

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk
DGBI / 35035997

Bijlage(n)
1

Datum 13 oktober 2023
Betreft Programma Ruimte voor Economie

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u het nationaal programma Ruimte voor Economie aan. Dit als nadere uitwerking van de geschetste contouren in oktober 2022.¹ Tevens geef ik met dit programma een reactie op de motie-Amhaouch c.s. over onderzoek naar de meerwaarde van een regionaal investeringsfonds en de stand van zaken van de toezegging aan het Lid Kröger om als onderdeel van het nationaal programma Ruimte voor Economie onderzoek te doen naar voldoende ontwikkelruimte voor startups en scale ups op campussen.

Grote opgaven vragen om ruimte voor economie

In het Perspectief op de Nederlandse economie heb ik een schets gegeven van de Nederlandse economie en de uitdagingen waarvoor we gesteld staan.² De basis van onze economie is stevig: we hebben met elkaar een sterke, dynamische en veelzijdige economie gebouwd. Het beeld op de langere termijn is echter zorgelijk omdat de fundamenteën van de economie onder druk staan. Nederland was altijd een belangrijke magneet voor buitenlandse investeringen, echter sinds 2018 is het saldo van buitenlandse investeringen negatief: er vloeit meer kapitaal uit Nederland dan dat er binnenkomt. Daarnaast investeren Nederlandse bedrijven beduidend minder in nieuwe bedrijfsactiviteiten en stagneert de groei van de arbeidsproductiviteit. Met het oog op de vergrijzing en een relatieve afname van de beroepsbevolking in komende jaren is dit problematisch. Grote maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat, circulariteit en digitalisering vragen enorme investeringen. En tegelijkertijd is behoud van ons verdienvermogen cruciaal om te kunnen investeren in zaken als infrastructuur, gezondheid, onderwijs en sociale zekerheid.

Om een dynamische en weerbare economie te blijven en om onze sociale voorzieningen te behouden zullen we juist meer moeten investeren in de verduurzaming van de industrie, in innovatie en kennis, in nieuwe technologieën en waardeketens. We werken toe naar een circulaire economie in 2050. We moeten het mkb versterken evenals de maakindustrie, die een belangrijke rol als toeverancier vervult in (mondiale) strategische waardeketens en de vraag naar

¹ [Kamerbrief over contouren programma werklocaties | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

² [Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

innovatieve diensten stimuleert. Een stevige inzet op de veranderkracht van onze economie is nodig met als doel een toekomstbestendige en concurrerende economie en positieve (brede) welvaartseffecten.

De laatste decennia is de economische groei vooral gerealiseerd in de regio Groot-Amsterdam, Utrecht en in de Brainport regio rond Eindhoven.³ Dit is zichtbaar in de enorme toename van bedrijvigheid in die regio's. En in de sterk toegenomen vraag naar nieuwe woningen, publieke voorzieningen en infrastructuur voor mobiliteit en energievoorziening. In komende jaren is de verwachting dat nieuwe economische activiteiten zich ook in andere regio's kunnen gaan ontwikkelen. Naast voldoende hernieuwbare energie, zal de beschikbaarheid van fysieke ruimte voor economische ontwikkeling een belangrijke factor zijn om deze ontwikkeling mogelijk te maken.

In het dichtbevolkte Nederland is op dit moment 2,6% van de beschikbare ruimte beschikbaar voor bedrijvigheid op bedrijventerreinen, havengebieden, campussen en scienceparken.⁴ Daarnaast dragen winkelstraten, kantoren en meer informele locaties, zoals thuiswerkplekken, bij aan de bedrijvigheid. De landbouwsector is vanzelfsprekend ook een belangrijke economische pijler onder de Nederlandse economie. Deze brief richt zich voornamelijk op de bedrijventerreinen, de havengebieden en de campussen omdat we hier de grootste knelpunten zien en de transitie voor de grootste opgave zorgen.

Ruimte voor bedrijvigheid betekent uiteraard ook ruimte voor bereikbaarheid: in de Mobiliteitsvisie en de herijking van de Goederenvervoeragenda gaat het kabinet daar nader op in. De netwerken zijn daarbij zowel faciliterend als sturend in het realiseren van bedrijvigheid.

Voor een dynamische en veelzijdige economie is betere, andere en meer ruimte nodig. Denk bijvoorbeeld aan de 5 industrieclusters, de kennisclusters en campussen van nationaal belang, de 3800 bedrijventerreinen en daarbinnen de bedrijventerreinen met hogere milieucontouren en de mainports van Nederland. Het beter benutten van deze bestaande ruimte voor economische activiteit ('verdichting') vormt de basis voor ontwikkelruimte naar de toekomst. We weten echter dat de transitie naar een duurzaam energiesysteem ruimte gaat vragen. We weten dat de omschakeling naar een circulaire economie ruimte gaat vragen, en dat aandacht voor milieucontouren daarbij van belang is met het oog op de leefbaarheid van omwonenden. We weten dat geopolitieke ontwikkelingen leiden tot nieuwe activiteiten zoals het aanhouden van strategische voorraden van kritische materialen. En de wens tot intensievere Europese samenwerking op zelfstandige productie van bijvoorbeeld medicijnen ruimtelijke consequenties zal hebben. Dit komt bovenop een autonome vraag naar ruimte voor economische activiteit van circa 700 ha per jaar tot 2030.⁵ Als we de verwachte bevolkingsgroei – en daarbinnen de werkzame beroepsbevolking – volgen zet de vraag naar ruimte richting 2050 door.

³ [Grote verschillen tussen regio's in een haperende economie - Rabobank](#)

⁴ CBS, Bestand Bodemgebruik 2017, 2022

⁵ <https://www.eib.nl/publicaties/ruimte-voor-economische-activiteit-tot-2030/>

Gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen is het denkbaar dat het ruimtebeslag voor economische activiteit in ons land een groei vergt van 2,6% nu naar 3% in 2050.⁶ Waar en in welke mate deze ruimtevrage zich manifesteert moeten we op regionaal niveau bekijken. Want de ruimte is schaars en andere opgaven vragen eveneens om ruimte. Daarbij spelen in verschillende regio's verschillende vraagstukken. In sommige regio's is de verduurzaming van de industrie een prominente ruimtevrager, in andere regio's is het de vraag hoe voldoende ruimte kan worden geboden aan stadsverzorgende bedrijvigheid of hoe een innovatief cluster zich kan ontwikkelen.

De realiteit is vooralsnog dat de druk op de beschikbare ontwikkelruimte voor bedrijvigheid toeneemt. Zo is tussen 2015 en 2020 4600 ha aan binnenstedelijke bedrijventerrein verdwenen.⁷ Keuzes over ruimte voor economie zullen in samenhang met andere ruimtelijke opgaven gemaakt moeten worden. In gebiedsprocessen zal duidelijk worden welke opgaven spelen, hoe die gerealiseerd kunnen worden en welke dilemma's dat oplevert. In de nieuwe Nota Ruimte, voorzien in 2024, zullen keuzes ten aanzien van de leefomgeving in samenhang worden gepresenteerd. De lagenbenadering is daarbij uitgangspunt en tevens een instrument om keuzes te maken. Een ruimtelijk economische visie van Nederland, waarvoor we ruimtelijke economische patronen in kaart gaan brengen, zal ook een bouwsteen vormen van de Nota Ruimte.

Vier doelstellingen

Met het Nationale Programma Ruimte voor Economie, dat een nadere uitwerking is van de door mij in oktober 2022 geschetste contouren⁸, wil ik samen met de regio – provincies, gemeenten en bedrijfsleven – en de fysieke departementen bedrijfsactiviteiten ruimtelijk faciliteren die cruciaal zijn voor de transities en de weerbaarheid van de economie. Dit wil ik doen, in samenwerking met andere relevante ruimtelijke programma's, zoals het programma 'Mooi Nederland' en het nationaal milieubeleidsplan, waarin de ruimtelijke kwaliteit en een veilige en gezonde leefomgeving centraal staat. Het programma Ruimte voor Economie kent vier doelstellingen:

- Inrichten en faciliteren van een circulaire en CO₂-neutrale industrie
- Ontwikkelruimte voor kennisindustrie en kennisclusters
- Inpassing van grootschalige bedrijfsvestigingen
- Goede en betaalbare vestigingsmogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf

Bij deze doelstellingen staan steeds de verschillende typen bedrijvigheid en hun specifieke ruimtevrage centraal.

⁷ ['Economische functie binnensteden moet weer voorop staan' - Stadszaken.nl](#)

⁸ [Rijksoverheid wil genoeg ruimte voor de economie | Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling | Rijksoverheid.nl](#)

Een sterke industriële basis is van belang voor het vernieuwingsvermogen en de veerkracht van de Nederlandse economie. Ook zorgt de industrie voor veel banen. Tevens speelt zij een belangrijke rol bij verduurzaming en het circulair maken van de economie, het verlagen van energieverbruik en het circulair maken van grondstoffenverbruik. Zonder voldoende ruimte voor de ontwikkeling van kennisclusters is er onvoldoende innovatie, zijn er geen transities mogelijk, is er geen behoud van economische weerbaarheid en verdwijnen onze innovatieve ecosystemen. Grootschalige bedrijfsvestigingen staan aan de basis van economische waardeketens (vestigingen vanaf 5 hectare worden gekwalificeerd als grootschalig). Zij zijn nodig voor productie, optimalisering van goederenstromen en voor het nabij en duurzaam bevoorraden van mensen en bedrijven in dorpen en steden via daartoe geschikte infrastructuur. Een florerend mkb is alleen mogelijk als er ruimte is om te ondernemen. De optelsom van de activiteiten van mkb-ondernemers en hun interactie met de maatschappij stimuleert de innovatiekracht, de verduurzaming en de toekomstbestendigheid van onze economie. De lokale schaal waarop mkb-ondernemers opereren, heeft effect op het door alle mensen kunnen meedoen en profiteren van economische groei.

Vier actielijnen

Om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken, zijn in het Nationaal Programma Ruimte voor Economie vier 'actielijnen' opgesteld, die ieder bijdragen aan een visie op welke economie we willen worden en welke ruimte daarvoor nodig is in relatie tot de andere ruimtelijke ambities van Nederland:

- Het opbouwen en in stand houden van een uniforme kennisbasis met als doel vraag en aanbod optimaal bij elkaar te brengen
- Zorgen voor voldoende fysieke ruimte voor clusters van nationaal belang
- Realiseren van toekomstbestendige bedrijfsterreinen
- Sturen op een gezonde woon-werkbalans in stedelijke gebieden

Kennis op orde

In de eerste plaats is voldoende kennis nodig om de juiste keuzes te maken op het gebied van ruimtelijke ordening. Omdat de ruimteclaims de beschikbare ruimte ruimschoots overstijgen, moeten er integrale keuzes worden gemaakt gebaseerd op de (toekomstige) draagkracht van het water- en bodemsysteem en de infrastructurele netwerken. Met het programma Ruimte voor Economie zorg ik ervoor dat die kennis op orde is op het gebied van ruimtelijke economie.

Kernvragen daarbij zijn: wat is de huidige vraag naar ruimte voor economische activiteiten, hoe ontwikkelt die vraag zich naar de toekomst toe en hoe zouden we dat kwantitatief moeten vertalen (hoeveel ruimte nodig, welke combinaties zijn te maken en waar) en kwalitatief (aan welke voorwaarden moet die ruimte voldoen). Ik kijk hierbij naar verschillende ruimtevragers in het ruimtelijk-economisch domein: ik voer op dit moment verdiepende onderzoeken uit op de thema's campussen en industriële clusters.

Ruimte voor clusters van nationaal belang

De tweede actielijn gaat over voldoende fysieke ruimte voor clusters van nationaal belang. Dat zijn: industriële clusters, campussen en grootschalige bedrijfsvestigingen. Voor de ruimtelijke inpassing van industriële clusters zijn meerdere nationale programma's bepalend: het Nationaal Programma

Verduurzaming Industrie (NPVI)⁹ en het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) de Nationale Grondstoffen Strategie in combinatie met het Nationale Programma Circulaire Economie. De ruimtelijke opgave vanuit het NPVI en de Nationale Grondstoffen Strategie zal worden ingebracht in dit programma en vervolgens worden meegenomen in het NOVEX-traject¹⁰. Daarnaast is voor het functioneren van de clusters bereikbaarheid belangrijk. Ik ga met het Programma Ruimte voor Economie zorgen voor actuele beleidsinformatie voor deze programma's door regelmatig feitenmateriaal uit onderzoek, studies en samenwerkingsverbanden op te leveren.

Waar het gaat om de toekomst van onze industrie is vanzelfsprekend niet alleen de ruimtelijke inpassing van belang. Effecten op omwonenden moeten daarbij in ogenschouw worden genomen. Op 13 april jl. heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)¹¹ het rapport 'Industrie en omwonenden' gepubliceerd. Daarin stelt de OvV aan de hand van drie onderzochte casussen dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd. Voor de reactie van het Kabinet op dit rapport verwijs ik naar de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) van 10 oktober jl.¹²

Kennisregio's, het tweede cluster van nationaal belang, kunnen alleen floreren als er onder andere voldoende en betaalbare woningen zijn, de bereikbaarheid goed is, talent beschikbaar is en er fysieke ruimte is voor bedrijven om zich te vestigen en uit te breiden. Die situatie is nu niet zo: kennisregio's kampen met een tekort aan jong talent, beperkte investeringsmogelijkheden door netcongestie, fysieke ruimte en stikstofopgaven. Onder de noemer ruimtelijk programmeren verken ik met het Programma Ruimte voor Economie welke mogelijkheden er op bestaande bedrijventerreinen voor bijvoorbeeld de high tech maakindustrie in andere regio's van Nederland zijn. Speciale aandacht is er in dit onderdeel van het programma voor campussen en de doorgroeimogelijkheden van startups en scale-ups, belangrijke spelers in onze kennisregio's.

Wat betreft het derde cluster van nationaal belang, grootschalige bedrijfsvestigingen, werk ik in samenspraak met provincies en met de ministeries Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en IenW aan een gezamenlijke landelijke beleidslijn over hoe daarop grip te krijgen. De eerste gedachten daarbij zijn dit voorjaar in contouren vastgelegd. Er is sprake van een tweeledige doelstelling. Allereerst willen we realisatie van een duurzaam en economisch vestigingsbeleid voor grote bedrijfsvestigingen dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit en rekening houdt met mobiliteitseffecten. Ten tweede willen we zorgen voor zorgvuldig ruimtegebruik, behoud van openheid van het landschap en een veilige en gezonde leefomgeving en kwalitatief en kwantitatief voldoende multimodale ontsluiting van bedrijventerreinen. Momenteel werken de provincies aan uitvoeringsafspraken. Eind 2023 wordt inzichtelijk of er hiermee

⁹ [Kabinet versterkt regie met Nationaal Programma Verduurzaming Industrie | Nationaal Waterstof Programma](#)

¹⁰ [Programma Energiehoofdstructuur \(rvo.nl\)](#)

¹¹ Industrie en Omwonenden, Onderzoeksraad voor Veiligheid (Den Haag, april 2023)

¹² [Kabinet: bescherming omwonenden industrie moet beter | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

voldoende ruimte is voor de toekomstige vraag naar (uitbreiding van) grootschalige bedrijfsvestigingen. Met het Nationaal Programma Ruimte voor Economie neem ik de coördinatie op me om in samenwerking met de provincies en de ministeries IenW en BZK te komen tot een definitieve beleidslijn, uitvoeringsafspraken en de daadwerkelijke uitvoering.

Toekomstbestendige bedrijventerreinen

In het ondernemings- en vestigingsklimaat spelen bedrijventerreinen een voorname rol. Bij het toekomstbestendig maken van deze plekken waar bedrijven produceren, innoveren, experimenteren en distribueren draait het om twee hoofdonderwerpen: beter benutten van de beschikbare infrastructuur en ruimte en verduurzamen met de focus op circulariteit, de energietransitie en vergroening. Het is aan de overheid om ondernemers via reguleren en stimuleren in de gewenste richting te bewegen. Het gaat hier concreet om een mix van herontwikkeling van gebieden, revitalisering van bestaande panden en vernieuwing, efficiënt inrichten en benutten van infrastructuren voor energie, internet en mobiliteit. Als onderdeel van het Nationaal Programma Ruimte voor Economie wil ik een aanpak ontwikkelen die leidt tot een betere benutting van de infrastructuur, ruimte én verduurzaming van bedrijventerreinen. Met pilots wordt ervaring opgedaan met het op een effectievere manier van organiseren en financieren hiervan. Dit leidt tot een sterke basis van praktijkervaringen over op elkaar afgestemde private en publieke investeringen. Rijk, provincies, gemeenten, ondernemers en vastgoedeigenaren gaan hierbij nauw samenwerken, met als doel de ontwikkelde aanpak ook elders toe te passen.

De dekking voor de uitvoering van dit programma wordt gevonden in de EZK-begroting. Voor de eerste stap is € 9 mln. beschikbaar. Voor de pilots geldt als voorwaarde dat de provincies minimaal hetzelfde bedrag aan middelen investeren in kanszones/bedrijventerreinen. Deze bijdrage kan bestemd worden voor het afdekken van enerzijds de kosten van provincies en regio's om voor de kanszone investeringsplannen op te stellen en uit te voeren en anderzijds de onrendabele top van de herontwikkelings- of verduurzamingsopgave.

Goede woon-werkbalans in het stedelijk gebied

Bedrijventerreinen, met name die in de binnenstedelijke gebieden, lopen tegen ruimtelijke grenzen aan. Dat is voor een deel het gevolg van transformatie naar woningen. Deze woningen vragen vervolgens om voorzieningen waardoor de druk op de binnenstedelijke ruimte voor bedrijvigheid verder oploopt. Ik zet me in voor het behoud van een goede woon-werkbalans. Het vinden van ruimte voor wonen is belangrijk, maar moet samen gaan met een reëel perspectief voor bedrijven. Specifieke aandacht vragen bedrijven en industrieën met een hoge toegevoegde waarde per m², zoals de technologische-industrie en de maritieme maakindustrie. Ook vragen de energie en circulaire transitie meer ruimte in bestaand stedelijk gebied. Een zorgvuldige afweging maken we door bij aanvang van gebiedsontwikkelings-processen ook de impact van reeds gevestigde ondernemers expliciet mee te nemen en in uiterste gevallen een reëel alternatief elders te bieden.

Voor een evenwichtige groei van steden en regio's en in het geval van 'betaalbare' woningen is de fysieke aanwezigheid van praktische banen op bedrijventerreinen en in woon-werkgebieden van belang. De stadsverzorgende bedrijvigheid, zoals loodgieters, monteurs, distributeurs, bouw- en maakactiviteiten en afvalverwerking, zorgt voor die praktische banen. Een andere reden om hier oog voor te hebben is dat bedrijvigheid in de steden zorgt voor verbinding tussen mensen, voor leefbaarheid en diversiteit van leefomgeving. Door meer te sturen op een goede woon-werkbalans in stedelijke gebieden, rekening houdend met de mogelijkheden die de (wegen en andere) netwerken bieden om dit te accommoderen en daarop te sturen, moeten heldere afspraken gemaakt worden over de aan- of inpassing van bestaande bedrijventerreinen en behoud van in ieder geval de bedrijventerreinen met hoge milieufactoren. In verschillende steden worden hiervoor initiatieven ontplooid, die aandacht verdienen en, waar mogelijk, opschaling.

Sturing

Het Rijk heeft relatief weinig (juridisch of financieel) instrumentarium op het gebied van ruimtelijke economie. En er zijn veel partijen die een rol spelen bij ruimtelijke economische vraagstukken. Ik wil daarom meer regie voeren op het proces om te zorgen voor meer fysieke ruimte voor economie, met respect voor de verantwoordelijkheden van andere bestuursorganen. Daarom zet ik in op een programmatische aanpak waarmee ik de regietaak voor voldoende ruimte voor economische activiteit op mij neem.

Dit programma zal nader worden uitgewerkt in de actielijnen en worden vastgelegd in de ruimtelijke arrangementen en de Nota Ruimte door op hoofdlijnen:

- in het startpakket met de provincies ook rekening te houden met economische activiteiten;¹³
- de juridische mogelijkheden te onderzoeken onder de nieuwe Omgevingswet;
- in samenwerking met provincies en gemeenten te starten met pilots voor toekomstige bedrijventerreinen;
- interdepartementaal en decentraal afspraken te maken over een goede woon-werkbalans;
- een Ruimtelijke Economische Verkenning op te stellen voor de ruimtelijke economische ontwikkelingen richting 2050, die in 2024 gereed is.

Via een uitvoeringstafel worden concrete afspraken gemaakt en waar mogelijk ruimtelijk instrumentarium vastgelegd tussen in elk geval het Rijk, provincies, gemeenten en VNO-NCW/MKB-NL. Commitment op alle niveaus wordt geformaliseerd door in 2024 een Bestuurlijk Overleg Ruimte voor Economie in te stellen, waar GRIP op grootschalige bedrijfsvestigingen onderdeel van is.

Voor een succesvolle uitvoering is samenwerking met andere ministeries, provincies, gemeenten, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, campusorganisaties, organisaties van logistieke centra en industrieclusters en

¹³ [Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving | Brief | Rijksoverheid.nl](#)

brancheorganisaties cruciaal. Alleen samen kunnen wij zorgen voor voldoende ruimte voor een toekomstbestendige en weerbare economie.

Tot slot

Nederland koerst op een economie met vier dominante pijlers. Die economie is innovatief, duurzaam, heeft een sterke positie in Europa en zorgt voor brede welvaart.¹⁴ Het overheidsbeleid van Nederland richt zich op het versterken van deze pijlers. Voor behoud van welvaart en welzijn is het nodig dat we productief, duurzaam en competitief zijn en dat opbrengsten eerlijk verdeeld worden.

Met het Nationale Programma Ruimte voor Economie wil ik zorgen dat we zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte voor economie, inspelen op de toenemende en veranderende vraag en rekening houden met de ruimtebehoefte voor economische bedrijvigheid vanwege economische ontwikkeling en bevolkingsgroei richting 2050. Dat is cruciaal voor ons duurzame verdienvermogen, werkgelegenheid en brede welvaart.

Met dit nationale programma wil ik de ruimte die daarvoor nodig is waarborgen. Keuzes over ruimte voor economie zullen in samenhang met andere ruimtelijke opgaven gemaakt moeten worden. In gebiedsprocessen zal duidelijk worden welke opgaven spelen, hoe die gerealiseerd kunnen worden en welke dilemma's dat oplevert. In de nieuwe Nota Ruimte, voorzien in 2024, zullen keuzes ten aanzien van de leefomgeving in samenhang worden gepresenteerd.

M.A.M. Adriaansens
Minister van Economische Zaken en Klimaat

¹⁴ [Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Programma

Ruimte voor Economie



Inhoudsopgave

1	Context en analyse	3
1.1	Economie en ruimte onafscheidelijk verbonden	4
1.2	Ruimte vraag voor economische activiteit verandert en neemt toe	5
1.3	Ruimte is schaars vanwege grenzen, grenzen vragen om keuzes	5
1.4	Een programmatische aanpak voor samenhang en verbinding	6
1.5	Positie tussen andere nationale ruimtelijke programma's	7
2	Doelstellingen	8
2.1	Fysieke ruimte creëren voor slagkracht industriële bedrijven in realisatie van klimaat- en circulaire doelen	9
2.2	Ontwikkelruimte voor kennisindustrie en kennisclusters	10
2.3	Afgewogen keuzes voor ruimtelijke inpassing bij grootschalige bedrijfsvestigingen	10
2.4	Investeren in toekomstbestendige bedrijventerreinen voor een creatief en slagvaardig mkb	11
3	Wat gaan we doen?	14
3.1	Ordenende keuzes om ruimte voor economie te waarborgen	15
3.2	Tempo maken met ruimtelijke inpassing voor clusters van nationaal belang	17
3.3	Meerdere wegen naar toekomstbestendige bedrijventerreinen	20
3.4	Sturen op een goede woon-werkbalans in het stedelijk gebied	24
4	Monitoring en sturing	27
4.1	Effectief en efficiënt monitoren door geleidelijke uitbouw van het IBIS	28
4.2	Gezamenlijke sturing op basis van commitment op meerdere niveaus	28
	Bijlage 1: Planning programma	30
	Bijlage 2: Overzicht acties en looptijd	31
	Bijlage 3: Clusters van bedrijven van nationaal belang	32

1 Context en analyse



1.1 Economie en ruimte onafscheidelijk verbonden

Fysieke locaties voor economische activiteiten bronnen van toegevoegde waarde

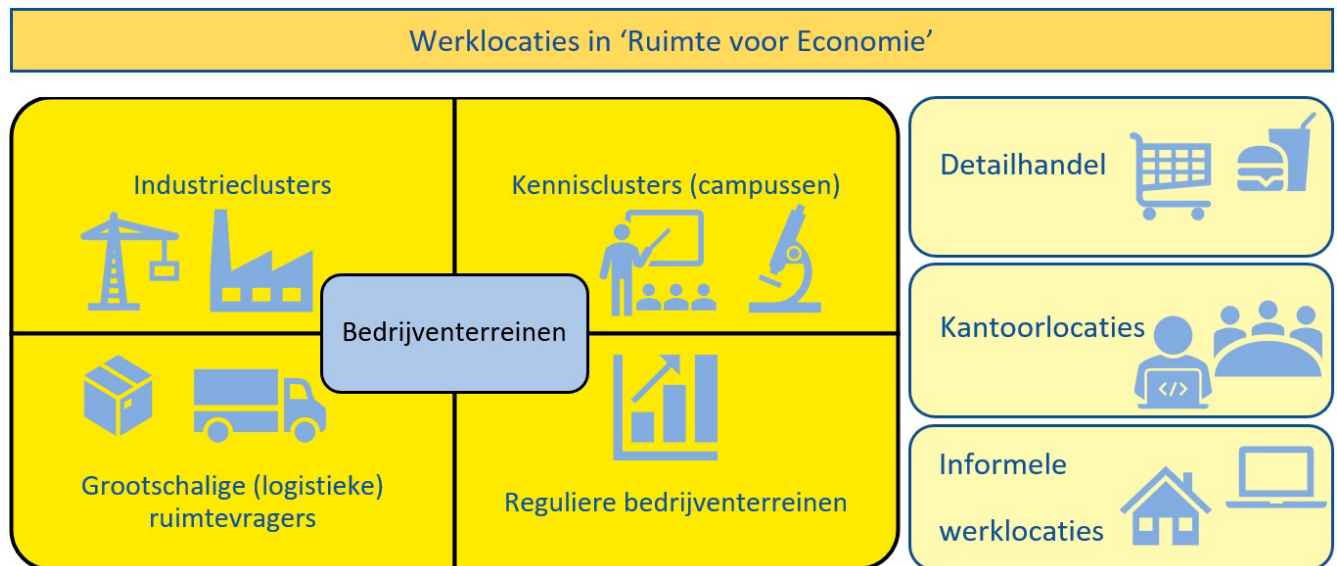
Een toekomstbestendige economie maximaliseert brede welvaart, door innovatief en duurzaam te zijn, met een sterk Nederland in een weerbaar Europa. Het is een economie waarin de samenleving in voldoende mate participeert en profiteert van economische groei. Er is breed besef dat voor de realisatie van deze ambities, die zijn neergezet en uitgewerkt in de recente brief over het perspectief van de Nederlandse economie, fysieke ruimte voor bedrijvigheid nodig is. Om ontwikkelingen in de economische structuur die bijdragen aan de ambities, ook ruimtelijk te vertalen en te accommoderen. Economie en ruimte zijn onafscheidelijk verbonden.

Ons land is dichtbevolkt. Elke vierkante centimeter is in feite al geclaimd. Het aandeel hierin vanuit economisch oogpunt is met 2,6% van de beschikbare ruimte bescheiden te noemen.¹ Deze 2,6% is een optelsom van het ruimtebeslag van verschillende typen bedrijvigheid dat zich op diverse fysieke locaties manifesteert, zoals bedrijventerreinen, in havengebieden en op campussen en science

parken. Dit zijn ook precies de plekken waarop de overgrote meerderheid van de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie wordt gerealiseerd.² Ook de bedrijvigheid in winkelstraten, op kantoren en overige informele locaties (zoals werken vanaf huis) leveren een bijdrage aan de ambities van een toekomstbestendige economie. Bovendien is de landbouwsector – opererend in het landelijk gebied - vanzelfsprekend ook een belangrijke economische pijler onder de Nederlandse economie.

Dit programma richt zich op de ruimte die bestemd is voor economische activiteit op voornamelijk de bedrijventerreinen. In het bestaande stedelijk gebied heeft de economie ruimte nodig voor retail, voor kantoren en voor bedrijventerreinen. Onze focus richt zich op bedrijventerreinen, de havengebieden en de campussen omdat we hier de grootste knelpunten zien en de transitie naar een klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve economie voor de grootste opgave zorgen. Voor de retail hebben we een Retailagenda.³ Via het programma Impulsaanpak Winkelgebieden wordt gestimuleerd dat (delen van) binnenstedelijke winkelgebieden omgevormd worden tot toekomstbestendige gebieden met een stevige, sociale en economische basis.

Figuur 1: Focus op bedrijventerreinen, waaronder industrieclusters, campussen, grootschalige bedrijfsvestigingen en reguliere bedrijventerreinen met daarop met name mkb.



¹ CBS, Bestand Bodemgebruik 2017, 2022

² Zie CBS, CBS Statline: Productie- en inkomenscomponenten bbb; bedrijfstak; nationale rekeningen, 2023

³ [Retailagenda](#)

1.2 Ruimte vraag voor economische activiteit verandert en neemt toe

Toenemende én veranderende ruimte vraag

Naar de toekomst toe is er een combinatie van een andere én toenemende vraag naar fysieke ruimte voor economische activiteit. Enkele voorbeelden van opgaven die de toekomstige ruimte vraag beïnvloeden en van de manier waarop:

- de transitie naar een duurzaam energiesysteem betekent naast hergebruik van ruimte (bijv. bestaande gasleidingen voor transport van waterstof) ook additionele ruimte vraag voor de aanlanding, distributie, conversie en opslag van energie. Denk aan batterijen, elektrolyzers, transformatoren, windparken, hoogspanningslijnen en -stations;
- de ombouw van fossiel naar duurzaam bij bestaande bedrijven en de vestiging van nieuwe duurzame bedrijven vraagt in elk geval tijdelijk en mogelijk ook op de langere termijn extra ruimte op werklocaties;
- de omschakeling naar een circulaire economie vraagt om plek en milieuruimte voor grondstoffenverwerking en -opslag en voor het hergebruik van goederen;
- de digitale transitie vraagt ruimte voor de groei van e-commerce, logistieke processen en ontwikkeling van smart industry;
- het versterken van de weerbaarheid van onze economie (= strategische autonomie) vraagt om additionele ruimte, bijvoorbeeld om vorm te geven aan intensievere Europese samenwerking op technologiebeleid, zoals de Nederlandse deelname aan het Chips Act.

Groei verwachting ruimtebeslag van economische activiteiten in 2050

De genoemde voorbeelden van een veranderende vraag verenigen zich in een grotere behoefte aan fysieke ruimte. Die toenemende behoefte aan ruimte is voor een deel toe te schrijven aan een autonome groei van de ruimte vraag door economische ontwikkeling en bevolkingsgroei (tot 2030 zo'n 700 hectare per jaar). Momenteel telt Nederland in totaal 9,7 miljoen werkenden. Afgelopen decennium is de werkzame beroepsbevolking met circa 1,3 miljoen mensen gegroeid.⁴ Deze groei zal zich naar verwachting als gevolg van migratie ook na 2030 in afgevlakte vorm voortzetten. Een ander deel van de toenemende ruimtebehoefte wordt verklaard door groei vanwege het ruimtelijk faciliteren van de opgaven die in het teken staan van de ambities voor onze economie en van de maatschappelijke opgaven. Deze groeibewegingen versterken elkaar en wijzen één richting uit: dat er beter en meer ruimte voor economische activiteit nodig is dan de huidige 2,6% van het ruimtebeslag in Nederland.⁵ Een krachtige boodschap die al eerder in de brief over het perspectief van de Nederlandse economie is afgegeven. Het is denkbaar dat het ruimtebeslag voor economische activiteit in ons land een groei

vergt van 2,6% nu naar 3% in 2050.⁶ Dit is forse opgave voor een land waarin ruimte schaars is en ook vele andere opgave in de leefomgeving om meer ruimte vragen.

1.3 Ruimte is schaars vanwege grenzen, grenzen vragen om keuzes

Ruimte is schaars, niet alles kan overal

'Niet alles kan overal', luidde de titel van het Adviescollege Stikstofproblematiek (juni 2020). Ruimte wordt namelijk door grenzen bepaald. Sommige grenzen zijn gerelateerd aan de bestuurlijke inrichting van ons land en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan. Zoals de geografische grenzen van provincies en gemeenten, die ergens beginnen en ergens ophouden. Andere grenzen aan de beschikbaarheid en inrichting van onze ruimte komen voort uit beleidskeuzes. Zo beschrijft de nationale beleidslijn 'water en bodem sturend' dat (en hoe) we onze ruimtelijke ontwikkeling aanpassen aan water en bodem, in plaats van andersom. En dan zijn er ook internationale afspraken over bijvoorbeeld stikstof, natuurherstel, water, duurzame energie, bodem en asielmigratie die zorgen voor claims op de beschikbare ruimte. En in het verlengde daarvan, voor begrenzing van de mogelijkheden en het handelingsrepertoire van andere ruimtevragers.

Regie en ordenende keuzes op basis van integrale overwegingen

Op een klein oppervlak moet dus veel gebeuren. De grenzen aan mogelijkheden en het handelingsrepertoire van met elkaar concurrerende ruimtevragers vragen om regie en keuzes van de overheid. Deze keuzes zijn gebaseerd op integrale afwegingen die ordening aanbrengen in de fysieke ruimte, gericht op toewijzing van ruimte aan verschillende ruimtevragers. Vele vragen spelen een rol: hoeveel ruimte gaat er naar duurzame energieopwekking, naar woningbouw, naar cultuur, naar natuur en naar mobiliteit? Op welke plekken moeten deze bestemming komen, en over welke ruimte (en waar) kan economische activiteit in de toekomst beschikken? En hoeveel ruimte kan er bespaard worden door functies te combineren en de beschikbare ruimte beter te benutten? Deze opgave is niet gemakkelijk, maar wel urgent. Want zeker is dat de ruimte schaars zal blijven. Voor een toekomstbestendige economie komt het aan op maximale waarde-creatie per vierkante meter, binnen planetaire grenzen van onze natuur en biodiversiteit.

⁴ CBS, Dashboard beroepsbevolking, 2023

⁵ [Kamerbrief over perspectief op de Nederlandse economie | Kamerstuk | Rijksverheid.nl](#)

⁶ Extrapolatie op basis van EIB/ BCI Ruimte voor economische activiteit tot 2030. Na 2030 is geëxtrapolerd op lager scenario van 570 ha per jaar. De verwachte ontwikkeling van ruimte voor bedrijvigheid volgt hiermee de verwachte bevolkingsgroei zoals door het CBS geprognoseerd voor 2050.

1.4 Een programmatische aanpak voor samenhang en verbinding

Voor de uitwerking en realisatie van de benodigde ruimte voor economie zijn in oktober 2022 de contouren geschetst van een programmatische aanpak.⁷ Binnen die aanpak worden de ruimtelijke opgaven van de verschillende typen bedrijvigheid tot 2030 vanuit nationale optiek en in hun onderlinge samenhang gezien. Het nationale programma Ruimte voor Economie is een aanscherping en aanvulling op die eerdere contouren door uitwerkingen van doelstellingen (hoofdstuk 2) en actielijnen (hoofdstuk 3). De sturing en monitoring van het programma worden beschreven in hoofdstuk 4.

Vier doelstellingen en vier actielijnen

In de vier doelstellingen staan de verschillende typen bedrijvigheid en hun specifieke ruimtelijke implicaties centraal. Het gaat dan om het inrichten en faciliteren van een circulaire en CO₂-neutrale

industrie, ontwikkelruimte voor kennisclusters, inpassing van grootschalige bedrijfsvestigingen en om goede en betaalbare vestigingsmogelijkheden voor het mkb.

Realisatie van deze doelstellingen gebeurt op basis van vier actielijnen: het opbouwen en in stand houden van een betrouwbare en uniforme kennisbasis met als doel vraag en aanbod van ruimte voor economie weer in balans te krijgen, het zorgen voor voldoende ruimte voor clusters van nationaal belang, het realiseren van toekomstbestendige bedrijventerreinen en sturen op een goede woon-werk balans in het stedelijk gebied.

Waar we concreet met inrichtingsvraagstukken aan de slag gaan, wordt de verbinding gelegd met andere relevante ruimtelijke programma's, zoals het programma 'Mooi Nederland' en het nationaal milieubeleidsplan, waarin de ruimtelijke kwaliteit centraal staat en nieuwe concepten worden ontwikkeld voor een mooi, groen, gezond en leefbaar Nederland.

⁷ [Kamerbrief over contouren programma werklocaties | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



Samenwerking nodig met veel spelers in de ruimtelijke arena's

Binnen het ruimtelijk economisch domein opereren diverse spelers met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en met eigen aanpakken en instrumenten. Vooral provincies en gemeenten zijn bepalend vanwege hun zelfstandige beslissingsbevoegdheden over hun provinciale en gemeentelijke grondgebieden.

Voor een succesvolle uitvoering van het programma is samenwerking met provincies en gemeenten dan ook hard nodig. Deze samenwerkingen zijn binnen dit programma al in gang gezet en worden intensief ingevuld langs ambtelijke en bestuurlijke lijnen.

Maar alleen samenwerking met regionale overheden is niet genoeg. Het samenspel met de partijen die nauw verbonden zijn aan de fysieke ruimte, bijvoorbeeld als eigenaar of gebruiker, is minstens zo relevant en daarom noodzakelijk. Te denken valt aan regionale ontwikkelingsmaatschappijen, parkmanagers, campusorganisaties en organisaties van logistieke centra en industrieclusters. Voor een goed beeld over wat er in de praktijk gebeurt en hoe beleidsontwikkelingen worden beleefd, worden vanuit dit programma individuele relaties met deze partijen onderhouden. Specifiek worden relaties onderhouden met VNO-NCW, MKB-Nederland en brancheorganisaties die als verenigingen voor (sectoren van) ondernemers een collectief geluid inbrengen in overlegtafels waar ruimte voor bedrijvigheid gespreksonderwerp is.

1.5 Positie tussen andere nationale ruimtelijke programma's

Nationale ruimtelijke programma's op specifieke beleidsthema's

Het programma Ruimte voor Economie is één van de Nationale Programma's onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het programma is ook onderdeel van het zogenaamde 'Startpakket Fysieke Leefomgeving' waarmee het Rijk de provincies heeft gevraagd de nationale opgaven in de fysieke leefomgeving in samenhang en met eigen provinciale en regionale opgaven uit te werken. Er zijn nationale belangen in die geborgd moeten worden, en zo boven de regionale schaal uitstijgen.

Het nationale belang in dit programma is waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat door beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief hoogwaardige fysieke ruimte voor economische activiteit.

Regie op verbinding tussen nationale en regionale programma's

De regie op de onderlinge verbindingen tussen de nationale ruimtelijke programma's wordt met de nieuwe Nota Ruimte en het programma NOVEX vormgegeven.

De gezamenlijke 'puzzel' over de ruimtelijke inpassing van nationale en regionale opgaven, wordt door provincies uitgewerkt in een ruimtelijk voorstel. Beoogd is dat Rijk en provincies vervolgens in ruimtelijke arrangementen (uitvoerings)afspraken maken. Deze uitvoeringsafspraken kunnen op hun beurt weer van invloed zijn op de inhoud en koers van de lopende nationale ruimtelijke programma's, zo ook op dit programma. De provincies komen voor het einde van dit jaar met hun integrale ruimtelijke voorstel. Dat zal voor het nationaal programma Ruimte voor Economie een belangrijk resultaat zijn om te bezien in hoeverre inspanningen van regio en Rijk nodig zijn om naar de toekomst toe te zorgen voor voldoende fysieke ruimte voor economie.

Het ruimtelijke arrangement is een belangrijke bouwsteen voor de nieuwe Nota Ruimte, die in 2024 gereed is. Met de Nota Ruimte herneemt het Rijk regie in de ruimtelijke ordening om rechtvaardige keuzes te maken, zodat ook toekomstige generaties verzekerd zijn van een hoge kwaliteit van leven in heel Nederland. Dat vraagt om een eerlijke verdeling, rekening houdend met toekomstige generaties en bescherming van wat waardevol en kwetsbaar is. Voor de korte termijn tot 2030 worden keuzes uit de verschillende nationale programma's samengebracht, welke op dit moment door de provincies ruimtelijk worden vertaald. Daarnaast heeft de Nota Ruimte een lange-termijn perspectief en worden mogelijke richtingen voor 2050 en 2100 in beeld gebracht.

Het nationaal programma Ruimte voor Economie draagt eraan bij dat er in het ruimtelijk beleid voldoende ruimte voor economie en de transities naar een klimaatneutrale en circulaire samenleving wordt gewaarborgd. Dit zal nader worden uitgewerkt in de actielijnen en worden vastgelegd in de ruimtelijke arrangementen en de Nota Ruimte. Voor de inzichten in de Nota Ruimte over de ruimtelijke economische ontwikkelingen richting 2050 wordt door EZK een Ruimtelijk Economische Verkenning 2050 opgesteld, die begin 2024 gereed is.

2 Doelstellingen



De recente brief over het perspectief op de economie benoemt vier dominante kenmerken: die economie is innovatief, duurzaam, heeft een sterke positie in een weerbaar Europa en laat de Nederlandse samenleving meedoen en meeprofitieren van de brede welvaart die wordt gecreëerd.⁸

De doelstellingen in het programma Ruimte voor Economie staan in relatie tot deze dominante kenmerken. De doelstellingen van het programma richten zich op de vier speerpunten die ik in de contourenbrief van oktober 2022 heb geschetst: passende ruimte voor een circulaire en CO₂-neutrale industrie, ontwikkelruimte voor kennisclusters, inpassing van grootschalige bedrijfsvestigingen en om goede en betaalbare vestigingsmogelijkheden voor het mkb. In de uitwerkingen wordt gereedeneerd vanuit toekomstperspectieven over met name innovatie en duurzaamheid.

2.1 Fysieke ruimte creëren voor slagkracht industriële bedrijven in realisatie van klimaat- en circulaire doelen

Een sterke industriële basis is van belang voor het vernieuwingsvermogen en de veerkracht van de Nederlandse economie. De industrie is een bron van directe en indirecte werkgelegenheid en drijvende kracht achter R&D-investeringen.⁹ Daardoor is het een belangrijke aanjager van de productiviteitsgroei die nodig is voor de borging van brede welvaart in Nederland op lange termijn.

Tegelijkertijd heeft de industrie een belangrijke opgave bij de verduurzaming, het verlagen van het energieverbruik en het circulair maken van het grondstoffengebruik. Om gericht en effectief bij te dragen aan het behalen van de klimaat-, natuur- en circulaire doelen.

De overheid reguleert, stimuleert en ondersteunt de industrie om in Nederland haar processen te verduurzamen en daarmee bij te dragen aan de klimaatdoelstellingen en te voorkomen dat bedrijven uit Nederland vertrekken. Eén van de middelen om dat te doen, zijn de maatwerkafspraken in het kader van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie. Hiermee kunnen de grootste industriële CO₂-uitsoters een extra stap zetten bovenop de bestaande verplichtingen.

Om die stappen naar CO₂-neutraliteit en circulariteit ook daadwerkelijk te kunnen zetten, heeft de industrie ruimte nodig. Te denken valt aan aanleg van energie-infrastructuur (wind op zee, hoogspanningsleidingen, waterstofbackbone), de realisatie van nieuwe groene installaties bij bedrijven of de vestiging van nieuwe groene bedrijven, ruimte voor elektrolyzers, etc. Een deel van deze

faciliteiten zal op de langere termijn weliswaar in de plaats komen van bestaande fossiele installaties, maar zorgen tot die tijd voor extra ruimtevraag. Ook zal er meer 'maak'-ruimte nodig zijn om de energietransitie te kunnen realiseren. Voor de realisatie van grote windparken op zee bijvoorbeeld is er in de nabijheid van die parken op land ruimte nodig om deze windmolens te assembleren en te onderhouden. Per saldo zal de verduurzaming van de maatschappij en de industrie naar verwachting om meer ruimte vragen.

Deze ruimtelijke inpassingsvraagstukken zijn vooral geconcentreerd in vijf geografische industrieclusters: het Noordzeekanaalgebied, Rotterdam-Moerdijk, North Seaport District, Groningen Eemshaven en Chemelot. Het zesde cluster vertegenwoordigt de industriële bedrijven met soortgelijke ruimtelijke vraagstukken, maar die geografische gezien buiten de vijf geografische clusters vallen. Deze bedrijven, verspreid over heel Nederland, bevinden zich in sectoren als chemie, levensmiddelen, papier, glas, keramische industrie, afval- en recycling, ICT en metallurgische industrie.

Maritieme maakindustrie

De maritieme maakindustrie levert een belangrijke bijdrage aan de energietransitie en de economische weerbaarheid van Nederland. Voor aanleg, onderhoud en bescherming van de offshore windparken en elektriciteits- en waterstofnetwerken zijn specialistische (al dan niet onbemande) schepen nodig, die in belangrijke mate nationaal ontworpen en gebouwd moeten zijn. Daarnaast zijn bedrijven binnen de maritieme maakindustrie in samenwerking met de Koninklijke Marine en het Deltaprogramma belangrijk voor respectievelijk de militaire zekerheid en de weerbaarheid tegen wateroverlast. Maar, ondanks dit belang voor Nederland, is de watergebonden ruimte die de maritieme maakindustrie nodig heeft schaars of staat veelal onder druk van andere ruimteclaims. Daarom is het wenselijk om, de ruimte die minimaal nodig is voor (het behoud van) de maritieme maakindustrie, in het omgevingsbeleid van provincies en gemeenten te borgen. Voor het najaar 2023 is een sectoragenda maritieme maakindustrie voorzien waarin het strategische belang van de sector en het maatwerk-industriebeleid zal worden toegelicht. In samenwerking met dit programma zullen belangrijke locaties in beeld worden gebracht, waarbij niet alleen de ruimtebehoefte van belang is, maar ook de contouren op het gebied van veiligheid en gezondheid en de relatie met het water.

⁸ [Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁹ Zie: TNO, De waarde van de Nederlandse industrie, 2023

2.2 Ontwikkelruimte voor kennisindustrie en kennisclusters

De strategie voor investeringen van het Rijk in een innovatieve economie moet resulteren in een versnelling van realisatie van transities (digitaal en verduurzaming), behoud van economische weerbaarheid en versterking van innovatieve ecosystemen. Door in te zetten op groeiemarkten, het bevorderen van het startup- en scale-up klimaat en te investeren in deptechnologie lopen de transities naar duurzaamheid en het innoveren van producten, processen en diensten synchroon.

Voor een innovatieve economie zijn vooral hogere private R&D-investeringen nodig. Een speerpunt in de realisatie van die verhoging is de verdere ontwikkeling van innovatieve ecosystemen, waarin bedrijven, kennisinstellingen en overheden samenwerken en investeren. De randvoorwaarden zijn gunstig; Nederland is namelijk rijk aan innovatieve ecosystemen, waarvan een belangrijk deel clustert in bijvoorbeeld Eindhoven, Amsterdam, Rotterdam-Delft-Leiden en Wageningen.

In Amsterdam-Utrecht (zakelijke dienstverlening zoals digitale platforms) en Eindhoven (kennis/ tech-industrie) is een sterke groei van economie en werkgelegenheid zichtbaar, waardoor die gebieden een aantrekkelijke werking hebben op hoogopgeleid talent, nationaal en internationaal. Het absorberen van nieuw talent komt echter in het gedrang wanneer deze gebieden ruimtelijk vastlopen.

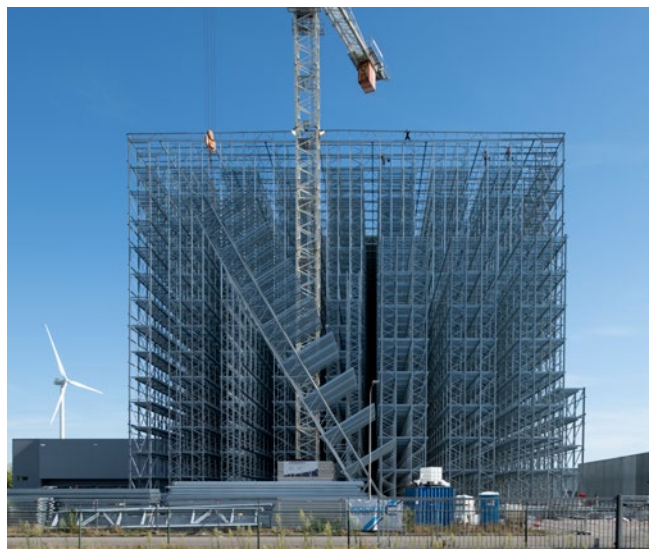
Er zijn ook kleinere concentraties van innovatieve bedrijvigheid. Campussen functioneren daarin doorgaans als brandpunten in onderzoeks- en innovatie ecosystemen.¹⁰ Brandpunten met een focus op R&D of technologie-gedreven activiteiten, waar veel startups landen en valorisatie van onderzoek plaatsvindt. Daarnaast zijn campussen fysieke plekken die hoogwaardige vestigingsmogelijkheden bieden voor kennisintensieve bedrijvigheid en voor (het gezamenlijk gebruik van) onderzoeksfaciliteiten, zoals lab-, clean room en testfaciliteiten.

De campussen in Nederland zijn verspreid over het hele land. De fysieke uitbreiding van een campus vergt een lange planvormingsfase en vraagt om een integrale blik op de ruimtelijke opgaven die in of in de nabijheid van de campus spelen. Om zo de economische kracht ook in de toekomst verder te ontplooien. Deze ontplooiingsmogelijkheden komen meer en meer onder druk te staan, aangezien er weinig ruimte beschikbaar is op of nabij campussen voor onder andere doorgroei van startups en scale-ups. Een aantal campussen aan de rand van de stad loopt tegen zijn grenzen aan en moet op zoek naar extra ruimte om het innovatie-ecosysteem verder te versterken. Ook het gebrek aan goede infrastructurele (OV)-ontsluiting en voldoende huisvestingsmogelijkheden voor werknemers zijn belemmerende factoren voor de ontwikkeling van campussen.

¹⁰ [Meer inhoudelijke duiding van de bredere functie van Onderzoeks- en innovatie- ecosystemen treft u aan in de OCW/ EZK Kabinetsstrategie Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen, 2020 kamerstuk 33009, nr. 36](#)

2.3 Afgewogen keuzes voor ruimtelijke inpassing bij grootschalige bedrijfsvestigingen

Bedrijfsvestigingen met een omvang van meer dan 5 hectare worden gekwalificeerd als grootschalig. Het gaat dan niet alleen om grootschalige distributiecentra, maar ook om nieuwe vestigingen van grootschalige (circulaire) productiebedrijven, bouw- en maakindustrie en fabrieken voor hernieuwbare energieproductie. Grootschalige bedrijfsvestigingen hebben een essentiële functie voor het functioneren van onze samenleving en economie. Zij geven werk aan mensen, hebben een aandeel in het BBP en zorgen voor welvaart. Ze maken onderdeel uit van economische waardeketens, zorgen voor bevoorrading van de supermarkten en bezorgen onze pakketjes. Maar dat niet alleen. Grootschalige bedrijfsvestigingen bieden ook mogelijkheden voor de vormgeving van de energietransitie in de zin van energie-opwek en onderlinge energie-uitwisseling.



In de toekomst blijven grootschalige bedrijfsvestigingen nodig voor productie, optimalisering van goederenstromen, het voorkomen van onnodige voertuigkilometers en voor het nabij en duurzaam bevoorraden van mensen en bedrijven in dorpen en steden. Deze economische en maatschappelijke functies zijn blijvend en zeer afhankelijk van de bevolkingsgroei en bestendigen daarmee de vraag naar fysieke ruimte. Logistieke complexen op snelweglocaties bijvoorbeeld worden vooral met vrachtwagens bevoorrad met een zichtbare groei van de binnenlands georiënteerde vervoersstromen. In 2021 was ongeveer 85% van het vrachtverkeer op Nederland gericht.¹¹ Een factor achter deze binnenlandse groei, zijn de pakketten die we in Nederland gezamenlijk bestellen. Tussen 2017 en 2021 is het aantal pakketten voor consumenten gegroeid van 200 mln. naar 500 mln.¹² En op termijn zal het online koopgedrag

¹¹ CBS, Hoeveel vracht gaat er over de Nederlandse wegen?

¹² ACM, Post en Pakket Monitor 2021, 2022

van de maatschappij naar verwachting doorgroeien, onder andere door de bevolkingsgroei. Ook circulariteit heeft een opwaarts effect op de vraag naar logistieke ruimte, dat nodig is voor het bundelen en scheiden van grondstofstromen en voor op- en overslag. Een andere drijvende kracht achter toekomstige groei is de trend om meer voorraden aan te leggen in verband met kwetsbaar gebleken aanvoer en vanuit overwegingen van strategische autonomie.

Naast een groeivraag spelen ook andere vraagstukken een rol in relatie tot de logistieke functie. Zo leidt het toenemende beroep van grote distributiebedrijven op de inzet van arbeidsmigranten tot opgaven op het gebied van huisvesting en sociale voorzieningen.

Het kabinet heeft kaders gesteld aan de bouw van hyperscale datacenters. Daarnaast worden de toelatingscriteria voor de vergunningverlening strenger. Het kabinet kiest ervoor om de groei van hyperscale datacenters te beperken tot gebieden waar relatief veel hernieuwbare energie en ruimte beschikbaar is.¹³

De toekomstige vraag naar fysieke ruimte voor grootschalige bedrijfsvestigingen is niet direct in te willigen. Op termijn zal die vraag niet volledig op de geplande locaties gefaciliteerd kunnen worden. De ruimte is daar niet altijd voor beschikbaar. Er ontstaat dan een beroep op nieuwe plekken, waarbij ruimtelijke kwaliteit en het voorkomen van negatieve impact op de omgeving (vanwege uiterlijke kenmerken) gewenst is.¹⁴ Deze ruimtelijke inpassingsopgave vraagt om afgewogen keuzes op basis van onderbouwde inzichten over meervoudige ruimtebenutting, multimodale ontsluiting langs belangrijke logistieke hubs en vervoerscorridors, innovatietoepassing, klimaatadaptief en bereikbaarheid. Alleen met die integrale blik en met die zorgvuldigheid in het afwegingsproces ontstaat er grip op de aanpak van grootschalige bedrijfsvestigingen. Gezamenlijk door rijk en medeoverheden wordt gewerkt aan een invulling voor het realiseren van grootschalige bedrijfsvestigingen.



¹³ [Ontwerpbesluit met en Nota van toelichting over regels voor vestiging hyperscale datacentra](#)

¹⁴ [Kamerbrief over grip op grootschalige bedrijfsvestigingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

2.4 Investeren in toekomstbestendige bedrijventerreinen voor een creatief en slagvaardig mkb

Bedrijventerreinen zijn de ruggengraat voor het mkb

Ondernemers opereren in een samenleving waarin complexe ontwikkelingen en maatschappelijke opgaven aan de orde van de dag zijn. Het betekent voor hen dat ze voortdurend alert zijn om creatief en slagvaardig op die ontwikkelingen en opgaven in te spelen. En durf en bereidheid te tonen om te experimenteren en nieuwe wegen in te slaan. Zo kunnen ze meester blijven over de eigen dagelijkse bedrijfsvoering.

Met die proactieve houding leveren mkb-ondernemers ook als collectief hun bijdragen aan de dominante pijlers voor een economie met perspectief. De optelsom van hun acties en de interactie ertussen stimuleren de innovatiekracht en de duurzaamheid van onze economie. En juist de lokale schaal waarop mkb-ondernemers opereren heeft effect op het door alle mensen kunnen meedoen en meeprofiten van economische groei. Het mkb moeten we koesteren, niet door betutteling of 'pampering' maar door een ondernemingsklimaat te creëren en in stand te houden waarin creativiteit, lef en vernieuwing zich volop kunnen ontplooiën. In zo'n ondernemingsklimaat speelt de beschikbaarheid van fysieke ruimte een essentiële rol.

Veel mkb-bedrijven zijn gevestigd op bedrijventerreinen, waarvan Nederland er 3800 telt, verspreid over het land. Deze bedrijventerreinen bieden de mkb'er niet alleen een geschikte bedrijfsruimte maar ook de nabijheid van met name praktisch geschoold personeel en een lokale afzetmarkt. Deze unieke combinatie van nabijheid van locatie, arbeid en afzetmogelijkheden maakt bedrijventerreinen tot de ruggengraat voor het mkb. Een logische conclusie die hieruit voortvloeit, is om zuinig met deze bedrijventerreinen om te gaan. Echter, de praktijk geeft een ander beeld. Een groot deel van de bestaande bedrijventerreinen kampt met veroudering, waarbij de symptomen niet alleen de leeftijd van de bedrijfsgebouwen betreffen, ook is slijtage zichtbaar op de kwaliteit en het onderhoud van de publieke ruimte. Verder is de infrastructuur voor de ontsluiting en bereikbaarheid van het terrein vaak ontoereikend, zijn er locatievreemde functies, is er ondermijning in verhuurde panden en zijn ook de aanpassingen -voor zover gedaan- vanwege klimaatverandering ontoereikend, met wateroverlast en hittestress als gevolg.



Innovatiedistricten

De afgelopen jaren is er een nieuw type werkmilieu ontstaan: het innovatiedistrict. Een innovatiedistrict¹⁵ is een plek waar toonaangevende bedrijven en/of kennisinstellingen clusteren en netwerken vormen met startups, broedplaatsen en aanjagers. Een innovatiedistrict is compact, gelegen in nabijheid van openbaar vervoer en stedelijke voorzieningen, heeft goede ICT-voorzieningen en een hoge mate van functiemenging, met ontmoetingsplekken aan hoogwaardige openbare ruimten. Het zijn gebieden die aantrekkelijk zijn voor talent en open innovatie aanmoedigen. Bij innovatiedistricten¹⁶ draait het dus om een combinatie van bouwstenen met een economisch, fysiek en netwerk karakter. Innovatie districten zijn verwant aan innovatie campussen maar niet gelijk. Innovatie campussen¹⁷ bezien we sterker vanuit de (open) innovatie activiteiten rond manifeste kennisdragers en innovatieve bedrijven. Innovatiedistricten kunnen een belangrijke rol spelen in het versterken van het innovatieve vermogen van het mkb. Een interessante ontwikkeling en goed voorbeeld van een integrale binnen stedelijke ontwikkeling. Het Leiden Bio Science Park ontwikkelt zich bijvoorbeeld tot een volwaardig innovatiedistrict op het gebied van Life Sciences & Health.

Toekomstbestendig door beter benutten én verduurzamen

Voor het toekomstbestendig maken van bestaande bedrijventerreinen is een forse inhaalslag nodig, waarbij de herontwikkelingsopgave wordt ingeschat tussen de 10.000 en 15.000 hectare in de periode tot 2030 (op basis van verouderd vastgoed van voor 1980).¹⁸ Om de omvang van deze inhaalslag in het hedendaagse perspectief te plaatsen: het totaal aantal hectare bedrijventerreinen laat juist een dalende tendens zien: een afname van 4.600 hectare aan binnenstedelijke bedrijventerreinen in de periode van 2016 tot 2021.¹⁹

Beter benutten van bestaande bedrijventerreinen is dus urgent en noodzakelijk om te voorkomen dat er onvoldoende ruimte voor bedrijven dreigt te ontstaan. Rond 2030 bestaat het areaal aan bedrijventerreinen namelijk voor ca. 90% uit bedrijventerreinen die er nu zijn. Het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen vraagt om meerdere redenen een lange adem. De dialoog erover bevindt zich enerzijds middenin de nationale en regionale ruimtelijke arena's met verschillende ruimtevragers en anderzijds is de ontwikkeling ervan ook nog eens een langdurig proces met ontwikkeltijden van tussen de twintig en dertig jaar.

Het begrip 'toekomstbestendig' is breed op te vatten, het gaat niet alleen om het beter benutten van bestaande terreinen door bijvoorbeeld het opknappen van gebouwen of het wegnemen van

¹⁵ Gemeente Amsterdam, Strategie Innovatiedistricten Amsterdam, 2023

¹⁶ Brookings, The Rise of Innovation District, 2014

¹⁷ BCI, Inventarisatie en meerwaarde van campussen in Nederland, 2018

¹⁸ Berekening op basis van: IBIS; BAG; BCI, Kansen voor herontwikkelen bedrijventerreinen, 2022 en Ecorys, Intensivering en verduurzaming van werklocaties in provincie Utrecht, 2021

¹⁹ [https://www.skbn.nu/event/83/'Economische functie binnensteden moet weer voorop staan' - Stadszaken.nl](https://www.skbn.nu/event/83/'Economische%20functie%20binnensteden%20moet%20weer%20voorop%20staan'%20-%20Stadszaken.nl)

andere genoemde knelpunten. Op deze bestaande locaties liggen ook grote kansen/mogelijkheden voor energietransitie, circulariteit, klimaatadaptatie en stikstofreductie. En liggen er kansen voor slimme functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik: zo vangen groene daken niet alleen water op, ze koelen ook de omgeving en maken daarmee zonnepanelen efficiënter. En door hergebruik van lokaal (rest)materiaal wordt energie bespaard en uitstoot van CO₂ en stikstof voorkomen, bijvoorbeeld omdat er minder vervoersbewegingen nodig zijn. Met slimme oplossingen impact hebben op meerdere thema's. Het is dus een 'en-en' verhaal: beter benutten én verduurzamen op weg naar toekomstbestendigheid.

Op diverse locaties lukt het private partijen om hun verantwoordelijkheden in de herontwikkelingsopgaven op te pakken en concreet in te vullen. Er zijn ook situaties waarin de omstandigheden voor private partijen te complex of onrendabel zijn, waardoor overheidsinterventie in de rede ligt. Kernelementen daarin zijn versnellen en opschalen van bestaande initiatieven, gebiedsgerichte samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en private partijen en het verkennen van andere vormen van organisatie en financiering van onrendabele plannen voor betere benutting en verduurzaming van bedrijventerreinen.

Sturen op een goede woon-werk balans

Naast dit generieke beeld zijn er ook bedrijventerreinen met een specifieke problematiek. De binnenstedelijke bedrijventerreinen zijn daar een voorbeeld van. Door de woningbouwopgave wordt er door gemeenten soms voor gekozen om bedrijventerreinen te transformeren naar nieuwe woon-werkgebieden. Vanwege de hogere rendementen op het ontwikkelen van woningen, gaat die transformatie gepaard met stijging van de grondprijzen waardoor het in die gebieden niet meer mogelijk is om bedrijfsruimtes aan te bieden tegen acceptabele huurprijzen.²⁰ Bijkomend nadeel is dat het steeds moeilijker wordt om aan geschikte (lager opgeleide) arbeiders te komen. Dit heeft als gevolg dat mkb-ondernemers en praktisch opgeleide banen uit de stad worden weggedrukt. Vaak is ook niet voorzien in alternatieve (betaalbare) ruimte voor bedrijven in een stad. Ook verliezen ondernemers hiermee ruimte die naar verwachting nodig is voor het realiseren van de energie- en circulaire transitie in het stedelijk gebied.²¹

Er is in steeds meer (stedelijke) regio's een tekort aan voldoende beschikbare en betaalbare bedrijfsruimte ontstaan – en onder druk van andere ruimtelijke ontwikkelingen dreigen de tekorten op te lopen. Zowel binnenstedelijke bedrijventerreinen als locaties met watergebonden bedrijvigheid staan onder druk. Daarnaast is er in veel regio's ook te weinig geschikte ruimte om herontwikkeling van bedrijventerreinen mogelijk te maken (gebrek aan 'schuifruimte').

Met name in steden, met als extreem voorbeeld de vier grote steden en hun stedelijke regio's, lopen bedrijventerreinen hierdoor tegen de ruimtelijke grenzen aan. De fysieke ruimte voor bedrijven op bedrijventerreinen is daar vrijwel op en bedrijventerreinen in de stad zijn van belang voor een juiste woon-werk balans. Er is dus alle reden toe om op deze binnenstedelijke bedrijventerreinen focus te houden, aandacht te vragen voor het gedegen borgen van economisch programma bij functiemenging en te sturen op een goede woon-werk balans.

Voor het landelijk gebied en dorpen is er een gedifferentieerder beeld. Ook daar zien we de ruimte voor economie, waaronder de bedrijventerreinen, schaarser worden. Wel is daar meer fysieke ruimte om de woningbouwbehoefte en werkbehoefte op elkaar af te stemmen. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) brengt de opgaven op het gebied van water, natuur, stikstof en klimaat samen en zorgt voor een gecombineerde aanpak voor een gezond landelijk gebied. De transitie die het NPLG voor ogen heeft zal ook de economische (traditionele) structuren van het landelijk gebied sterk kunnen veranderen. Naast de transitie van de landbouw zelf zullen mogelijk ook nieuwe alternatieve economische activiteiten ontwikkeld moeten waardoor de werkgelegenheids- en inkomensbasis van het gebied zoveel mogelijk in tact blijft en daarmee ook de brede welvaart in het landelijk gebied.

²⁰ Platform31, De markt voor bedrijventerreinen: uitkomsten van onderzoek en beleid, februari 2015 / [De grondmarkt voor woningbouwlocaties.pdf \(pbl.nl\)](#)

²¹ [Circulaire economie vraagt ruimtelijke keuzes | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, 2023](#)

3 Wat gaan we doen?



Het nationaal programma Ruimte voor Economie bevat een viertal doelstellingen. Deze doelstellingen zijn in het vorige hoofdstuk uitgewerkt door vanuit een brede beleidscontext de stap te zetten naar te realiseren opgaven op het fysieke domein.

Na het 'wat moet gebeuren?' volgt het 'wat en hoe gaan we dat doen?'. Daar gaat dit hoofdstuk over. Er worden vier centrale actielijnen uitgewerkt, namelijk het opbouwen en in stand houden van een betrouwbare en uniforme kennisbasis met als doel vraag en aanbod van ruimte voor economie weer in balans te krijgen, het zorgen voor voldoende fysieke ruimte voor clusters van nationaal belang, het realiseren van toekomstbestendige bedrijventerreinen en het sturen op een goede woon-werk balans in stedelijke gebieden.

3.1 Ordenende keuzes om ruimte voor economie te waarborgen

Op een beperkt oppervlak moet veel gebeuren, waarbij verschillende ruimtevragers met elkaar concurreren om een deel van dat oppervlak. Elk met een eigen verhaal, een eigen inzet en eigen ruimteclaim, die zonder uitzondering onderbouwd zijn en aandacht verdienen. Maar de oppervlakte van Nederland is begrensd, de beschikbare fysieke ruimte is schaars.

Ordenende keuzes vragen om zorgvuldigheid en een brede, integrale blik
Omdat de ruimteclaims de beschikbare ruimte overstijgen, zijn keuzes nodig die gebaseerd zijn op integrale afwegingen en die ordening aanbrengen in de fysieke ruimte. Deze keuzes zijn gericht op inrichten, verdelen en combineren van ruimte aan verschillende ruimtevragers, rekening houdend met de (toekomstige) draagkracht van het water- en bodemsysteem en de infrastructurele en energienetwerken. De vraag die dan rijst, is hoe we de ruimtevrage naar duurzame energieopwekking, naar woningbouw, naar cultuur, naar natuur, naar mobiliteit, naar economische activiteit zo goed mogelijk kunnen combineren, op welke locatie en wat dat betekent voor een veilige en gezonde leefomgeving.

Bij het maken van ruimtelijke analyses en keuzes zijn we er ons bewust van hoe de drie lagen van het water- en bodemsysteem, de infrastructuur-netwerken en het ruimtegebruik op elkaar inwerken. De eerste laag (ondergrond) bestaat uit de fysieke ondergrond, het watersysteem en het biotisch systeem. De volgende laag (netwerken) bevat netwerken van infrastructuur met onder meer energieleidingen, wegen, spoorlijnen en waterwegen. De derde laag, tot slot, bevat de menselijke activiteiten (occupatie) zoals wonen, werken en recreëren en de historisch gegroeide fysieke neerslag daarvan. In het ruimtelijk beleid maken we een goede afweging tussen de drie lagen, waarbij water en bodem sturend zijn in wat qua ruimtelijke ontwikkeling en ruimtegebruik mogelijk is. Maar andersom zullen ook de bestaande stedelijke structuur en de ontwikkelopgaven in stad en landschap elkaar en de keuzes ten aanzien van het watersysteem en de infrastructuurnetwerken blijven beïnvloeden. Om die ordenende keuzes zorgvuldig te maken, moet de kennisbasis op orde zijn. Ook op het gebied van ruimtelijke economie: hoe ziet de huidige en de toekomstige ruimtevrage en het -aanbod

van de verschillende ruimtevragers er uit, kwantitatief én kwalitatief.

Naast een kennisbasis is ook een juridische basis nodig. Voor het borgen van de belangen en de zorgvuldigheid van afwegingen. Voor de afweging of nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen nodig zijn, ligt de juridische basis in de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna Ladder). De basisgedachte is zorgvuldig ruimtegebruik, waarbij de confrontatie van geraamde ruimtevrage met het beschikbare aanbod van ruimte inzicht geeft of er (kwalitatief) nog extra ruimte noodzakelijk is. De voorkeur hierin is om waar mogelijk in te zetten op verdichting – maar naar verwachting zal ook uitbreiding nodig zijn.

In samenwerking met provincies gaan we daarom bezien in hoeverre de huidige Ladder duurzame verstedelijking hierop aansluit en hoe we hiermee in het ruimtelijk beleid kunnen omgaan in aansluiting op de toekomstige behoefte. De uiteindelijke keuzes worden vastgelegd in bijvoorbeeld (lokale) omgevingsplannen of (regionale) programmeringsafspraken. Dat kunnen afspraken zijn tussen Rijk en medeoverheden of tussen decentrale overheden onderling. Toepassing van de Ladder duurzame verstedelijking veronderstelt dat inzichten over zowel ruimtevrage als -aanbod beschikbaar zijn.



Bronnen met generieke kennis

Voor de uitvoering van dit programma is kennis nodig over de ruimtelijke impact van demografische en macro-economische ontwikkelingen en van de grote transitie op ruimtelijke economie. Op basis van publiek beschikbare data en kaartmateriaal van onderzoeks- en adviesorganisaties als CBS, CPB, PBL, SCP, Kadaster en RLI weten we al veel en ligt er een stevig kennisfundament onder het programma.

Dat fundament wordt ook periodiek verstevigd door resultaten uit verschillende onderzoeken. Zo heeft het EIB vorig jaar een actualisatie

tie en regionalisatie van bedrijfstakramingen uitgevoerd. Hierin zijn voor achttien bedrijfstakken op basis van eenzelfde systematiek de structurele ontwikkelingen van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid voor de periode 2020-2032 in beeld gebracht, op nationaal niveau én voor de veertig afzonderlijke COROP-gebieden. Begin 2024 zal het WLO een actualisatie uitbrengen van de toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) uit 2015. Daarmee komen omgevingsscenario's beschikbaar die gebruikt kunnen worden voor ex-ante beoordeling en doorrekening van beleidsmaatregelen, onder andere op het terrein van regionale ontwikkelingen, economie en verstedelijking.

Het RLI werkt aan een advies over het versnellen van de verduurzaming van bedrijventerreinen en wat dit betekent voor de rollen, verantwoordelijkheden en instrumenten van de rijksoverheid, decentrale overheden, marktpartijen en de samenleving. Naar verwachting komt dit advies in oktober 2023 beschikbaar.

Onlangs heeft het college van Rijksadviseurs zestien adviezen gestuurd met ruimtelijke impact naar de toekomst. Ook omdat ruimtelijke keuzes met elkaar verknoot zijn. Het college adviseert om ruimte te scheppen voor de circulaire economie, om de betekenis van de logistieke functie te herijken en om ruimtelijke innovaties toe te passen, zoals meervoudig ruimtegebruik.²²

Een aandachtspunt is de koppeling van de beschikbare datasets en ander informatiemateriaal. Door versnippering is de onderlinge aansluiting en vergelijkbaarheid nu nog te beperkt. Om die aansluiting en vergelijkbaarheid te verbeteren, wordt vanuit het programma het gesprek gestart met de relevante onderzoeks- en adviesorganisaties.

²² [Zestien adviezen voor een waardevolle leefomgeving | Nieuwsbericht | College van Rijksadviseurs](#)



Specifieke kennis op de actielijnen van het programma

Inhoudelijke verdieping van de actielijnen in dit programma vraagt om aanvullende beleidsinformatie of -data. Hiertoe zijn diverse onderzoeken uitgezet, waarvan enkele inmiddels beschikbaar. Hiervoor werken we samen met kennisorganisaties als SKBN, Clok, Platform31 en hogescholen en universiteiten.

Op het kennisniveau over de impact van *circulaire economie* op de fysieke ruimte zijn nog weinig harde feiten en data bekend. Wat we weten, is dat in de transitieperiode naar meer circulariteit er locaties voor lineaire en circulaire systemen naast elkaar nodig zijn. Ook weten we dat er ruimtelijk gezien een aanpak van continue verschuiving nodig is om sanering en verbouwing mogelijk te maken. En om bedrijven te kunnen clusteren in een circulair ecosysteem, waarin voorzieningen gedeeld worden en elkaars reststromen worden gebruikt.

Vaak wordt gedacht dat circulaire economie ruimtebesparend zal zijn, maar het PBL stelt in de Ruimtelijke Verkenning 2023 vast dat in elk van de vier scenario's in deze verkenning meer ruimte nodig is voor een duurzame en circulaire economie.²³ Ook in de overgangsfase van de lineaire naar een circulaire economie zal tijdelijk extra ruimte nodig zijn. Om de transitie succesvol te realiseren én om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen is een proactief ruimtelijk beleid nodig. Voor de verdere kennisopbouw over de ruimtevraag lopen diverse onderzoekstrajecten (kennismontage Circulaire Economie en Ruimte van de ministeries IenW en BZK (gereed november 2023), een policy paper van het PBL over de ruimtelijke implicaties van een circulaire economie rondom woonomgeving, bedrijventerreinen en haven- en industriegebieden (gereed september 2023); een verdiepende studie van het PBL over het toekomstige ruimtebeslag van circulaire economie).

Voor meer inzicht in de toekomstige ruimtevraag van de *industriële clusters* voert TNO op dit moment een onderzoek uit. We weten dat de energieopgaven in deze clusters een grote impact hebben op het ruimtegebruik. Deels staat de ruimtevraag in relatie tot Rijksbeleid en deels komt die voort uit marktvrage, zoals nieuwe groene installaties bij bestaande bedrijven of vestiging van groene bedrijven. TNO brengt in kaart welke ruimte nodig is om de ruimtevraag van Rijk en marktpartijen in onderlinge samenhang te kunnen accommoderen.

In het zeer recent (juli 2023) gepubliceerde Ontwerp Programma Energiehoofdstructuur (PEH) is nader ingezoomd op de industrieclusters, waarvan we weten dat daarin de vraag naar energie hoog is en geconcentreerd op één plek. Voor een belangrijk deel wordt die energie opgewekt met wind op zee. De aanlanding van wind op zee vraagt ruimte voor elektriciteitskabels en bijvoorbeeld converterstations. Door de grote fluctuaties van de energieproductie, is er naar verwachting ook flexibiliteit nodig in de vorm van elektrolyzers, batterijen en grootschalig regelbaar vermogen (met bijbehorende

ruimte voor aansluitingen op hoogspanningsstations e.d.). Zo ontstaat er een optelsom van energieprojecten in deze industrieclusters met een bijbehorende ruimtelijke impact. In het PEH zijn per industriecluster kaarten opgenomen, die zichtbaar maken dat de ruimtevraag kan oplopen tot honderden hectares.²⁴

Met periodieke inventarisaties is door Buck Consultants International inzicht ontwikkeld over de omvang en locaties van diverse *campussen* in Nederland. In die inventarisaties zijn campussen afgebakend tot fysieke concentraties van innovatieve bedrijven, kennisinstellingen en voorzieningen die in elkaar nabijheid opereren en zich in een actief open innovatiesysteem kunnen ontwikkelen onder regie van substantiële manifeste kennisdragers. De laatste inventarisatie dateert van 2018 en behoeft een geactualiseerd beeld, dat eind 2023 beschikbaar komt. Van de grotere campussen worden daarna de ruimtelijke opgaven in beeld gebracht op basis van aspecten als de fysieke doorontwikkelingsmogelijkheden, betaalbaarheid van ruimte voor jonge innovatieve bedrijven en de ontsluiting van de campuslocatie.

Voor de ruimtevraag naar *bedrijventerreinen* wordt ten slotte vooral samen opgetrokken met provincies. Er is inzicht in het aanbod aan bedrijventerreinen per provincie (de plancapaciteit). De vraag naar bedrijventerreinen en de vraag per provincie is een prognose (tot 2030). Op basis van deze onderzoeken is er goed zicht op de ruimtebehoefte tot 2030. Deze inzichten zijn relevant voor de uitvoering van dit programma maar ook breder. Ze zijn bijvoorbeeld al onderdeel van de gezamenlijke puzzel over de samenhang tussen de nationale en regionale programmering, onder regie van het Ministerie van BZK, waarvan de resultaten door het Rijk en de provincies worden vastgelegd in een 'ruimtelijk arrangement'.

3.2 Tempo maken met ruimtelijke inpassing voor clusters van nationaal belang

Voor de ruimtevraag van clusters van nationaal belang is onderscheid gemaakt in drie soorten clusters: industriële clusters, campussen en grootschalige bedrijfsvestigingen. Dat onderscheid is niet toevallig. Elke van deze clusters heeft karakteristieke kenmerken, die zorgen voor differentiatie in te realiseren opgaven en beleidsbijdragen. Industriële clusters zijn met name energie-intensief en staan dicht bij opgaven en bijdragen aan verduurzaming, energietransitie en circulaire economie. Campussen zijn R&D-intensief en daarmee nauw verbonden aan opgaven en bijdragen aan kennisontwikkeling, valorisatie en innovatiestimulering. Het unieke kenmerk van grootschalige bedrijfsvestigingen is de grootte ervan. Dit type bedrijfsvestigingen bedient meerdere economische sectoren, waardoor meerdere beleidsdoelstellingen aan de orde zijn. Gelet op het economisch belang moeten we voorkomen

²³ Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

²⁴ Deze kaarten zijn opgesteld op basis van de informatie uit de Integrale Effectenanalyse door Pondera en CE Delft, bijlage XIa Beoordeling M&R (robuuste) ontwikkelingen.

besluiten over vestiging van grootschalige bedrijven primair op de uiterlijke kenmerken te beoordelen. De ruimtelijke inpassing kan wel zorgvuldiger en beter. In samenwerking met het programma Mooi Nederland zorgen we ervoor dat we de ruimte in Nederland zo goed en mooi mogelijk benutten.²⁵

Drie nationale programma's bepalend voor ruimtelijke inpassing industriële clusters

De ruimtelijke inpassingsvraagstukken in de industriële clusters staan in relatie tot een gerichte en effectieve bijdragen van de industriële bedrijven aan het behalen van de klimaat-, natuur- en circulaire doelen. Enkele mogelijke bijdragen aan die doelen zijn in het vorige hoofdstuk verwoord. Met het programma Ruimte voor Economie zorgen we ervoor dat het belang van deze inpassingsvraagstukken nadrukkelijk in beeld is bij programma's die op de ontwikkeling van industriële clusters zijn gericht of waarin deze clusters nadrukkelijk in beeld zijn. Dat zijn er drie: het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI), het NOVEX-programma en het Programma Energiehoofdstructuur (PEH).

Het onderliggend beleidsmotief van het NPVI is dat de producten uit de industrie nu en in de toekomst hard nodig zijn, maar de productie drastisch anders moet worden ingericht, namelijk duurzaam, circulair en minder belastend voor de leefomgeving. Het NPVI versterkt de regie op de verduurzaming van de industrie met als doel om daarin een versnelling te realiseren. Door op basis van een uitvoeringsprogramma toe te werken naar gezamenlijk door overheid, publieke en private partijen te nemen besluiten en te boeken resultaten in de verduurzaming in de komende tien jaar. De recent gepubliceerde Routekaart voor het NPVI benoemt onderdelen waarop die besluiten nodig zijn, zoals clusters, markt, infrastructuur en opslag, vraag en toepassing, productie en import. De oriëntatie van het NPVI is niet ruimtelijk aangevlogen, maar de routekaart benoemt wel de fysieke ruimtelijke inpassing als een te realiseren randvoorwaarde inclusief reservering van grond voor de benodigde locaties voor en na 2030. Daarnaast benadrukt de routekaart het belang van de nauwe samenwerking en de samenhang met ruimtelijke ordeningstrajecten, met name de NOVEX.

NOVEX is een tweede relevant programma. In tegenstelling tot het NPVI heeft dit nationale programma wél een ruimtelijke oriëntatie. In de NOVEX zijn 16 gebieden benoemd waar ruimtelijke inpassingsvraagstukken via de weg van gebiedsprocessen worden ingevuld. De vijf industrieclusters zijn daar onderdeel van, waarbij hun ruimtevraag wordt afgestemd met die van andere ruimtevragers.

Ook het derde nationale programma, het Ontwerp Programma Energiehoofdstructuur (PEH), is ruimtelijk georiënteerd. Dit ontwerp programma omvat alle onderdelen van het energiesysteem die ruimtelijk gezien van nationaal belang zijn voor een klimaatneutraal energiesysteem. Het gaat dan over hoogspanningsverbindingen, buisleidingen van nationaal belang, locaties voor grootscha-

lige energieproductie en grootschalige batterijen, waterstofopslag, elektrolyse en regelbaar vermogen. Het ontwerp programma besteedt ook specifieke aandacht aan de industrieclusters. Vanuit een algemeen beeld dat het energiesysteem in heel Nederland meer ruimte zal vragen, maar dat in bepaalde gebieden de vraag groter zal zijn. En dat die grotere energievraag in het bijzonder zal gelden voor de industrieclusters die voor grote verduurzamingsopgaven staan maar ook te maken hebben met ruimtedruk in de omgeving vanuit andere opgaven zoals verstedelijking of landbouw.

Door te zorgen voor robuuste, vergelijkbare en actuele beleidsinformatie leveren we met het programma Ruimte voor Economie onderbouwde, inhoudelijke bijdragen aan het NPVI, de NOVEX en het PEH over de ruimtelijke inpassingsvraagstukken van de industriële clusters. De resultaten van de eerder genoemde TNO-studie, die eind 2023 gereed is, zijn daar een voorbeeld van.

Ruimtelijk programmeren voor de kennisindustrie in Nederland

De (hightech) kennisregio's kunnen floreren als de functies voor wonen op orde zijn, werknemers in een groene, gezonde en klimaat adaptieve omgeving kunnen werken, de bereikbaarheid goed is, talent beschikbaar is en voldoende fysieke ruimte voor bedrijven om zich te vestigen en uit te breiden.

De huidige praktijk is dat de kennisregio's zich niet in deze situatie bevinden. Er zijn knelpunten, vaak meerdere met een op elkaar versterkend negatief effect voor de ontwikkeling van deze regio's. Gemeenschappelijke delers zijn een toenemend tekort aan jong talent en beperkte investeringsmogelijkheden door netcongestie en stikstofopgaven. In Brainport-Eindhoven, Amsterdam, Utrecht en Zuid-Holland neemt door de verdichting in de omgeving ook de beschikbaarheid van fysieke ruimte voor innovatieve bedrijven af. Het noopt bedrijven in deze kennisregio's om afwegingen te maken voor vestiging in het buitenland, wat in scherp contrast staat met een gewenst beeld dat bijvoorbeeld de scale-up van een fabriek ook daadwerkelijk in Nederland gebouwd kan worden. Met het programma Ruimte voor Economie nemen we initiatief om onder de noemer van 'ruimtelijk programmeren' op bestaande bedrijventerreinen te verkennen welke ruimtelijke mogelijkheden er voor de high tech maakindustrie zijn in andere regio's, zoals Zuidelijk Flevoland (Almere-Lelystad), de Regio Zwolle, Noord-Limburg, etc. om de ruimtebehoeften van zowel de Brainportregio, de Metropoolregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag als van de innovatieve ecosystemen in de andere regio's te verbinden en te faciliteren.

Ruimtelijke koers voor grootschalige bedrijfsvestigingen onder regie van dit programma

Bij de grootschalige bedrijfsvestigingen werken we vanuit dit programma in samenspraak met provincies en met de ministeries van BZK en IenW aan een gezamenlijke landelijke beleidslijn over hoe daarop grip te krijgen. De eerste gedachten daarbij zijn dit voorjaar in contouren vastgelegd. In de eerst contouren zijn het doel, de scope en de uitgangspunten bestuurlijk vastgesteld. Er is sprake van een tweeledige doelstelling. Allereerst willen we realisatie van een duurzaam en economisch vestigingsbeleid voor grote bedrijfsvestigingen dat bijdraagt aan de economische en

²⁵ [Kamerbrief over voortgang landelijke beleidslijn Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



ruimtelijke kwaliteit en rekening houdt met mobiliteitseffecten. Ten tweede willen we zorgen voor zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en een veilige en gezonde leefomgeving en kwalitatief en kwantitatief voldoende, multimaat ontsloten bedrijventerreinen.

Momenteel werken de provincies aan uitvoeringsafspraken met daarin concretisering van de wijze van samenwerking boven provinciaal, tussen Rijk en provincies, tussen gemeenten en provincie en het betrekken van bedrijfsleven met daarbij passend ruimtelijk instrumentarium. De provincies nemen als bevoegd gezag het voortouw in de uitwerking van deze interprovinciale en interbestuurlijke samenwerking. De bestuurlijke afspraken daarover worden vastgesteld in een bestuurlijk overleg GRIP. Het monitoren van de afspraken en of dat de toekomstige beleidslijn effect sorteert wordt in samenwerking met provincies en als onderdeel van dit programma uitgevoerd.

Of de te verwachten vraag naar grootschalige bedrijfsvestigingen kan worden gefaciliteerd met het nog aanwezige aanbod zal duidelijk worden als de provinciale voorstellen zijn ingediend. Hierin staan eventuele zoekgebieden opgenomen, die verder uitgewerkt kunnen worden tot locaties ten behoeve van grootschalige bedrijfsvestigingen. We stemmen de provinciale voorstellen af met de Ruimtelijk Economische Verkenning, zodat ook de nationale opgaven met een economisch-ruimtelijk perspectief geborgd worden. In de provinciale arrangementen kan hier verdere invulling aan gegeven worden.

Vanuit kennisopbouw komen tot een beleidsaanpak voor campussen

Met het programma Ruimte voor Economie voeren we regie op de ruimtelijke vraagstukken voor campussen. De inzet is gericht op het in samenspraak met andere departementen, provincies, gemeenten en campusorganisaties ontwikkelen van een beleidsaanpak voor het faciliteren van de ruimtelijke opgaven van dit type kennisclusters. In die aanpak is specifiek aandacht voor de fysieke mogelijkheden voor doorgroei van startups en scale-ups, goede infrastructurele (OV)-ontsluiting en voldoende huisvestingsmogelijkheden voor werknemers.

We werken in een aantal stappen naar deze beleidsaanpak toe. De eerste stappen zijn gericht op kennisopbouw over campussen, zoals over het aantal campussen en hun locaties, de omvang ervan en het type activiteiten maar ook kennis over de ruimtelijke opgaven van vooral de grotere campussen. Elementen waarop wordt ingezoomd zijn onder meer de fysieke doorontwikkelingsmogelijkheden, betaalbaarheid van ruimte voor jonge innovatieve bedrijven en de ontsluiting van de campuslocatie. De beschikbare kennis wordt ingebracht in een projectgroep 'campussen' met deelnemers vanuit Rijk, regionale overheden, bedrijfsleven en campusorganisaties. Deze projectgroep die direct gelieerd is aan dit programma zal voorstellen ontwikkelen voor de beleidsaanpak, die medio 2024 beschikbaar is.

3.3 Meerdere wegen naar toekomstbestendige bedrijventerreinen

Binnen de ruimtelijke ordening is zorgvuldig ruimtegebruik het uitgangspunt. Cijfers wijzen erop dat dat zeker voor de huidige bedrijventerreinen geldt. Ze vormen namelijk 90% van het areaal dat in 2030 aan bedrijventerreinen nodig is. Bovendien liggen deze bedrijventerreinen veelal op goed ontsloten locaties in het bestaand stedelijk gebied. Ook liggen ze in de nabijheid van de beschikbare arbeidsmarkt en de afzetmarkt. Alle reden dus om met die bestaande bedrijventerreinen niet alleen zorgvuldig maar ook strategisch om te gaan. En in het verlengde hiervan, ook alle reden om ze toekomstbestendig te maken door ze optimaal door te ontwikkelen en te herstructureren vanuit een fossielvrij en circulair perspectief.

We richten ons op twee sporen die bijdragen aan toekomstbestendige bedrijventerreinen: beter benutten en verduurzamen. De route naar toekomstbestendigheid is overigens niet alleen een weg die de overheid alleen moet bewandelen. Ondernemers hebben hierin eigen verantwoordelijkheden, die vaak ook al worden ingevuld. Wel kan de overheid ondernemers bewegen tot een gezamenlijke aanpak om de werkomgeving te verbeteren en het bedrijventerrein van levensverlenging te verzekeren.

Beter benutten door herontwikkeling op basis van reguleren en stimuleren

In het spoor van beter benutten zetten we met name in op herontwikkeling als ingreep in de fysieke ruimte. Dit vraagt om investeringen in bijvoorbeeld revitalisering van panden, renovatie van gevels, versterking van dakconstructies, sloop of nieuwbouw, andere inrichtingsconcepten en het verleggen van infrastructuur. Met deze activiteiten worden meerdere doelstellingen bediend. Ten eerste leiden ze tot optimale benutting van bestaande bedrijventerreinen, zodat de ruimte voor bedrijven van nu en in de toekomst zo goed mogelijk wordt ingevuld. Ten tweede zorgen ze voor intensivering van het ruimtegebruik, omdat door het vrijspelen van ruimte andere ruimtevraag kan worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld voor vernieuwde energie-infrastructuur. Ten derde geven ze een kwaliteitsimpuls aan het bedrijventerrein door het vizier te houden op het vitaal houden van het terrein en op het op orde krijgen en houden van de basis.

Bij herontwikkeling gaat het vooral om de bedrijventerreinen die zich bevinden in de fase van veroudering, ontwikkeld zijn vanaf de jaren 60 tot en met de jaren 80. Hierbij past wel een nuancering, want ouderdom bepaalt niet met zekerheid de mate van neergang. Als er door de jaren heen is geïnvesteerd in panden op het bedrijventerrein is er niet per se aanleiding om tot herontwikkeling over te gaan. Herontwikkeling is ook niet nodig als de panden en omgeving goed passen bij het ondernemerschap. De mate van ouderdom is dan ook beter te beschouwen als signalerend.



Essentiële elementen in het handelingsperspectief van de overheid in het spoor van beter benutten zijn reguleren en stimuleren. In het kader van **reguleren** beschikken zowel het Rijk als de provincies over instructieregels of omgevingswaarden als mogelijk instrument van regelgeving onder de Omgevingswet. Het Rijk kan instructieregels stellen over onder andere omgevingsplannen en omgevingsverordeningen. Maar niet zomaar, er moet sprake zijn van een nationaal belang dat niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door decentrale overheden kan worden behartigd, of van de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Ook provincies kunnen vanuit hun (wettelijke) taken en bovenregionale belangen instructieregels opstellen. De komst van de Omgevingswet en bijbehorende instrumenten biedt de mogelijkheid voor dialoog en afweging over wat vast te leggen in regelgeving (en wat niet) en op welke schaal: landelijk, provinciaal of lokaal. Marktpartijen spreken vaak de voorkeur uit voor landelijke uniformiteit. Vergelijkbare regels geven namelijk een gelijk speelveld. Als belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet geldt echter ook dat ruimte wordt geboden voor lokaal maatwerk en gebiedseigen ontwikkelingen; de integrale zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving ligt in eerste instantie bij gemeenten en vervolgens bij provincies en het Rijk. Dit is het subsidiariteitsbeginsel.

Onze inzet is dat op basis van de Omgevingswet voorwaarden aan de herontwikkeling van bedrijventerreinen gesteld kunnen worden, die betere benutting ervan stimuleren, zo nodig met inzet van regelgeving op het passende schaalniveau. Te denken valt aan sturen op behoud van voldoende geschikte en betaalbare bedrijfsruimte, een goede woon-werk balans, bescherming van terreinen met hogere milieucouturen voor circulariteit, aanpassing van de huidige milieucategorisering aan de veranderende economie, behoud van watergebonden bedrijvigheid en het ontwikkelen van regels voor kwaliteitseisen omtrent groen, water en energie. Die kwaliteitseisen fungeren dan als kaders waarbinnen private partijen moeten opereren. Vanuit het programma worden deze noties, onderbouwd met feiten en cijfers, ingebracht in de ambtelijke en bestuurlijke gesprekstafels over de regelgevingsaspecten van de Omgevingswet.

Mogelijke acties van het Rijk bij het **stimuleren** zijn om bij te dragen aan kennisontwikkeling, om decentrale overheden te helpen met het opbouwen van organisatiekracht of met juridisch advies, en om goede voorbeelden uit te dragen. Daarnaast is stimulering mogelijk door introductie van nieuw instrumentarium. Zo hebben we het initiatief genomen om op basis van pilots een verkenning te starten naar de meerwaarde van een regionaal vestigingsfonds voor financiering van herontwikkeling van complexe projecten. De pilots, verderop in de tekst nader toegelicht, worden in samenwerking met provincies, gemeenten en de vastgoedsector uitgevoerd.

De huidige praktijkervaringen van regionale herontwikkelingsmaatschappijen in Den Bosch, Rijswijk/Den Haag, Drechtsteden en in de provincies Overijssel en Utrecht duiden op kansrijke afstemmingsresultaten, maar de omvang tot dusver is bescheiden. Opschaling is nodig onder meer om te kunnen komen tot robuuste onderbouwing van de juist mix van éénmalige bijdragen en langjarige leningen.

Ten slotte kan het Rijk stimulerend bijdragen aan ontwikkelingen door het geven van duidelijkheid. Door als overheden gezamenlijk (Rijk, provincie, gemeente) klare taal te spreken kan risicomijdend gedrag van partijen worden omgebogen naar een innovatieve houding. De toekomst van een bedrijventerrein is vaak omgeven met onzekerheid waardoor private partijen niet instappen om geplande investeringen te realiseren. De onzekerheid kan worden verminderd of zelfs helemaal weggenomen door duidelijkheid te geven dat een bedrijventerrein als bedrijventerrein bestemd blijft.

Voorbeeld: Zuid-Holland wijst bedrijventerreinen aan die behouden worden

Bij de herziening van haar omgevingsbeleid heeft de provincie Zuid-Holland opgenomen dat er een minimale milieucategorie komt: een ondergrens voor milieucategorie op een hoge milieucategorie bedrijventerrein; en dat bedrijventerreinen worden aangewezen die nooit getransformeerd zullen worden naar woningbouw. Tevens is het instrument functiemenging (bijv. wonen/werken) hieraan toegevoegd. Deze instrumenten dragen bij aan een optimale en duurzame benutting van de schaarse ruimte in Zuid-Holland.

Het doel van het aanwijzen van de categorie 'niet te transformeren bedrijventerrein' is voldoende ruimte voor werkgelegenheid op strategische plekken te behouden en investeringszekerheid voor het bedrijfsleven te garanderen. Bedrijventerreinen met de aanduiding 'niet te transformeren bedrijventerrein' mogen voor onbepaalde tijd niet getransformeerd worden. Indien, bijvoorbeeld door gewijzigde (markt)inzichten, een dwingende noodzaak tot aanpassing hiervan aangetoond kan worden, kan een als zodanig aangeduid bedrijventerrein weer in aanmerking komen voor transformatie. Indien de provincie besluit om transformatie weer mogelijk te maken door het schrappen van de aanduiding in de Omgevingsverordening, wordt een overgangstermijn van tien jaar voor bestaande bedrijven opgenomen. Het doel van het toepassen van een minimale milieucategorie is het bevorderen van slim ruimtegebruik en de juiste functie op de juiste plek op bedrijventerreinen.

Verduurzamen met focus op circulariteit, energietransitie en vergroening

De drijvende kracht achter de doelstellingen en acties in het spoor verduurzamen van bedrijventerreinen is de bijdrage aan natuur- klimaat- en circulaire doelen. Net als in het spoor beter benutten worden met de acties in dit spoor meerdere doelstellingen bediend. Ten eerste worden de bedrijven en de bedrijfsomgeving voorbereid op de circulaire economie. Ten tweede wordt bijgedragen aan de energietransitie door panden beter te isoleren en daken te benutten voor energie-opwek, bij voorkeur collectief. Ten derde wordt vergroening gestimuleerd en daarmee het klimaat adaptief vermogen versterkt.

Ook in dit spoor zijn reguleren en stimuleren geschikte elementen in het handelingsrepertoire van de overheid. Maar voor realisatie van de doelstellingen op transitie naar circulariteit, duurzame energie en vergroening zijn ook andere inzetten nodig vanuit de insteek van verleiden, experimenteren en faciliteren.

De **circulaire transitie** vergt veel van de samenleving. Het betekent omschakeling van bedrijven, hun processen en bedrijfsvoering, omschakeling van consumentengedrag, ontwikkeling van nieuwe technologieën voor betaalbare circulaire productie (bijvoorbeeld biobased bouwen), aanpassing van wetgeving. De transitie brengt andere en nieuwe (hernieuwbare) grondstoffenstromen met zich mee en zal tot verschuivingen in ketens leiden. Er ontstaan circulaire hubs, plekken of bedrijven waar het bruist van circulaire innovatie en waar mensen geïnspireerd raken hoe de circulaire economie eruit ziet. En in aanraking kunnen komen met circulaire producten of diensten. Circulaire hubs zorgen voor versnelling, brengen initiatieven bij elkaar om kennis en kunde uit te wisselen of bouwen een regionaal netwerk. Circulaire hubs zijn meer dan een fysieke plek, het is een beweging.

De circulaire transitie dreigt vast te lopen als we voor de toekomst niet tijdig ruimte voor circulaire bedrijvigheid reserveren. Circulariteit vraagt om ruimte met een hoge milieucategorie, die juist schaars is. Ruimte voor recycling en hergebruik, voor herverwerking, goede multimodale ontsluiting en voor logistiek. Logistiek voor bundelen en scheiden van grondstofstromen en de benodigde op- en overslag. Op bedrijventerreinen komen deze logistieke ruimtebehoeften gestapeld bij elkaar en worden de fysieke knelpunten als eerste zichtbaar.

Eerder is opgemerkt dat er diverse onderzoeken lopen die ons meer inzicht zullen bieden in de impact van circulaire economie op de fysieke ruimte. Op basis van die onderzoeken zullen we onze inzet op het realiseren van voldoende fysieke ruimte op bedrijventerreinen voor de circulaire transitie verder bepalen. Het creëren van experimenteerterruimte voor circulaire hubs kan daar een onderdeel van zijn.

De **energietransitie** bevindt zit in een stroomversnelling, de vraag naar duurzame elektriciteit heeft een enorme vlucht genomen. Ondanks de forse investeringen van de netbeheerders in het elektriciteitsnet, wordt het tempo van de transitie niet bijgehouden en loopt het elektriciteitsnet tegen zijn grenzen aan. De beschikbaarheid van energie staat dus onder druk en de benodigde hernieuwbare energie is niet zomaar voorhanden. Op verschillende plekken in Nederland is er netcongestie, onvoldoende capaciteit op het elektriciteitsnet.

Het Landelijke Actieprogramma Netcongestie (LAN) werkt aan oplossingen voor de netcongestie. Energy hubs zijn hierin een belangrijk instrument. In deze hubs wordt door meerdere partijen op lokale schaal de energie-opwek, -opslag, -conversie en -verbruik op elkaar afgestemd, zodat er meer gedaan kan worden met dezelfde capaciteit. Bedrijventerreinen bieden kansen voor deze energie hubs blijkt nadrukkelijk uit een extern onderzoek (oktober 2022) in opdracht van provincies Gelderland en Overijssel en Oost-NL. De resultaten daarvan wijzen uit dat in Oost-Nederland ongeveer 50 bedrijventerreinen zich lenen voor een Energy hub-aanpak, waarmee naar verwachting € 330 mln. aan netuitbreiding kan worden bespaard. Ten behoeve van het oplossen van de netcongestieproblematiek wordt ingezet op een versnelling van de energy hubs op bedrijventerreinen. Deze versnelling wordt gefaciliteerd door binnen de kaders van het LAN een stimuleringsprogramma energie hubs op te zetten. Vanuit dit programma Ruimte voor Economie ondersteunen we het stimuleringsprogramma door het bijeenbrengen en organiseren van het ondernemerscollectief en het signaleren en adresseren van de ruimtelijke implicaties die daarbij ter sprake komen.

Ook met activiteiten in het teken van **vergroening** hebben bedrijventerreinen potentie om een bijdrage aan de verduurzaming van bedrijventerreinen te leveren. Hiervoor wordt de verbinding gelegd met het programma Mooi Nederland, de programmatische aanpak groen in en om de stad en de Agenda Natuurinclusief (<https://agendanatuurinclusief.nl/>).²⁶ Klimaatverandering leidt tot grotere kans op weersextremen met verschijningsvormen als zware regenbuien, langdurige droogte, storm en hitte. Omdat bedrijventerreinen vaak 'hitte-eilanden' zijn op de kaarten van klimaateffecten krijgen deze terreinen meer dan gemiddeld te maken met de negatieve effecten van de weersextremen. Met zichtbare schades en overlast aan pand en perceel, en in het productieproces. Met klimaatmaatregelen zijn deze negatieve effecten te vermindern. Voorbeelden van maatregelen zijn waterberging, het aanleggen van wadi's, meer infiltratie en meer groenvoorziening. En groen op het dak, tegen de gevel of op het perceel zorgt voor verkoeling van bedrijfspanden. Deze maatregelen verbeteren de fysieke werkomgeving en de biodiversiteit en maken de werkomgeving aantrekkelijker.

²⁶ https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_natuurinclusief_nederland_def.pdf

Boekje Groene gezonde bedrijventerreinen

Stichting Steenbreek en provincie Zuid-Holland trekken samen op om bedrijventerreinen te vergroenen. Eerste resultaat hiervan is de publicatie Groene gezonde bedrijventerreinen. In het boekje over nut en noodzaak van het vergroenen van bedrijventerreinen staan ideeën en praktische informatie. Het is bedoeld voor gemeenten, beheerders van bedrijventerreinen en ondernemers. Zij krijgen inzicht in de mogelijkheden voor een groen-blauwe inrichting van een bedrijventerrein die bijdraagt aan biodiversiteit en klimaatadaptatie (voorkomen wateroverlast en hittestress), maar ook aan de gezondheid van medewerkers en daardoor de arbeidsproductiviteit.

Vanuit het Nationaal Groeifonds is in oktober 2022 een budget van € 26 mln. toegekend aan het programma Werklandschappen van de Toekomst, een programma gericht op groene gezonde bedrijventerreinen en klimaatadaptatie. De ambitie van het programma is om 1000 bedrijventerreinen te helpen vergroenen. Dit gebeurt in eerste instantie door op vier livings labs en tien ambassadeursterreinen vijf gedefinieerde oplossingsrichtingen (business cases, financiering, inzicht in waarde van groen, innovatieve oplossingen en lesmateriaal) te testen, op locatie te leren en een aanpak te ontwikkelen. Vervolgens wordt op basis van de lessen uit die testervaringen overgegaan tot opschaling van goede voorbeelden en brede uitrol. Het programma staat in brede belangstelling van gemeenten en bedrijventerreinen.

In samenhang werken aan betere benutting en verduurzaming bedrijventerreinen

Het beter benutten van bedrijventerreinen en het verduurzamen ervan kunnen elkaar versterken. Er is op dit moment geen landelijke aanpak van het Rijk en decentrale overheden om samen met het bedrijfsleven de doelstellingen, inzetten en acties voor beter benutten én verduurzamen in samenhang met elkaar in te vullen en uit te voeren. De onderlinge samenhang en wederzijdse versterking van deze twee sporen zijn echter redenen om met een integrale aanpak de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen te realiseren.

Onze inzet is om die aanpak van de grond te krijgen door in pilotvorm ervaring op te doen met het anders organiseren en financieren van activiteiten voor het beter benutten én verduurzamen van bedrijventerreinen.

De keuze voor pilots is gemaakt, omdat de samenhangende aanpak vraagt om een professionele gebiedsbenadering, waarbij de combinatie van herontwikkeling en verduurzaming zorgt voor een sterke basis aan praktijkervaringen over op elkaar afgestemde private en publieke investeringen. Die basis is er nu niet, aangezien de praktijkervaringen maar beperkt beschikbaar zijn. De pilots geven de mogelijkheid om samen met provincies, gemeenten en private partijen de thans ontbrekende praktijkervaringen op te doen

en coördinatieproblemen in de hele keten van verduurzaming sneller te identificeren en op te lossen. Op basis van de ervaringen en lessen uit de pilots nut en noodzaak te bezien van de eventuele inrichting van een regionaal vestigingsfonds voor andere vormen van organisatie en financiering van herontwikkeling en verduurzaming van bedrijventerreinen. In de pilots staan twee aspecten centraal: de maatschappelijke kosten en baten van herontwikkeling en het versnellen van verduurzamingsprojecten en het daarbij passende financieringsinstrument (subsidies, een fonds of allebei).

Inkleuring van de pilots: aantal, budget en voorwaarden

De pilots richten zich op die bedrijventerreinen waarin de opgaven voor herontwikkeling of verduurzaming te complex of te onrendabel zijn om door private partijen te worden opgepakt. Juist op deze bedrijventerreinen kunnen deze opgaven worden ingevuld door het anders te organiseren en te financieren. Concreet betekent het dat twee categorieën bedrijventerreinen voor een pilot in aanmerking komen: bedrijventerreinen die zijn bestemd voor bedrijfsactiviteiten in de milieucategorieën 4 en 5, waaronder watergebonden locaties en reguliere en gemengde bedrijventerreinen aan de randen van de stad, waar veel mkb-bedrijven zijn gevestigd.



Om ervaring en kennis op te doen en inzicht te krijgen in eventuele belemmerende wet- en regelgeving richten de pilots zich op zogenoemde kanszones. Ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat herontwikkeling van een geheel terrein moeizaam van de grond komt. De laatste jaren is daarom de aandacht gericht op deelgebieden van die terreinen, waar ondernemers en ontwikkelaars samen met de overheden (gemeente en provincie) werken aan een concrete aanpak. Die deelgebied aanpak wordt in de praktijk de kanszone aanpak genoemd. Ook is gebleken dat investeringen in de kanszone vervolgens ook andere deelgebieden op het bedrijventerrein in beweging krijgt. Het gaat bij de kanszones om deelgebieden van ongeveer 10 tot 15 ha, waar partijen gezamenlijk tot een uitvoerings- en investeringsplan komen. Provincies en gemeenten zijn in staat op korte termijn enkele van die kanszones

te benoemen en te prioriteren omdat er al veel onderzoek is gedaan naar toekomstbestendige bedrijventerreinen in de regio's. Doel is dat uiteindelijk binnen elk van de twee categorieën bedrijventerreinen pilots worden uitgevoerd, die gespreid zijn over het land.

Voor de eerste stap is € 9 mln. beschikbaar.²⁷ De Rijksbijdrage per pilotproject bedraagt ongeveer € 2,5 mln. Deze bijdrage kan bestemd worden voor het afdekken van enerzijds de kosten van provincies en regio's om voor de kanszone investeringsplannen op te stellen en uit te voeren en anderzijds de onrendabele top van de herontwikkelings- of verduurzamingsopgave. Het merendeel van de € 2,5 mln. moet bestemd zijn voor de laatstgenoemde kosten-categorie. Een andere voorwaarde is dat provincies en gemeenten minimaal eenzelfde bedrag als de Rijksbijdrage co-financieren, waardoor per pilot om en nabij € 5 mln. beschikbaar is. Dit is een substantieel bedrag om forse private investeringen van de in de pilot betrokken partijen uit te lokken en te realiseren. En om daarmee ervaringen op te doen met andere publieke-private financieringsvormen voor herontwikkeling en verduurzaming van bedrijventerreinen.

Voorbeeld: Herontwikkelingsmaatschappij Overijssel

Sinds 2010 is de Herontwikkelingsmaatschappij Overijssel (HMO) actief met in eerste instantie een startkapitaal van € 7,5 mln. om die panden/kavels op te kopen, te herontwikkelen en weer op de markt te zetten die niet door de private sector wordt opgepakt. De HMO positioneert zich in de markt als een private partij die namens de overheden handelt. Zij spreekt ondernemers aan op hun verantwoordelijkheid en pakt zelf de moeilijke panden op. Dat is succesvol gebleken en dat heeft er toe geleid dat de provincie Overijssel later nog enkele keren heeft bijgestort (tot een totaal van 58 miljoen). Met dat kapitaal heeft de HMO een vastgoedportefeuille opgebouwd van ongeveer € 160 mln. Door panden te verkopen komen weer middelen beschikbaar op opnieuw geïnvesteerd te worden. HMO is erin geslaagd het ingebracht kapitaal revolverend in te zetten (99,4%). Daardoor heeft zij grote herontwikkelingen verspreid over de provincie (in Hattem, Hasselt, Deventer, Hengelo, Enschede, etc.) kunnen realiseren. Er blijft altijd behoefte om meer kapitaal in te zetten, die overigens momenteel door de provincie niet meer geleverd kan worden.

Principes voor een succesvolle samenwerking

Voor de slaagkans van de pilots en voor de opvolging ervan op basis van de opgedane praktijkervaringen is samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, ondernemers en vastgoedeigenaren een absoluut vereiste. Die samenwerkingsbereidheid is er, maar om die

bereidheid ook concreet in te kunnen vullen, geldt een aantal principes.

- We gebruiken bedrijventerreinen zorgvuldig en strategisch door investeringen in de opgaven voor beter benutten en verduurzamen te prefereren boven uitbreiding via nieuwe bedrijventerreinen. Dit principe wordt al gehanteerd in de NOVI en de provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies en is binnen die kaders ook geïnstrumenteerd, bijvoorbeeld met de Ladder voor duurzame verstedelijking.
- We sluiten aan bij de wensen en eisen van ondernemers. Door te handelen vanuit een ondernemersgericht perspectief snijdt het mes aan twee kanten. Zekerheid bieden aan een ondernemerscollectief dat hun bedrijventerrein ook bedrijventerrein blijft, legitimeert het verzoek aan hetzelfde collectief om in de eigen locatie en omgeving te investeren.
- We bieden als overheden bedrijven perspectief en zorgen ervoor dat zij kunnen investeren in herontwikkelings- en verduurzamingsopgaven.
- We versterken de organisatiegraad op het bedrijventerrein om een gezamenlijke koers uit te stippelen voor realisatie van de herontwikkelings- en verduurzamingsopgaven en om die koers vast te houden. Het Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen van BZK en EZK stimuleert de versterking van die organisatiegraad door hiervoor aanjagers aan te stellen en te onderzoeken of het bestaande instrument Bedrijven Investeringszone (BIZ) kan worden verbeterd.

Vanuit het nationaal programma Ruimte voor Economie worden de bovengenoemde principes zonder uitzondering onderschreven. Aan deze principes wordt invulling gegeven door ze als (rand)voorwaarden te hanteren bij de opzet en uitvoering van de pilots.

3.4 Sturen op een goede woon-werkbalans in het stedelijk gebied

De Nederlandse bevolking groeit fors en dat geldt vooral voor de grote steden en randgemeenten. De groei van het aantal mensen betekent een toenemende vraag naar ruimte voor woningen, infrastructuur, werk en bedrijvigheid. Deze fysieke opgaven moeten vooral gerealiseerd worden in steden waar de druk op de ruimte groot is. Extra woningen vragen ruimte voor een breed palet aan samenhangende voorzieningen zoals scholen, parken en ruimte om te werken en te ondernemen.

Onder deze ruimtelijke druk worden ook bedrijventerreinen getransformeerd naar wonen. Uit een recente analyse (november 2022) kwam naar voren dat tussen 2016 en 2021 4.600 hectare aan stedelijke bedrijventerreinen is verdwenen. Met name in de Randstadprovincies, Noord-Brabant, Limburg, de vijf grote steden en hun stedelijke regio's lopen bedrijventerreinen door transformatie tegen de ruimtelijke grenzen aan. De ruimte voor bedrijven op bedrijventerreinen is daar vrijwel op. Steeds vaker zien we juridische

²⁷ De dekking voor de uitvoering van dit programma wordt gevonden in de EZK-begroting.

procedures van gevestigde bedrijven tegen nieuw geplande woningbouw.

Tegelijkertijd zou het mogelijk zijn om werken toe te voegen aan bestaande en/of nieuw te ontwikkelen woningbouwgebieden. Ook vanuit het bedrijfsleven is er voor diverse sectoren behoefte aan een gemengde stad met werk nabij. Zo bieden bedrijfsverzamelgebouwen in stadscentra en plinten van nieuwe woningbouw kansen voor nieuwe woon-werkcombinaties. We zien echter in de praktijk dat functiemenging niet vanzelf voldoende in omvang en voldoende betaalbaar tot stand komt. Er is veel behoefte bij steden om deze opgave als overheid, markt en overheid concreet samen op te pakken.

Daarnaast zetten we in de steden in op het koesteren van in ieder geval de bedrijventerreinen met hoge milieucontouren. Door synchroon aan betaalbare woningbouw ook bedrijventerreinen in de grote stad beleidsmatig te borgen, zodat de ruimtevraag van stadsverzorgende bedrijvigheid, van kleinschalige (last mile-) distributie tot reparatie en maakbedrijven, kan worden geaccommodeerd. Want vooral bij de ontwikkeling van betaalbare woningbouw is fysieke nabijheid van werk, 'op scooterafstand', belangrijk. Juist de stadsverzorgende bedrijvigheid, zoals loodgieters, monteurs, distributeurs, bouw- en maakactiviteiten en afvalverwerking, draagt bij aan praktische banen om de hoek.

Rotterdam heeft de keuzes om bedrijventerreinen met hoge milieucontouren te koesteren al expliciet gemaakt en ook in provincies Noord-Holland en Zuid-Holland is dit steeds meer onderdeel van het beleid. In dit verband kan worden verkend of een normreferentie voor het aantal vierkante meters aan 'werk' per woning behulpzaam kan zijn. Hoe een complete stad er uit kan zien, heeft de stad Utrecht uitgewerkt in een zogenaamde barcode.²⁸ Deze barcode laat per 10.000 woningen zien wat er verder aan groen, bedrijvigheid, werk, infrastructuur en energie met komen en hoeveel ruimte dat vraagt binnen de stad. Zo is er voor een hoeveelheid van 10.000 woningen een oppervlakte van ongeveer 540 voetbalvelden extra ruimte nodig in de stad. Het gaat dan om ruimte voor alle voorzieningen, niet alleen voor woningen. Voor werkfuncties is in ieder geval nadere regionale detaillering nodig. Een kantoorfunctie vraagt bijvoorbeeld 20 m² bruto-vloeroppervlakte en is makkelijker te stapelen dan een bedrijventerrein dat gemiddeld 250 m² per voltijd baan vraagt in Nederland.²⁹

Hiernaast willen we de ruimte voor bedrijven op bedrijventerrein in steden beter te benutten. Den Haag en Utrecht kijken vanuit dit perspectief al naar de maximale benutting van bestaande ruimte op bedrijventerreinen. Er zijn meerdere mogelijkheden voor het creëren van die extra ruimte voor bedrijven, bijvoorbeeld door het stapelen van bedrijfsgebouwen of door 'scheefwerken' op bedrijventerreinen te ontmoedigen. Scheefwerken wordt veroorzaakt

door de relatieve betaalbaarheid van ruimte op bedrijventerreinen. Maar de aanwezigheid van bijvoorbeeld dansscholen, kinderopvangcentra en retail op bedrijventerreinen is op die locatie niet direct noodzakelijk. Daarnaast zijn alternatieve locaties beschikbaar, zoals leegstaande winkels en in de 'plinten' van nieuw te realiseren woningbouw. Om beter inzicht te krijgen in eventuele schuifruimte kunnen regio's een regionale bedrijventerreinenstrategie opstellen. De metropoolregio Amsterdam heeft recent zo'n strategie vastgesteld. Wel constateren zij dat het vaak nog ontbreekt aan wettelijk instrumentarium en financiering om de schuifruimte beter te benutten. Vanuit dit programma wordt nagegaan of er een mogelijkheid is om hier uitgebreider instrumentarium voor te ontwikkelen.

Nederland kent een lange traditie van woningcorporaties gericht op betaalbaar wonen in steden. Naar analogie hiervan wordt in Amsterdam nagedacht over de mogelijkheid om net als voor woningbouw ook programmatisch en planologisch eisen te kunnen stellen aan betaalbare ruimte voor werken (analoog aan een percentage sociale woningbouw). Daarnaast kan een woningcorporatie in overleg met de gemeente een bijdrage leveren aan de verbetering van leefbaarheid in wijken. Afspraken over bedrijfsronroerend goed kunnen worden opgenomen in de gemeentelijke afspraken met woningcorporaties. Tevens kan worden gedacht aan het oprichten van een wijkontwikkelingsmaatschappij met als doel om de sociaaleconomische vitaliteit in een gebied te verbeteren. De focus ligt hierbij op betaalbaarheid van bedrijfsruimte voor mkb en productieve bedrijven. Kleinschalige bedrijvigheid en winkels verbinden mensen op lokaal niveau en dat komt de leefbaarheid en diversiteit in stadsbuurten ten goede.

Tot slot vraagt realisatie van de circulaire economie vooral in steden om extra aandacht. Locaties voor de circulaire economie vragen namelijk veel ruimte per medewerker, veroorzaken geur en geluidshinder en kennen lage marges. Om deze transitie ruimtelijk een plek te geven is maximaal koesteren en benutting van bestaande (hoge) milieuruimte in steden cruciaal. Nu reserveren voor toekomstig gebruik en het handhaven van een minimale bestemmingsplancategorie voor zwaardere bedrijvigheid. Provincie Zuid-Holland heeft in het woon-werkakkoord 'Durf te kiezen' afspraken gemaakt met gemeenten over de transformatie naar wonen en hoe partijen omgaan met het vinden van ruimte voor bedrijven.³⁰

Naast de genoemde initiatieven noemen we hier graag het initiatief van de VNG om tot een nieuwe uitgave te komen van 'Activiteiten en milieuzonering nieuwe stijl' onder de nieuwe Omgevingswet. Kern van deze systematiek is het bieden van een 'tweezijdige waarborg'. Zonering biedt enerzijds 'gegarandeerde' ruimte aan bedrijven om op basis van verleende vergunningen te kunnen functioneren. Anderzijds biedt zonering bescherming aan milieugevoelige

²⁸ Gemeente Utrecht, Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040, 2021

²⁹ Stadszaken, 'Elke woning vraagt zeker 20 vierkante meter bedrijvigheid', 2023 en EIB/BCI, Ruimte voor economische activiteit tot 2030, 2019

³⁰ [Woon-werkakkoord met Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk - 'Durf te kiezen' - Provincie Zuid-Holland](#)

functies (zoals woningen, verzorgingstehuizen e.d.) tegen vormen van hinder door de betreffende bedrijfsmatige activiteiten. De Omgevingswet biedt dus meer mogelijkheden om lokaal een afweging te maken per locatie, per bedrijf en daarbij te toetsen aan concrete milieuwaarden in het omgevingsplan. Voor veel partijen zal het wettelijk zijn om met deze nieuwe systematiek te werken in ruimtelijke planvorming en bij de beoordeling van nieuwe (bedrijfs) activiteiten. Vanuit dit programma zullen in samenwerking met gemeenten en het bedrijfsleven een aantal uiteenlopende praktijk-situaties worden uitgewerkt, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met bovengenoemde tweezijdige waarborg.

Ook aan de kant van ondernemers worden relevante initiatieven ontplooid op gebied van ruimte voor economie. Zo is door VNO-NCW in mei 2023 initiatief genomen op het vlak van het belang van ruimte voor economie. Deze ondernemersvereniging stelt vast dat er meer ruimte nodig is voor werk- en maaklocaties vanwege onder meer de energietransitie en de opkomst van de circulaire economie. Naar analogie van de woondeals pleit VNO-NCW voor een nationale aanpak die ruimte voor economie garandeert en te komen tot het afsluiten van werk- of maakdeals met het Rijk, decentrale overheden en het bedrijfsleven. In deze deals worden dan afspraken gemaakt over de bescherming van de noodzakelijke ruimte voor bedrijvigheid, het inlopen van tekorten aan geschikt betaalbaar aanbod voor mkb'ers en de circulaire transitie en bijvoorbeeld de verduurzaming van bedrijventerreinen. Het verkennen van instrumenten als werkdeals, instructieregels of

een normreferentie aantal m² "werk" per woning kunnen uitwerkingen zijn, waarbij er ook regionale differentiatie is. Wij willen hierover afspraken maken met de decentrale overheden en het georganiseerd bedrijfsleven in bijvoorbeeld samenwerkingsafspraken (zie Hoofdstuk 4).

Deze genoemde initiatieven verdienen aandacht en zo mogelijk opschaling. Daarvoor zijn regisserende en coördinerende activiteiten nodig. Wij nemen vanuit het nationaal programma Ruimte voor Economie die regierol op ons. Als eerste stap wordt op korte termijn een overlegtafel 'woon-werk balans' ingericht, met vertegenwoordigers van steden, bedrijfsleven, Rijk en provincies. Doel van deze tafel is om concrete uitwerking te geven aan een goede woon werk balans door de aard en omvang van de problematiek met cijfers en feiten in kaart te brengen, uit te werken hoe verschillende opties kunnen werken, wat de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen zijn en wat daarvoor nodig is, zoals het ontmoedigen van scheefwerken, het ontwikkelen van regionale bedrijventerreinen strategieën, compensatie van ruimte voor economie door transformatie, de stapeling van bedrijfsgebouwen, het ontwikkelen van normreferenties en barcode, het maken van afspraken over bedrijfsnonoerendgoed in de prestatieafspraken met woningcorporaties en de juridische borging van economische activiteiten in het ruimtelijk instrumentarium. Vervolgens wordt op basis van die inzichten een plan van aanpak geformuleerd, dat door alle partijen wordt gedragen. Dit plan van aanpak is medio 2024 beschikbaar.

4 Monitoring en sturing



Een succesvolle uitvoering van een programma valt of staat met een goed ingerichte monitoringstructuur en sturingsfilosofie. Hieronder wordt toegelicht hoe de monitoring van en de sturing op de doelstellingen en actielijnen is ingericht.

4.1 Effectief en efficiënt monitoren door geleidelijke uitbouw van het IBIS

Momenteel is het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) de belangrijkste basis voor het registreren en raadplegen van gegevens over werklocaties. Met de IBIS-gegevens is informatie beschikbaar over alle uitgiftes van bedrijfslocaties in Nederland en over de planning van nieuwe werklocaties. De provincies zijn verantwoordelijk voor het IBIS, de voeding van het systeem gebeurt via provincies door gemeenten.

In de uitwerking van de uitvoeringsafspraken in het kader van de grootschalige bedrijfsvestigingen wordt door de provincies ook gewerkt aan een up-to-date monitoringsysteem dat op landelijk niveau functioneert. Daarbij zorgen de provincies onderling voor herijking van de definities die in IBIS gebruikt worden voor de monitoring van bedrijventerreinen. In elk geval worden hierin indicatoren voor grootschalige bedrijfsvestigingen opgenomen. Op deze manier wordt het IBIS geleidelijk aan uitgebouwd tot een systeem, waarmee de doelstellingen en de actielijnen van het programma Ruimte voor Economie kunnen worden gemonitord op basis van consistente data, die uniform en op landelijk niveau beschikbaar zijn.

Vanuit dit programma wordt deze lijn van geleidelijke uitbouw ondersteund. Niet alleen in woord, maar ook in daad. Het programma zet in op een uitbreiding van de Monitor duurzame bedrijventerreinen, die thans is toegespitst op data over energie en CO₂-emissie, met meer data over ruimtegebruik,- behoefte en -aanbod van economische activiteit in den brede.

4.2 Gezamenlijke sturing op basis van commitment op meerdere niveaus

Eerder is al aangegeven dat realisatie van de doelstellingen en uitvoering van de actielijnen betrokkenheid vraagt van veel partijen. Aan Rijkskant gaat het om meerdere departementen, waaronder in ieder geval BZK en IenW, die vanuit hun beleidsmatige verantwoordelijkheden een beroep doen op de beschikbare ruimte. Aan regionale kant met name de provincies en gemeenten, die elk vanuit eigen perspectief en schaalniveau verantwoordelijkheden hebben in het fysieke domein en die verantwoordelijkheden ook actief invullen met beleid, aanpakken en instrumenten. Aan de gebruikerskant staan vooral de organisaties van en voor de verschillende typen bedrijvigheid op de verschillende typen werklocaties. Te denken valt aan vertegenwoordigende organisaties van het bedrijfsleven, zoals VNO-NCW en MKB-Nederland, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, vastgoedorganisaties, brancheorganisaties, parkmanagers, campusorganisaties en vertegenwoordigende organisaties van logistieke centra en industrieclusters.

Elk van de genoemde partijen acteert vanuit eigen verantwoordelijkheden, motieven en belangen op de actielijnen van het programma. Soms in een trekkende rol, soms volgend. Soms informatie-zoekend, soms informatie-gevend. Soms regisserend of coördinerend, soms als deelnemer. Soms inhoudelijk gedreven, soms vanuit de proceskant. Alleen als er een goede balans is in deze verschillende posities en rollen, kan de samenwerking succesvol zijn.

Een essentiële voorwaarde om die balans te borgen, is commitment aan het nationaal programma Ruimte voor Economie op verschillende niveaus in alle organisaties met respect voor de verantwoordelijkheden van iedere partij. In elk geval op bestuurlijk niveau en op het niveau van uitvoering.

De inzet is om dit commitment op deze niveaus te formaliseren door het instellen van een Bestuurlijk Overleg Ruimte voor Economie en van een adviesgroep onder dezelfde noemer met vertegenwoordiging op hoog (ambtelijk) niveau. De deelnemers aan deze overleggen zijn een afspiegeling van de partijen, die bij de actielijnen van dit programma betrokken zijn.

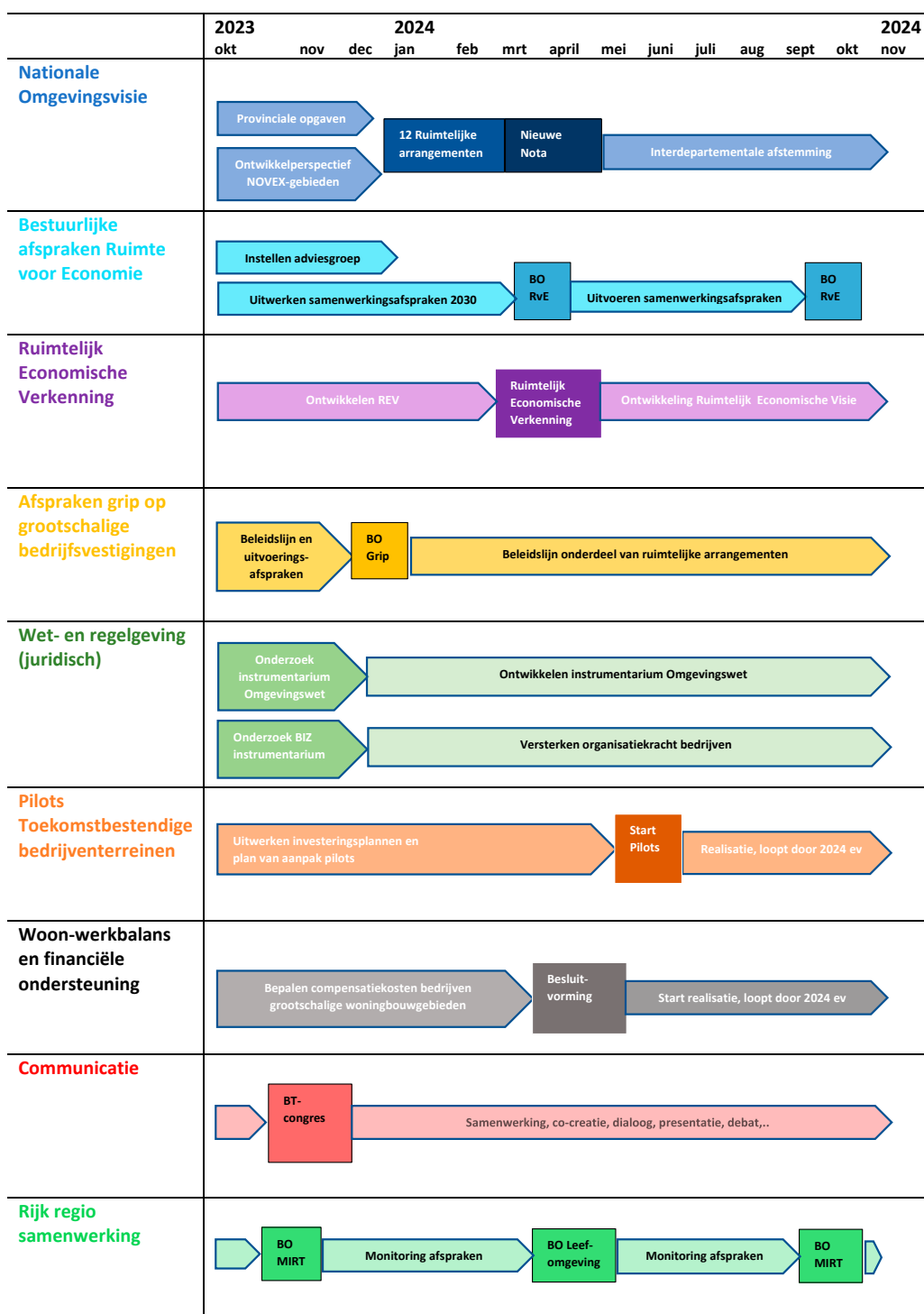
Het Bestuurlijk Overleg Ruimte voor Economie kan in 2024 worden gevormd door het huidige Bestuurlijk Overleg GRIP inhoudelijk te verbreden. De Minister van EZK zal voorzitter zijn van dat overleg, dat halfjaarlijks bijeenkomt. Het Ministerie van EZK trekt bij de bovengenoemde in te stellen adviesgroep op in goede samenwerking met de ministeries van BZK en IenW. Die adviesgroep heeft een voorbereidende rol in de bespreking van de onderwerpen op de agenda van het Bestuurlijk Overleg.

Tot slot wordt in de komende maanden toegewerkt naar samenwerkingsafspraken tussen in elk geval het Rijk, de decentrale overheden en VNO-NCW/MKB-NL. De doelstellingen en actielijnen van dit nationaal programma Ruimte voor Economie worden zoveel mogelijk uitgewerkt in concrete afspraken nu en richting 2030. Bijvoorbeeld over de planologische bescherming van de noodzakelijke ruimte voor bedrijvigheid, het reserveren van voldoende geschikt betaalbaar aanbod voor mkb'ers en de circulaire transitie en bijvoorbeeld de verduurzaming van bedrijventerreinen. De samenwerkingsafspraken zullen fungeren als inhoudelijk kompas voor de adviesgroep en in het verlengde daarvan voor het Bestuurlijk Overleg.

Figuur 2: Programmatische aanpak met regie op ruimte voor economische activiteit

Rijk	Provincies	Gemeenten	Ondernemersverenigingen, kennis- en onderwijsinstellingen maatschappelijke organisaties
Behoud van een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat	Samenwerkingsafspraken ruimtelijke economie	Samenwerkingsafspraken ruimtelijke economie	Samenwerkingsafspraken ruimtelijke economie
Ruimtelijk Economische Verkenning 2050	Inpassen van ruimte voor bedrijven in Omgevingsvisie en Omgevingsverordening	Sturen op / faciliteren van gebiedsontwikkeling en bedrijventerreinen in samenwerking met marktpartijen	Vertegenwoordigen belang van een goed ondernemings- en vestigingsklimaat
Nationale opgaven ruimtelijke economie in Nota Ruimte en Omgevingswet	Vaststellen van ruimtelijke regionaal economisch beleid en bedrijventerreinenbeleid	Uitgifte bedrijfslocaties en vaststellen Omgevingsplan	Ontwikkelen van werkdeals in samenwerking met het Rijk en decentrale overheden
Faciliteren verduurzaming en toekomstbestendige bedrijventerreinen en sturen op een goede woon werkbalans	Aanpak beter benutten en verduurzamen bedrijventerreinen	Economisch programmeren van ruimte voor bedrijven	Afspraken maken over noodzakelijke ruimte voor bedrijvigheid
Samenwerkingsafspraken			

Bijlage 1: Planning programma



Bijlage 2:

Overzicht acties en looptijd

Programmadoel 1: **Fysieke ruimte creëren voor slagkracht industriële bedrijven in realisatie van klimaat- en circulaire doelen**; met als acties:

- Kennismontage circulaire economie (I&W en BZK) – eind 2023
- PBL policy paper circulaire economie en ruimte – september 2023
- TNO onderzoek ruimtevraag industriële clusters – eind 2023
- Conclusies vertalen naar inbreng voor uitvoering en aanscherping van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie, NOVEX, Programma Energiehoofdstructuur – 2023 ev./ doorlopend

Programmadoel 2: **Ontwikkelruimte voor kennisindustrie en kennisclusters**; met als acties:

- Inventarisatie campussen – eind 2023
- Ruimtelijke opgaven voor grotere campussen in beeld – medio 2024
- Ruimtelijk programmeren; verkennen ruimtebehoefte innovatieve ecosystemen in Brainportregio en Zuid-Holland - PM
- Voorstellen beleidsaanpak, projectgroep 3 – 2024 ev.

Programmadoel 3: **Afgewogen keuzes voor ruimtelijke inpassingsopgaven bij grootschalige bedrijfslocaties**; met als acties:

- Beleidslijn vastgelegd in bestuurlijke afspraken met provincies – eind 2023
- Uitvoeringsafspraken provincies, concretisering samenwerking en passend ruimtelijk instrumentarium – eind 2023
- Inbreng reserveringen in ruimtelijke economische verkenning en nieuwe Nota Ruimte - 2024

Programmadoel 4: **Investeren in toekomstbestendige bedrijventerreinen voor een creatief en slagvaardig mkb**; met als acties:

- Onderzoek instrumenten Omgevingswet – eind 2023
- pilots á 2,5 miljoen – 2024 ev.
- Afspraken woon-werkbalans en instrumenten Omgevingswet, gesprekstafel 'woon-werk balans' - 2024

Overall:

- Opgave: herontwikkelen 10 tot 15 duizend ha tot 2030
- Afspraken maken over het waarborgen van ruimte voor economie en het realiseren van de doelstellingen in dit programma in de ruimtelijke arrangementen met provincies en de nieuwe Nota Ruimte
- Samenwerkingsafspraken tussen het Rijk, de decentrale overheden en VNO NCW/MKB-NL.

Bijlage 3: Clusters van bedrijven van nationaal belang



Industrieclusters

Industriecluster (1/2) in geografische afbakening

Bronnen: Ministerie van Economische Zaken en Landbouw, Mededeling L'19-0200/Werkblad 2019, VS-Planning 10-10-2019, UNIS 2021, NWS 2020, Piersil 2022.



Campussen

[BCI lijst 2018] - wordt in 2023 geactualiseerd

- Campus categorie 'volwassen'
- Campus categorie 'groei', 'opstart' of 'idee'

Bronnen: Faculty Group, Universiteiten, Instellingen en andere 2022, BCI, ATIS



Grootschalig planaanbod (2022) en XXL logistiek (2020-21)

Aanbod op kavels > 50 ha (en/of geschikt voor grootbedrijven met meerdere niveaus)

- < 25 ha
- 25 ha – 50 ha
- 50 ha – 100 ha
- 100 ha – 150 ha
- > 150 ha

● XXL logistieke bebouwing (2020-21)

Bronnen: Streeklip, Investeringsruimte voor werf 2022, Voorzorging Delft/steppoo 2020-21.

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC Den Haag
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

Oktober 2023 | Publicatie-nr. 1023-040

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**

Auteur

TER BESLISSING

Datum

28 september 2023

Kenmerk

DGBI / 37365186

nota

Aanbieding Programma Ruimte voor Economie

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

.....

Aanleiding

Aanbieding Programma Ruimte voor Economie aan de Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

U kunt bijgevoegde kamerbrief Nationaal Programma Ruimte voor Economie aan de Tweede Kamer ondertekenen (zie bijlage).

Kernpunten

- Het Programma Ruimte voor Economie is behandeld in de MR van 13 oktober 2023. De eerste contouren voor het programma zijn geschetst in de kamerbrief Ruimte voor Economie van 14 oktober 2022. In dit programma zijn de doelstellingen en actielijnen nader uitgewerkt en wordt invulling gegeven aan de sturing op het programma.
- Met dit programma geeft EZK ook invulling aan een motie en een toezegging, ingediend tijdens het debat over het vestigingsklimaat op 16 februari 2023 voor het onderzoeken van de meerwaarde van een regionaal vestigingsfonds en het geven van ruimte aan startups en scale-ups op campussen. Aan de hand van pilots zal ervaring worden opgedaan met een samenhangende aanpak voor herontwikkeling en verduurzaming van bedrijventerreinen. Op deze wijze zal nut en noodzaak van de inrichting van een regionaal vestigingsfonds worden verkend. Om ruimte te geven aan startups en scale-ups zet EZK in op kennisopbouw om vervolgens te komen met een beleidsvoorstel voor campussen. Het beleidsvoorstel komt naar verwachting medio 2024 beschikbaar.

- Kern van het programma is dat voor een dynamische en veelzijdige economie betere, andere en meer ruimte voor economische activiteiten nodig is. Met dit programma willen we ervoor zorgen dat:
 - we zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte voor economie;
 - we inspelen op de toenemende en veranderende vraag;
 - we rekening houden met de ruimtebehoefte voor economische bedrijvigheid vanwege economische ontwikkeling en bevolkingsgroei richting 2050.
- In het programma wordt ruimtelijk prioriteit gegeven aan 4 doelstellingen:
 1. Inrichten en faciliteren van een circulaire en CO₂-neutrale industrie;
 2. Ontwikkelruimte voor kennisindustrie en kennisclusters;
 3. Inpassing van grootschalige bedrijfsvestigingen;
 4. Goede en betaalbare vestigingsmogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf.
- Het beter benutten van bestaande ruimte voor economische activiteit (verdichting) vormt de basis voor ontwikkelruimte naar de toekomst. Daarnaast gaan de transities naar een duurzaam en circulaire economie meer ruimte vragen en leiden geopolitieke ontwikkelingen tot nieuwe activiteiten. Dit komt bovenop een autonome vraag naar ruimte voor economische activiteit van circa 700 ha per jaar tot 2030. Het is denkbaar dat het economisch ruimtebeslag hiervoor groeit van 2,5% nu naar 3% in 2050. Waar en in welke mate deze ruimtevrage zich manifesteert moeten we op regionaal niveau bekijken.
- Keuzes over ruimte voor economie zullen in samenhang met andere ruimtelijke opgaven gemaakt moeten worden. In gebiedsprocessen zal duidelijk worden welke opgaven spelen, hoe die gerealiseerd kunnen worden en welke dilemma's dat oplevert. In de nieuwe Nota Ruimte, voorzien in 2024, zullen keuzes ten aanzien van de leefomgeving in samenhang worden gepresenteerd.
- De doelstellingen en actielijnen in het programma Ruimte voor Economie worden in samenwerking met provincies, gemeenten en andere departementen en (publieke en private) stakeholders uitgewerkt in concrete afspraken. Commitment op alle niveaus wordt geformaliseerd in een Bestuurlijk Overleg Ruimte voor Economie in 2024, waar GRIP op grootschalige bedrijfsvestigingen onderdeel van is.

Toelichting

Hoofdpijnen programma

- Om vanuit het Rijk meer regie te voeren op ruimte is een nieuwe Nota Ruimte voorzien voor 2024. Hiervoor zijn de provincies gevraagd om met ruimtelijke voorstellen te komen die inzicht geven op wat ruimtelijk mogelijk en realiseerbaar is. Het voorstel is de opmaat naar twaalf ruimtelijke arrangementen waarin Rijk en provincie wederkerige afspraken maken over de uitvoering van de opgaven. Het programma Ruimte voor Economie is één van de nationale programma's onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) waarin de ruimtelijke component in relatie staat tot de belangen die op nationaal spelen en geborgd moeten worden.
- Er is gekozen voor een programmatische aanpak om de opgave voor ruimtelijke economie te kunnen verbinden met andere nationale ruimtelijke programma's, zoals het programma 'Mooi Nederland', waarin de ruimtelijke

kwaliteit centraal staat en nieuwe concepten worden ontwikkeld voor een mooi, groen, gezond en leefbaar Nederland.

- Het programma richt zich op de ruimte die bestemd is voor economische activiteit voornamelijk op bedrijventerreinen. De focus ligt op bedrijventerreinen, de havengebieden en de campussen, omdat hier de grootste knelpunten liggen en de grootste opgaven voor de transities naar een klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve economie.
- Voor realisatie van de doelstellingen zijn in het programma vier centrale actielijnen uitgewerkt, namelijk:
 1. Het opbouwen en in stand houden van een uniforme kennisbasis met als doel vraag en aanbod optimaal bij elkaar te brengen;
 2. Zorgen voor voldoende fysieke ruimte voor clusters van nationaal belang;
 3. Realiseren van toekomstbestendige bedrijventerreinen;
 4. Sturen op een gezonde woon-werk balans in stedelijke gebieden.

Proces besluitvorming

- In het traject van totstandkoming van het programma hebben wij de inhoud en opzet met verschillende stakeholders besproken, waaronder de provincies, gemeenten, VNO NCW/MKB Nederland, brancheorganisaties, diverse inhoudelijk experts en deskundigen en verschillende fysieke departementen.
- U heeft gevraagd om in de brief en het programma aan te geven dat het Rijk relatief weinig (juridisch of financieel) instrumentarium heeft op het gebied van ruimtelijke economie en EZK daarom meer regie gaat voeren op het proces om te zorgen voor betere en meer fysieke ruimte voor economie, met respect voor de verantwoordelijkheden van andere bestuursorganen. Hoe we interbestuurlijk gaan zorgen dat het economische belang en economische ontwikkeling goed wordt meegenomen in de ruimtelijke arrangementen en de Nota Ruimte is toegelicht in de brief. Ook de relatie met lopende trajecten, zoals GRIP op grootschalige bedrijfsvestigingen en Mooi Nederland is verduidelijkt en de paragraaf over kennis op orde aangescherpt.
- Interdepartementaal is het concept programma tweemaal besproken (directeurenoverleg en DG-overleg Fysieke Leefomgeving). Feedback was gericht op het streven om het ruimtebeslag voor economie te laten groeien van 2,5% naar 3% in 2050. Tegelijkertijd is er begrip dat er meer ruimte voor economie nodig is. Naar aanleiding van de discussies is de bewoording aangepast: 'het is denkbaar dat ontwikkelingen – bevolkingsgroei, autonome groei, transities – een groei naar 3% vergen'. Departementen kunnen zich vinden in deze formulering.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

In deze nota worden – in het kader van openbaarmaking – de met geel gemarkeerde passages (tot personen herleidbare gegevens) op ambtelijk niveau onleesbaar gemaakt.