



Position Paper

Ruimte voor werken en ondernemen



Colofon

De VNG werkt met en voor gemeenten aan een toekomstbestendige economie en arbeidsmarkt die bijdraagt aan brede welvaart in alle regio's. De VNG werkt samen met gemeenten, kennis- en netwerkorganisaties en maatschappelijke partners om kennis en ervaringen uit te wisselen en biedt daarbij diverse activiteiten aan zoals onder andere het bestuurlijk netwerk economie, webinars, bestuurlijke en ambtelijke bijeenkomsten, handreikingen, digitale tools (monitors en dashboards), de VNG website en het VNG forum economie.

We zijn benieuwd naar uw ervaringen bij het gebruik en suggesties waarmee we onze dienstverlening kunnen verbeteren.

Eindredactie

Yourai Mol - AEF

Jasper Sterrenburg - AEF

Marieke Hebbenaar - VNG

Contact

economie@vng.nl

Vormgever

Dimitry de Bruin

Inhoudsopgave

Aanleiding	4
Visie: toekomstbestendige ruimte voor economie	6
Visie van gemeenten	6
Samenhang met andere opgaven	7
Druk op bereikbaarheid en mobiliteit	7
Belangrijkste opgaven	10
1. Keuzes maken bij nieuwe ruimtevragen	10
2. Herstructureren en ruimte beter benutten	11
3. Binnenstedelijk ruimte voor werken- en ondernemen bewaren en ontwikkelen	12
4. Sturen en ondersteunen van bedrijven bij (duurzame) transities	13
5. Sturen op energievoorziening en oplossen van netcongestie	14
6. Werken aan sterke regio's	15
De rol van gemeenten	16
Gemeenten kunnen als lokale overheid een belangrijke bijdrage leveren aan oplossingen	16
Aanpak is het meest effectief in samenwerking als één overheid	16
Regionale samenwerking op basis van regionale ruimtelijk-economische profielen	16
Randvoorwaarden en de invulling hiervan	18
1. Inzet van (juridisch) instrumentarium	18
2. Financiering als sturingsmiddel	18
3. Organisatie en capaciteit van gemeenten	18
4. Inrichting regionale en interbestuurlijke samenwerking	19
5. Kennis en informatie	19
Wat organiseren we als VNG/gemeenten?	20
1. Ontwikkelen handreiking voor sturen vanuit regionale ruimtelijk-economische profielen	20
2. Afspraken over de omgang met nieuwe ruimtevragen	20
3. Kennis ontwikkelen en delen	21
4. Ontwikkelen regionale samenwerking in de uitvoering	21
5. Richtinggevende keuzes over de economie in samenhang met regionale profielen	21
6. Financiële armslag en ontschotting middelen decentrale overheden	22
7. Faciliteren van organisatorische capaciteit	22
8. Programmatische en integrale aanpak van bedrijventerreinen	23
9. Het (samen) ontwikkelen van juridisch instrumentarium	23

Aanleiding

Ruimte voor werken en ondernemen is nodig in samenhang met andere ruimtelijke opgaven

Als gemeenten zien wij dat ruimte voor werken en ondernemen steeds meer op de agenda staat. 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 de afgelopen jaren onder druk komen te staan. Dit terwijl (ruimte voor) bedrijven de basis is voor het verdienvermogen van Nederland. Verdienvermogen dat we niet als gegarandeerd mogen beschouwen.¹

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 bijvoorbeeld 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.

De verwachting is dat de komende jaren alleen maar meer beleidsaandacht nodig zal zijn. Naar verwachting groeit de Nederlandse bevolking tot circa 19-20 miljoen mensen in 2050.² Dit betekent niet alleen dat de vraag naar woningen en voorzieningen groeit, maar ook de vraag naar werkplekken. We willen voorkomen dat straks iedereen wel een woning heeft, maar geen werk. Daarnaast hebben we ruimte nodig voor de beoogde transitie van de economie. We staan voor de opgave om een circulaire economie te worden en ook de leveringszekerheid van grondstoffen verbeteren (strategische autonomie). Ook hiervoor is meer (betaalbare) bedrijfsruimte nodig. In het nationaal programma Ruimte voor Economie is ten doel gesteld om in 2050 3% van de ruimte in Nederland te bestemmen voor werken en ondernemen.

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.

Gemeenten staan voor de opgave om te sturen op toekomstbestendige ruimte voor economie

Voor bedrijven en ondernemers spelen gemeenten als eerste overheid een belangrijke rol. Om vanuit economisch beleid nieuwe bedrijven aan te trekken en bestaande bedrijven kansen en ruimte te bieden om zich verder te ontwikkelen. Daarnaast hebben gemeenten een belangrijke rol in de ruimte, bijvoorbeeld in het opstellen van bestemmings- en omgevingsplannen. Ruimtelijke ordening betekent dat verschillende functies in samenhang bekeken moeten worden; juist gemeenten zijn bij uitstek in staat om integraal te werken vanuit de lokale situatie.

Ook hebben wij als gemeenten zelf belang bij een sterke lokale economie, een gezonde leefomgeving, en ruimtelijke kwaliteit. Veel gemeenten merken nu al dat sturen op ruimte voor werken in toenemende mate nodig is en zijn bezig hun beleidsaandacht te ontwikkelen.

1 In januari dit jaar signaleerden VNO-NCW en MKB Nederland dat het investeringsklimaat van Nederland verslechtert, en pleitten voor beleidsaandacht voor o.m. ruimte voor werken. https://www.vno-ncw.nl/sites/default/files/24-122251_debat_verdienvermogen_van_nl_incl_bijlage.pdf

2 Voor dit scenario van 'gematigde groei' pleit de Staatscommissie demografische ontwikkelingen, januari 2024

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 het Rijk. De ruimtelijke ‘puzzel’ is immers een landelijke opgave waarbij gemeenten- en regio-overstijgende keuzes gemaakt moeten worden.

Dit *position paper*

In dit *position paper* geven wij als gemeenten ons perspectief op de opgaven die wij tegenkomen. Ook gaan we in op de rol die wij voor onszelf zien, hoe wij die willen invullen, en welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn.

Achtereenvolgens zijn te vinden:

- Visie op het vraagstuk: werken aan toekomstbestendige ruimte en economie in 2050.
- Grootste opgaven: welke opgaven zien we, welke rol hebben gemeenten daarin, en wat zijn openstaande vraagstukken.
- De rol van gemeenten: waar zetten wij als gemeenten op in.
- Randvoorwaarden: wat hebben wij als gemeenten nodig om onze rol te vervullen; wat wil de VNG daarvoor gaan doen; wat hebben wij interbestuurlijk nodig.

Visie: toekomstbestendige ruimte voor economie

Visie van gemeenten

De kwaliteit van de leefomgeving staat centraal in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het uitgangspunt daarin is terecht 'niet alles kan en niet alles kan overal'. Daarnaast formuleert de NOVI als één van de prioriteiten het duurzaam economisch groeipotentieel in Nationale omgevingsvisie. De economie van de toekomst is 'duurzaam, circulair, kennisintensief en internationaal concurrerend.'

Dat vraagt op landelijk niveau om keuzes voor onder meer de aankomende Nota Ruimte. In Nederland is op zich voldoende ruimte om de transitie naar een klimaatbestendige, ecologisch vitale, economisch duurzame, leefbare en gezonde leefomgeving te realiseren. Dit vergt evenwel urgente, samenhangende, afgewogen en soms scherpe keuzes over de aard en omvang van het ruimtegebruik.³

Ruimtelijke ordening vergt een vroegtijdige betrokkenheid van alle relevante actoren: overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dat vraagt van overheden zowel een maatschappelijke oriëntatie als voldoende uitvoeringskracht. Als Nederland deze opgaven voortvarend ter hand wil nemen, dan zijn zowel in de publieke als in de private sector voldoende menskracht, expertise, bevoegdheden en geld vereist. Wat betreft de publieke sector gaat het hierbij om alle overheidslagen.

Als gemeenten werken wij aan ruimte voor 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 (zoals geformuleerd door VNG, IPO en UvW).⁴

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, bijvoorbeeld door te sturen op meervoudig ruimtegebruik en het benutten van koppelkansen over beleidsterreinen heen. Wij koesteren schaarse ruimte voor HMC.
- Wij bieden perspectief aan ondernemers en ondersteunen hen wanneer nodig, zeker bij de grote maatschappelijke transitie waar wij voor staan.

³ [2023_romagazine_41-2023-4_12-17.pdf \(pbl.nl\)](#)

⁴ Naar een agenda voor Nederland; VNG, IPO, UvW (2024); en Krachtig groen herstel van Nederland; VNG, IPO, UvW (2020).

Als het gaat om het 'hoe' hebben wij als decentrale overheden de uitgangspunten van de NOVI onderschreven:

- We werken als één overheid, samen met de samenleving
- We stellen de opgave(n) centraal
- We werken gebiedsgericht
- We werken permanent en adaptief aan de opgaven

De minister van EZK formuleerde recent een perspectief voor de economie langs vier pijlers: 1) innovatief, 2) duurzaam, 3) sterk NL in een weerbaar Europa (strategische autonomie) en 4) samenleving profiteert (brede welvaart in de regio).⁵ In het rapport 'Groeimarkten voor Nederland' worden daarnaast 12 groeimarkten onderscheiden waar Nederland op kan focussen.⁶ En in januari 2024 publiceerde de minister van EZK de Nationale Technologiestrategie, waarin 10 sleuteltechnologieën voor Nederland zijn geformuleerd.⁷ Deze kaders kunnen als startpunt dienen voor de keuzes die wij als overheden de komende periode gaan maken.

Samenhang met andere opgaven

Sturen op ruimte voor werken en ondernemen is nodig om aan andere opgaven te werken

Ruimte voor werken en ondernemen staat niet alleen, maar is nauw verbonden met andere opgaven waar wij als overheden voor staan. Hieronder noemen wij onze visie op de raakvlakken. Ons perspectief is dat gericht sturen op ruimte voor werken en ondernemen, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van deze andere opgaven.

Economie in transitie

De economie verandert, door autonome ontwikkelingen, en door keuzes die wij als Nederland maken. De vraag is welke bedrijven en sectoren op de langere termijn nog een toekomst hebben in Nederland. Welke bedrijven kunnen mee de transitie maken naar een duurzame, toekomstbestendige economie? Als gemeenten zien we o.m. de volgende ontwikkelingen:

- De opkomst van **circulaire economie**. Dit vraagt (sowieso in eerste instantie) meer ruimte, en milieuruimte, voor verschillende typen circulaire hotspots en op schaal van gemeente, provincie en Rijk een keuze waar we welk type circulaire economie willen en kunnen faciliteren. Circulaire hotspots kunnen kleinschalige circulaire maak- en reparatiebedrijven zijn, ook in de binnenstad. Maar ook grootschaliger bedrijven voor de verwerking van afvalstromen. Voor dit laatste zijn nationale en Europese keuzes en wet- en regelgeving (mede) bepalend voor de lokale ruimtelijke opgaven om afval-/grondstofstromen en -verwerking te faciliteren.
- **Digitalisering**. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om hybride retail, werken op afstand, *smart mobility*, toepassing van grondstofpaspoorten op gebiedsniveau, circulaire bouwlogistiek, etc.
- **Strategische autonomie en Europese samenwerking**. Vanuit de Europese Commissie wordt ingezet op het creëren van autonomie op Europees niveau, waarbij de minister van EZK in de Nationale Technologiestrategie kiest voor de gerichte ondersteuning van sleuteltechnologieën.

Er ontstaan ook kansen voor nieuwe bedrijvigheid die vorm geven aan andere transitieën. Denk bijvoorbeeld aan waterstoftechnologie. Voldoende fysieke ruimte hiervoor bieden is een randvoorwaarde om transitieën te kunnen faciliteren, zo riep recentelijk ook het PBL op.⁸

Druk op bereikbaarheid en mobiliteit

Krapte in mobiliteit maakt dat het belangrijk is welke vervoersbewegingen plaatsvinden tussen wonen en werken. Waar werklocaties en woningen sterk gescheiden zijn, vinden meer reisbewegingen plaats

⁵ Perspectief op de Nederlandse economie; minister van EZK (30 juni 2023)

⁶ Groeimarkten voor Nederland; Dialogic en SEO, in opdracht van het ministerie van EZK. Aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 december 2023.

⁷ De Nationale Technologiestrategie; minister van EZK (19 januari 2024).

⁸ Ruimte voor circulaire economie; PBL (2023)

van en naar werken. Dit maakt het relevant welke ruimte er voor werken is, bijvoorbeeld in binnensteden, maar ook in woonwijken (de wijkeconomie). Daarbij moet gekeken worden naar de specifieke opbouw van de beroepsbevolking, en welk type arbeid op welke locatie gevraagd wordt.

Bereikbaarheid speelt daarnaast een rol in logistiek. Voor (grootschalige) logistiek is het van belang om te sturen op bereikbaarheid langs vervoerscorridors, spoor, en water; en vervoersknelpunten te ontlasten. Bewuste keuzes in de ruimtelijke plaatsing van distributiebedrijven is hiervoor randvoorwaardelijk. Ook is aandacht nodig voor de bereikbaarheid van bedrijventerreinen met het OV en carpoolmogelijkheden, vanuit de wens om autogebruik te beperken.

Krapte in woningaanbod

Het tekort aan woningen zorgt ervoor dat er veel politieke druk staat op het realiseren van woonruimte. Dit kan concurreren met ruimte voor bedrijven, zeker in binnensteden en op binnenstedelijke bedrijventerreinen die worden getransformeerd tot woon- of gemengde woonwijken. Ook zorgt dit ervoor dat grondprijzen stijgen voor woningen ten opzichte van grond voor bedrijvigheid, waardoor zeker het MKB in transformatiegebieden te maken kan krijgen met (te) hoge huisvestingskosten. Daarnaast is er in gemengde woonwerk-omgevingen minder ruimte voor hoge milieucategorie c.q. overlastgevendende bedrijven, die wel een belangrijke rol in de economie vervullen.

Wonen hangt daarnaast samen met ruimte voor werken in de reisafstand waar werknemers en logistiek mee te maken hebben. Woningen bouwen betekent daarom dat tegelijkertijd gekeken moet worden naar werkgelegenheid en vice versa. De woonwerkbalans moet op orde zijn. Werklocaties kunnen kansen bieden voor slimme combinaties met wonen, maar het is een stedenbouwkundige en planologische uitdaging om ervoor te zorgen dat beide functies elkaar versterken in plaats van elkaar in de weg zitten. Opgepast moet worden dat een deel van de voorraad werklocaties wordt getransformeerd naar wonen, waardoor er een tekort aan werklocaties ontstaat of nieuwe uitleglocaties nodig zijn. Met name binnenstedelijke watergebonden en toekomstbestendige hogemilieucategorie locaties staan onder druk.

Schaarse ruimte en verbeteren van de leefomgevingskwaliteit

Ruimte maken voor bedrijvigheid loopt al snel aan tegen andere ruimtelijke belangen, wat steeds vaker om keuzes vraagt. Het natuurlijke ecosysteem en klimaatverandering dwingen ons ook om kritisch te kijken naar de leefomgeving. Er is ruimte nodig voor vergroening, biodiversiteit, wateropslag. Dit alles dwingt ons tot efficiënt en bewust gebruik van ruimte, bijvoorbeeld door opgaven te verbinden en ruimte meervoudig te gebruiken. Clusteren waar het moet en functies mengen waar het kan. Voor clusteren en functiemenging is nog geen eenduidige visie of werkwijze. Ook drukt de opstapeling van ambities en eisen op de financiële haalbaarheid.

Omgaan met krappe en verschuivende arbeidsmarkt

Veel bedrijven hebben te maken met krapte op de arbeidsmarkt. Dit geldt nog sterker voor regio's met economische 'onderdruk' en beperkte opleidingsmogelijkheden. Eerder hebben wij gesignaleerd dat krapte op de arbeidsmarkt zorgt voor druk op verdien- en innovatievermogen, zeker in specifieke regio's.⁹

Sturen op ruimte voor werken en ondernemen moet daarom in samenhang worden gezien met de (ontwikkeling van de) beroepsbevolking. De ontwikkeling en de vraag naar arbeid hangt weer samen met de transities in de economie. Die transities zullen tot gevolg hebben dat sommige mensen begeleid moeten worden naar ander werk in andere sectoren. Ook is in grote steden een beweging zichtbaar naar banen voor hoger opgeleiden (dienstensector), wat kan leiden tot socio-economische tweedeling ook in de ruimte.

Om met de krappe arbeidsmarkt om te gaan, werken sommige bedrijven met personeel met buitenlandse herkomst. Arbeidsmigratie is economisch gezien een oplossing maar vraagt wel

⁹ Wendbare en weerbare beroepsbevolking, VNG Whitepaper

voldoende voorzieningen, waaronder woningen, waar gemeenten mee te maken hebben.¹⁰ Vice versa kan het beschikbare arbeidsaanbod in een regio ook een overweging zijn in het al dan niet accommoderen van een bepaald type bedrijvigheid.

Energietransitie en beperkingen in de energie-infrastructuur

Bedrijven kunnen een belangrijke rol spelen in de energietransitie. Door hun bedrijfsprocessen, gebouwen en mobiliteit te verduurzamen. Maar bedrijven kunnen ook bijdragen aan de oplossing voor netcongestie, bijvoorbeeld door inzet van *energy hubs* op bedrijventerreinen.¹¹

Daarnaast is energie-infrastructuur steeds vaker een sturende factor in het maken van ruimte voor bedrijvigheid. Bedrijven die zich willen vestigen of willen uitbreiden, krijgen te maken met netschaarste. Bedrijven die willen verduurzamen door middel van elektrificatie kijken naar de beschikbare ruimte op het elektriciteitsnet. Ruimte maken voor werken vergt dus rekening houden met de sturende netwerken van het energiesysteem.

Andersom ontstaat ook een relatie: de industrie is ook (steeds vaker) toeleverancier van warmte, CO₂ of waterstof voor het lokale energiesysteem. Veel gemeenten met een warmtenet zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van warmte van omliggende industrie. Keuzes voor het lokale energiesysteem en de beschikbaarheid van bronnen zijn onderling verbonden.

Als het gaat om verduurzaming van vervoer is er een toenemende behoefte aan laadinfrastructuur langs logistieke stromen en routes. Voor licht bedrijfsvervoer (bestelbusjes en kleine vrachtwagens) is elektrificatie het meest waarschijnlijk. Voor zwaar vervoer over weg en water is waterstof mogelijk een alternatief. Voor beide is nieuwe laad-infrastructuur nodig. Zwaar materieel in de bouw en infra (hijskranen, shovels, graafmachines, aggregaten) zullen waarschijnlijk ook elektrificeren. Dit vraagt om flexibele laadinfrastructuur.

Ondersteuning bij verduurzaming van bedrijven

Bedrijven hebben te maken met transities, waaronder verduurzaming, wat inzet van hen vraagt. Sommige bedrijven, zeker in het MKB, hebben hier hulp bij nodig. Wij zien dat gemeenten voor deze bedrijven vaak de eerste overheid zijn om hierbij te ondersteunen. Voor veel bedrijven is het nodig om overzicht te creëren in de veelheid van regels en opgaven die op hen afkomen. Ook kan overheidsbeleid nodig zijn om transities bij bedrijven te faciliteren (bijvoorbeeld aanleg warmtenetten, beheer openbare ruimte op bedrijventerreinen, et cetera). Het ondersteunen en faciliteren van transities bij bedrijven is een grote opdracht voor gemeenten.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het rapport van Denkwerk, 'Migratie als motor' (2023)

¹¹ Het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) zet onder meer in op beter benutten van het elektriciteitsnet in samenwerking met bedrijven.

Belangrijkste opgaven

Hieronder benoemen wij de belangrijkste opgaven die wij zien in het sturen op ruimte voor werken en ondernemen. Per opgave benoemen we steeds de vraagstukken die wij als gemeenten tegenkomen, de rol die wij als gemeenten voor onszelf zien, en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn.

1. Keuzes maken bij nieuwe ruimtevragen

Wat is de opgave?

Mede door de schaarse ruimte zijn gemeenten de afgelopen jaren kritischer geworden op het faciliteren van ruimtevragen van bedrijven. Daarbij gaan we meer sturen op kwaliteit, in plaats van alleen op kwantiteit.

Bij het sturen op kwaliteit is de vraag welke factoren relevant zijn. Zo dwingt het Didam-arrest gemeenten ertoe om meer expliciet na te denken over de criteria die een rol spelen bij planontwikkeling en gronduitgifte.

Bij deze criteria is er steeds meer aandacht voor *regionale meerwaarde*. Dit omvat de mate van regionale binding en economische waarde van een bedrijf voor de regio, alsook de maatschappelijke meerwaarde van een bedrijf in relatie tot de maatschappelijke opgaven (klimaatopgave, energietransitie, vermindering uitstoot stikstof etc.).¹² Een voorbeeld is gemeente Hollands Kroon, die 'brede welvaart' als richtlijn heeft genomen in ruimtelijk-economisch beleid.¹³

Een aanvullende vraag hierbij is hoe we goed inspelen op de ruimtevraag van toekomstige economische ontwikkelingen. Zo heeft het PBL recentelijk gepleit voor het reserveren van ruimte voor de circulaire economie. Locaties waar een hoge milieucategorie is toegestaan en met een goede logistieke, multimodale bereikbaarheid, zijn daarvoor gewenst.

Onder de Omgevingswet hebben gemeenten en provincies op dit punt een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Gemeenten hebben met het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het Omgevingsplan een belangrijk instrument. Daarnaast relevant is de vergunningverlening omtrent milieuzonering.¹⁴

Welke vraagstukken zien we?

- Welke factoren spelen een rol in het sturen op nieuwe ruimtevragen; in hoeverre bepalen gemeenten (en provincies) dit ieder voor zich, en in hoeverre werken we vanuit een landelijk kaders?¹⁵
- Hoe gaan we om met NIMBY's en functies van breder (landelijk) belang; hoe wordt daarover in samenwerking met provincies en rijk afgestemd?
- Hoe organiseren we sturen op kwaliteit praktisch: welke instrumenten hebben we en hoe gebruiken we deze goed?¹⁶
- Het is beperkt mogelijk om additionele ruimtevraag in beeld te krijgen en te voorspellen, zeker verder in de toekomst (bijvoorbeeld na 2030); hoe gaan we daarmee om?

¹² Stec groep: Handreiking regionale meerwaarde, 8 februari 2023.

¹³ <https://www.platform31.nl/artikelen/brede-welvaart-stimuleert-open-gesprek-over-economische-initiatieven/>

¹⁴ De VNG heeft een handreiking activiteiten en milieuzonering om gemeenten bij deze afwegingen te ondersteunen.

¹⁵ In opdracht van het IPO werkt STEC momenteel aan een uitwerking van deze vraag; rapportage verwacht in zomer 2024.

¹⁶ IPO komt op korte termijn met een overzichtsrapportage van instrumentarium vanuit perspectief provincies.

Welke rol hebben gemeenten?

- Definiëren van lokaal / regionaal toekomstperspectief voor ruimte en economie.
- Borgen van toekomstbestendige bedrijvigheid aansluitend op lokale opgaven en behoeften.
- Specifieke locaties borgen voor bedrijven van (regionaal) belang, bijv. HMC.

Wat hebben gemeenten nodig?

- Handvaten en instrumentarium om te sturen op nieuwe ruimtevragen en gebiedsontwikkeling, met name wanneer een gemeente dit niet kan doen via gronduitgifte.
- Financiële armslag om te kunnen sturen op betaalbare bedrijfsruimte waar dat wenselijk is.
- Robuuste regionale afstemming over omgang met nieuwe ruimtevragen, om onderlinge uitwisseling te faciliteren en concurrentie tussen regio's en gemeenten te voorkomen.
- Landelijk richtinggevende kaders voor ruimtelijke inrichting en toekomst van de economie,¹⁷
- Inzicht in verwachte additionele ruimtevraag.

2. Herstructureren en ruimte beter benutten

Wat is de opgave?

Beter omgaan met ruimte vraagt dikwijls om herstructureren van bestaande locaties. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om bedrijven die in het buitengebied zitten, maar beter geclusterd kunnen worden op bedrijventerreinen of andersom. Ook gaat het om 'scheefwerken', zoals bedrijven met een lage milieucategorie op terreinen met een hoge milieucategorie. Veel bedrijventerreinen kunnen efficiënter benut worden, en soms zijn verplaatsingen nodig. Daarnaast zijn er bedrijventerreinen die simpelweg niet meer up-to-date zijn en revitalisering vergen. Het toekomstbestendig maken van huidige bedrijventerreinen helpt om overmatige vraag naar nieuwe terreinen te voorkomen.

Het programma Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen (Grip) heeft ten doel gesteld om bestaand gebruik en inrichting te optimaliseren. Het programma Mooi Nederland (BZK) publiceerde daarnaast recentelijk de Handreiking clusters van grootschalige bedrijfsvestigingen, waarin handelingsperspectieven staan voor toekomstbestendige ruimtelijke ontwikkeling van bedrijfslocaties.¹⁸

Onderdeel van deze opgave zijn ook nieuwe gebiedsontwikkelingen, waaronder de realisatie van nieuwe werklocaties. Daarbij is het van belang dat deze toekomstbestendig gerealiseerd worden en dat hierbij voldaan wordt aan de eisen van de maatschappelijke opgaven, zoals recent onder meer onder de aandacht gebracht door het College van Rijksadviseurs.¹⁹ De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur toonde recentelijk aan dat bedrijventerreinen een groot potentieel voor verduurzaming bieden dat nog zeer beperkt aangeboord is. Bijvoorbeeld kunnen bedrijventerreinen een bijdrage leveren aan het oplossen van netcongestie, waterberging.²⁰

Welke vraagstukken zien we?

- Schuifruimte is vaak nodig maar beperkt aanwezig. Veel gemeenten hebben beperkte grondposities.
- Herstructureren is kostbaar. Ook kent herstructurering, in tegenstelling tot de ontwikkeling van *nieuwe* bedrijventerreinen, maar beperkt een eigen verdienmodel. Het kan nodig zijn om onrendabele toppen te dekken om ontwikkelingen te versnellen.
- Herstructureren kost vaak veel tijd. Gemeenten hebben beperkt doorzettingsmacht. Juridische procedures duren lang, ook gezien de wachttijden in het juridische domein.
- In sommige gemeenten is ruimte bestemd voor bedrijvigheid onvoldoende (zeker gezien autonome ontwikkelingen na 2030), en moet gekeken worden naar herbestemming van grond, bijvoorbeeld van landbouw naar werklocatie.
- Op bedrijventerreinen is er een gebrek aan organisatie, waardoor gezamenlijke initiatieven niet van de grond komen. Daarnaast heeft de gemeente geen grondposities omdat alle kavels zijn

17 Waaronder uitwerking van de perspectieven op de economie (EZK), ruimtelijk-economische verkenning (EZK), Nota Ruimte (BZK).

18 Handreiking clusters van grootschalige bedrijfsvestigingen; minister van BZK (februari 2024)

19 De logistiek van morgen begint vandaag; Cra (2023)

20 Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen; Rli (2023)

uitgegeven. Door deze redenen zijn gezamenlijke initiatieven niet van de grond te krijgen en hebben gemeenten weinig aangrijpingspunten om op een bedrijventerrein te sturen.

- Bedrijventerreinen zijn zeer verschillend, waardoor de opgaven per terrein anders zijn en generiek beleid lastig is.
- De opgave is dermate groot, dat een bijdrage vanuit de markt noodzakelijk is. De markt investeert alleen in bedrijventerreinen wanneer de kwaliteit op orde is. Met een programmatische aanpak en transformatie van de bestaande terreinen kan de overheid de markt verleiden.

Welke rol hebben gemeenten?

- Gemeenten sturen op efficiënte en toekomstbestendige ruimtelijke inrichting, passend bij lokale situatie.
- Gemeenten borgen toekomstbestendige bedrijvigheid aansluitend op lokale opgaven en behoeften.
- Gemeenten realiseren gebiedsontwikkelingen en sturen op eisen en normen die daaraan worden gesteld.
- Gemeenten sturen op (kwaliteits)ontwikkeling van bedrijventerreinen en de samenwerking met ondernemers op bedrijventerreinen. Hiervoor bestaat momenteel het instrument Bedrijfsinvesteringszone (BIZ), maar dit wordt weinig benut (slechts ca. 20% van de bedrijventerreinen kent een organisatievorm).

Wat hebben gemeenten nodig?

- Capaciteit ('loopvermogen') en middelen om ontwikkelingen in gang te zetten passend bij lokale situatie bedrijventerreinen, samen met ondernemers en bijv. parkmanagers.
- Financiële middelen om kosten te vergoeden (proceskosten, financiële compensatie) en gebiedsontwikkeling te realiseren (onrendabele toppen).
- Mogelijkheden om juridische procedures te versnellen; kennisontwikkeling over juridische (on)mogelijkheden.
- Grondbeleid inzetten om meer schuifruimte te realiseren.
- Interbestuurlijke samenwerking rond herstructurering om instrumenten van verschillende bestuurslagen gecoördineerd in te zetten.
- Instrumenten om te sturen op of wettelijke verplichting van organisatievorming op bedrijventerreinen, zoals geadviseerd door de Rli.²¹
- Samenwerking met regionale uitvoerders als herstructureringsmaatschappijen, waar aanwezig.

3. Binnenstedelijk ruimte voor werken- en ondernemen bewaren en ontwikkelen

Wat is de opgave?

Binnenstedelijke ruimte voor werken en ondernemen staat onder druk. 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. Praktische werkgelegenheid komt steeds meer buiten de stad te liggen.

In deze opgave gaat het om maakbedrijven en bedrijventerreinen, maar ook detailhandel en horeca vormen een aandachtspunt. Op werklocaties is zeer beperkt leegstand, maar detailhandel ziet grote uitdagingen. Na de coronaperiode zijn veel bedrijven in stand gehouden met overheidssteun. Nu ervaren gemeenten dat ondernemers het (toch) niet redden. Steeds meer gemeenten hebben nu te maken met (te grote) leegstand, waardoor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de binnenstad vermindert.

²¹ Rli; Samen werken aan toekomstbestendige bedrijventerreinen (oktober 2023). Voor provincies is begin 2024 een specifieke uitkering bedrijfsmatig vastgoed in het leven geroepen.

In de grote steden (en regio's) blijkt 'stimuleren' en 'faciliteren' van gebiedsontwikkeling onvoldoende. Hier is meer regie en inzet van steviger instrumentarium noodzakelijk voor het behoud van voldoende (betaalbare) bedrijfsruimte.

Welke vraagstukken zien we?

- Grondprijzen en de opeenstapeling van ambities en eisen vormen een belemmering voor de financiële haalbaarheid van met name MKB en praktische (maak)bedrijven, zeker op binnenstedelijke bedrijventerreinen. Ontwikkelen voor bedrijven is voor gemeenten kostbaar, onder meer door onrendabele toppen. Dit maakt gemengd programmeren moeilijk, omdat de grondexploitatie dan niet sluitend is.
- Beperkte schuifruimte (+ gebrekkig organisatie van het schuifspel) in veel gemeenten belemmert mogelijkheden om te sturen. Schuiven en herstructureren is daarnaast tijd- en capaciteitsintensief.
- Gemeenten kunnen lokale bedrijven niet altijd helpen met (financiële) ondersteuning of gronduitgifte, door regelgeving omtrent staatssteun alsook het Didam-arrest.

Welke rol hebben gemeenten?

- Het faciliteren van werkgelegenheid op bereikbare locaties, ook in steden, en voor verschillende sectoren van de beroepsbevolking.
- Het sturen op een gezonde mix van wonen en werken, vanuit het perspectief van een leefbare en aantrekkelijke stad.

Wat hebben gemeenten nodig?

- Mogelijkheden om grond/gebouwen te oormerken of bij voorkeur toe te wijzen aan bedrijfstakken (bijvoorbeeld MKB); onderzoeken van mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om betaalbare ruimte voor werk te programmeren in het stedelijk gebied.
- Financiële armslag voor het bekostigen van onrendabele toppen bij gebiedsontwikkeling voor bedrijfsruimte.
- Kennis en ervaringen over juridische (on)mogelijkheden voor gronduitgifte aan lokale bedrijven in relatie tot het Didam-arrest.
- Het onderzoeken van juridische (on)mogelijkheden om lokale bedrijven met een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid (bijvoorbeeld lokale bakker, supermarkt in kleine dorpen) te ondersteunen.
- Verkennen organisatievormen om actief te sturen op betaalbare bedrijfsruimte en herstructurering in samenwerking met regionale uitvoerders (herstructureringsmaatschappijen of PPS constructies).

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

Wat is de opgave?

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 en kunnen inspelen op de lokale situatie.

Welke vraagstukken zien we?

- Gemeenten hebben beperkte capaciteit voor accounthouders voor bedrijven.²²
- Op bedrijventerreinen is er een gebrek aan organisatie. Het ontbreken van een aanspreekpunt en organisatie maakt het sturen op bedrijventerreinen voor gemeenten ook arbeidsintensiever.
- Beperkte capaciteit en/of beschikbaarheid van energie-infrastructuur (elektriciteit, warmte, waterstof) kan belemmerend zijn voor bedrijven om te verduurzamen en lange termijn plannen te maken.

22 Specifiek voor klimaat en energie kan gebruik worden gemaakt van de Regeling capaciteit decentrale overheden klimaat & energiebeleid.

Welke rol hebben gemeenten?

- Contactpunt als eerste overheid voor lokale bedrijven en ondersteuning van bedrijven bij transitie-opgaven. Dit is met name voor MKB-bedrijven vaak nodig om 'mee te kunnen' in de transitie. Gemeenten kunnen informeren, adviseren en faciliteren.
- Sturen op het realiseren van maatschappelijke opgaven, waar bedrijven een bijdrage aan kunnen leveren; bijvoorbeeld energietransitie, biodiversiteit, waterberging, verduurzaming mobiliteit en circulaire economie.

Wat hebben gemeenten nodig?

- Organisatorische capaciteit om accounthouderschap voor bedrijven te versterken.
- Instrumenten om te sturen op of wettelijke verplichting van organisatievorming op bedrijventerreinen, zoals geadviseerd door de Rli.²³

Dit aansluitend op de huidige acties die reeds in gang gezet worden binnen het Landelijk actieprogramma netcongestie (LAN).

5. Sturen op energievoorziening en oplossen van netcongestie

Wat is de opgave?

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: in 2023 werd in verschillende provincies en gemeenten netcongestie afgekondigd. Maar ook op andere locaties levert netcapaciteit al onduidelijkheid op over toekomstige energievoorziening. Dit kan belemmerend zijn voor het toekomstperspectief van bedrijven.

Aan de andere kant kunnen bedrijven ook een bijdrage leveren aan het oplossen van netcongestie, bijvoorbeeld door energie lokaal te delen (energy hubs) of energievraag onderling af te stemmen (zie de actielijn 'beter benutten' van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie).

Welke vraagstukken zien we?

- Gemeenten hebben beperkte capaciteit voor accounthouders voor bedrijven.²⁴
- Op bedrijventerreinen is er een gebrek aan organisatie, waardoor gezamenlijke initiatieven niet van de grond komen en gemeenten weinig aangrijpingspunt hebben om op een bedrijventerrein te sturen.
- Beperkte beschikbaarheid van energie-infrastructuur (elektriciteit, warmte, waterstof) kan belemmerend zijn voor bedrijven om te verduurzamen. Gemeenten (zeker kleinere gemeenten) hebben zeer beperkt mogelijkheden om samen met bedrijven, netbeheerders en andere stakeholders te sturen op het integraal en toekomstgericht inrichten van het energiesysteem. Dit is noodzakelijk om gezamenlijk te kunnen prioriteren, programmeren en te versnellen. Hierop te sturen; dit ligt vooral bij netbedrijven die afstemmen met *energy boards* op provinciaal niveau.²⁵

Welke rol hebben gemeenten?

- Contactpunt als eerste overheid voor lokale bedrijven (met name MKB) en ondersteuning van bedrijven bij transitie-opgaven.
- Sturen op het realiseren van maatschappelijke opgaven, waar bedrijven een bijdrage aan kunnen leveren; bijvoorbeeld energietransitie, biodiversiteit en waterberging.
- Regierol op verduurzamen gebouwde omgeving (warmtetransitie).
- Sturen op robuuste energie-infrastructuur.

Wat hebben gemeenten nodig?

- Regionaal afstemmen over versnellen van investeringen in aanleg nieuwe infrastructuur. Mogelijk via de regionaal ingerichte *energy boards*.

²³ Rli; Samen werken aan toekomstbestendige bedrijventerreinen (oktober 2023). Voor provincies is begin 2024 een specifieke uitkering bedrijfsmatig vastgoed in het leven geroepen.

²⁴ Wel kan gebruik worden gemaakt van de Regeling capaciteit decentrale overheden klimaat & energiebeleid.

²⁵ Zie handreiking van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie

- Helderheid over richtinggevende keuzes over de ontwikkeling van de energiehoofdstructuur (lokaal/regionaal/nationaal).
- Programmatische aanpak om innovatieve oplossingen te realiseren zoals *energy hubs*; kennis en ervaring hierover delen.
- Duidelijkheid over het toekomstperspectief van duurzaam gas (zoals groene waterstof) voor lokale en regionale bedrijven en bedrijventerreinen.
- Instrumentarium om te sturen op efficiënter energiegebruik door bedrijven (beter benutten).
- Uitwisselen van actuele data over energievraag en -aanbod en netcapaciteit.

6. Werken aan sterke regio's

Wat is de opgave?

In het verlengde van 'Elke regio telt!'²⁶ willen wij de aandacht vestigen op de ontwikkeling van regio's die minder hebben geprofiteerd van het beleid 'sterker maken wat sterk is'. Wij zien dat er regio's zijn die te maken hebben met 'onderdruk'. Hier is (onder meer) economische ontwikkeling nodig. Maar voor alle regio's geldt dat zij kunnen profiteren van een economische agenda waarin keuzes worden gemaakt in samenhang met ruimtelijk beleid.

In het kader van Grip is afgesproken dat er op regionaal niveau (ruimtelijk) economische profielen worden opgesteld. Deze dienen aan te sluiten op provinciale economische profielen, alsook op provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies.

Welke vraagstukken zien we?

- Regionale (ruimtelijk-economische) profielen dienen voldoende samenhangend te zijn en zich te verhouden tot landelijk beleid. Onwenselijke onderlinge concurrentie moet voorkomen worden.
- De economie is beperkt maakbaar, zeker voor publieke sturing vanuit regio's. Economische ontwikkeling dient aan te sluiten op regionale meerwaarde, en te kijken waar realistische kansen liggen vanuit bijvoorbeeld de beroepsbevolking, logistieke corridors, beschikbaarheid energie- en infrastructuur.

Welke rol hebben gemeenten?

- Sturen op sterke, aantrekkelijke en toekomstbestendige regio's met ruimtelijk-economische keuzes die aansluiten op de lokale situatie en behoeften.

Wat hebben gemeenten nodig?

- Interbestuurlijke samenwerking rondom regionale ruimtelijk-economische profielen.
- Afstemming van landelijke keuzes op de behoeften van regio's, met aandacht voor sterker maken van regio's met onderdruk. Hierbij kijken wij bijvoorbeeld naar:
 - Infrastructurele investeringen, in het bijzonder het MIRT.
 - Investerings in sociale infrastructuur en publieke voorzieningen.
 - Keuzes in energie-infrastructuur (elektriciteit en waterstof).
 - Ontwikkeling van de arbeidsmarkt, met o.m. keuzes over investeringen in (hoger) onderwijs.

²⁶ Zie: <https://www.elkeregiotelt.nl/publicaties/rapporten/2023/03/27/adviesrapport-ri-rob-rvs-elve-regio-telt>

De rol van gemeenten

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, en kunnen daarmee een 'partner in de oplossing' zijn:

- De gemeente is voor veel ondernemers de eerste overheid en contactpunt.
- De gemeente is de makelaar tussen landelijk beleid en regelingen, en lokale opgaven.
- De gemeente heeft een regierol in gebiedsontwikkeling en ruimtelijke inrichting (gemeentelijke omgevingsvisie en omgevingsplan), naast de provincie.
- De gemeente is een spil in regionale samenwerkingen, niet alleen op gebied van economie, maar ook energietransiti en arbeidsmarkt.
- De gemeente heeft kennis en netwerk in de regio, en is uniek gepositioneerd om diverse belangen samen te brengen en te zorgen voor lokaal maatwerk.

Wij zien dat de blik op de overheid hierin 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.

Het sturen op bovenstaande opgaven betekent voor gemeenten een nieuwe, grotere rol. Doorgaan op de oude weg is voor ons als gemeenten geen optie.

Aanpak is het meest effectief in samenwerking als één overheid

In veel gevallen zijn opgaven niet door gemeenten alleen op te lossen, maar is samenwerking met provincie en Rijk nodig. Instrumentarium van verschillende bestuurslagen kan nodig zijn.

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. Daarbij heeft ieder zijn rol. Wij zien provincies als regiopartner en gebiedsregisseur in de ruimtelijke ordening. Het Rijk is nodig om kaders te scheppen, landelijke opgaven te formuleren, en capaciteit te realiseren. En gemeenten staan als eerste overheid het dichtst bij de inwoner en ondernemer.

We gaan graag met provincies en Rijk aan de slag in regionale samenwerkingsverbanden, bijv. naar voorbeeld van de Regio Deals en NOVEX gebieden.

Regionale samenwerking op basis van regionale ruimtelijk-economische profielen

Sturen op ruimte voor werken en ondernemen is overal een regionaal vraagstuk. Dit is logisch aangezien bedrijven een bovenlokale uitstraling hebben in bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, vervoer, energiegebruik, etc. Als gemeenten zetten wij ons ervoor in om ruimtelijke economie altijd in regionaal verband te benaderen.

Wij willen met Rijk en provincies samenwerken om te komen tot de regionale ruimtelijk-economische profielen. Daarbij is nodig dat deze regionale profielen onderling samenhangend zijn, en goed aansluiten op nationale belangen. Het opstellen van regionale ruimtelijk-economische profielen stelt

samenwerkende overheden in staat om vanuit de regio integraal te kijken naar de factoren die daarvoor relevant zijn. Dit dwingt dus ook meteen tot het expliciteren van de samenhang tussen opgaven. In de profielen zou ten minste aandacht moeten worden besteed aan:

- Economisch ontwikkelpotentieel van de regio
- Definiëren van gewenste regionale meerwaarde van bedrijven²⁷
- Aansluiting van bedrijven op regionale arbeidsmarkt
- Toekomst van mobiliteit en infrastructuur in relatie tot bedrijfsactiviteiten
- Koppeling met toekomst van energie-infrastructuur
- Spreiden van risico's in tijden van laagconjunctuur

Wij vinden het van belang om in de regionale ruimtelijk-economische profielen de samenhang met bestaande programma's, zoals NOVEX, duidelijk te maken. Voorkomen moet worden dat er teveel nieuwe kaders en structuren gaan ontstaan, naast reeds bestaande. Ook moeten de ruimtelijk-economische profielen aansluiten op de ruimtelijke voorstellen en arrangementen in het kader van de aankomende Nota Ruimte.

Samenwerken op basis van regionale profielen vraagt om een robuuste regionale en regio-overstijgende governance. Wij willen daarom samen met provincies en rijk een eenduidige governance kiezen binnen elke regio en overkoepelend over de regio's. Het bestuurlijk overleg Ruimte voor economie (voormalig BO GRIP) en het Nationaal Programma Ruimte voor werken vormen een logische basis voor een interbestuurlijke programmatische aanpak.

Een effectieve aanpak van de gesignaleerde opgaven in regionale verbanden is niet eenvoudig. Samenwerking vergt investering van tijd, geld en capaciteit. Dit terwijl decentrale overheden al te maken hebben met een veelheid aan opgaven, die (steeds vaker) in regionale verbanden moeten worden opgepakt. Uitvoeringskracht leidt onder beperkingen van capaciteit en geld, onvoldoende structurele aanpak en financiering, en gebrek aan integraliteit, zo toonde ook de Rli recentelijk aan in een advies over de uitvoering.²⁸

Daarom gaan wij hieronder in op de randvoorwaarden die nodig zijn vanuit gemeentelijk perspectief om onze rol goed in te vullen, en de opgaven aan te pakken.

27 Stec groep: Handreiking regionale meerwaarde, 8 februari 2023.

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

Randvoorwaarden en de invulling hiervan

Op een aantal aspecten dienen de randvoorwaarden op orde te zijn om de gemeentelijke rol te kunnen invullen.

1. Inzet van (juridisch) instrumentarium

Gemeenten hebben op een aantal vlakken (juridisch) instrumentarium nodig om effectief te kunnen sturen. Het gaat niet alleen om de beschikbaarheid van juridisch instrumentarium, maar ook hoe instrumenten gepercipieerd en ingezet worden. Het is daarmee ook een kwestie van kennis en ervaring opdoen en uitwisselen. Instrumentarium voor sturing op ruimte voor bedrijvigheid is op verschillende niveaus relevant:

- Zelf doen (via vastgoedbedrijf, coöperatie, PPS constructie, etc)
- Stimuleren (via financiële ondersteuning van gebiedsontwikkeling, compensatie, etc.)
- Reguleren (juridisch, via bijvoorbeeld omgevingsvisie, omgevingsplan, PvE, gronduitgifte, etc.)
- Verbinden (activeren van burgers en bedrijven, faciliteren, matchmaking, etc.)
- Richting geven (belang agenderen, doelstellingen formuleren, etc.)²⁹

Grondposities en grondbeleid

Een specifiek sturingsinstrument is de inzet van grond. Gemeenten kunnen beter sturen op nieuwe ruimtevragen, herstructureren en gebiedsontwikkelingen vanuit gronduitgifte. De grondposities van gemeenten zijn echter vaak beperkt. Het verdient aandacht om te kijken naar mogelijkheden die grondposities te vergroten, en bijvoorbeeld door de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) kan behulpzaam zijn.

Waar gemeenten geen grondpositie hebben, is sturing via gronduitgifte niet mogelijk. Dan moet gekeken worden naar sturing via andere instrumenten, bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Impact van de Omgevingswet Gemeenten zijn komende jaren ook bezig met het internaliseren en ontwikkelen van de werkwijze van de Omgevingswet. Het is nog beperkt in beeld welke impact dit praktisch gaat hebben op de opgaven benoemd in dit *position paper*. Sturen op ruimte voor werken en omgaan met de (instrumenten van de) Omgevingswet zullen komende tijd hand in hand moeten gaan.

2. Financiering als sturingsmiddel

Daarnaast zijn financiële middelen nodig om effectief te kunnen sturen en flexibiliteit te creëren. Hierbij gaat het om transformatie- of herstructureringsopgaven, maar ook middelen om betaalbare bedrijfsruimte te creëren. Bijvoorbeeld de bekostiging van onrendabele toppen, het opvangen van verschil in grondprijzen, en/of vergoeding van planschade.

3. Organisatie en capaciteit van gemeenten

De gemeentelijke inzet op deze opgaven vergt capaciteit en is óók een organisatorisch vraagstuk. Wij zien dat veel gemeenten nu zeer beperkt capaciteit hebben op het domein van economische zaken.

²⁹ Beschikbaar instrumentarium voor sturing op (betaalbare) ruimte voor werk; Ladder van (publieke betrokkenheid – menukaart gemeente (Rebel groep)

Daarnaast vraagt de opgave om zoveel mogelijk integraal te werken, en verbindingen te leggen met RO, energie, arbeidsmarkt, etc. Zeker voor kleine gemeenten is het zeer lastig om deze rol in te vullen.

Om hiermee om te gaan kunnen voor sommige taken regionale uitvoeringsorganisaties als herstructureringsmaatschappijen benut worden. Daarnaast zijn er landsdekkend de Regionale ontwikkelmaatschappijen (ROM's) die zich m.n. richten op innovatie. Ook zijn er voorbeelden van regionale samenwerkingen waarbij gemeenten gezamenlijk één loketfunctie organiseren, en/of werken in een centrumgemeente-constructie. Dergelijke regionale samenwerkingen kunnen meer verkend en benut worden.

4. Inrichting regionale en interbestuurlijke samenwerking

Het sturen op locaties voor werk is vrijwel altijd een regionaal vraagstuk. Herstructureren en omgaan met nieuwe ruimtevragen vergt daarom afstemming tussen gemeenten onderling, en met de provincie. De provincie staat in grotere mate aan de lat voor grootschalige bedrijventerreinen. Aanvullend is het logisch om altijd regionaal te kijken naar de wenselijkheid van (nieuwe) bedrijven. Het opstellen van regionale ruimtelijke economische profielen zien wij daarvoor als middel.

Hiervoor is het noodzakelijk om gestructureerd regionaal interbestuurlijk samen te werken. Regionale verbanden zijn op veel plekken al aanwezig. Een voorbeeld hiervan is de regio Zwolle, waar met gemeenten, provincies en partijen in de *triple helix* wordt samengewerkt aan regionale economische bouwstenen. Een ander voorbeeld is in Zeeland, waar verschillende gemeenten samenwerking in één loketfunctie voor de ondersteuning van bedrijven.

5. Kennis en informatie

Op een aantal punten is kennis nodig, die gestructureerd ontwikkeld dient te worden. Tenminste:

- Voorspelling van aankomende ruimtevraag³⁰
- Trends en scenario's voor economische ontwikkeling³¹
- Data over (huidige en toekomstige) energievraag

In algemene zin hebben veel gemeenten behoefte aan het in beeld krijgen van de toekomstige economische ontwikkeling en de ruimtelijke impact of vereisten hieraan: hoe ontwikkelen verschillende sectoren zich en op welke locaties in Nederland zijn deze kansrijk?

³⁰ Dit in samenwerking met provincies, die periodiek prognoses maken.

³¹ Het ministerie van EZK werkt momenteel aan een ruimtelijk-economische verkenning.

Wat organiseren we als VNG/gemeenten?

1. Ontwikkelen handreiking voor sturen vanuit regionale ruimtelijk-economische profielen

Het werken vanuit ruimtelijk-economische profielen, en dit vertalen naar concrete (ruimtelijke) keuzes, is voor veel gemeenten nieuw. Sommige regio's hebben al ervaring met het opstellen van ruimtelijk-economische profielen. Als VNG willen we lessen ophalen en deze delen.

We willen ondersteunen door het voorzien in een handreiking voor het werken met ruimtelijk-economische profielen. Deze willen wij samen met Rijk en provincies in elke regio opstellen en vaststellen. Daarbij is het van belang om samen te borgen dat de regionale profielen goed op elkaar aansluiten, en aansluiten op landelijke kaders (zie ook hieronder).

Wij willen daarom samen met provincies en rijk komen tot een eenduidige governance binnen elke regio en overkoepelend over de regio's. Daarbij zien we dat nauwe betrokkenheid van Rijk en provincies noodzakelijk is. Het ontwikkelen van krachtige regio's vergt interbestuurlijke en interdepartementale samenwerking. Wij pleiten ervoor de ervaringen en aanbevelingen van het Regio Deal lab Governance hiervoor als uitgangspunten te benutten.³²

2. Afspraken over de omgang met nieuwe ruimtevragen

We stellen voor met het Rijk en de provincies afspraken te maken over de omgang met nieuwe ruimtevragen. Deze afspraken kunnen onderdeel worden van de hierboven benoemde handreiking. De afspraken dienen regio's te helpen bij het opstellen en omgaan met de eigen programmeringsafspraken, en daarbij onderlinge consistentie te borgen. De regionale ruimtelijk-economische profielen (zie hierboven) zijn de basis voor de regionale doorwerking.

Deze afspraken gaan in onze visie ook in op de omgang met bovenregionale vraagstukken en bedrijven die in de regionale profielen 'buiten de boot vallen' (NIMBY). Dit bouwt voort op het programma Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen (GRIP). Provincies hebben in dat kader al aangegeven behoefte te hebben aan onderlinge afstemming, om overloop naar andere provincies of buitenland te voorkomen. Vanuit de afspraken van GRIP vindt interprovinciale en interbestuurlijke afstemming op veel plekken ook al plaats.³³

Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de afspraken meerjarig zijn en daarmee onafhankelijk van economische conjunctuur. Zo kan worden bewaakt dat in een economisch mindere tijd, weer gekozen wordt voor een overmatig faciliterende houding in de gronduitgifte voor bedrijven. Gemeenten ervaren nu dat dergelijke keuzes later zeer moeilijk teruggedraaid kunnen worden.

³² Eindrapportage Regio Deal Lab Governance 2019-2022 (in januari 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer).

³³ Indicatief inzicht op het landelijk beeld grootschalige ruimtevraag, Stec Groep (2023)

3. Kennis ontwikkelen en delen

Zoals eerder aangegeven, vergen de opgaven een nieuwe, omvangrijkere rol van gemeenten. Dit betekent ook dat we als gemeenten onze kennis, capaciteit en bestuurskracht moeten 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:

- Domein overstijgend integraal werken in ruimtelijk beleid en gebiedsontwikkelingen. Zeker de koppeling tussen energiebeleid en RO is daarin momenteel een kritieke factor.
- Concretiseren van 'circulaire economie' en hoe daar lokaal/regionaal op te sturen.
- Samenwerking met, en sturen op verduurzaming van, bedrijventerreinen.

Als onderdeel hiervan willen we nader onderzoeken hoe we lokaal/regionaal goed anticiperen op nieuwe ruimtevragen. Daarbij hebben we specifiek aandacht voor:

- Het ontsluiten van data op lokaal of regionaal niveau, die inzicht geven in ruimtelijke & economische ontwikkelingen en kunnen dienen als sturingsinformatie. Denk daarbij aan bijv. ontwikkeling van aantal bedrijfsvestigingen, omvang beroepsbevolking en de omvang van de beroepsbevolking.
- De berekeningswijze voor benodigde ruimte (conform regionale programma's werklocaties) dient faciliterend te zijn aan wensen van gemeenten om ruimte te reserveren op basis van een economische visie (bijv. voor specifieke bedrijfstypen).

4. Ontwikkelen regionale samenwerking in de uitvoering

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 middelgrote en kleine gemeenten die beperkt ervaring en capaciteit in huis hebben. Meer specifiek waar het gaat om het faciliteren van innovatie en nieuwe investeringen kan ook de rol van ROM's verkend worden.

Wel zijn deze organisaties in verschillende regio's nog zeer verschillend van aard (zowel in rol en takenpakket als in capaciteit en omvang). We zien mogelijkheden voor de doorontwikkeling van deze regionale organisaties. Afhankelijk van de regio kan het ook zinvol zijn om te kijken naar nieuwe organisaties of samenwerkingsverbanden (bijv. centrumgemeente-constructie).

Wat willen wij samen oppakken met provincies en Rijk?

Aanvullend op wat gemeenten zelf organiseren is samenwerking nodig met het Rijk en de provincies om de gemeentelijke rol te kunnen invullen. Hiervoor willen we in gesprek met Rijk en provincies over tenminste de volgende punten.

5. Richtinggevende keuzes over de economie in samenhang met regionale profielen

Wij zien dat een aantal *landelijke* visies nodig zijn om een kader te vormen waarbinnen de regionale ruimtelijk economische profielen landen. Daarbij denken wij aan:

- Perspectief op de Nederlandse economie en m.n. uitwerking hiervan naar uitgangspunten om lokaal mee te werken.
- 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; nationale economische hoofdstructuur).

- Hoofdstructuur van het energiesysteem.³⁴
- Visie op het spreiden van risico's in tijden van laagconjunctuur.

Wij zien het Rijk als de aangewezen overheid om deze landelijke visies te ontwikkelen, in samenwerking met gemeenten, provincies en waterschappen. Daarbij is het uiteraard van belang dat landelijke kaders ruimte laten voor regionale en lokale invulling.

In onze visie is het cruciaal om beleidskeuzes van andere domeinen af te stemmen op de regionale economische ontwikkeling. We nodigen Rijk en provincies uit om in gesprek te gaan over de randvoorwaarden voor de regionale economie, op het gebied van:

- Infrastructurele investeringen, in het bijzonder het MIRT
- Investeringen in sociale cohesie en publieke voorzieningen
- Keuzes in energie-infrastructuur (elektriciteit, warmte en waterstof)
- Ontwikkeling van de arbeidsmarkt, met o.m. keuzes over investeringen in (hogere) onderwijs

6. Financiële armlag en ontschotting middelen decentrale overheden

De kosten van herstructurering en gebiedsontwikkeling kunnen niet enkel door gemeenten gedragen worden. Van het Rijk vragen wij om:

- Financiering beschikbaar te stellen voor investeringen conform regionale ruimtelijk economische profielen. 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.³⁵
- 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.³⁶

Deze financiële instrumenten kunnen gecombineerd worden en/of gekoppeld aan andere bestaande voorzieningen. Belangrijk hierbij is dat financiering structureel en meerjarig is. Wij roepen op om fondsen, regelingen en arrangementen per beleidsopgave zoveel mogelijk te bundelen, en aan te sluiten bij het regionale schaalniveau van de uitvoering. Eerder hebben wij gepleit voor het ontsluiten van nationale en Europese geldstromen op basis van regionale programma's of investeringsagenda's, en het benutten van gelden uit het Nationaal Groeifonds.³⁷

In de uitvoering kan de ontschotting van financiële middelen met bijvoorbeeld "gebiedsfondsen" decentrale overheden vervolgens in staat stellen om de stap te zetten naar concrete, samenhangende plannen voor bijvoorbeeld meervoudig ruimtegebruik.³⁸

7. Faciliteren van 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.

³⁴ Programma Energiehoofdstructuur is op 4 maart j.l. aangeboden aan de Tweede Kamer.

³⁵ Dit sluit aan bij het advies van de Rli, Samen werken (2023)

³⁶ Door decentrale overheden eerder bepleit, zie Krachtig groen herstel van Nederland, VNG, IPO, UvW (2020)

³⁷ Verkenning regionale economie, VNG taskforce economisch herstel en transitie

³⁸ (2023_romagazine_41-2023-4_12-17.pdf (pbl.nl))

8. Programmatische en integrale aanpak van bedrijventerreinen

Wij willen 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, waarbij gemeenten en provincies elkaar hard nodig hebben. De aanpak van bedrijventerreinen dient aan te sluiten bij de regionale ruimtelijk economische profielen die wij willen ontwikkelen. Voor deze programmatische aanpak is naar verwachting aanzienlijke financiering nodig van het Rijk (zie hierboven).

9. Het (samen) ontwikkelen van juridisch instrumentarium

We willen beter in beeld brengen hoe juridisch instrumentarium voor gemeenten optimaal inzetbaar gemaakt kan worden, en welk aanvullend instrumentarium eventueel nodig is. Daarbij willen we o.a. kijken naar:

- Het vergroten en meer gebruiken van publieke grondposities.
- Het verhelderen en eventueel ontwikkelen van juridische mogelijkheden voor gronduitgifte in relatie tot het Didam-arrest.
- Het stimuleren en mogelijk (op termijn) verplichten van organisatievorming op bedrijventerreinen, zoals geadviseerd door de Rli.³⁹
- Het versnellen van juridische procedures voor herbestemming, herstructurering, verplaatsing.⁴⁰
- Het ontwikkelen van mogelijkheden om betaalbare bedrijfsruimte te bestemmen. Bijv. mogelijkheden om planologisch minimale eisen te kunnen stellen aan betaalbare ruimte voor werken, en het onderzoeken van 'werkcorporaties' analoog aan sociale woningbouw (mogelijk i.s.m. woningbouwcorporaties).

Daarnaast pleiten wij ervoor om in regionale verbanden in nauwe interbestuurlijke samenwerking te zoeken naar experimenteerruimte voor pilots. Experimenteerruimte is zowel financieel als juridisch nodig. Via pilots kunnen nieuwe aanpakken worden ontwikkeld, en ervaringen opgedaan met het benutten van (bestaand) instrumentarium.

³⁹ Rli; Samen werken aan toekomstbestendige bedrijventerreinen (oktober 2023)

⁴⁰ Op verzoek van de minister van BZK komt de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in de eerste maanden van dit jaar met een advies over de omgang met juridificering in de leefomgeving, dat handvaten kan bieden voor het soepeler inrichten van juridische procedures.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

mei 2024

vng.nl