



## Position Paper

# Ruimte voor werken en ondernemen

## Samenvatting

### Inleiding

#### **Ruimte voor werken is nodig in samenhang met andere ruimtelijke opgaven**

Een tijd lang is er onvoldoende aandacht geweest voor het belang van bedrijvigheid in ruimtelijke ordening. Dit geldt zeker voor reguliere bedrijventerreinen. Mede door de politieke prioriteit die wordt gegeven aan woningbouw is de economische functie onder druk komen te staan.

Nu lopen we op verschillende manieren tegen grenzen aan – zowel kwantitatief als kwalitatief. Gewenste bedrijfsuitbreidingen of nieuwe vestigingen zijn niet zomaar meer mogelijk; door gebrek aan fysieke ruimte, maar ook door knelpunten in bijv. het energienet, mobiliteit, en milieunormen. Dit is geen toekomstmuziek: ook nu al zijn er regio's waar de (ruimte)vraag van bedrijven groter is dan het aanbod. Daarnaast hebben we ruimte nodig voor de beoogde transitie van de economie.

Het behoud van voldoende bedrijfsruimte is dus essentieel voor een toekomstbestendige ontwikkeling van Nederland. Dit alles vraagt om keuzes en een bewuste rol van de overheid. Als gemeenten zien we dat ruimte voor werken en ondernemen steeds meer op de agenda staat.

Als gemeenten willen wij hierin onze rol pakken. Een rol die – door de aard en urgentie van de opgave – aan het veranderen is. Dit willen wij samen doen met provincies en Rijk.

We gaan graag in gesprek met het kabinet over de opgaven die wij zien en de aanpak daarvan.

### De opgaven

Wij benoemen de opgaven die wij zien en waar wij – met Rijk en provincies – aan willen werken.

#### **1. Keuzes maken bij nieuwe ruimtevragen**

Afgelopen jaren maken overheden een beweging van 'ja, mits' naar 'nee, tenzij'. Mede door de schaarse ruimte zijn gemeenten kritischer geworden op het faciliteren van ruimtevragen van bedrijven. Daarbij gaan we meer sturen op kwaliteit, in plaats van enkel op kwantiteit. Bij het sturen op kwaliteit is de vraag welke criteria relevant zijn. Bij deze criteria is er steeds meer aandacht voor *regionale meerwaarde*, vanuit het perspectief van brede welvaart.

#### **Waarom is het ingewikkeld?**

- Hoe definiëren we welke criteria welke rol spelen in het sturen op nieuwe ruimtevragen, wie bepaalt dit en hoe organiseren we afstemming daarover.

- Voor bedrijvigheid van breder (landelijk) belang moet ruimte gemaakt worden ook als deze lokaal niet gewenst is (waterbedeffecten en onderlinge concurrentie voorkomen).

## 2. Herstructureren en ruimte beter benutten

Beter omgaan met ruimte vraagt dikwijls om herstructureren van bestaande locaties. Specifiek bedrijventerreinen kunnen vaak efficiënter benut worden, en soms zijn verplaatsingen nodig. Op bedrijventerreinen ligt een grote transformatieopgave om kwaliteit te verhogen, maar ook andere (duurzaamheids)opgaven te realiseren.

### Waarom is het ingewikkeld?

- Schuifruimte is vaak nodig maar beperkt aanwezig.
- Herstructureren is kostbaar en tijdsintensief.
- Op bedrijventerreinen is er een gebrek aan organisatie, waardoor gezamenlijke initiatieven niet van de grond komen.

## 3. Binnenstedelijk (betaalbare) ruimte voor werken bewaren en ontwikkelen

Binnenstedelijke bedrijventerreinen en maakbedrijven verdwijnen, (mede) door de hoge grondprijzen en huurprijzen. Ook worden werklocaties omgevormd voor woningen. Activiteiten met meer ruimtebeslag worden naar buiten de stad gedrukt, terwijl het werk in de stad vooral theoretisch opgeleiden vraagt.

### Waarom is het ingewikkeld?

- Grondprijzen en opeenstapeling van ambities en eisen vormen een belemmering voor de financiële haalbaarheid van met name MKB en praktische (maak)bedrijven.
- Beperkte schuifruimte in veel gemeenten belemmert mogelijkheden om te sturen.
- Regelgeving (o.a. Didam arrest) beperkt mogelijkheden om lokale bedrijven te steunen.

## 4. Sturen en ondersteunen van bedrijven bij (duurzame) transities

Ondernemers hebben te maken met transities die veel van hen vragen. Voor met name het MKB is het vaak lastig en tijdsintensief om hier op in te spelen en aan normen te voldoen. Gemeenten hebben als eerste overheid een rol in het ondersteunen van ondernemers.

### Waarom is het ingewikkeld?

- Gemeenten hebben beperkte capaciteit voor accounthouders voor bedrijven.
- Samenwerking op bedrijventerreinen komt onvoldoende van de grond.

- Beperkte capaciteit van energie-infra kan bedrijven belemmeren om te verduurzamen.

## 5. Sturen op energievoorziening en oplossen van netcongestie

Beperkingen in capaciteit van het elektriciteitsnet zijn een belemmering voor nieuwe bedrijven of uitbreidingen van bestaande bedrijven. Beperkte netcapaciteit levert nu al knelpunten op voor nieuwe aansluitingen. Aan de andere kant kunnen bedrijven ook een bijdrage leveren aan het oplossen van netcongestie, bijv. door energie lokaal te delen of energievraag af te stemmen.

### Waarom is het ingewikkeld?

- Gemeenten (zeker kleinere gemeenten) hebben zeer beperkt mogelijkheden om met netbeheerders te sturen op het inrichten van het energiesysteem.
- Gemeenten hebben beperkte capaciteit voor accounthouders voor bedrijven.
- Samenwerking op bedrijventerreinen komt onvoldoende van de grond.

## 6. Werken aan sterke regio's

Wij onderschrijven het gedachtengoed van 'Elke regio telt!' en zien dat er regio's zijn die te maken hebben met 'onderdruk'. Hier is (onder meer) economische ontwikkeling nodig. Economische ontwikkeling zou moeten aansluiten op de regionale kenmerken en verschillen. Wij vinden dat alle regio's kunnen profiteren van een economische agenda in samenhang met ruimtelijk beleid.

### Waarom is het ingewikkeld?

- Regionale (ruimtelijk-economische) visies dienen voldoende samenhangend te zijn en zich te verhouden tot landelijk beleid. Onderlinge concurrentie moet voorkomen worden.
- De economie is beperkt maakbaar, zeker voor publieke sturing vanuit regio's.
- Regionale economische ontwikkeling moet samenhangen met arbeidsmarkt, mobiliteit, etc.

## De rol van gemeenten: werken vanuit regionale aanpak

### Gemeenten kunnen als lokale overheid een belangrijke bijdrage leveren aan oplossingen

Als gemeenten hebben we elke dag te maken met de opgaven die we hierboven signaleren. Wij hebben op verschillende manieren een belangrijke positie in het omgaan met deze opgaven. Wij staan als eerste overheid het dichtst bij de inwoner en ondernemer; wij zijn makelaar tussen landelijk beleid en regelingen

en lokale opgaven; wij hebben een regierol in gebiedsontwikkeling en ruimtelijke inrichting; en wij hebben kennis en netwerk in de regio. Als gemeenten willen wij een spilfunctie vervullen in regionale samenwerkingen, en vanuit onze positie belangen samenbrengen om te zorgen voor optimaal lokaal maatwerk.

Het sturen op bovengenoemde opgaven betekent voor gemeenten een nieuwe, en grotere, rol. Wij zien dat de blik op de overheid is veranderd: burgers en bedrijven vragen om actieve overheden die bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van Nederland en er zijn voor hun inwoners en ondernemers. Doorgaan op de oude weg is voor ons geen optie meer.

### **Regionaal samen werken op basis van regionale ruimtelijk economische visies**

Sturen op ruimte voor werken en ondernemen is overall een regionaal vraagstuk. Als gemeenten zetten wij ons ervoor in om ruimtelijke economie altijd in regionaal verband te benaderen.

Wij willen samen met rijk en provincies komen tot de *regionale ruimtelijk economische visies*. Daarbij is van belang dat deze regionale visies onderling samenhangend zijn, en aansluiten op nationale belangen. In de visies zou ten minste aandacht moeten worden besteed aan:

- Economisch ontwikkelpotentieel van de regio
- Definiëren van gewenste regionale meerwaarde van bedrijven.
- Aansluiting van bedrijven op regionale arbeidsmarkt.
- Toekomst van mobiliteit en infrastructuur i.r.t. bedrijfsactiviteiten.
- Koppeling met toekomst van energie-infrastructuur.

Samenwerken op basis van regionale visies vraagt om een robuuste regionale en regio-overstijgende governance. Wij willen daarom samen met provincies en Rijk komen tot een eenduidige governancestructuur binnen elke regio en overkoepelend over de regio's. Dit sluit zoveel mogelijk aan op reeds bestaande structuren en regioverbanden.

Onze ambitie: een toekomstbestendige leefomgeving en duurzame economie  
Als gemeenten werken wij aan ruimte aan werken en ondernemen vanuit de visie om optimaal bij te dragen aan een toekomstbestendige leefomgeving en een duurzame economie. Het perspectief van

'brede welvaart' is daarbij van toepassing: wij zetten in op een economie die bijdraagt aan maatschappelijke opgaven en welzijn van burgers.<sup>1</sup>

Als gemeenten kijken wij naar ruimte voor bedrijvigheid vanuit de volgende uitgangspunten:

- Wij maken en behouden ruimte voor de economie van de toekomst, en faciliteren waar mogelijk de transitie van de economie.
- Wij sturen op duurzame economische ontwikkeling en brede welvaart in de regio, aansluitend op de gebiedsspecifieke kenmerken van elke regio. Onderdeel daarvan is het borgen van betaalbare bedrijfsruimte, ook voor het MKB.
- Wij maken optimaal gebruik van fysieke ruimte, bijv. door te sturen op meervoudig ruimtegebruik en het benutten van koppelkansen over beleids-terreinen heen.
- Wij bieden perspectief aan ondernemers en ondersteunen hen wanneer nodig, zeker bij de grote maatschappelijke transities waar wij voor staan.

Om de ambities waar te maken is sterke interbestuurlijke samenwerking nodig. Wij willen inzetten op één opgavegerichte overheid met aanwezigheid in de regio's. Samen willen we aan de slag met de gezamenlijke opgaves en kansen voor nationale vraagstukken.

### **Randvoorwaarden: hoe realiseren we uitvoeringskracht?**

De opgaven en ambities benoemen is één ding, maar de opgaven vergen een zeer aanzienlijke inzet. Uitvoeringskracht die nu maar al te vaak het knelpunt vormt in de aanpak van ruimtelijke opgaven.<sup>2</sup> Hieronder benoemen wij wat nodig is om deze uitvoeringskracht te realiseren.

#### **a) Rijk en provincies: neem deel aan regionale aanpak vanuit ruimtelijk economische visies**

Hierboven hebben wij de inzet genoemd om te werken vanuit regionale ruimtelijk economische visies. Deze willen wij samen met Rijk en provincies in elke regio opstellen. Het Rijk zou vervolgens beleidskeuzes en investeringen moeten afstemmen op de regionale visies, denk aan infrastructuur (MIRT), publieke voorzieningen, energie-infrastructuur, en arbeidsmarkt en onderwijs.

1 Krachtig groen herstel van Nederland; VNG, IPO, UvW (2020)

2 Rli, 'De uitvoering aan zet' (2023)

## **b) Rijk: maak richtinggevende keuzes over de economie in samenhang met regionale visies**

Landelijke toekomstperspectieven kunnen helpen als kader waarbinnen de regionale ruimtelijk economische visies landen. Wij roepen het Rijk op om – in onder meer de Nota Ruimte – helderheid te geven over:

- Visie op de toekomst van de economie.
- Visie op de demografische ontwikkeling, beroepsbevolking en arbeidsmarkt, waaronder het perspectief voor de omgang met arbeidsmigranten.
- Visie op de nationale ruimtelijke inrichting (waaronder vervoer en infrastructuur).
- Hoofdstructuur van het energiesysteem.

## **c) Rijk en provincies: maak met ons afspraken over omgang met nieuwe ruimtevragen**

We willen met het Rijk en provincies komen tot een gezamenlijke handreiking voor de omgang met nieuwe ruimtevragen. De handreiking bevat afspraken over de omgang met bovenregionale vraagstukken en bedrijven die in 'buiten de boot vallen', om overloop te voorkomen.

In deze afspraken zullen wij vragen tegenkomen die gaan over welke bedrijven wij in de toekomst nog op welke plek willen hebben, en welke bedrijfssectoren toekomst hebben in Nederland. Dit zijn logischerwijs politiek gevoelige vragen.

## **d) Rijk en provincies: zet in op een programmatische aanpak van bedrijventerreinen**

In navolging van het recente Rli advies<sup>3</sup>, willen wij samen met provincies komen tot een programmatische aanpak van bestaande bedrijventerreinen. Dit gezien de omvang en de complexiteit van de opgaven die er op veel bedrijventerreinen liggen. De aanpak van bedrijventerreinen dient aan te sluiten bij de regionale ruimtelijk economische visies. Voor deze programmatische aanpak is naar verwachting aanzienlijke financiering nodig van het Rijk.

## **e) Rijk: geef financiële armslag en ontschot middelen decentrale overheden**

De benodigde herstructurering en gebiedsontwikkeling die voortkomt uit deze opgaven vraagt om flexibele financiële armslag. Van het Rijk vragen wij om:

- Integrale regionale investeringsagenda's te maken op basis van de regionale ruimtelijk

economische visies. Daarbij roepen wij op om de regio deal systematiek door te ontwikkelen tot langjarige projectfinanciering en bekostiging van governance/overhead.

- Zich langjarig financieel te committeren aan de programmatische inzet op de verbetering van de kwaliteit en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen (zie boven).
- Een structureel fonds op te richten voor de bekostiging van herstructureringen en transformaties, dat flexibel gebiedsgericht benut kan worden.
- Het inrichten van een grondinvesteringsfonds dat vestiging van voorkeursrecht en actief aankopen door gemeenten mogelijk maakt.<sup>4</sup>

Deze financiële instrumenten kunnen gecombineerd worden en/of gekoppeld aan bestaande voorzieningen. Belangrijk hierbij is dat financiering structureel en meerjarig is. Wij roepen op om sectorale fondsen, regelingen en arrangementen zoveel mogelijk te bundelen, en aan te sluiten bij het regionale schaalniveau van de uitvoering.

## **f) Rijk: faciliteer benodigde organisatorische capaciteit**

De groeiende rol die wij als gemeenten moeten nemen in het sturen op de hier genoemde opgaven, vraagt de nodige organisatorische capaciteit. Wij roepen het Rijk op om gemeenten te faciliteren met de uitvoeringskosten hiervan. Belangrijk hierbij is dat financiering structureel en meerjarig is. Andere instrumenten dan de specifieke uitkering hebben onze voorkeur.

Deze uitvoeringskosten moeten gezien worden in de samenloop van vele opgaven die regionale aanpak vragen. Inmiddels wordt ongeveer een kwart van gemeentelijke uitgaven gealloceerd aan samenwerkingsverbanden. Regionale samenwerking vraagt structurele middelen en inzet, terwijl gemeentelijke financiën een toename hiervan vaak niet toelaten.

## **g) Rijk en provincies: geef experimenteerruimte en ontwikkel instrumentarium**

In regionale verbanden willen we zoeken naar experimenteerruimte. Via pilots kunnen nieuwe aanpakken worden ontwikkeld, en ervaringen opgedaan met het benutten van (bestaand)

<sup>3</sup> Rli: Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen (2023)

<sup>4</sup> Door decentrale overheden eerder bepleit, zie Krachtig groen herstel van Nederland, VNG, IPO, UvW (2020)

instrumentarium. Voor pilots is zowel juridische als financiële experimenteerruimte nodig.

We willen zorgen dat juridisch instrumentarium voor gemeenten optimaal inzetbaar is, en verkennen welk aanvullend instrumentarium eventueel nodig is. Wij kijken naar:

- Het vergroten en meer gebruiken van publieke grondposities.
- Het verhelderen van juridische mogelijkheden voor gronduitgifte in relatie tot het Didam-arrest.
- Het stimuleren en mogelijk verplichten van organisatievorming op bedrijventerreinen.
- Het versnellen van juridische procedures in ruimtelijke ordening.

Als VNG zetten wij ons in om gemeenten te ondersteunen en kennis te ontwikkelen

De VNG is bereikbaar en zet zich actief in om de gemeentelijke rol te faciliteren, en afspraken te maken met het Rijk en provincies. Daarbij zetten wij komende periode tenminste in op:

#### **h) Ontwikkelen handreiking voor sturen vanuit regionale ruimtelijk-economische visies**

Het werken vanuit ruimtelijk-economische visies, en dit vertalen naar concrete (ruimtelijke) keuzes, is voor veel gemeenten nieuw. Sommige regio's hebben al ervaring met het opstellen van ruimtelijk-economische visies. Als VNG willen we lessen ophalen en deze delen. We willen ondersteunen door het voorzien in een kader (handreiking) voor dergelijke visies en de doorwerking in uitvoering.

#### **i) Kennis delen en leren faciliteren tussen gemeenten**

Als gemeenten moeten we onze kennis en capaciteit ontwikkelen op deze opgaven. Gezien de beperkte aandacht die werklocaties beleidsmatig hebben gekregen de afgelopen jaren, is er ook sprake van een inhaalslag. Dit betekent dat we moeten leren. Als

VNG willen we dit onderling leren tussen gemeenten faciliteren.

Speciaal aandacht hierbij hebben we voor uitdagingen op gebied van:

- Integraal werken in ruimtelijke keuzes, zonder 'alles met alles te verbinden'.
- Concretiseren van 'regionale meerwaarde' en hoe daar lokaal/regionaal op te sturen.
- Samenwerking met, en sturen op transformatie van, bedrijventerreinen.

#### **j) Kennis ontwikkelen en openstaande vragen beantwoorden**

Uit bovenstaande inzet komt een aantal vragen, die niet enkel door de VNG beantwoord dienen te worden, maar waar wij ons wel voor willen inzetten.

Wij denken tenminste aan:

- Inschatting van kosten / benodigde omvang van investeringsbudget voor herstructurering van werklocaties.
- Inrichten van regionale governancestructuren, aansluitend op bestaande regioverbanden
- Trends en voorspelling van aankomende ruimtevraag in regio's.
- In kaart brengen van (huidige en toekomstige) energievraag, aansluitend op LAN.

#### **k) Regionale afspraken over inzet van uitvoeringsorganisaties voor transformatie**

ROM's en herstructureringsmaatschappijen kunnen regionaal een grote rol spelen in het realiseren van herstructureringsopgaven en gebiedsontwikkelingen. Hier zit veel kennis en ervaring. Dit biedt veel mogelijkheden, zeker voor gemeenten die beperkt ervaring en capaciteit in huis hebben. We zien mogelijkheden voor de doorontwikkeling van deze regionale organisaties, en het in grotere mate benutten hiervan voor de opgaven waar gemeenten voor staan.