. Een voorbeeld waaruit blijkt dat de economie zich lastig laat sturen, is het project 'sensor city' in Assen. In 2006 werden vanuit Europa, Rijk, provincie, de gemeente Assen en het samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) middelen beschikbaar gesteld om een cluster rondom de ontwikkeling van sensoren te ontwikkelen. Dit is uiteindelijk onvoldoende van de grond gekomen. In 2017 is besloten de stekker uit het project te trekken. Een ander voorbeeld is afkomstig uit Leiden. Hier is er juist wel sprake van een succesvol cluster. Vanuit het Leiden Bio Science Park zijn inmiddels een aantal noemenswaardige innovaties

voortgekomen. Dit is te danken aan de beschikbare ruimte, zowel letterlijk als figuurlijk: *“Alle ontdekkingen die hier in Leiden zijn gedaan, zijn nooit van tevoren zo gepland. Het is vaak een stukje toeval, of zelfs iets wat misging en uiteindelijk toch waardevol bleek. Innovaties laten zich nauwelijks voorspellen. Je kan dingen niet in beton gieten. Als je een bedrijf ergens tijdelijk neerzet, en je ziet dat die het daar hartstikke goed doet, dan is dat misschien wel de permanente plek voor dat bedrijf. We moeten wat losser omgaan met tijdelijke en permanente schuifruimte, en daar echt een stuk flexibeler in zijn.”*

Verschillende gemeenten geven aan dat betaalbare rommel- en experimenteerruimte voor start-ups en scale-ups van groot belang is voor een innovatieve en vitale economie. Dit soort ruimte bevond zich de laatste jaren veelal aan de zogenaamde rafelranden van de stad. Veel van dit soort locaties komen inmiddels ook in beeld voor transformatie en woningbouw. Er wordt daarom voor gewaarschuwd om niet alle werklocaties te veel te polijsten, waardoor alle creativiteit en spontaniteit de kop wordt ingedrukt. Dit is nogmaals een belangrijke reden die illustreert dat de behoefte aan ruimte voor werk in het tijdperk van binnenstedelijke verdichting niet mag worden onderschat.



4 Conclusie



4. Conclusie

In de programma's NOVEX en Mooi Nederland kondigde de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in 2022 aan dat Nederland aan de vooravond staat van een grote verbouwing. Deze verbouwing wordt inmiddels overal in het land gevoeld, en niet in de laatste plaats in de G40-steden. Zij hebben vrijwel zonder uitzondering te maken met de uitdaging om tot en met het jaar 2030 duizenden nieuwe woningen toe te voegen aan het binnenstedelijk gebied. Ondertussen moeten zij ervoor zorgen dat voldoende ruimte beschikbaar blijft voor economie en werk.

Integrale ruimtelijke puzzel

Tegelijkertijd moeten zij rekening houden met duurzaamheidsopgaven en de veranderende ruimtevraag van bedrijven door acute en urgente ontwikkelingen en transities. Daartegenover staat ook nog eens de sociaal-maatschappelijke waarde van het stadsverzorgende mkb. Het mag duidelijk zijn dat het bewaken van een evenwichtige woonwerkbalans allesbehalve een kwantitatieve balanceeroefening is. Integendeel: het is bij uitstek onderdeel van de integrale ruimtelijke puzzel.

Suboptimale inrichting bestaande bedrijventerreinen

Gemeenten zoeken volop naar manieren waarop ze een constructieve bijdrage kunnen leveren aan deze verbouwing/puzzel. Hoewel de context per gemeente uiteraard verschilt, zijn er een aantal overeenkomstige kenmerken. De belangrijkste hiervan is de suboptimale inrichting van bestaande bedrijventerreinen in combinatie met een schaarste aan ruimte. Door de 'ja-tenzij' benadering van de afgelopen jaren belandden er veel bedrijfsactiviteiten met een lage milieucategorie op bedrijventerreinen. Deze zouden idealiter elders

in de stad in gemengde gebieden worden gehuisvest. Hierdoor komt ruimte vrij voor economische activiteiten die niet mengbaar zijn. Herstructureren en intensiveren is dus het credo voor de komende jaren. Dit gaat gepaard met de opgave om zo kwalitatief mogelijk te programmeren, waarbij geanticipeerd wordt op de veranderende ruimtevraag van bedrijven door verschillende economische en maatschappelijke transitieën. Gemeenten gaan volop met deze opgave aan de slag. Ondertussen verlangen zij nog altijd naar ruimte om nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen, waar doelgericht kan worden geprogrammeerd en geclusterd.

Huidig instrumentarium niet toereikend

Uit eerder onderzoek van Platform31 bleek dat het huidige instrumentarium niet toereikend is om bij gebiedstransformaties voldoende betaalbare bedrijfshuisvesting of schuifruimte voor bedrijven te faciliteren.²⁸ Hierdoor lopen transformatieprocessen, en dus ook de woningbouwambities, de nodige vertraging op. Om dit proces te versnellen, moeten private sector, gemeenten, provincies en Rijk nauw samenwerken en verantwoordelijkheden delen: *"De gereedheidskist klopt momenteel gewoon niet: er is onvoldoende perspectief, onvoldoende funding, onvoldoende instrumenten en onvoldoende regionale afstemming"* (gemeente Arnhem).

Behoeftte integraal afwegingskader

Hoewel uit dit onderzoek blijkt dat gemeentelijke afdelingen steeds intensiever samenwerken en steeds integraler naar de verstedelijkingsopgave kijken, leeft met name vanuit de teams Economische Zaken nog steeds het gevoel dat er te veel sprake is van een te eenzijdige focus op de woningbouw-

28 Koelemaj, J., Heebels, B., Hoorn, M. en Evers, R. (2023) Functiemenging op bedrijventerreinen. Het mengen van wonen en werken bij gebiedstransformatie. Den Haag: Platform31.

opgave. Hier is behoefte aan een meer integraal afwegingskader met daarin ook aandacht voor sociaal-maatschappelijke en duurzaamheidscriteria.

Stevige positie in ruimtedebat

Gemeenten spreken de wens uit dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een stevigere positie inneemt in het ruimtedebat. Gemeenten geven aan dat het zou helpen wanneer zowel het Rijk als de provincies benadrukken dat economie en werk een belangrijke rol spelen in alle facetten van brede welvaart. Dit kan namelijk bijdragen aan een groeiend besef en handelingsperspectieven voor lokale bestuurders.

Dichten financiële kloof

Daarnaast bestaat de wens om meer balans aan te brengen in de subsidieverstrekking vanuit het Rijk. Er worden miljarden ter beschikking gesteld voor de woningbouwopgave. Ruimte voor werken komt financieel onder druk, en daarmee ook de betaalbaarheid van werkruimte. Terwijl juist nu geanticipeerd moet worden op de veranderende ruimtevraag van bedrijven door verschillende transities, zoals digitalisering en de transitie naar een circulaire economie. Analoog aan de woondeals moeten middelen beschikbaar komen om te kunnen investeren en ruimte te kunnen creëren voor de nieuwe economie. Een belangrijke kanttekening daarbij is dan wel dat dit zorgvuldig wordt ingezet op basis van integrale ruimtelijke afwegingen. Gemeenten zien tal van kansen over hoe ze dit kunnen en willen aanpakken, maar tussen planning en uitvoering is momenteel nog te vaak sprake van een financiële kloof.

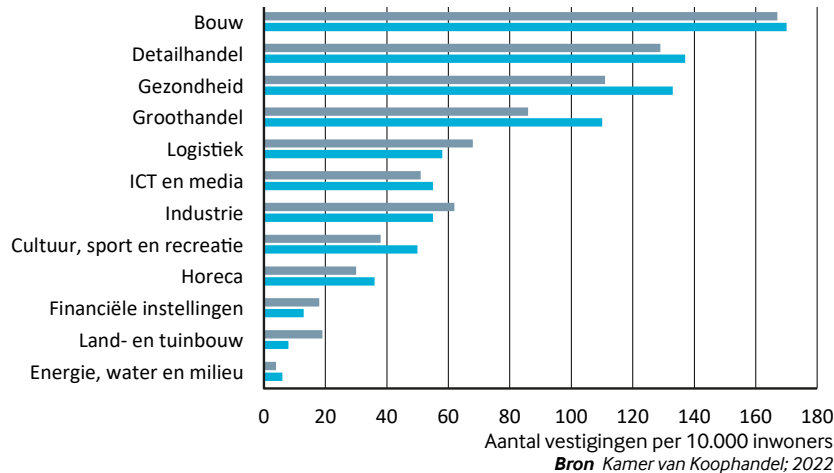


Factsheets



Hoe stuurt Dordrecht op ruimte voor werk?

Economisch profiel



■ Zuidoost-Zuid-Holland

■ Dordrecht

Functiemengingindex (2021) 52,1%

Functiemengingindex (2021) 52,0%

(0 = alleen woningen;
100 = alleen banen)

Bron CBS BAG/LISA - bewerking ABF Research

Context



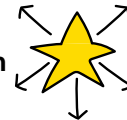
- (Maritieme) Maakindustrie
- 45% werkgelegenheid op bedrijventerreinen
- Regionale Groeiagenda: 25.000 woningen + 30.000 banen erbij
- Aantal nieuwe bedrijventerreinen momenteel in ontwikkeling

Successen



- Juiste bedrijf op juiste plaats: Succesvolle verplaatsing van scheepsafbouwbedrijf en papier recyclingbedrijf
- Nauwe samenwerking met ROM-D(rechtsteden)
- Ondernemers actief betrekken bij herstructurering
- Gefaseerde, fijnmazige aanpak

Kansen



- Middelen aanwezig voor actief grondbeleid
- Enige ruimte om te investeren in onrendabele toppen
- MBO-HBO Campusontwikkeling LeerparkDordrecht/ Duurzaamheidsfabriek
- Scherpe afwegingskaders en –normen en kavelpaspoorten, verankeren in Omgevingsvisie
- Didam-arrest
- Erfpachtregeling
- Kavels samenvoegen
- Handhaven op strijdig gebruik
- Ruimte bieden aan mkb in bedrijfsverzamelgebouwen
- Inzetten op onbenut arbeidspotentieel

Knelpunten



- Toenemend gebrek aan fysieke- en milieuruimte
- Bestaande bedrijven meekrijgen om te verduurzamen
- Gebrekkige energie-/netcapaciteit
- Beperkend ruimtelijk beleid van provincies
- Beperkte financiële middelen provincie Zuid-Holland
- Betaalbaarheidsissues mkb
- Functiemenging complex vanwege hoge milieu categorie bedrijven
- Natte bedrijventerreinen niet optimaal benut en beperkt beschikbaar

Behoeften



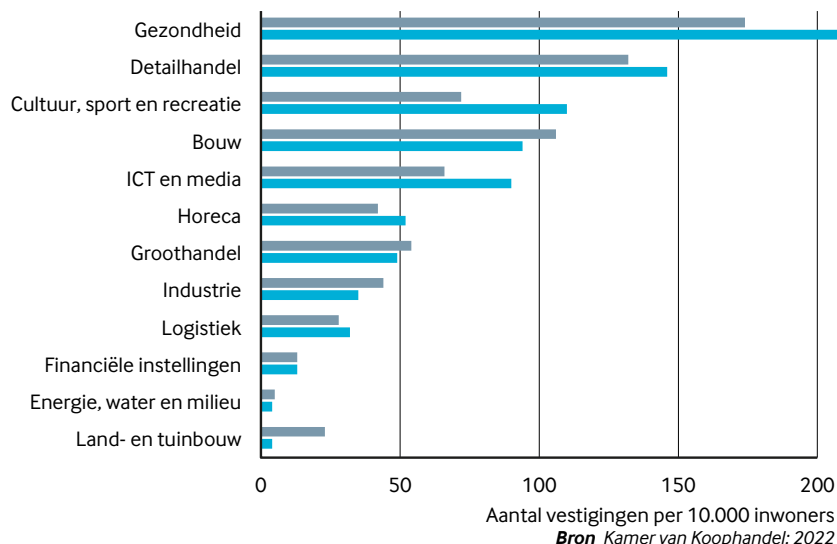
- Extra middelen t.b.v. onrendabele toppen
- Instrumentarium voor verduurzamen bestaande bedrijven
- Verruimde wetgeving m.b.t. voorkeursrecht gemeenten
- Ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen

Stedennetwerk
G40

—PLATFORM31—

Hoe stuurt Arnhem op ruimte voor werk?

Economisch profiel



■ Arnhem/Nijmegen

■ Arnhem

Functiemengingindex (2021) 52,5%

(0 = alleen woningen;

100 = alleen banen)

Bron CBS BAG/LISA - bewerking ABF Research

Context



- Meeste werkgelegenheid in zorg, zakelijke dienstverlening en overheid; ook creatieve sector (mode, dans) en energiesector belangrijk voor de identiteit
- Zware industrie grotendeels verdwenen; veel mkb op de bedrijventerreinen
- Diverse beroepsbevolking: verschillende opleidingsniveaus gelijk vertegenwoordigd
- NOVEX-gebied Arnhem-Nijmegen-FoodValley: "één woning, één baan" en "meer landschap, meer stad"
- In 2040 16.000 woningen erbij in Arnhem, waarvan c.a. 8.000 in Spoorzone Arnhem-Oost, woningbouwimpuls BZK
- Veel incurante m² kantoorruimte, te weinig courante m²

Successen



- Stimuleren werkgelegenheid binnenstad en culturele sector i.s.m. provincie
- Energiecluster geïntegreerd in stadsbrede keten
- Planvorming Nieuwe Haven
- Visie werklocaties Arnhem 2040 – stadsbrede visie op werklocaties

Kansen



- Sturen d.m.v. omgevingsplan: iedere werklocatie een werkmilieu meegeven
- Sturen d.m.v. actief grondbeleid
- Sturen d.m.v. voorkeursrecht
- Middelen BZK-woningbouwimpuls, Mobiliteitsfonds en gebiedsgerichte NOVEX-gelden helpen bij sturing
- Kleinschalige bedrijvigheid waar mogelijk toevoegen aan woonwijken
- Inzetten op handhaving
- Integrale benadering én aandacht voor maatschappelijke meerwaarde betaalbaar werk verankerd in transformatie bedrijventerrein Rijnpark

Knelpunten



- Onvoldoende mogelijkheden voor sturen op kwaliteit en meervoudig ruimtegebruik
- Economische transitie: toekomstige ruimtebehoefte bedrijven moeilijk te voorspellen
- Beperkte financiële middelen: kloof tussen planvorming en uitvoering
- Bedrijventerreinen met meerdere eigenaren en lage organisatiegraad
- Eenzijdige bedrijvigheid en verdringing mkb door marktfalen
- Regionale RPW's vanuit de provincie te kwantitatief gestuurd
- Beperkte uitbreidingsruimte (o.a. door Natura 2000 en stikstof)

Behoeften



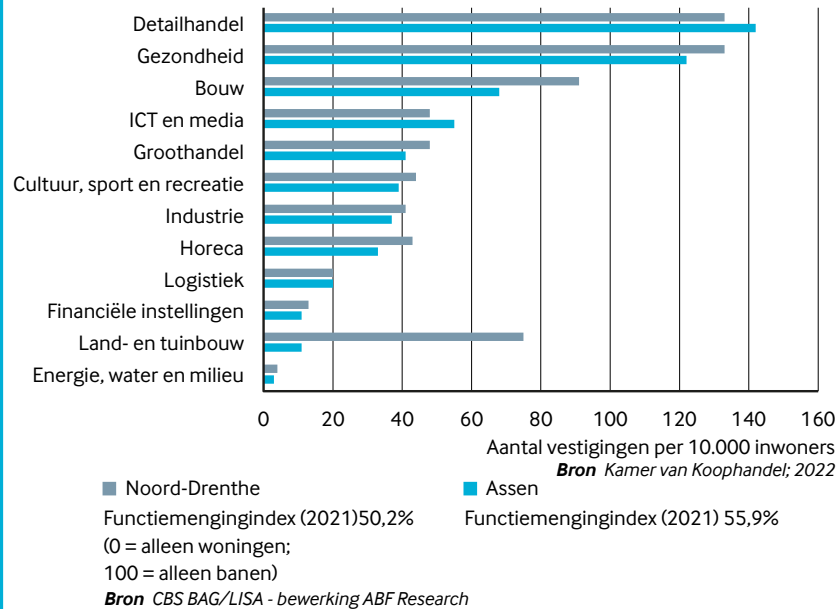
- Meer regie en middelen vanuit EZK, analoog aan Woningbouwimpuls
- Actievere rol ROM m.b.t. onrendabele toppen
- Aanvullend instrumentarium voor bedrijfsverplaatsingen en stapelen functies
- Uniform eisenpakket verduurzaming bedrijven
- Meer kennis, sturing en organisatiekracht vanuit Rijk en provincie voor functiemenging en kwalitatief programmeren
- Soepele milieuzonering en meer ruimte voor verdisconteren in Omgevingswet

Stedennetwerk
G40

—PLATFORM31—

Hoe stuurt Assen op ruimte voor werk?

Economisch profiel



Context



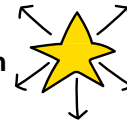
- Economische krachtsectoren: zorg, overheidsdiensten, vrijetijdseconomie en energiecluster
- Relatief weinig productiebedrijven
- Afslanking NAM en inkrimping Johan Willem Friso kazerne
- Druk op werklocaties op dit moment minder voelbaar dan in andere G40-steden; wel sprake van krapte bedrijfspandenmarkt, weinig leegstand
- NOVEX-gebied Groningen-Assen: 35.000 woningen & 28.000 arbeidsplaatsen t/m 2040

Successen



- Ontwikkelen energiehubs
- Behoud Johan Willem Friso Kazerne
- Techhub
- Thorbecke academie (HBO)

Kansen



- Verwachte groei bedrijven energiecluster
- Circa 120 hectare aan greenfield-ontwikkellocaties beschikbaar, gemeente heeft grondpositie
- Integrale gebiedsontwikkeling bedrijventerreinen (energie, bedrijvigheid, circulair)
- Potentiële ontwikkellocaties voor functiemenging (binnenstad & havenkwartier)
- Grond relatief betaalbaar, actieve grondpositie mogelijk voor gemeente
- Ondernemers actiever betrekken bij ontwikkeling ruimtelijk economische toekomstvisie
- Programma GRIP als leidraad bij kwalitatief programmeren

Knelpunten



- Gebrek aan gelijk speelveld in de regio, onderlinge concurrentie
- Drie stikstofgevoelige natuurgebieden in directe nabijheid
- Hoge kosten bij bedrijfsuitplaatsingen: onvoldoende gemeentelijke en provinciale middelen
- Business case Noord-Nederland extra ingewikkeld i.v.m. zelfde kosten, lagere opbrengsten
- Twijfels over maakbaarheid economie
- Spanningsveld tussen kwantitatief en kwalitatief sturen
- Onvoldoende kennis en aandacht voor ruimtelijk economische impact circulaire economie
- OV bereikbaarheid bedrijventerreinen (het is meer dan spoor, het gaat ook om bussen)
- Onvermogen om bestaande bedrijventerreinen aan te pakken (verdichten, kwaliteitsverbetering/opwaarderen enz.)

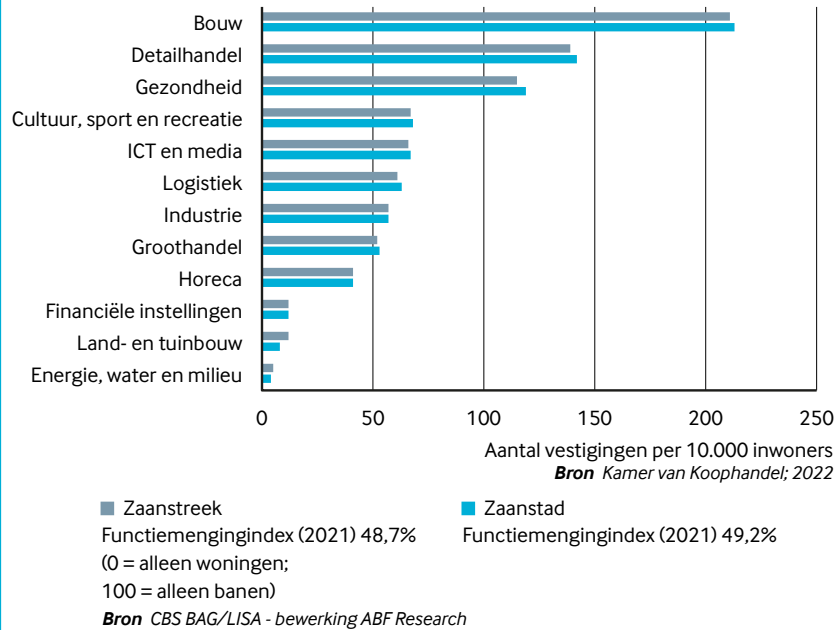
Behoeften



- Meer Rijkssturing t.b.v. creëren gelijk interregionaal speelveld
- Extra middelen t.b.v. schuifruimte en onrendabele toppen
- Meer kennis over ruimtelijk-economische impact circulaire economie
- Eerlijkere regionale subsidieverdeling
- Verbetering bereikbaarheid per spoor

Hoe stuurt Zaanstad op ruimte voor werk?

Economisch profiel



Context



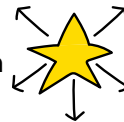
- Industrieel verleden
- Veel bouwbedrijven en voedingsmiddelenindustrie
- Hoog aandeel multinationals
- Groeisectoren: kennisintensieve ICT en zakelijke dienstverlening, toerisme & horeca
- NOVEX-Noordzeekanaalgebied
- NOVEX-MRA
- 20.000 extra woningen t/m 2040 i.c.m. banengroei
- Nieuwe bewoners minder gewend aan industrieel woonwerkmilieu

Successen



- Platform Zaanstad maakstad
- Samenwerking binnen MRA op werklocaties
- Bedrijfsramingen Plabeka geven regionaal inzicht
- Achtersluispolder: meer werk minder woningen
- Integrale beleidsafwegingen inclusief economie

Kansen



- Omgevingsvisie: meer werken in de stad, ook binnenstedelijk
- Nieuwe manieren voor financiering: sociale bedrijfshuur, afspraken met ontwikkelaar over invulling plint bij menging op gebouw-niveau
- Korte lijnen met het Rijk dankzij NOVEX
- Groeiende ondernemers kansen bieden in kwetsbare wijken
- Omgevingswet en Milieuzonering Nieuwe Stijl
- Inzetten erfpacht t.b.v. bekostiging bedrijfsverplaatsingen
- Regionale bedrijventerreinstrategie: m² blijft minimaal gelijk

Knelpunten



- Onvoldoende schuifruimte
- Onvoldoende grondeigendom
- Ontwikkelaars en beleggers niet ingesteld op functiemenging
- Bestemmingsplan en weerstand bewoners belemmert herstructurering/hoogbouw
- Omgeven door Natura 2000 gebieden
- Gebrek aan fysieke vestigingsruimte

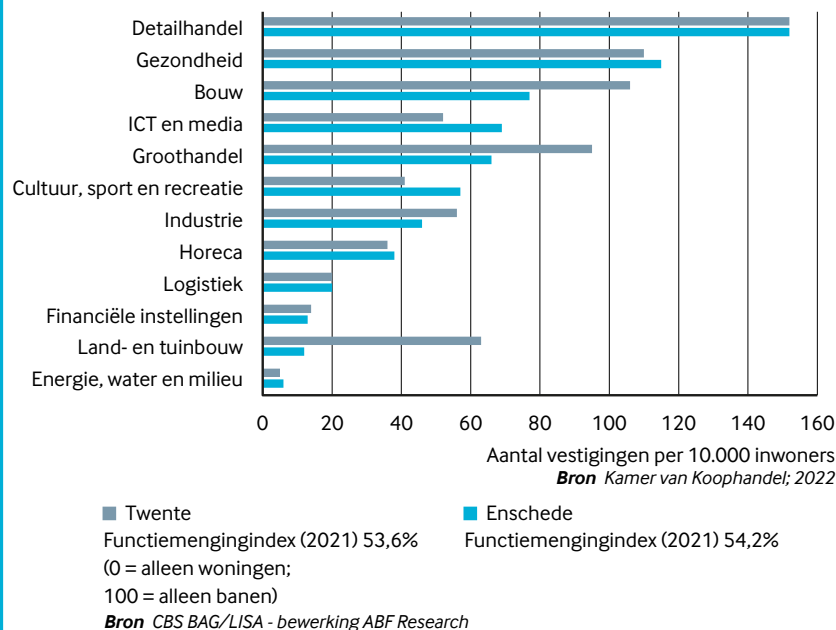
Behoeften



- Financiële bijdrage Rijk of ROM's bij intensivering bedrijventerreinen
- Flexibeler omgang met belemmerende regelgeving (bv. stikstof)
- Data over energieverbruik kunnen delen
- Minimale milieunormering opstellen voor gezoneerde bedrijven
- Intergemeentelijke kennisuitwisseling over organiseren betaalbare bedrijfshuur

Hoe stuurt Enschede op ruimte voor werk?

Economisch profiel



Context



- Van oudsher textielstad
- Veel kleine binnenstedelijke bedrijventerreinen
- Relatief veel familiebedrijven in mkb, relatief veel eigenaar van bedrijfspand
- Haven met industriële bedrijvigheid loopt door tot aan de binnenstad
- Technische Universiteit als kraamkamer van innovatie en hightech
- Vergrijzing maakt groei noodzakelijk
- Relatief lage arbeidsparticipatiegraad
- Woningbouwopgave: 9.300 woningen tot 2040
- Beleid: 50 arbeidsplaatsen per hectare
- Spanningsveld: uitfasen overlastgevende, verouderde industrie versus stimuleren moderne industrie?

Successen



- Spill-over van kennis vanuit Universiteit Twente (UT) naar brede mkb
- Businesspark XL: regionaal bedrijvenpark
- Spinnerij: bedrijfsverzamelgebouw met creatieve bedrijven
- Kennispark Twente: triple helix samenwerking (gemeente, universiteit & belegger), actieve sturing op profiel
- Bedrijventerrein Josink Es: sturen op kwaliteit d.m.v. uitgiftestrategie, i.c.m. zelforganiserend vermogen

Kansen



- Visie werklocaties: toekennen typologieën, maar adaptieve benadering
- Grondexploitatie: erfpacht zonder afkoop in plaats van permanente uitgifte
- Koppelkansen: windmolens i.c.m. bedrijventerreinen
- Functiemenging: verruiming mogelijkheden door vernieuwing Groene Boekje VNG
- Regionale en grensoverschrijdende economische samenwerking: as Zwolle-Enschede-Münster
- Aantrekkelijke woonomgeving: ruimte en economische potentie

Knelpunten



- Tekort aan bedrijfsruimte
- Veel bedrijven sterk locatiegebonden
- Uitplaatsing en herstructurering kostbare exercitie
- Beleidskeuzes onvoldoende toekomstgericht
- Geen sturende rol ROM of herontwikkelingsmaatschappij
- Beperkte netcapaciteit (volle verdeelstations)
- Beperkte toegang tot wateraansluiting, funest voor vestigingsklimaat

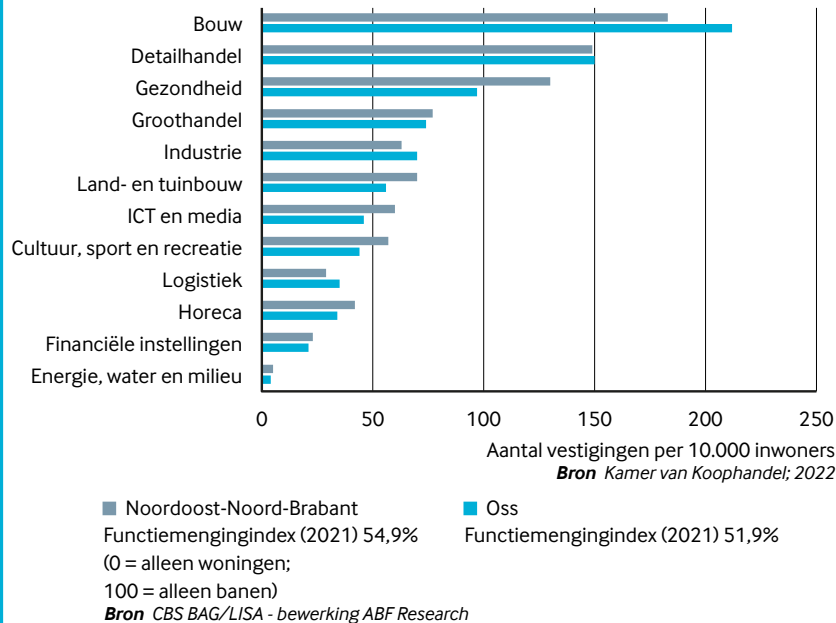
Behoeften



- Stevigere positionering EZK in ruimtedebat
- Financiële middelen vanuit het Rijk voor wonen en werken meer in balans
- Financiële middelen t.b.v. uitplaatsing, herstructurering en verduurzaming bedrijven(terreinen)
- Aanvullende wetgeving t.b.v. ruimtelijke woonwerkbalans
- Nieuwe verdeelstations
- Meer erkenning en aandacht voor de economische potentie en belangen van regio's in Oost-Nederland
- Meer inzichten en hulp bij keuzes m.b.t. functiemenging

Hoe stuurt Oss op ruimte voor werk?

Economisch profiel



Context



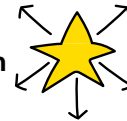
- Historische context als industriestad
- Doorontwikkeling naar moderne ontwikkel- en maakstad
- Speerpuntsectoren: Agrifood, Life Sciences, maakbedrijven, bouwsector en logistiek
- Life Sciences Campus Pivot Park als vestigings- en broedplaats voor farmaceutische industrie
- 8.500 woningen te realiseren in gemeente t/m 2040

Successen



- Pivot Park als onderdeel van Life Sciences Cluster:
 - Succesvolle incubatorfunctie
 - Actieve uitwisseling bedrijven en kennisinstellingen
- Provinciale regelgeving t.a.v. XXL-logistiek
- Eén loket in de regio: via website inzicht in beschikbare kavels (>1 ha) en vraag en aanbod

Kansen



- Trimodaal knooppunt bedrijventerrein Elzenburg-de Geer beter benutten
- Sturen door bestemmingsplan: eisen m.b.t. bouwhoogtes, minimale Floor Space Index (FSI), milieucategorieën, specificeren type bedrijvigheid
- Visie werklocaties: locatieprofielen hanteren
- Ruimte voor ondernemers als één van de speerpunten in Strategienota Economie Oss 2021-2025
- Intensiveren bedrijventerreinen: veel hectare aan bedrijventerreinen waar mogelijk winst te behalen valt
- Gebruik maken mogelijkheden Didam-arrest
- Sturen op schuifruimte: voorrang kunnen geven aan bedrijven die nu op de verkeerde plek zitten
- Overwegen om vrijkomende grond op bedrijventerreinen aan te kopen
- Dienstverlening en kleinschalige creatieve maakindustrie maken groei door: eenvoudiger te mengen met andere functies

Knelpunten



- Monofunctioneel gebruik bedrijventerreinen
- Lage FSI bedrijventerreinen
- Planschade t.o.v. zittende bedrijven bij sturende overheid
- Versnipperd grondeigendom op bedrijventerreinen i.c.m. lage organisatiegraad
- Weinig tot geen gemeentelijk grondeigendom op werklocaties
- Ruimtegebrek: zowel bij brede mkb als bij scale-ups vanuit Pivot Park
- Functiemenging: wonen combineren met maakindustrie vormt grote uitdaging
- Netcongestie

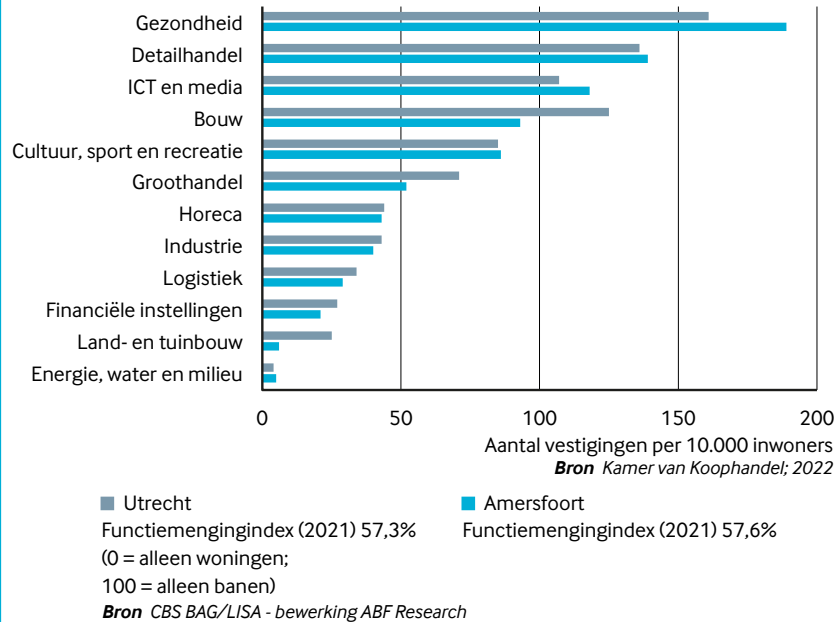
Behoeften



- Financiële middelen (bijv. om Pivot Park nóg zichtbaarder en bereikbaarder te maken)
- Waardestijging en invulling achtergebleven grond bij bedrijfsverhuizing meenemen in business case
- Kwantitatieve en kwalitatieve balans opmaken tussen vraag en aanbod werklocaties
- Expertise m.b.t. meervoudige opgaven bij herstructurering en verduurzaming bestaande bedrijventerreinen
- Meer bottom-up initiatieven voor herstructurering en verduurzaming

Hoe stuurt Amersfoort op ruimte voor werk?

Economisch profiel



Context



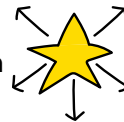
- Belangrijke sectoren: zakelijke dienstverlening (hoofdkantoren), zorg en mkb -bouw en -logistiek
- Onderdeel van regionaal netwerk van kennissteden
- Weinig industrie in de stad, wel in de regio (Food Valley)
- Ecosystemen: Earth Valley en Life Sciences
- Krapte en mismatch op kantorenmarkt: incourant aanbod

Successen



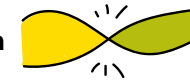
- Overkoepelende behoefteeraming (kantoren én bedrijfsruimten) bij programmeren wonen en werken (i.s.m. provincie)
- Samenwerking met ROM, Economic Board en OMU, met name bij stimuleren ecosystemen
- Relatief goede organisatiegraad op de meeste bedrijventerreinen
- Integrale afweging op gebiedsniveau
- In plaats van kwantitatieve RPW nu een eigen, meer kwalitatieve regionale bedrijventerreinenstrategie

Kansen



- Pro-actievare rol voor gemeente als matchmaker voor wijk-economie
- Intensiveren bestaande werklocaties en transformatie naar wonen of andere functies voorkomen
- Strengere beoordeling toekomstige aanvragen: van 'ja, mits' naar 'nee, tenzij'
- Kansenzones binnen bedrijventerreinen aanwijzen
- Doorontwikkeling campus m.b.v. EZK
- Doorvertalen van omgevingsvisie naar omgevingsprogramma
- Bestaande profielen van bedrijventerreinen en overige werklocaties versterken (met kleine ingrepen)
- Didam-arrest: selectievoorwaarden bij uitgifteprotocollen

Knelpunten



- Ruimtegebrek voor kantoren en stadsverzorgende bedrijvigheid, nu en in de toekomst
- Versnippering eigendom op bedrijventerreinen
- Sectorale focus op woningbouw: disbalans t.a.v. werken

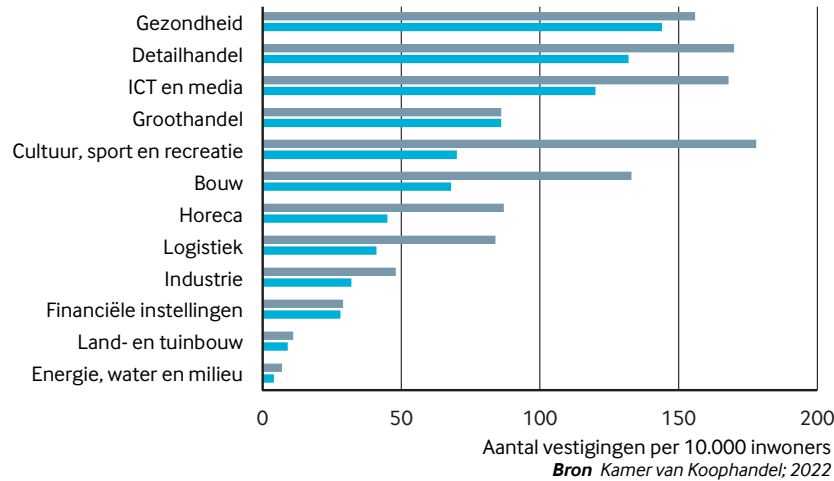
Behoeften



- Financiële middelen t.b.v. investeren in onrendabele toppen
- Nationaal of provinciaal afwegingskader transformatie kantoren/bedrijven
- Mogelijkheden om betaalbare ruimte te behouden voor stadsverzorgende bedrijvigheid
- Meer handhaving t.a.v. scheefhuren/ruimtelijk scheefwerken
- Nieuwe enquête beroepsbevolking t.b.v. inzicht in woonwerkbalans

Hoe stuurt Amstelveen op ruimte voor werk?

Economisch profiel



■ Groot-Amsterdam

■ Amstelveen

Funciemengingindex (2021) 60,8%

Funciemengingindex (2021) 56,7%

(0 = alleen woningen;

100 = alleen banen)

Bron CBS BAG/LISA - bewerking ABF Research

Context



- Meeste werkgelegenheid in dienstverlening: zakelijk, financieel en ICT; daarnaast zorg, onderwijs en mkb
- Beroepsbevolking: relatief hoog aantal ZZP'ers, hoog aandeel internationals
- Bevolkingsprognose: organische groei van 94.000 naar 110.000 inwoners
- Onttrekking 1/3^e van kantorenvorraad sinds 2009 door transformatie
- Verwachting dat verhouding woningen en banen gaat scheeftrekken en tekorten ontstaan
- Deel van gemeente valt onder hindercontouren Schiphol

Successen



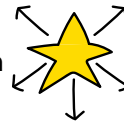
- Ontwikkeling bedrijventerrein BTAZ (o.a. als schuifruimte in te zetten)
- Beschermen bestaande voorraad/aanwijzen niet te transformeren locaties
- Borging werkprogramma bij transformatie en bij (her)ontwikkeling gebieden

Knelpunten



- Betaalbaarheid schuifruimte
- Bedrijven die investeringen hebben gedaan op huidige locatie (in kader van duurzaamheid) verplaatsen niet makkelijk naar andere locatie
- Door beperkte grondposities en versnipperd grondeigendom leidt de optelsom van projecten niet automatisch tot een gewenste functiemix
- Beperkende wetgeving rondom luchtvaart
- Netcapaciteit regionaal onder druk

Kansen



- Werk als integraal onderdeel van verstedelijkingsstrategie/ omgevingsvisie
- Regionale afstemming MRA (o.a. regionale bedrijventerreinenstrategie)
- Subsidie verduurzaming bedrijventerreinen kan worden ingezet als stimulans om te verplaatsen

Behoeften



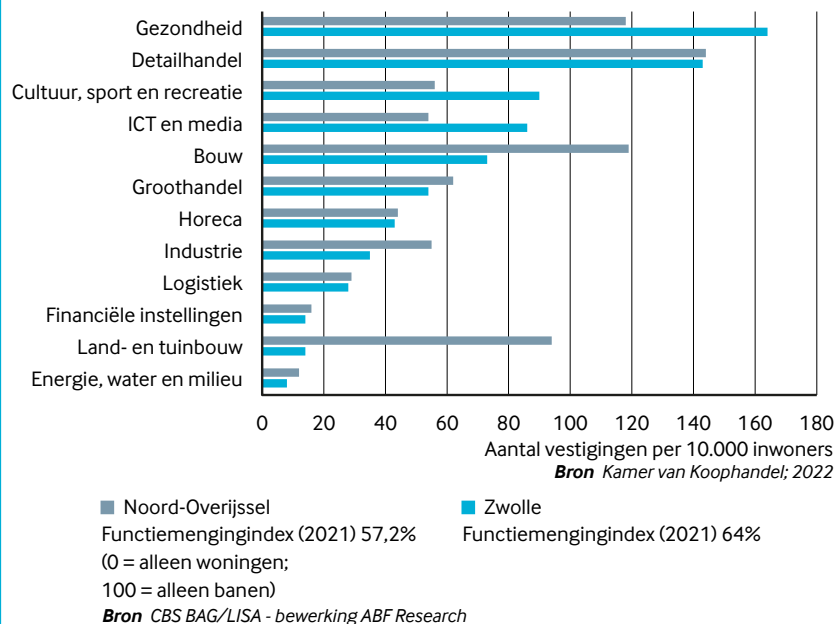
- Sturen op betaalbare (bedrijfs)ruimte voor mkb en op kwaliteit boven kwantiteit
- Financiële middelen (provinciaal en rijk) om te bouwen aan ruimte voor werken
- Vanuit provincie betere koppeling tussen bereikbaarheid en economische ontwikkeling

Stedennetwerk
G40

—PLATFORM31—

Hoe stuurt Zwolle op ruimte voor werk?

Economisch profiel



Context



- Diverse economie; drie sleutelsectoren:
 - ICT en e-commerce
 - slimme en creatieve maakindustrie
 - gezondheidssector
- Zwolle onderdeel van Regio Zwolle: regionaal samenwerkingsverband met 22 gemeenten en 4 provincies, onderwijs en bedrijfsleven
- Inwoneraantal gemeente en regio groeit sterk in komende jaren
- Zwolle is centrumstad met relatief veel werk t.o.v. aantal inwoners (zie functiemengingsindex)
- Ligging Zwolle in de IJssel-Vechtdelta maakt dat ruimtelijke keuzes werklocaties ook afhangen van water- en bodemsturing

Successen



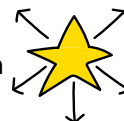
- Ontwikkeling van smart energy net op Hessenpoort; ondernemersvereniging met slagkracht
- Regionale samenwerking regio Zwolle op economie en arbeidsmarkt
- Klimaat voor innovatieve start-ups in de maakindustrie gerealiseerd met innovatiehubs Perron 038 en ZWINC (Zwolle Incubator)

Knelpunten



- Spanningsveld in de regio tussen nieuwe grootschalige toetreders en door groeiende lokale ondernemers
- Transformatiegebieden: percentage werk financieel moeilijk te realiseren
- Onvoldoende ervaring bij ontwikkelaars en woningcorporaties m.b.t. functiemenging
- Belemmerende regelgeving: Didam-arrest, dienstenrichtlijn, verbod op individuele bedrijfssteun
- Lage organisatiegraad bedrijventerreinen
- Moeizame afstemming over ruimte tussen gemeenten in de regio met ongelijke verdeling greenfields en brownfields
- Gebrekkige energieinfrastructuur bedrijventerreinen

Kansen



- Nieuwe programmeringsafspraken met provincie Overijssel met ook kwalitatieve aspecten (welk werk waar, verduurzaming, minimale bouwpercentages bedrijfskavels)
- Gezamenlijke toekomstgerichte ruimtelijk economische visie met provincie Overijssel en regio Zwolle
- Afspraken maken met ontwikkelaars over huurprijzen voor werkruimten in gemengde gebieden
- Programma toekomstbestendige bedrijvigheid: verduurzamen en intensiveren ("de hoogte in")

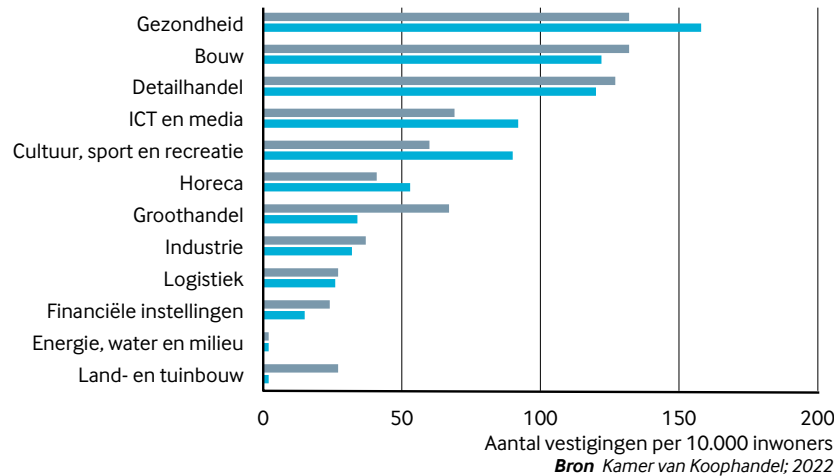
Behoeften



- Financieel instrumentarium vanuit het Rijk voor toekomstbestendig maken van bedrijventerreinen; regionale investeringsinstrumenten
- Bundelen van middelen vanuit Rijk en provincies; tegengaan van versnippering van het aanbod (voor elke deelopgave een andere subsidie of regeling)
- Werkzame integrale modellen voor mengen wonen-werken op gebieds- en plotniveau

Hoe stuurt Leiden op ruimte voor werk?

Economisch profiel



■ Agglomeratie Leiden en Bollenstreek ■ Leiden

Funciemengingindex (2021) 50,9% Funciemengingindex (2021) 54,9%
(0 = alleen woningen;
100 = alleen banen)

Bron: CBS BAG/LISA - bewerking ABF Research

Context



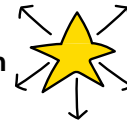
- Van oudsher universiteits- en kennisstad; relatief hoogopgeleide beroepsbevolking
- Sinds de jaren 80 focus op Life Sciences & Health en ontwikkeling Bio Science Park
- Stadsverzorgende economie op bedrijventerreinen in stedelijk weefsel – herontwikkelingsopgave
- Maakindustrie behouden uitdaging – accommoderen 'oude' versus 'nieuwe' economie?
- Eén van meest dichtbebouwde gemeenten van Nederland
- Woningbouwopgave: 30.000 woningen in regio, 9.000 in Leiden zelf

Successen



- Actieve regionale samenwerking met buurgemeenten – regionale bedrijventerreinenstrategie Economie071 (triple helix)
- Vasthouden aan Leiden Bio Science Park met veel ruimte voor werk (kantoren/labs)
- Stichting Werk en Ondernemen (SWO) biedt betaalbare bedrijfshuisvesting voor start-ups in bedrijfsverzamelgebouwen voor alle sectoren; bevordert onderlinge kruisbestuiving
- Startup gebouwen van PLNT en Biopartner bieden ruimte aan kennisgerelateerde startups

Kansen



- Toenemende aandacht voor werken in de stad voor alle inwoners
- Bezig met opstellen ontwikkelagenda 'ruimte voor werk in de stad', i.s.m. Kickstad en Coalitie Ruimte voor Werk
- 'Ruimtemaker' aanstellen om integraal aan de slag te gaan op bedrijventerreinen i.s.m. ondernemers
- 'Eurodenken' omzetten in 'waardedenken'; meer oog voor lange termijn en maatschappelijke meerwaarde
- Belegger en eindgebruiker in een eerder stadium van de ontwikkeling betrekken

Knelpunten



- Beperkte lokale schuifruimte
- Uitbreiding netcapaciteit gaat ten koste van potentiële ruimte voor werk
- Te veel nadruk op compensatie in hectare – te weinig aandacht voor ruimte vraag nieuwe economie
- Betaalbaarheidsissues mkb bij transformatie
- Versnipperd eigendom op bedrijventerreinen, onvoldoende gedeelde belangen
- Vastgoedinvesteerders en – ontwikkelaars zitten nog erg vast in rendementsdenken
- Toename aantal zzp'ers beperkt inzicht in (ruimtelijke) woonwerkbalans

Behoeften



- Nationale wetgeving: recht op werken gelijk stellen aan recht op wonen
- Regelgeving vanuit het Rijk m.b.t. percentage sociale/betaalbare bedrijfs- en experimenteerterruimte voor mkb, start-ups en scale-ups
- Meer nationale regie m.b.t. schuifruimte, voorkomen netcongestie
- Tijdelijk versus permanent bestemmen, anticiperen op veranderende economie

Stedennetwerk
G40

—PLATFORM31—

Colofon

Dit is een uitgave van Platform31
Den Haag, september 2023

Auteurs: Jorn Koelemaij, Barbara Heebels en Jontsje Fennema

Tekstredactie: Platform31

Illustraties: Janneke ten Kate

Foto's: Beeldbank Platform31

Opmaak: Gé grafische vormgeving

Deze publicatie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de werkgroep van de pijler Economie en Werk van de G40. Onze dank gaat uit naar iedereen die feedback heeft gegeven op een eerdere versie van deze publicatie.

Speciale dank aan Cees-Jan Pen die vanuit zijn rol in de Adviesraad Stad en Regio van Platform31 heeft bijgedragen aan dit onderzoek.

Platform31

Bestuurders, beleidsmakers, professionals, inwoners en ondernemers zoeken **oplossingen** voor complexe vraagstukken in stad en regio. Hoe komen we tot een inclusieve en duurzame samenleving? Met voldoende woningen in een passende omgeving. Waar een innovatieve overheid en economie bijdragen aan **brede welvaart**. Om tot toekomstbestendige oplossingen te komen, brengen we **partijen bij elkaar** en **onderzoeken** we maatschappelijke opgaven in samenhang. We signaleren **trends** en verbinden beleid, praktijk en wetenschap. Zo komen we samen tot een **aanpak** waar bestuurders en uitvoerders direct mee aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl



Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.