

Ruimtelijk Economische Visie

Ruimte voor een dynamische economie in
tijden van verandering

Inhoud

Samenvatting.....	2
1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doel en afbakening.....	3
1.3. Ruimte voor economische dynamiek in tijden van verandering.....	4
2. Ontwikkelingen in de economie	5
2.1. Productiviteitsgroei.....	6
2.2. Digitalisering	6
2.3. Verduurzaming	7
2.4. Weerbaarheid in een open economie	7
2.5. De economie is altijd in beweging	8
3. Ruimtelijke opgaven	9
3.1. Opgaven voor de ruimte voor economie	9
3.2. Ruimtelijke implicaties van ontwikkelingen in de economie	11
3.3. Elke regio heeft een ander potentieel.....	13
4. Leidende principes voor ruimtelijk economisch beleid	15
4.1. Een samenhangend economisch systeem op nationaal en internationaal niveau	16
4.2. Voldoende en diverse ruimte voor economische activiteiten in heel Nederland	17
4.3. Regionale kenmerken centraal in economische ontwikkeling	18
5. Werkmilieus voor ruimtelijk economisch beleid	20
5.1. Werkmilieus en regionale ecosystemen	20
5.2. Industrieelmilieus	22
5.3. Productiemilieus	24
5.4. Innovatiemilieus	26
5.5. Stedelijk milieu	28
6. Interbestuurlijke samenwerking en vervolg in uitvoeringsagenda.....	30
6.1. Ruimtelijk economische beleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid	30
6.2. Regionale economische ontwikkeling	30
6.3. Samenwerking en vervolg uitvoeringsagenda	30

Samenvatting

Voor een dynamische en weerbare economie is ruimte nodig. Het doel van de Ruimtelijk Economische Visie (hierna: visie) is om richting te geven aan het bieden van ruimte voor economische dynamiek in tijden van verandering. Dit betekent dat we voor nu en in de toekomst voldoende en kwalitatief goede ruimte voor bedrijvigheid op de juiste plek moeten bieden. Door het ruimtelijk faciliteren van een gezonde ontwikkeling van de economie versterken we het verdienvermogen, creëren we een aantrekkelijk vestigingsklimaat, beschermen we nationale belangen en borgen we een weerbare economie door een diversiteit aan economische functies. Hiermee bieden we niet alleen ruimte voor bedrijven, van klein tot groot, maar dragen we ook bij aan het leefklimaat in Nederland, de maatschappelijke vitaliteit in steden en brede welvaart.

In een context van arbeidsmarktkrapte en vergrijzing is productiviteitsgroei hét middel om onze brede welvaart op peil te houden. Dit vereist dat we slimmer omgaan met schaarse middelen – waaronder ruimte – en innovatieve en productieve bedrijven faciliteren. Digitale toepassingen zijn niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven en onze economie, en Nederland speelt een strategische rol als internationaal internetknooppunt. Een goede digitale infrastructuur is daarvoor essentieel en kan ons nieuwe economische kansen bieden. Een duurzame en circulaire economie zorgt ervoor dat bedrijven toekomstbestendig zijn en dat we ook in de toekomst nog een fijn leefklimaat hebben, maar vereist tegelijk grote aanpassingen in onze energie-infrastructuur en productieprocessen. Geopolitieke spanningen kunnen leiden tot meer economische onzekerheid. Om te zorgen dat Nederland weerbaar is, is een veerkrachtige en diverse economie belangrijk. Om dynamiek in de economie te blijven faciliteren in tijden van verandering, is het daarom belangrijk dat we voldoende kwalitatief hoogwaardige ruimte bieden aan diverse, productieve bedrijven en sectoren, die meegaan in digitalisering en verduurzaming, bijdragen aan de weerbaarheid van Nederland en gebruik maken van de kansen die deze ontwikkelingen bieden.

In Nederland zien we een aantal ontwikkelingen in de ruimte voor bedrijven. Er blijft een groeiende vraag naar ruimte voor economie, terwijl we zien dat de bestaande ruimte voor bedrijven steeds knapper wordt. Rekening houdend met de demografische en autonome ontwikkeling van de economie en de transities, zal het de komende jaren nodig zijn om de bestaande ruimte voor economie beter en intensiever te benutten en in te zetten op strategisch ontwikkelen van nieuwe ruimte voor economie. Bovendien is het noodzakelijk om tijdig planaanbod te ontwikkelen, zodat we voorkomen dat vanaf 2030 de ruimte voor economie en bedrijventerreinen 'op' is. De manier waarop wij ruimte voor de economie van nu en morgen kunnen bieden staat centraal in deze visie.

Om de vormgeving van ruimtelijk economisch beleid te optimaliseren en invulling te geven aan ruimte voor economie in tijden van verandering zetten we in op de volgende drie leidende principes: 1) Een samenhangend systeem op nationaal en internationaal niveau, 2) Voldoende en diverse ruimte voor economische activiteiten in heel Nederland en 3) Regionale kenmerken centraal in economische ontwikkeling. Vanuit principe 1 wordt ingezet op het beschermen van gebieden van nationaal belang in het kader van de Omgevingswet, met oog voor het behoud van een samenhangend systeem. Binnen principe 2 staat behoud, beter benutten, flexibiliteit inbouwen en strategisch uitbreiden van ruimte voor de economie centraal waarbij rekening wordt gehouden met de mate van productiviteit en de levenscyclus van bedrijven. Tot slot stellen we in principe 3 de kracht van de regio centraal. Dit houdt in dat regionaal economisch potentieel voorop staat. Want elke regio heeft een uniek ruimtelijk en economisch potentieel om bij te dragen aan zowel het regionaal als nationaal verdienvermogen en aan realisatie van de grote maatschappelijke opgaven en transities. Dat potentieel willen we benutten.

Met deze leidende principes als basis wordt voor vier werkmilieus een ruimtelijke strategie uitgewerkt. Deze werkmilieus zijn het industriemilieu, productiemilieu, innovatiemilieu en stedelijk milieu. Ieder werkmilieu heeft verschillende verschijningsvormen en randvoorwaarden waarmee ze vragen om een eigen ruimtelijke strategie.

Bij de ontwikkeling van het nationale beleid en regionale ruimtelijke strategieën zal in het vervolg deze visie richtinggevend zijn en daarmee een belangrijke basis en bouwsteen vormen voor de economische aspecten van de nieuwe Nota Ruimte. Om dit in de praktijk toe te passen is de vervolgstap op deze visie het opstellen van een Uitvoeringsagenda. Hierin geven we verder vorm aan hoe we als Rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven samen gaan werken aan de in deze visie gestelde doelen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In Nederland staat de beschikbare ruimte steeds meer onder druk. Terwijl het land langzaam voller raakt, groeit tegelijkertijd de behoefte aan ruimte voor allerlei belangrijke doelen. We willen genoeg woningen bouwen om iedereen een thuis te bieden, investeren in goede infrastructuur om Nederland bereikbaar te houden, én zorgen voor het behoud van onze natuur. Al deze ruimtevragers concurreren om hun plek op dezelfde vierkante kilometers. De verdeling van ruimte is sterk padafhankelijk en er zijn verschillende markt- en overheidsfalen op van toepassing. Dit draagt eraan bij dat de benodigde functiewijzigingen voor het behalen van een economisch optimale verdeling en maatschappelijke doelen traag verlopen. Als grond eenmaal voor een bepaalde functie in gebruik is, dan gaat het wijzigen van een functie gepaard met hoge transitiekosten in de vorm van tijd en geld. Dat vraagt om keuzes en vooral om een helder en samenhangend perspectief: hoe verhouden deze belangen zich tot elkaar, en waar geven we prioriteit aan? Ook de economie verdient in deze afweging een volwaardige plaats. Zonder ruimte voor bedrijvigheid en groei loopt Nederland het risico achterop te raken. De uitdaging is dan ook om balans te vinden tussen wonen, werken, bewegen en beschermen, zodat we de ruimte van morgen doordacht vormgeven.

Daarom is in het regeerprogramma voorliggende Ruimtelijk Economische Visie aangekondigd.¹ In aanloop naar de visie is in 2024 de Ruimtelijke Economische Verkenning gepubliceerd. Deze feitelijke analyse schetst een beeld van de relevante ruimtelijke en regionaal economische opgaven die effect hebben op ruimte voor economie.² We zien dat de economie constant in beweging is en dat de ruimte vraag daarbij ook verandert. Dit vraagt erom dat een florerende toekomstbestendige economie en ruimtelijk orderingsbeleid zich passend tot elkaar verhouden, ook in relatie tot de andere ruimtevragers. In de nog nader te publiceren Nota Ruimte zal de integrale afweging tussen deze ruimtevragers gemaakt worden.

1.2. Doel en afbakening

Het doel van deze visie is om richting te geven aan hoe we ruimte bieden voor economische dynamiek in tijden van verandering. Dit betekent voor nu en in de toekomst voldoende en kwalitatief goede ruimte voor bedrijvigheid op de juiste plek. Om zo het verdienvermogen te versterken, een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren, nationale belangen te beschermen en een weerbare economie te borgen door een diversiteit aan economische functies. Hiermee bieden we niet alleen ruimte voor bedrijven, van klein tot groot, maar dragen we ook bij aan het leefklimaat in Nederland, de maatschappelijke vitaliteit in steden en brede welvaart.

Deze visie gaat over het snijvlak tussen ruimte en economie, en is daarmee afgebakend op onderwerpen die aan economisch én ruimtelijk beleid raken. De visie focust daarbij op economische activiteiten die plaatsvinden op formele werklocaties in verstedelijkt gebied. Dit is afgebakend in vier typen "werkmilieus": het industrieel milieu, het productiemilieu, het stedelijk milieu en het innovatiemilieu. De visie focust op deze vier typen ruimte voor bedrijven omdat we hier de grootste opgaven en kansen zien. Daarnaast – buiten de scope van deze visie – vinden er uiteraard ook vele economische activiteiten plaats in binnensteden, op informele werklocaties, in dorpen en in het landelijk gebied. Er liggen belangrijke maatschappelijke en economische kansen voor bijvoorbeeld landbouw, gastvrijheidseconomie en retail.³ Sectoren die ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van ons land en aan het welzijn.

Deze visie zal binnen de bestaande budgettaire kaders van de beleidsverantwoordelijke departementen worden uitgevoerd.

Leeswijzer

Deze visie is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Dit eerste hoofdstuk beschrijft de aanleiding van deze visie. Hoofdstuk 2 gaat in op belangrijke economische ontwikkelingen die we zien die ruimtelijke consequenties hebben. Hoofdstuk 3 beschrijft de ruimtelijke opgaven en consequenties van belangrijke economische ontwikkelingen. Ook heeft dit hoofdstuk aandacht voor de verschillende regio's in Nederland. Hoofdstuk 4 introduceert leidende principes voor ruimtelijk economisch beleid. Met deze leidende principes als basis werkt hoofdstuk 5 voor de vier werkmilieus een ruimtelijke strategie uit. Hoofdstuk 6 beschrijft het vervolg naar een uitvoeringsagenda op basis van deze visie.

¹ Hoofdstuk 10a. Economie en ondernemingsklimaat | Regering | Rijksoverheid.nl

² Kamerstuk 34682, nr. 196

³ Retailagenda 2018 - Ons Retailland

1.3. Ruimte voor economische dynamiek in tijden van verandering

De economie verandert voortdurend en is moeilijk te voorspellen. Waar we ooit ons geld vooral met de landbouw verdienden, heeft de industrie de afgelopen eeuw een steeds prominenter aandeel in ons verdienvermogen gekregen. De welvarendheid van ons land is bovendien te danken aan de open economie en gunstige ligging: de haven- en industriegebieden zijn daarin belangrijke drijvers voor de Nederlandse economie. Vanaf de jaren tachtig is onze economie kennisintensiever geworden. Onze bevolking wordt ook vaker theoretisch opgeleid, met kennisintensieve stedelijke gebieden als gevolg waar de diensteneconomie een steeds belangrijkere rol speelt. En waar destijds gedacht werd dat de industrie en maakbedrijven Nederland zouden verlaten naar landen met lagere lonen, is de industrie een belangrijke sector in Nederland gebleven. Dit komt mede door veranderingen in de samenstelling van de industriector en het feit dat ook de industrie kennisintensiever is geworden. Het verplaatsen van bedrijven of bepaalde activiteiten van een sector naar andere landen, wil dus niet zeggen dat de sector uit Nederland verdwijnt of minder belangrijk wordt. Wel betekent het dat er voldoende dynamiek en flexibiliteit moet zijn, ook binnen de ruimtelijke ordening, zodat het bedrijfsleven zich kan aanpassen.

De Nederlandse economie is bovenal ontzettend divers. Van de succesvolle fintech-sector rondom Amsterdam, tot het innovatieve tuinbouwcluster in het Westland. Van de industriegebieden verspreid over ons land, tot het wereldwijd gerenommeerde semicon-cluster met het zwaartepunt bij Eindhoven. We verdienen ons geld als handelsland onder andere met de zeehaven in Rotterdam en ons uitgebreide logistieke netwerk richting de rest van Europa. De mainports functioneren als nationale scharnierpunten. Als digitaal knooppunt van Europa trekken we bedrijvigheid aan die veel gebruik maakt van ICT, in Amsterdam en in toenemende mate in het noorden van Nederland. Daarnaast kent Nederland enkele uiterst succesvolle bedrijven in sectoren als biotechnologie.

Ook de ruimte voor de economie verandert over de tijd en kent vele verschijningsvormen: van haven- en industriegebied tot laboratoria en kantoorgebouwen. De fysieke ruimte die de economie inneemt op de totale ruimte in Nederland is beperkt: het grootste gedeelte van ons verdienvermogen wordt verdiend op slechts 2,5% van het landoppervlak in Nederland.⁴ De komende jaren voorzien we een groeiende en veranderende vraag naar ruimte voor de economie. Deze groei is nodig om onze sociale en economische stabiliteit te garanderen en voor het in stand houden van basisvoorzieningen. Zeker omdat we te maken hebben met de demografische ontwikkelingen van vergrijzing en ontgroening. Daarnaast werken we aan het verhogen van onze productiviteit en hebben we te maken met transities die ruimtelijke consequenties hebben, zoals verduurzaming, circulariteit en digitalisering. Ook de wereld om ons heen staat niet stil: het geopolitieke speelveld verandert. Het is waarschijnlijk dat geopolitieke spanningen de komende jaren leiden tot meer onzekerheid en veranderingen in de economie.

Om te zorgen dat iedereen in Nederland kan blijven profiteren van de opgebouwde brede welvaart, moet de economie - net als in het verleden - dynamisch en wendbaar zijn om zich te blijven ontwikkelen. Voldoende ruimte op de juiste plek is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Bepalend hiervoor zijn kenmerken van regio's en de aanwezige ruimtelijke randvoorwaarden voor de economie. Ruimte voor de economie is echter de afgelopen jaren steeds verder onder druk komen te staan. Wanneer de huidige vraag naar bedrijventerreinen zich de komende jaren doorzet en decentrale overheden niet meer bedrijventerreinen gaan ontwikkelen, raakt de ruimte op bedrijventerreinen in de meeste provincies al in 2030 "uitverkocht" met nadelige consequenties voor de ontwikkeling van de economie als gevolg.

Het vereiste van dynamiek in de economie lijkt soms haaks te staan op de huidige verdeling van ruimte in Nederland en het domein van ruimtelijke ordening. Binnen dit domein zijn veranderingen veelal lange, kostbare processen en is er sprake van een mate van onomkeerbaarheid van ruimtelijke beslissingen. Alle ruimte in Nederland heeft al een bestemming. Waar een stad is gebouwd zal bijvoorbeeld niet snel een natuurgebied komen, en industrieel havengebied wat wordt omgevormd tot een woonwijk zal niet snel meer terug veranderen in industriegebied. Het beschermen, beter benutten of uitbreiden van havens, bedrijventerreinen of campussen vraagt dus om een zorgvuldige en steeds complexere afweging van gemeenten, provincies en het Rijk.

Passend ruimtelijk beleid biedt daarentegen ook volop kansen om de economie verder te versterken door de juiste randvoorwaarden te realiseren, aantrekkelijke gebieden voor bedrijven aan te leggen en slim met de beschikbare ruimte om te gaan. Deze visie benadrukt hoe belangrijk het is om binnen de ruimtelijke ordening aandacht te hebben voor economische dynamiek.

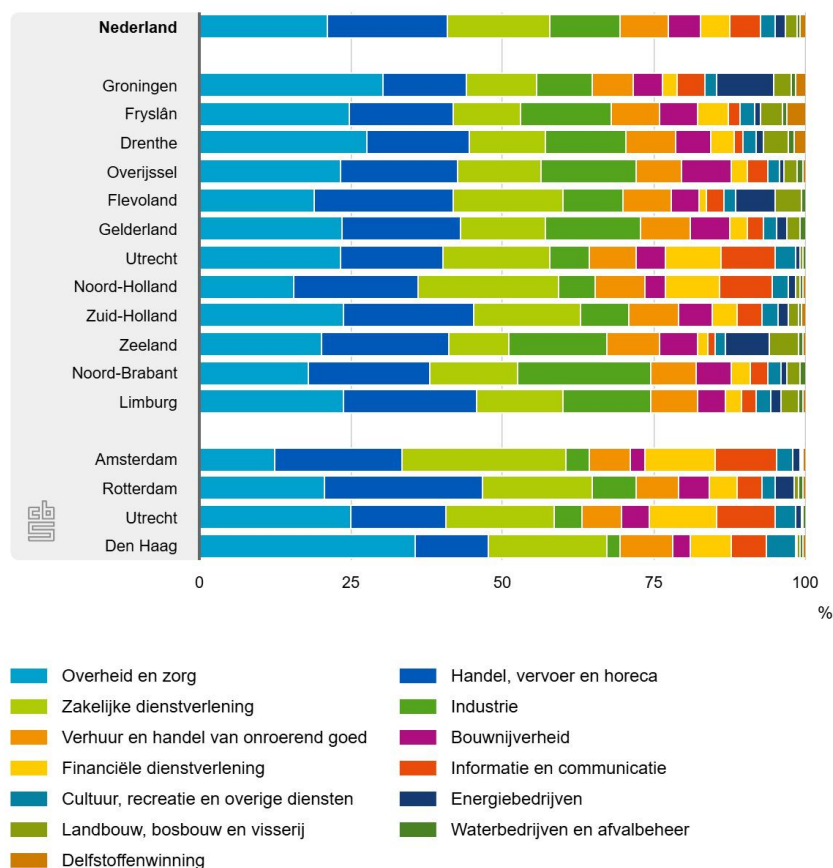
⁴ Stec groep notitie actualisatie cijfers ruimte voor economie, analyse bedrijventerreinen en industrieclusters 2025

2. Ontwikkelingen in de economie

De economie is dynamisch en divers, vormt zich naar voorkeuren van mensen, verandert door technologische ontwikkelingen, en wordt beïnvloed door keuzes van ondernemers en overheden. Een open economie als Nederland wordt daarnaast ook beïnvloed door wat zich op het wereldtoneel afspeelt en waar we zelf beperkt invloed op hebben. Daarom is het niet mogelijk om de toekomstige economie uit te tekenen. Wel zijn er een aantal ontwikkelingen die zeker een weerslag zullen hebben op onze economie en ruimtelijke gevolgen met zich meebrengen. Bedrijven en de samenleving zullen zich er de komende jaren toe moeten verhouden, zich waar nodig op moeten aanpassen, en mogelijk kunnen ze ook de kansen die deze ontwikkelingen bieden verzilveren. Hieronder lichten we de ontwikkelingen en transities toe waarvan we weten dat ze een belangrijke invloed zullen hebben op de toekomstige economie. Dit zijn productiviteitsgroei, digitalisering, verduurzaming en weerbaarheid.

Het is van belang om op deze ontwikkelingen in te zetten en bedrijven die dit mogelijk maken te faciliteren. Verschillende bedrijven en sectoren staan daarin niet los van elkaar: ze functioneren in een keten en zijn onderdeel van een groter systeem. Binnen dit systeem hebben alle regio's verschillende economische samenstellingen met eigen sterktes die onderdeel zijn van de totale economie van Nederland (zie Figuur 2.2⁵). Hoe de beschreven ontwikkelingen in dit hoofdstuk uitpakken, zal dan ook variëren per regio. Dit bepleit een aanpak met oog en oor voor die verschillen en een passende ruimtelijke doorvertaling.

2.2 Aandeel van de bedrijfstakken in toegevoegde waarde



⁵ [De regionale economie 2024 | CBS](#)

2.1. Productiviteitsgroei

Om onze brede welvaart op peil te houden moet de productiviteit van Europese economieën omhoog. Ook in Nederland. Zeker nu het aantal werkenden door de vergrijzing voor langere tijd niet zal groeien. Door productiever te gaan werken kunnen we onze welvaart behouden en tegelijkertijd borgen dat onze kinderen goed onderwijs kunnen genieten, er gepaste zorg is voor iedereen, en de benodigde investeringen in infrastructuur, veiligheid en verduurzaming gefinancierd kunnen worden.

Twee toonaangevende rapporten van afgelopen jaar - die van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050⁶ en recenter van Mario Draghi⁷ - benadrukken het belang van productiviteitsgroei. Hiervoor hebben we onder andere de innovatiekracht van onze bedrijven hard nodig. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bekende internationaal succesvolle spelers zoals ASML en Boskalis, maar ook aan snelle groeiers zoals Adyen, Picnic, Mollie of bedrijven die nu ontkiemen en tot bloei kunnen komen zoals de deelnemers aan de Consumer Electronics Show 2025 waaronder 1NA, Flowbeams of WearM.AI. Om de productiviteit te vergroten werkt het kabinet aan een terugkerende productiviteitsagenda die bijdraagt aan een sociale, innovatieve en hoogwaardige economie. In de productiviteitsagenda wordt de basis gelegd om die toekomstige economie te bereiken met verschillende maatregelen op het gebied van digitalisering, innovatie, onderwijs, concurrentie en interne markt, arbeidsmarkt en bedrijfsfinanciering. Voor het bevorderen van productiviteitsgroei is er niet één oplossing maar moeten er verschillende maatregelen op verschillende domeinen hand in hand werken aan de economie van de toekomst.

Productiviteitsgroei vraagt van ons dat we slimmer omgaan met schaarse middelen. Fysieke ruimte is schaars en de keuzes die in ruimtegebruik worden gemaakt hebben ook gevolgen voor de mate waarin productiviteitsgroei gestuwd kan worden. De ruimte voor bedrijventerreinen en industrieclusters en de manier hoe deze ruimte is ingevuld staat onder druk. Terwijl dit de plekken zijn die slechts 2,5% van onze ruimte beslaat⁸ maar waar wel het grootste gedeelte van ons bbp wordt verdiend. Hiermee kunnen onze collectieve voorzieningen zoals zorg, onderwijs en veiligheid worden betaald. Het is dus van belang om goed met deze ruimte om te gaan, bijvoorbeeld door te sturen op productiviteit per vierkante meter in plaats van op banen per vierkante meter, zeker in deze krappe arbeidsmarkt. Daarnaast vraagt dit ook dat we goed kijken naar de balans van verdienvermogen per vierkante meter en ruimtegebruik tussen sectoren, bijvoorbeeld tussen de landbouw en de industrie. Voor productiviteitsgroei is het van belang om de juiste randvoorwaarden binnen ruimtelijke ordening te faciliteren zodat in principe elk bedrijf de productiviteitsgroei kan doormaken die past bij de kenmerken van het bedrijf. Niet elk bedrijf hoeft hoogproductief te zijn maar het is wel belangrijk dat bedrijven kansen kunnen pakken om productiever te worden.

2.2. Digitalisering

De afgelopen decennia hebben we de economie steeds verder zien digitaliseren, en ook de komende jaren zal deze ontwikkeling doorzetten. Digitalisering is onlosmakelijk verbonden met ons dagelijks leven. We gebruiken digitale toepassingen in onze opleiding, ons werk en in ons privéleven. We bankieren digitaal en bestellen onze boodschappen en andere producten steeds vaker online. Ook biedt digitalisering kansen voor bedrijven en overheden om hun bedrijfsvoering efficiënter vorm te geven en een hogere kwaliteit aan producten en diensten te leveren. Daarnaast zien we dat digitalisering bijdraagt aan het bedenken van innovatieve oplossingen, nieuwe producten en diensten. Het hebben van een sterke positie op digitale sleuteltechnologieën is van belang voor het behoud van onze digitale open strategische autonomie.

De sterke groei van het dataverkeer zal - mede gedreven door verdere digitalisering en adoptie van nieuwe digitale technologieën zoals kunstmatige intelligentie (AI)- aanhouden en vragen om een hoogwaardige en weerbare digitale infrastructuur. Om daarbij niet te afhankelijk te zijn van aanbieders uit andere landen, is het van groot belang dat er een hoogwaardige digitale infrastructuur op eigen bodem aanwezig is en blijft. Hiermee blijven we ook in internationaal perspectief een aantrekkelijke vestigingsplaats voor innovatieve bedrijven.

Deze ontwikkeling stelt eisen aan onze digitale infrastructuur. Een netwerk van datacenters, internetknooppunten en zeekabels vormt de fysieke basis van de digitale economie en zorgt ervoor dat wij dag en nacht in heel Nederland internet hebben. Het ruimtebeslag ervan is maar beperkt,

⁶ Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 | Rapport | Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (staatscommissie2050.nl)

⁷ [The Draghi report on EU competitiveness](#)

⁸ [Ruimtelijke Economische Verkenning 2024](#)

zowel in absolute als relatieve termen. In totaal bestrijkt de digitale infrastructuur 1.170 hectare, waarmee het ruimtebeslag een aandeel van 0,02% heeft in de totale oppervlakte van Nederland. Minder dan een kwart hiervan vormt het ruimtebeslag van datacentra. We zien dat deze feiten en het belang van digitale infrastructuur bij het brede publiek minder scherp op het netvlies staan. Nederland vervult een strategische rol als internationaal internetknooppunt, met onder meer de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX) als belangrijk zwaartepunt. Deze positie heeft aantrekkingskracht op innovatieve bedrijven en versterkt ons vestigingsklimaat. In het kader van digitale open strategische autonomie⁹ is het daarnaast belangrijk om te borgen dat cruciale data in Nederland opgeslagen kan worden. In de Strategie Digitale Economie¹⁰ en, uitvoeriger, in de Staat van de Digitale Infrastructuur¹¹ is ingegaan op het belang van de digitale infrastructuur, ook voor de economie, en is tevens de ecologische footprint daarvan in kaart gebracht.

2.3. Verduurzaming

Nederland streeft naar een duurzaam energiesysteem met hernieuwbare energie en circulair grondstoffengebruik in 2050. Voor een duurzaam energiesysteem maken we steeds meer gebruik van duurzame energiebronnen zoals zon, wind en aardwarmte. In de toekomst wil Nederland bovendien meer gebruik maken van de mogelijkheden van kernenergie. Ook gaan we vaker energie opslaan via batterijen en waterstof. De transitie naar een duurzaam energiesysteem vereist maatwerk om aan te sluiten op de energievraag van de industrie en vanwege de energiebehoefte van economische activiteiten verspreid over Nederland. Deze transitie biedt economische kansen voor nieuwe bedrijven en productieprocessen.

Voor bedrijven vereist dit aanpassing aan een duurzaam energiesysteem met nieuwe energie-infrastructuur, warmtenetten en netverzwaring. Specifiek voor de bedrijven in industriële sectoren is die opgave uitdagender; de industrie moet verduurzamen door energiebesparing, CO₂-reductie en circulair grondstoffengebruik. Het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie richt zich op verduurzaming van vijf grote energie-intensieve industrieclusters: Noord-Nederland, Noordzeekanaalgebied, Rotterdam-Moerdijk, Zeeland/West-Brabant en Chemelot. De regio's daarom heen zijn economisch sterk afhankelijk van de industrie. De bedrijven in deze clusters leveren basisgrondstoffen voor onder andere de zorg, defensie en de energietransitie. Naast de vijf clusters is er een aanpak voor 'cluster zes': energie-intensieve bedrijven verspreid over Nederland buiten deze geografische gelegen clusters, zoals chemie-, levensmiddelen-, papier- en glasindustrie. Hun verduurzaming hangt af van voldoende betaalbare groene energie en infrastructuur waarmee ze (internationaal) kunnen concurreren. Door netcongestie is het voor veel bedrijven (niet alleen cluster 6 bedrijven) nu een uitdaging om te verduurzamen.

Naast een duurzaam energiesysteem wil Nederland in 2050 volledig circulair zijn. Dit betekent een economie met zo min mogelijk afval en zonder verspilling van grondstoffen, maar juist ook het verantwoord winnen van eigen grondstoffen. Een circulaire economie is belangrijk voor het halen van de klimaatdoelen, maar kan ook bijdragen aan nieuwe verdienmodellen en minder afhankelijkheden van andere landen voor grondstoffen. Het Nationaal Programma Circulaire Economie¹² zet in op het verminderen van grondstoffengebruik, substitutie van grondstoffen (door bijvoorbeeld grondstoffen met een lagere milieudruk), levensduurverlenging van producten, en hoogwaardige verwerking van materialen zodat er meer grondstoffen hergebruikt kunnen worden. Zo kan aanpassing van afvalstromen nodig zijn voor verdere herverwerking van grondstoffen en vereist het mogelijk van bedrijven dat zij hun productieprocessen aanpassen en bijvoorbeeld werken aan design van producten die makkelijker te repareren en hergebruiken zijn. Circulair houdt veelal in dat er meer stappen in het (productie)proces en meer schakels in de keten nodig zijn. Dit vereist grote aanpassingen van alle bedrijven, met ook een aanzienlijke impact op het ruimtegebruik.

2.4. Weerbaarheid in een open economie

Binnen Europa neemt Nederland een bijzondere positie in. Onze ligging in het Noordwest-Europese stedensysteem - aan de Noordzee en aan de monding van grote rivieren - zorgt ervoor dat Nederland met zeehavens, luchthavens en uitstekende achterlandverbindingen een vanzelfsprekende poort van Europa is. De Nederlandse economie behoort daardoor tot de meest open economieën van de wereld. Ongeveer een derde van het bbp van Nederland wordt met export verdiend.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 259, nr. 21

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 941

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 26 643, nr. 1119

¹² [Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#)

Om de economische kansen van onze open economie te blijven benutten zijn de juiste randvoorwaarden nodig, zoals het behoud van internationale netwerken en bijbehorende infrastructuur. Via de zeehavens zijn we internationaal goed verbonden, onze digitale infrastructuur maakt Nederland tot een knooppunt en we zijn een internationale hotspot in de kennisintensieve economie.¹³ Tegelijkertijd zien we ontwikkelingen in de economie ook tot veranderingen in deze handelsnetwerken leiden. Zo zorgt verduurzaming voor verandering in de stromen van fossiele grondstoffen die nu worden overgeslagen en verwerkt in onze zeehavens. Dat vraagt in de toekomst om afbouw van bestaande activiteiten die fossiel van aard zijn en ruimte voor nieuwe spelers die bijdragen aan de transitie.

Tegelijkertijd zien we dat het geopolitieke speelveld verandert. Dit heeft gevolgen voor een open economie zoals Nederland, maar de exacte gevolgen zijn moeilijk te voorspellen. We zien dat de aan defensie gerelateerde economie groeit en dat we mogelijk meer producten binnen Europa gaan produceren die we nu nog importeren. Dit betekent niet automatisch dat we in Nederland totaal andere economische activiteiten gaan uitvoeren of dat we alles binnen onze landsgrenzen gaan produceren. Het betekent wel dat we in Europees verband inzetten om minder afhankelijk te worden van derde landen (niet EU-landen) voor bijvoorbeeld essentiële grondstoffen, technologieën en goederen. Daarnaast vereist dit ook dat we, om onze weerbaarheid te vergroten, soms snelle ontwikkelingen moeten faciliteren, zoals dat gebeurde bij de aanleg van de drijvende LNG-terminal in de Groningse Eemshaven. Deze terminal werd binnen korte tijd gerealiseerd om de Nederlandse en Europese leveringszekerheid van gas te verbeteren.

Het betekent ook dat de Nederlandse industrie betrokken moet zijn bij de productie van (onderdelen van) militaire systemen om met onze internationale partners de benodigde opschaling voor elkaar te krijgen en tegelijkertijd als Nederland een positie te creëren op de internationale markt, zowel voor onze weerbaarheid als voor ons verdienvermogen. Deze industrie zal daarvoor de ontwikkeling en productie moeten opschalen. Het ligt voor de toekomstige economie voor de hand om als Nederland te focussen op gebieden waar we goed in zijn binnen de defensie-industrie, zoals radartechnologie, quantumtechnologie, halfgeleidertechnologie en optische systemen. De sectoren en technologieën die voor Nederland belangrijk zijn om zowel het verdienvermogen als de weerbaarheid te versterken zijn gedefinieerd in de Nationale Technologie Strategie¹⁴ (NTS), groeimarkten en de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029.¹⁵

2.5. De economie is altijd in beweging

De hierboven beschreven ontwikkelingen vragen van ons allen – het Rijk, decentrale overheden, bedrijven en burgers – dat we hierop inspelen en de kansen verzilveren. In een context van arbeidsmarktkrapte en vergrijzing wordt productiviteitsgroei steeds belangrijker om onze brede welvaart op peil te houden. Dit vereist dat we slimmer omgaan met schaarse middelen – waaronder ruimte – en gericht inzetten op innovatieve en productieve bedrijven. Digitale toepassingen zijn niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven en verankerd in onze economie. Een goede digitale infrastructuur is daarvoor essentieel en kan ons nieuwe economische kansen bieden. Verduurzaming borgt dat we ook in de toekomst nog een fijn leefklimaat hebben en dat bedrijven toekomstbestendig zijn. Tegelijkertijd vereist dit grote aanpassingen in onze energie-infrastructuur en productieprocessen, en dat we anders omgaan met grondstoffen.

Ook kunnen geopolitieke spanningen leiden tot meer economische onzekerheid. Om te zorgen dat Nederland weerbaar is, is een veerkrachtige en diverse economie belangrijk. Een meer diverse economie is beter in staat schokken te absorberen. We kunnen er daarom niet vanuit gaan dat Nederland in de toekomst in zijn geheel een kennis-economie of een *high tech* economie wordt. Om flexibiliteit te behouden zullen we onze krachten moeten verdelen. Leveringsketens van belangrijke (deel)producten moeten voldoende bestand zijn tegen verstoring van aanvoerlijnen, zoals we ook merkten tijdens de coronapandemie. Tegelijkertijd biedt enige mate van specialisatie ('gerelateerde diversiteit') grotere agglomeratievoordelen en kan dit internationaal toonaangevende clusters opleveren die we ook zien in verschillende delen van het land.

Om dynamiek in de economie te blijven faciliteren in tijden van transitie en schaarse ruimte in Nederland, is het dus belangrijk dat we voldoende ruimte bieden aan diverse, productieve bedrijven en sectoren, die meegaan in digitalisering en verduurzaming, bijdragen aan de weerbaarheid van Nederland en gebruik maken van de kansen die deze ontwikkelingen bieden.

¹³ [The-Netherlands-A-Country-with-Talent-Unlike-Any-Other.pdf](#)

¹⁴ [De Nationale Technologiestrategie | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁵ [Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

3. Ruimtelijke opgaven

Dit hoofdstuk schetst de ruimtelijke consequenties van de ontwikkelingen in de economie. Paragraaf 3.1 schetst de bredere opgave voor ruimte voor de economie, in 3.2 wordt ingegaan op de ruimtelijke opgaven die de ontwikkelingen uit het voorgaande hoofdstuk met zich meebrengen. In 3.3 wordt vervolgens ingezoomd op hoe de ruimtelijke opgaven per regio verschillen, afhankelijk van de regionale economie.

3.1. Opgaven voor de ruimte voor economie

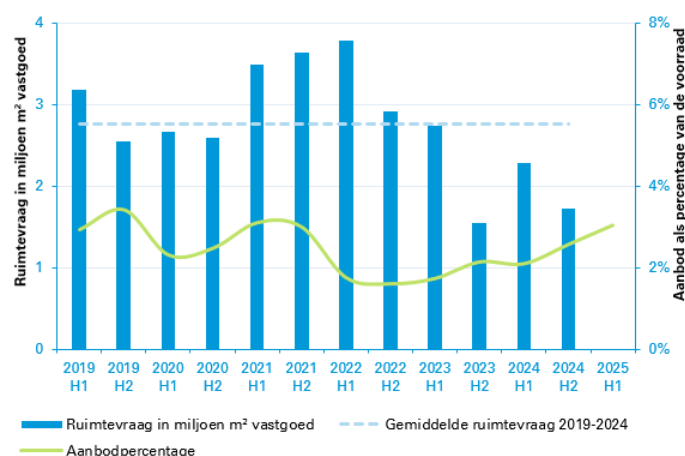
Veranderende vraag naar ruimte voor economie

De economie van vandaag is de basis van de economie van morgen, ook ruimtelijk gezien. De totale ruimte voor economie – alle (maak)industrie, lucht- en zeehavens, kantorenparken en alle 3800 bedrijventerreinen tezamen – heeft een netto ruimtebeslag van 2,5%.¹⁶ Het grootste deel van onze Nederlandse welvaart wordt hier verdiend. Zo werd er op reguliere bedrijventerreinen in 2020 circa 210 miljard euro aan toegevoegde waarde gegenereerd voor de Nederlandse economie en de toegevoegde waarde van de industrieclusters bedraagt ruim 25 miljard euro.¹⁷ Daarnaast zorgen bedrijven op bedrijventerreinen voor een derde van de werkgelegenheid, en zijn het plekken waar innovatie, transities en sociale cohesie vorm krijgen. De toegevoegde waarde die gegenereerd wordt op deze locaties is de belangrijkste bron voor bestaanszekerheid en onze basisvoorzieningen nu en in de toekomst. Bedrijventerreinen dragen in die zin bij aan het economisch aspect van brede welvaart.

Economische groei is noodzakelijk om onze collectieve voorzieningen te kunnen behouden in tijden van vergrijzing en verschillende transities. De vraag naar fysieke ruimte voor economische activiteiten ademt hierin mee. Eerst kon een deel van deze vraag nog opgevangen worden door dynamiek op bedrijventerreinen, doordat bedrijven konden doorgroeien naar grotere locaties of bijvoorbeeld een aangrenzend kavel konden overnemen. Nu zien we dat bedrijventerreinen vol raken, waardoor ze deze groei niet altijd meer kunnen faciliteren.

De krapte aan ruimte voor bedrijven zorgt inmiddels ook voor ongewenste neveneffecten. Het gaat dan vooral om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van geschikte bedrijfsruimte voor het mkb. Het aanbodpercentage van geschikte bedrijfslocaties ligt al jaren onder het frictieniveau en is een duidelijke indicator voor de krapte aan ruimte voor bedrijven. Een belangrijke oorzaak voor de afname is het opdrogen van nieuw en kwalitatief passend aanbod. De afgelopen jaren zijn er veel plekken op bedrijventerrein uitgegeven, maar is er nauwelijks nieuw (plan)aanbod bijgekomen. Als resultaat neemt het netto aanbod af. De ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen stuit immers op knelpunten zoals ruimtetekort binnen stedelijke gebieden, concurrerende ruimteclaims, gebrek aan geschikte locaties, lange en complexe planprocedures, netcongestie en stikstofproblemen. Door deze dynamiek komen toekomstige economische activiteiten en passende ruimte daarvoor in het geding.

Gerealiseerde ruimtevraag en aanbodpercentage op bedrijventerreinen

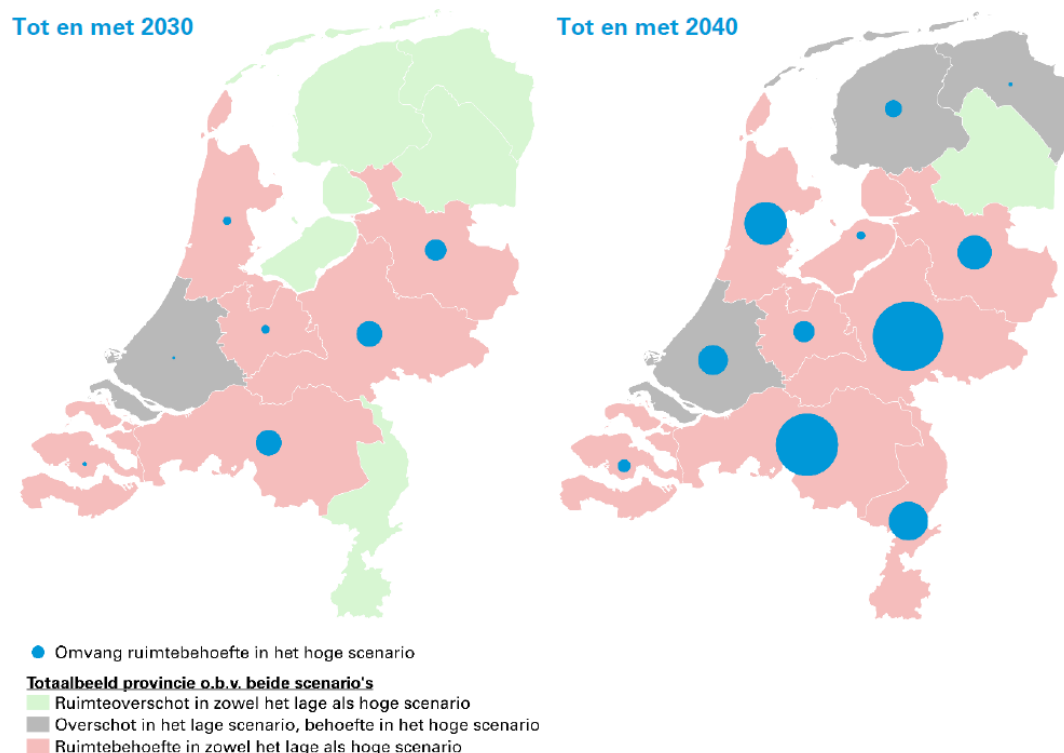


Bron: Database Locatiebeslissingen Nederland & Aanbodmonitor Bedrijfsruimte op Bedrijventerreinen, Stec Groep.

¹⁶ Stec groep notitie actualisatie cijfers ruimte voor economie, analyse bedrijventerreinen en industrieclusters 2025

¹⁷ Stec groep notitie actualisatie cijfers ruimte voor economie, analyse bedrijventerreinen en industrieclusters 2025

In Nederland zien we dus een aantal ontwikkelingen in de ruimte voor bedrijven. Er blijft een groeiende vraag naar ruimte voor economie. Op basis van prognoses over de vraag naar ruimte voor reguliere bedrijventerreinen zou het huidige areaal moeten toenemen met in ieder geval zo'n 6 tot 13,5%.¹⁸ Alleen dan kan de verwachte groei van economische activiteiten die we voorzien, plaatsvinden op bedrijventerreinen. We zien dat de bestaande ruimte voor bedrijven steeds meer gaat knellen: in de periode 2030-2035 is naar verwachting vrijwel al het aanbod aan bedrijventerreinen in de provincies uitverkocht, zoals in de kaarten met het totaalbeeld van de provincies te zien is. Daarbij moet worden aangetekend dat dit macrobeeld vanzelfsprekend per provincie anders uitpakt. Niet alleen vanwege unieke regionaal economische kenmerken, zoals de ligging van de energie intensieve industrieclusters aan zee of campussen van nationaal belang. Maar het is ook afhankelijk van de nationale en regionale keuzes die er worden gemaakt.



Oplossingen zoeken in beter benutten en strategisch programmeren

Het onbenutte potentieel op bestaande bedrijventerreinen kan in een deel van de ruimtevrage voorzien. Op een gemiddeld bedrijventerrein zijn er mogelijkheden om te verduurzamen en is er 5 tot 10% meer ruimte te benutten binnen de geldende planregels. Zo blijkt uit onderzoek dat 30 tot 40% van de watergebonden bedrijventerreinen en binnenhavens in gebruik worden genomen door niet watergerelateerde bedrijven.¹⁹ Deze terreinen kunnen op deze manier geen rol vervullen voor bijvoorbeeld de maritieme maakindustrie en circulaire economie en missen daarmee kansen voor duurzaam goederenvervoer. Voor beter benutten van bedrijventerreinen is het belangrijk om realistisch te zijn over het handelingsperspectief: beter benutten kost geld en tijd. Een andere belangrijke voorwaarde is voldoende schuifruimte om bedrijven zo nodig te kunnen verplaatsen om beter gebruik te kunnen maken van de bestaande (milieu)ruimte. Hoeveel schuifruimte nodig is, hangt sterk af van verschillende factoren zoals de mate van veroudering van de locaties en gebruik van het huidige areaal, economische structuur, vraag-aanbodsituatie, et cetera. In de praktijk is het echter niet zo dat eventueel vrijvallende ruimte moeiteloos kan worden ingevuld. De ruimtevrage van bedrijven verandert en daardoor passen vraag en aanbod kwalitatief gezien niet altijd op elkaar. Dit verschilt per plek. Al met al is het beter benutten en verduurzamen van bestaande ruimte voor economie een noodzakelijke opgave en kan het een bijdrage leveren aan het vergroten van het aanbod.

Clustering kan ook bijdragen aan het beter benutten of het efficiënt omgaan met bestaande ruimte voor economie. Clustervorming is het in nabijheid vestigen van economische activiteiten die op elkaar kunnen inspelen, in elkaars verlengde liggen en in die zin 'gerelateerde diversiteit' kunnen

¹⁸ Stec groep notitie actualisatie cijfers ruimte voor economie, analyse bedrijventerreinen en industrieclusters 2025

¹⁹ Stec groep notitie actualisatie cijfers ruimte voor economie, analyse bedrijventerreinen en industrieclusters 2025

versterken. Uit onderzoek blijkt dat ruimtelijke clustering van grootschalige bedrijfsvestiging alleen kan werken als het voldoende aansluit op de vestigingseisen van bedrijven op regionale economische doelen. Het in hoge mate ruimtelijk clusteren op een selectief aantal (centraal aangewezen) locaties in Nederland is onverstandig, vergroot economische inefficiëntie en beperkt regionaal economische ontwikkeling. Los daarvan zijn veel (grootschalige) bedrijven lokaal of regionaal verankerd.²⁰ Het liefst investeren bedrijven in vernieuwing of uitbreiding op hun huidige vestigingslocatie. Wanneer dat niet lukt, gaat de voorkeur uit naar een locatie dichtbij, vanwege de herkomst van werknemers, klantrelaties, afzetmarkt en de oorsprong van een bedrijf. Clustering van bedrijven kan dus een positief effect hebben wanneer clustering aansluit op de ruimtelijke randvoorwaarden die bedrijven nodig hebben en er sprake is van een ecosysteem van bedrijven die elkaar onderling aanvullen of versterken.

Het realiseren van nieuwe ruimte voor bedrijventerreinen of het bieden van schuifruimte om herstructurering te faciliteren vergen vaak een lang proces van planvorming tot realisatie. De gemiddelde planvormingstijd voor bedrijventerreinen is 7 tot 15 jaar. Strategisch programmeren is daarom nu - gegeven de vraagontwikkeling - essentieel om te zorgen dat vraag en aanbod meer in balans komen. Dit vereist nieuwe planontwikkeling en waar mogelijk versnelling van bestaande plannen. Zo kan worden voorzien in de ruimtevraag en kunnen de transities slagen. Dit is nodig voor de vernieuwing van onze economie en het toekomstige verdienvermogen van Nederland.

3.2. Ruimtelijke implicaties van ontwikkelingen in de economie

Productiviteit

Bij het realiseren van een hogere arbeidsproductiviteit is het van belang een dynamische economie te behouden die de schaarse goederen zoals arbeid, fysieke ruimte en kapitaal goed kan verdelen. Op die manier genereren we de meeste welvaart en zorgen we dat hoogproductieve bedrijven tot bloei kunnen komen in Nederland.

Om hoogproductieve economische activiteiten te stimuleren kunnen we in ruimtelijk beleid rekening houden met ruimtelijke kenmerken die hoogproductieve bedrijven zoeken of ruimte voor bedrijven zo inrichten dat ze productiviteit stimuleert. Zo is clustervorming voor sommige hoogproductieve sectoren van belang. Bijvoorbeeld voor financiële en zakelijke dienstverlening en voor onderzoek en innovatie is het belangrijk dat zij zich dichtbij soortgelijke bedrijven of onderzoeksinstellingen bevinden. Dit bevordert concurrentie en uitwisseling via bijvoorbeeld leereffecten ('gerelateerde diversiteit'). Anderzijds kan het ook voorkomen dat inpassing van digitalisering, robotisering en automatisering in bedrijven gepaard gaat met een vraag naar meer ruimte. Denk bijvoorbeeld aan de logistiek die wel productiever wordt en minder arbeidskrachten nodig heeft door robotisering, maar daarvoor wel meer oppervlakte nodig heeft. Het is overigens niet altijd zo dat robotisering en automatisering meer ruimte vergen, dit verschilt per situatie.

Voor nieuwe innovatieve bedrijven geldt ook dat zij vaak een specifieke ruimtevraag hebben. Deze bedrijven beginnen bijvoorbeeld als startup en kunnen uitgroeien tot succesvolle grote bedrijven. Hiervoor hebben zij bepaalde ruimtelijke randvoorwaarden en faciliteiten nodig die niet overal aanwezig zijn. Denk bijvoorbeeld aan testfaciliteiten op campussen, kwalitatieve (digitale) infrastructuur of nabijheid van onderwijsinstellingen. Daarnaast is het van belang dat zij klein kunnen beginnen, en er daarna ruimte is voor een doorgroeiperspectief naar scale-up en grootbedrijf. De ruimtelijke inpassing hiervan vraagt dus om aandacht om het opbloeien van innovatieve starters te faciliteren.

Digitalisering

De sterke groei van het dataverkeer zal, mede gedreven door verdere digitalisering en adoptie van nieuwe digitale technologieën zoals kunstmatige intelligentie, aanhouden en onverminderd om ruimte vragen. De digitale infrastructuur is een verweven ecosysteem dat uit veel schakels bestaat. Al deze schakels moeten goed functioneren en ingepast worden, zodat ze samen voor een hoogwaardige, betrouwbare, veilige en toegankelijke digitale infrastructuur zorgen.

Om in de toekomst de economische vruchten van digitalisering te plukken is ruimte voor de ontwikkeling van drie fysieke bouwstenen van onze digitale infrastructuur essentieel: datacenters, aanlanding van zee kabels en infrastructuur voor toekomstbestendige connectiviteit (zoals glasvezel en antennes).

Met ingang van 1 januari 2024 is vestiging van de grootste datacenters, zogenaamde hyperscale datacenters, nog slechts mogelijk in twee gebieden in Nederland (Eemshaven en Hollands Kroon).

²⁰ [BCI 2025: economisch perspectief op het clusteren van grootschalige bedrijfsvestigingen](#)

Door de toenemende vraag naar data blijft er ook behoefte aan datacenters. Door de ontwikkeling van datacenters op kleinere schaal worden ze beter inpasbaar. Zo kunnen datacenters bijvoorbeeld een onderdeel zijn van techclusters waar onderwijs, onderzoek en bedrijvigheid bij elkaar komen. Bij de vestigingskeuze van datacenters spelen hergebruik van restwarmte, de beschikbaarheid van elektriciteit of balanceren van het stroomnet in toenemende mate een rol.

Om de bestaande drie clusters van hyperconnectiviteit in en om Amsterdam ontwikkelruimte te bieden is extra ruimte nodig. En ook zogenaamde colocatie datacenters, waar lokale bedrijven en instellingen hun datacapaciteit organiseren, moeten zich kunnen ontwikkelen. Ondanks efficiëntere technologie zal dit leiden tot een toenemende vraag naar ruimte en energie.

Meer dan de helft van de onderzeese datakabels die nu in Nederland aanlanden, bereikt binnenkort het einde van de levensduur. Tegelijkertijd wordt de Noordzee drukker ook voor andere maatschappelijke en economische opgaven, zoals windparken, visserij en scheepvaart. De vervanging van deze kabels is belangrijk voor het vestigingsklimaat in Nederland. Voor nieuwe kabels worden daarom waar mogelijk bestaande aanlandpunten hergebruikt. Er wordt onderzocht hoe aanlanding van zeekabels kan worden gecombineerd met windenergie en datacenterlocaties.

Op land is voor toekomstbestendige connectiviteit de verdere uitrol van glasvezel en plaatsing van antennes belangrijk. Dit gebeurt veelal ondergronds, maar heeft mogelijk ook een ruimtelijke weerslag boven de grond.

Naast de digitale infrastructuur, zien we ook ruimtelijke gevolgen van de mogelijkheden die digitalisering biedt aan consumenten. Een voorbeeld hiervan is de toename in online aankopen of thuisbezorging van boodschappen. Consumenten besteden inmiddels een derde van hun uitgaven online,²¹ daardoor veranderen distributieketens. De ruimtelijke implicatie van digitalisering hangt dus ook nauw samen met de behoeften van consumenten.

Verduurzaming

De verduurzaming van de economie heeft ruimtelijke consequenties. Zo is er ruimte nodig voor de aanleg van energie-infrastructuur ten behoeve van de energietransitie, onder andere omdat hier de aanlanding van windenergie op zee grotendeels plaatsvindt. Via het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) werkt het Rijk samen met stakeholders aan de realisatie van projecten tot 2030 en het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) laat zien welke nieuwe nationale energie-infrastructuur nodig is richting 2050. Een deel van deze energie-infrastructuur landt op bestaande industrie- en bedrijventerreinen. Er is ruimte nodig voor de vestiging van nieuwe duurzame industrieën en industriële bedrijvigheid, die voor de industrieclusters van belang zijn, zodat ze zich kunnen ontwikkelen tot internationale koplopers in groene groei op terreinen als duurzame geavanceerde chemie en elektrificatietechnieken. Ook voor bestaande bedrijvigheid moet perspectief zijn op groei.

Het kabinet heeft daarom onderzoek laten doen naar hoeveel en wat voor ruimte er nodig is voor de verduurzaming van de industrie in de zes industrieclusters voor 2030 en 2050. Dit onderzoek laat zien dat er een aanzienlijke fysieke ruimtevraag in de industrieclusters wordt verwacht richting 2030 en 2050, zowel door de economische ontwikkelingen als door de ontwikkeling van het energiesysteem. Hierbij geldt dat op de haven- en industrieterreinen te weinig aanbod beschikbaar is om deze ruimtevraag te accommoderen, met name op de lange termijn. Hierbij speelt ook de beschikbare milieuruimte een rol, met name de aspecten geluid, externe veiligheid, stikstof en in mindere mate luchtkwaliteit.

Ook de circulaire economie zorgt voor een verandering van de manier waarop bedrijven, sectoren en ketens nu werken en de ruimte die zij daarvoor nodig hebben. In een circulaire economie zullen er een aantal typen activiteiten nieuw bijkomen of uitbreiden. Dit zijn activiteiten als recycling, reparatie, opslag en distributie van gebruikte materialen en verwerking van biogrondstoffen. Zo zal er voor bijvoorbeeld het verzamelen, opslaan, sorteren en verwerken van afvalstromen meer ruimte nodig zijn. Dit zijn processen die veelal moeten plaatsvinden op een industrieterrein met een milieuzonering. De ruimtelijke impact van een meer circulaire economie is naar verwachting het grootst voor bedrijven die grote volumes materialen verwerken, bewerken of vervoeren, zoals de (maak)industrie, bouw, logistiek en recycling. Naar verwachting zullen voor de circulaire verwerking van grondstoffen het aantal logistieke bewegingen toenemen. Voor een deel van de activiteiten in een circulaire keten geldt dat er sprake is van vervoer van bulkstromen die goed via

²¹ [Online retail bestedingen Nederlandse consument gegroeid naar €17,5 miljard - Betaalvereniging Nederland](#)

het water vervoerd kunnen worden. Hierdoor kan de vraag naar watergebonden locaties op bedrijventerreinen toenemen.

Weerbaarheid in een open economie

Het is onduidelijk wat de ruimtelijke gevolgen zijn van de veranderingen in het geopolitieke speelveld en de onzekerheid die dat met zich meebrengt. De mogelijke ontwikkeling van meer Europese productie en defensie-industrie binnen Europa wil niet direct zeggen dat er nieuwe grootschalige productie zal plaatsvinden in Nederland. Het kabinet onderschrijft wel de noodzaak om productie in de defensie-industrie in Nederland op te schalen en benadrukt onder andere de kansen op het gebied van onbemande systemen zoals drones, (militaire) ruimtevaart, sensoren zoals radars en de maritieme maakindustrie.²² Het lijkt daarom aannemelijk dat er een verschuiving zal zijn in economische activiteiten die ook weer een ander beroep doen op fysieke ruimte, zowel kwantitatief als qua kenmerken. Zo vraagt de ontwikkeling van onbemande systemen en sensoren specifiek om ruimte voor commerciële partijen om hun systemen te testen. Het produceren van militaire goederen vraagt in bepaalde gevallen ook om voldoende omliggende ruimte om zowel de productiefaciliteit voldoende af te kunnen schermen als de veiligheid voor de omgeving te kunnen garanderen. Vervolgens is er ook voor de geproduceerde goederen, zoals munitie, grootschalige opslag nodig.²³ Gezien deze visie richt op het snijvlak tussen economie en ruimte wordt hier de extra ruimtevraag voor operationele locaties voor defensie (kazernes, oefenlocaties) buiten beschouwing gelaten²⁴. In de Nota Ruimte wordt hier wel nader op ingegaan.

Voor het behoud van onze open economie zijn onze havens en luchthavens van groot belang. Om deze internationale verbindingpunten ook toekomstbestendig te laten zijn is er vaak ruimtelijke inpassing nodig. De Rotterdamse haven bijvoorbeeld staat de komende jaren voor een grote opgave: de bestaande fossiele industrie moet verduurzamen. De ruimtelijke consequenties van verduurzaming zijn hiervoor beschreven. En luchthaven Schiphol is één van de grootste luchthavens van Europa. De nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en netwerkkwaliteit van Schiphol vraagt ook keuzes binnen het ruimtelijk domein.

3.3. Elke regio heeft een ander potentieel

Elke regionale economie heeft een andere samenstelling en kenmerken, en levert op zijn eigen manier een bijdrage aan de Nederlandse economie. De verschillen tussen de regio's komen onder andere door geografische ligging, infrastructuur, demografie, sectorstructuur, lokale arbeidsmarkt en historische ontwikkelingen. Deze omstandigheden zorgen ervoor dat elke regio een ander economisch potentieel heeft, en dat de ruimtelijke economische ontwikkelingen die we hierboven hebben besproken anders neerslaan per regio. Toch zijn er ondanks de verschillen ook overeenkomsten. Randvoorwaarden en nationaal beleid zijn daarom voor een deel van de economische activiteiten in regio's de basis en toereikend.

Zo zien we kennisclusters waar sprake is van een hoge arbeidsproductiviteit. De metropoolregio's Amsterdam, Utrecht en Eindhoven zijn hier voorbeelden van. Hier wordt een groot deel van ons bbp verdiend. Belangrijke hoger onderwijsinstellingen en kennisinstellingen komen hier samen onder hoogproductieve sectoren zoals financiële en zakelijke dienstverlening, ICT en hoogtechnologische (maak)industrie en bedrijvigheid. Agglomeratievoordelen spelen een rol bij deze hoge productiviteit: deze voordelen komen tot stand doordat mensen en bedrijven profiteren van elkaars nabijheid. De uitwisseling van kennis en goederen creëert een klimaat waarin sneller innovaties ontstaan. Dit zien we ook buiten deze metropoolregio's gebeuren, bijvoorbeeld op campussen zoals Wageningen Campus, Novitech Campus (Nijmegen), Kennispark Twente, NL Space Campus (Noordwijk) en de Brightlands campussen.²⁵ Campussen zijn plekken waar de kruisbestuiving tussen onderwijs, onderzoek en bedrijfsleven zorgt voor kennisontwikkeling en innovaties op verschillende terreinen. Op deze plekken kan deze economische activiteit en hoge productiviteit verder gestimuleerd worden door clustering van gerelateerde bedrijven te blijven faciliteren.

Tegelijkertijd kunnen er op dit soort plekken ook agglomeratienadelen ontstaan, zeker in de metropoolregio's. Denk bijvoorbeeld aan de grote vraag naar woningen in stedelijk gebied en hoge woonlasten, een grote druk op ruimte voor bedrijven door hoge grondprijzen en de transformatie van bedrijventerreinen naar woningbouwgebieden, en een grotere druk op de infrastructuur, bijvoorbeeld door files en drukte in het openbaar vervoer door pendel. In de ontwikkeling van regio's kan er daardoor sprake zijn van een afruil tussen agglomeratievoordelen en

²² Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029 | [Sectoragenda Maritieme Maakindustrie](#)

²³ [Extra locatie grootschalige munitieopslag](#) | [Ruimte voor Defensie](#) | [Defensie.nl](#)

²⁴ [Kamerbrief Notitie Reikwijdte en Detailniveau Nationaal Programma Ruimte voor Defensie](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

²⁵ [Inventarisatie campussen 2023](#).

agglomeratienadelen. Voor deze regio's is het dus belangrijk om enerzijds het ruimtelijk economisch beleid te richten op het blijven benutten en stimuleren van agglomeratievoordelen, en anderzijds in te zetten op het minimaliseren van agglomeratienadelen.

Ook zijn er gebieden waar belangrijke industrieclusters zitten. De industrie is goed voor zo'n 12% van het Nederlands bbp, is een belangrijke pijler onder onze economie, heeft een hoge productiviteit en innovatiekracht en speelt tevens een rol in de weerbaarheid van Nederland.²⁶ Deze clusters zijn vaak op plekken ontstaan door de aanwezigheid van infrastructuur, en in het bijzonder de waterwegen in de delta van West-Europa. In deze gebieden worden producten gemaakt, verpakt en verscheept. De vijf energie-intensieve clusters en cluster 6 staan voor grote ruimtelijke economische opgaven. Dit komt doordat een groot deel van de ruimtelijke impact van verduurzaming in deze clusters neerslaat waardoor er sprake is van een additionele ruimtevraag, terwijl de ruimte voor industrie tegelijkertijd onder druk staat door de groeiende verstedelijking, waardoor de stad steeds meer tegen industriegebieden aan drukt.

Naast gevestigde clusters die grote transitieopgaven hebben, zijn er ook regio's waar wij economische activiteiten zien met naar verwachting veel groeipotentieel. Wanneer dit verzilverd wordt kan dit de gehele regio ontwikkelen. Het Rijk ziet bijvoorbeeld een twaalfal groeimarkten²⁷ die door heel Nederland verspreid zitten. Op het gebied van Smart Farming gebeurt bijvoorbeeld veel in de Foodvalley, Friesland tilmert aan de weg als het gaat om circulaire materialen, en in Twente wordt een hoogwaardig hightech cluster ontwikkeld. Het gaat hierbij veelal om gebieden met een ligging aan vervoerscorridors van en naar het buitenland, waarmee deze maakindustrie een directe toegang heeft tot afzetmarkten over de grenzen heen. Samen met de bestaande competenties van bedrijven kan dit zorgen voor succes.

Desalniettemin zijn er zorgen omtrent "verrommeling van het landschap" en ongewenste impact op de leefomgeving, bijvoorbeeld door grootschalige bedrijfsvestigingen. Dit vraagt een ingewikkelde ruimtelijke afweging van decentrale overheden over het accommoderen van deze bedrijfsvestigingen. De vestigingen van bedrijven kunnen een namelijk een belangrijke rol spelen in de lokale, regionale en nationale economie. Zo genereren ze werkgelegenheid, leveren ze toegevoegde waarde en kunnen ze een rol spelen innovatie. Daarnaast kunnen deze bedrijven een rol spelen in internationale goederencorridors en daarmee een schakel vervullen in een samenhangend (inter)nationaal systeem. Dit vraagt daarom om een afweging waarin zowel ruimtelijke als economische effecten en lokale, regionale én nationale belangen nadrukkelijk worden meegewogen²⁸. Door in te zetten op het versterken van regionale ecosystemen, opbouwen van posities binnen internationale productieketens en duurzame/ efficiënte distributienetwerken en economische gevarieerde bedrijventerreinen kan het economisch groeipotentieel worden verzilverd. Dit brengt niet alleen het regionaal verdienvermogen verder, maar kan ook bijdragen aan de regionale welvaart, het nationaal verdienvermogen en de kwaliteit van de leef- en werkomgeving.

Daarnaast zijn er regio's die geen energie-intensief cluster kennen, maar ook geen hoogwaardige kennisstructuur. Hier is het behoud en versterking van een hoge kwaliteit van de leefomgeving, veel groen, aantrekkelijke woonmilieus, kleinere kernen en (lokale) mkb-bedrijven een belangrijk streven. In deze gebieden ervaart men een hoge brede welvaart, en wordt deze brede welvaart gekoesterd. De uitdagingen die deze regio's ervaren verschillen van bereikbaarheid tot het op peil houden van het (culturele) voorzieningsniveau. Bovendien hebben deze regio's veelal geen universiteit of hogeschool, liggen ze veelal aan de grenzen van ons land met daarmee eigen kansen en belemmeringen. Dit maakt tegelijkertijd dat regio's met deze kenmerken een centrale pijler zijn van wat de Nederlandse economie sterk en divers maakt. Veelal zijn de hier gevestigde bedrijven een integraal onderdeel van de bredere ketens die door Nederland lopen.

Elke regio heeft dus een uniek ruimtelijk en economisch potentieel om bij te dragen aan het regionale en nationale verdienvermogen en aan realisatie van de grote maatschappelijke opgaven en transitie. Dat potentieel willen we benutten en verzilveren door in nationaal economisch beleid oog en oor te hebben voor regionale differentiatie. Verschillende regio's staan voor verschillende (combinaties van) economische en ruimtelijke opgaven. Zo richt de economische agenda "Nij Begun" zich op het versterken van de brede welvaart in Groningen en zet Brainport Eindhoven in op groeien in balans. De in het volgende hoofdstuk beschreven leidende principes voor ruimtelijk economisch beleid lichten het belang van regionale differentiatie verder toe.

²⁶ [De Nederlandse industrie vanaf 2022 | CBS](#)

²⁷ [Groeimarkten voor Nederland](#)

²⁸ [Kamerbrief over definitieve vaststelling beleidslijn 'Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen' | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

4. Leidende principes voor ruimtelijk economisch beleid

In de vorige hoofdstukken hebben we verschillende ontwikkelingen uiteengezet die een belangrijke rol spelen in veranderingen in de economie van de toekomst. Daarbij zien we dat deze ontwikkelingen een ander beslag op de ruimte leggen, er in Nederland beperkte ruimte is, er veel vraag naar ruimte is vanuit verschillende maatschappelijke opgaven - waaronder de vraag naar ruimte voor de economie - en dat de ruimtelijke opgaven en kansen per regio verschillen.

Met deze visie geven we richting aan hoe we ruimte bieden voor economische dynamiek in tijden van verandering. Dit betekent voor nu en in de toekomst voldoende en kwalitatief goede ruimte voor bedrijvigheid op de juiste plek. Dit doen we door de ruimtelijke randvoorwaarden te borgen waarbinnen de economie zich kan ontwikkelen met inachtneming van klimaatneutrale en circulaire ambities, en rekening houdend met de betaalbaarheid van (bedrijfs-) ruimte, ook voor het mkb. Het uitgangspunt hierbij is slimme en zorgvuldige ruimtelijke ordening die tegelijkertijd faciliterend werkt voor de economische ontwikkelingen en transities die we moeten doormaken. Daarom zetten we met deze visie in op het beschermen van gebieden en ruimte voor (toekomstige) economische activiteiten, niet van specifieke bedrijven of sectoren. Om de vormgeving van ruimtelijk economisch beleid te optimaliseren baseren we onze keuzes op de volgende drie leidende principes:

- **Een samenhangend systeem op nationaal en internationaal niveau**

Het Rijk ziet een rol voor zichzelf waar het gaat om het borgen van economische functies die een regio-overstijgend effect of functie hebben. Het gaat bijvoorbeeld om gebieden die een belangrijke rol spelen in de internationale handel zoals zeehavens; plekken die van belang zijn voor de (inter)nationale kennisinfrastructuur; en functies die volgen uit transities en moeilijk inpasbaar lijken zoals digitale infrastructuur.

- **Voldoende en diverse ruimte voor economische activiteiten in heel Nederland**

Het Rijk zet samen met decentrale overheden in op het realiseren van voldoende ruimte voor verschillende typen economische activiteiten. Dit doen we onder andere door behoud van voldoende ruimte beter benutten van de bestaande ruimte, strategisch uitbreiden, door te sturen op productief ruimtegebruik en door ruimte te bieden voor alle fasen in de levenscyclus van bedrijven.

- **Regionale kenmerken centraal in economische ontwikkeling**

Competitieve regio's dragen bij aan het nationaal verdienvermogen en leveren een bijdrage aan transities op digitalisering en verduurzaming. Het Rijk zet zich samen met decentrale overheden in op het verzilveren van het economisch potentieel van elke regio. Hierbij wordt aangesloten bij de lokale identiteit en op de kansen die lokale kenmerken bieden, zoals de bestaande regionale economische structuur, ruimtelijke kenmerken en governance structuren. Gezamenlijk kijken we wat er nodig is voor verdere economische ontwikkeling en tot welke ruimtevraag dit leidt.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze leidende principes verder toegelicht en de doelen en keuzes per principe benoemd. In hoofdstuk 5 wordt op basis van de leidende principes een nadere strategie per type werkmilieu gegeven. We onderscheiden vier werkmilieus waarbinnen verschillende typen bedrijven gehuisvest worden: het stedelijke milieu, het innovatiemilieu, het productiemilieu en het industrieel milieu. Ieder werkmilieu heeft zijn eigen (ruimtelijke) kenmerken en randvoorwaarden wat maakt dat het een geschikte of aantrekkelijke vestigingsplaats voor een bedrijf is. De werkmilieus zijn daarbij stereotypen die, wanneer ze in samenhang gezien worden, behulpzaam zijn voor strategievorming. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 een doorkijk gegeven naar de uitvoeringsagenda door te schetsen hoe het Rijk, provincies en gemeenten samen kunnen werken aan deze doelen, en welk instrumentarium daarbij ingezet kan worden.

4.1. Een samenhangend economisch systeem op nationaal en internationaal niveau

Onze welvaart is afhankelijk van een samenhangend economisch systeem waarin ondernemers onderdeel zijn van nationale en internationale markten en netwerken die ook ruimtelijk ingepast worden. Daarvoor zijn verschillende gebieden en functies van grote maatschappelijke waarde: zo profiteren we als internationaal handelsland van onze grote zeehavens, hebben we verschillende campussen die functioneren als internationale onderzoeks- en innovatie ecosystemen voor specialistische kennis, en zijn samenhangende (infrastructurele) netwerken nodig voor het realiseren van onze transities. Deze gebieden en functies zijn belangrijk voor onze economie omdat ze regio-overstijgende effecten hebben of omdat ze een voorwaarde zijn voor het functioneren van andere economische activiteiten of het doorlopen van transities. Daarbij is het soms zo dat dit functies zijn die niet (makkelijk) te verplaatsen zijn, niet altijd makkelijk inpasbaar zijn op andere plekken, of alleen in te passen zijn op bepaalde "logische" plekken in ons land. Dit kan komen omdat ze afhankelijk zijn van bepaalde kenmerken zoals infrastructuur (zoals zeehavens), beschikbaarheid van energie en water of specifieke vestigingseisen hebben.

Gezien de schaarse ruimte en druk op ruimte voor de economie, zet het Rijk in op het beschermen van een samenhangend economisch systeem door deze gebieden en functies te borgen, ook richting de toekomst. Dit betekent dat er wordt ingezet op het beschermen en benutten van economische gebieden met belangrijke regio-overstijgende effecten, met behoud van ruimte voor economische dynamiek. Ook wil het Rijk een rol spelen bij het inpassen van functies die onmisbaar zijn voor een samenhangend systeem maar die lokaal niet per se gewenst zijn. Dit zijn functies die op (inter)nationaal niveau nodig zijn voor onze maatschappij en het functioneren van onze economie.

Uitgangspunten

Om een samenhangend economisch systeem op nationaal en internationaal niveau te waarborgen, zetten we in op het beschermen van de ruimte voor:

- *De brandpunten van onze onderzoeks- en innovatie ecosystemen:* Deze gebieden spelen een belangrijke rol in de toekomstige economie en het oplossen van maatschappelijke uitdagingen door middel van onderzoek en innovatie. Het beschermen en goed benutten van de ruimte in en rondom deze onderzoeks- en innovatiesystemen is van belang voor onze innovatiekracht en toekomstige productiviteit.
- *Bedrijventerreinen met unieke schaarse kenmerken en/of die ruimte geven aan economische functies met een regio-overstijgend belang die niet onder de vijf energie-intensieve clusters vallen:* Bepaalde bedrijventerreinen hebben een belangrijke functie vanwege hun ligging of specifieke kenmerken die niet makkelijk op een andere plek te vinden of te creëren zijn. Tegelijkertijd zijn deze terreinen schaars in Nederland en onder andere nodig voor onze toekomstige maakindustrie, de circulaire transitie en onze weerbaarheid. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om bedrijventerreinen die grootschalige bedrijfsvestigingen toestaan, bedrijventerreinen die water en kade-gebonden zijn en bedrijventerreinen met een ruime milieuzonering. Bedrijventerreinen die multimodaal ontsloten zijn en in de nabijheid van duurzame lokale energiebronnen of een duurzame energie-infrastructuur, zullen ook belangrijker worden.
- *De vijf energie intensieve industrieclusters:* In deze gebieden zetten we in op meer sturing door het Rijk, bijvoorbeeld door deze gebieden aan te wijzen als nationaal belang in het kader van de Omgevingswet. Het behouden van voldoende ruimte voor deze industrieclusters heeft een belangrijke functie voor onze maakindustrie en de transitie naar een duurzame en circulaire economie.

Met het waarborgen en beschermen van de bovenstaande gebieden, bieden we ruimte voor economische activiteiten die een belangrijke functie hebben in het draaiend houden van het economische systeem en gebieden die bijvoorbeeld een regio-overstijgende functie hebben. Overkoepelend bewaakt het Rijk de samenhang van het economisch systeem:

- *Bewaken van een samenhangend systeem:* Het Rijk houdt in de gaten of er ondanks deze maatregelen toch belangrijke functies zijn die in de knel komen en pakt indien nodig een actieve rol. Voor het bewaken van de samenhang in het economische systeem heeft het Rijk onder meer aandacht voor: de complementariteit en diversiteit van regio's en de afweging tussen regionale en nationale belangen; het borgen van ruimte voor complex inpasbare

bedrijfsactiviteiten die belangrijk zijn voor een samenhangende economische structuur; activiteiten met belangrijke regio-overstijgende effecten en/of die een belangrijke bijdrage leveren aan de economische ontwikkelingen en transitie. Waar het gaat om gebieden waar veel Rijksmiddelen in zijn geïnvesteerd, zoals campussen en havengebieden, zal de betrokkenheid van het Rijk in besluitvormingsprocessen actiever zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om besluiten waarbij directe en randvoorwaardelijke investeringen (bijvoorbeeld in het kader van energie- of mobiliteitsinfrastructuur) in het regionaal economisch ecosysteem onder druk komen te staan vanwege conflicterende opgaven in een regio.

Milieuzonering onder de Omgevingswet

Om ruimte te bieden aan milieuhinderlijke functies en de leefomgevingskwaliteit te beschermen scheiden we milieuhinderlijke functies van milieugevoelige functies, zoals industrie en woningbouw. Dit noemen we milieuzonering. Met de invoering van de Omgevingswet zijn milieuzones niet langer gekoppeld aan milieucategorieën en activiteiten met bepaalde afstanden²⁹. Er wordt nu gewerkt met zones met milieuwwaarden die de gebruiksruimte per activiteit begrenzen. Milieuzonering kan per milieuhinderlijke activiteit, zoals bedrijven die veel geur verspreiden of geluid maken. Of voor een heel bedrijventerrein met grote lawaaimakers zoals de zware industrie. Dan spreken we van een gezoneerd industrieterrein.

4.2. Voldoende en diverse ruimte voor economische activiteiten in heel Nederland

Omdat de economie altijd in ontwikkeling en lastig te voorspellen is, kiezen we voor het bieden van ruimte voor economische dynamiek in tijden van verandering. Hiervoor is het onder andere belangrijk dat we voldoende ruimte accommoderen voor duurzame economische groei, dat we ruimte hebben voor een divers scala aan economische activiteiten om onze economische diversiteit te behouden en dat we de bestaande ruimte beter benutten. Door ruimte te bieden voor alle fasen in de levenscyclus van bedrijven kunnen nieuwe bedrijven opstarten, mkb-bedrijven groeien en bedrijven die ambitie hebben om door te groeien naar grootbedrijf daarin gefaciliteerd worden.

Om voldoende en diverse ruimte in de toekomst te kunnen blijven bieden, moeten provincies, gemeenten en het Rijk nu beginnen met het strategisch programmeren van de ruimte die we in de toekomst nodig hebben. Het realiseren van nieuwe ruimte voor bedrijventerreinen of het bieden van schuifruimte om herstructurering te faciliteren, vergen namelijk vaak een lang proces van planvorming tot realisatie.

Uitgangspunten

Om te zorgen voor voldoende en diverse ruimte, zetten we in op:

- *Behoud van voldoende ruimte voor de economie en ruimtelijk compenseren:* We beschermen, binnen de kaders van de Omgevingswet, de ruimte voor economie door allereerst te sturen op het behouden van de bestaande ruimte. Indien er toch sprake is van transformatie van gebieden waar bedrijven actief zijn (denk aan bedrijventerreinen maar ook havengebieden en campussen) naar een andere functies, hanteren we als uitgangspunt dat er moet worden gezorgd voor vervangende ruimte om dit te compenseren. Hierbij is de diversiteit van economische activiteiten blijvend van belang.
- *Beter benutten:* We stimuleren gemeenten en provincies om ruimte voor bedrijven beter te benutten. In ieder geval door nieuw aan te leggen terreinen direct ruimte intensiever te bouwen en bij bestaande terreinen de kansen voor intensivering te benutten. De bestaande ruimte biedt vaak mogelijkheden voor beter benutten, bijvoorbeeld door multifunctioneel ruimtegebruik, meer stapelen (de hoogte in) en intensiever gebruik van de milieuruimte.
- *Flexibiliteit inbouwen door schuifruimte te creëren:* Om beter benutten en ruimtelijk compenseren te realiseren, is er schuifruimte nodig. Bijvoorbeeld om bedrijven die geen gebruik maken van de beschikbare milieuruimte op een industrieterrein een plek te kunnen bieden op een ander bedrijventerrein. Niet alle economische activiteiten landen nu namelijk op de juiste plek, zoals lichte bedrijvigheid op industrieterreinen met een ruime milieuzonering en droge bedrijfsactiviteiten op kavels aan het water. Door deze onderbenutting van de ruimte komen andere cruciale functies die behoefte hebben aan schaarse ruimte in de knel.

²⁹ [Handreiking Activiteiten en milieuzonering](#)

- *Strategisch uitbreiden:* Bij strategische uitbreiding van ruimte voor economie zoeken we naar een goede ruimtelijk inpassing, waarmee we de impact op andere functies zoveel mogelijk beperken of combineren. We zien dat netcongestie en de stikstofcrisis grote knelpunten zijn in het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen. Het is dus noodzakelijk dat provincies tijdig zorgen voor voldoende planvoorraad voor de verschillende werkmilieus, zeker naar 2040 toe, om voldoende ruimte voor een diversiteit aan economische activiteiten te borgen.

Bij het behoud, beter benutten, flexibiliteit inbouwen en strategisch uitbreiden van ruimte voor de economie, worden de volgende aspecten meegenomen:

- *Productief ruimtegebruik:* Ruimte is schaars in Nederland en we moeten er bewust mee omgaan. We kiezen daarom voor productief gebruik van de beschikbare ruimte en zetten daarmee in op de optimalisering van verdienvermogen per vierkante meter. Zo sturen we bijvoorbeeld niet op aantal banen per vierkante meter, en kijken we bij ruimtelijke compensatie voor bedrijfsruimte niet per se naar hetzelfde aantal hectaren grond maar naar realisatie van dezelfde hoeveelheid bedrijfsruimte. Hierbij verliezen we het succesvol doorlopen van de transitie en diversiteit van werkgelegenheid niet uit het oog.
- *Ruimte voor verschillende fasen in de levenscyclus van bedrijven:* We kiezen voor het bieden van ruimte aan bedrijven in verschillende fasen van hun levenscyclus. Dit betekent (betaalbare) ruimte voor nieuwe bedrijven, doorgroeimogelijkheden voor mkb en ruimte voor het grootbedrijf. Ruimtelijke inpassing van nieuwe en groeiende bedrijven kan onder andere bijdragen aan economische dynamiek, het streven naar een hogere productiviteit en de vraag naar innovatieve oplossingen op het gebied van bijvoorbeeld digitalisering.

4.3. Regionale kenmerken centraal in economische ontwikkeling

Aansluiten bij regionale kenmerken en kansen voor competitieve regio's

Competitieve regio's dragen zowel bij aan het regionaal als het nationaal verdienvermogen en leveren een bijdrage aan transitie op digitalisering, circulariteit en verduurzaming. Elke regio doet dit vanuit de eigen specifieke kenmerken en economische zwaartepunten. De diversiteit van de regio's en hun unieke bijdrage aan de Nederlandse economie en brede welvaart moeten we benutten en verzilveren. Om zoveel mogelijk Nederlandse regio's te kunnen laten floreren heeft het kabinet zich ten doel gesteld dat alle Nederlandse provincies in 2030 behoren tot de top-30 van meest competitieve regio's in de EU, waarvan 6 bij de top-10.

De kansen die de regionale kenmerken en bestaande en opkomende economische ecosystemen bieden, vormen het uitgangspunt voor een toekomstbestendige economische ontwikkeling van regio's. Regionale kenmerken zoals de geografische ligging, de infrastructuur, en de lokale arbeidsmarkt zullen altijd van invloed zijn op de structuur en kansen van de regionale economie. Plannen voor economische ontwikkeling die aansluiten bij specifieke regionale kenmerken hebben daarom een grotere kans van slagen. Dat vraagt om een andere mindset dan "te doen wat we al doen". Het startpunt is om in nationaal economisch beleid oog en oor te hebben voor regionale verschillen. Tegelijkertijd is er, ondanks de verschillen tussen regio's, ook overlap in de kenmerken en uitdagingen. Randvoorwaardelijk en nationaal beleid is daarom voor een deel van de economische activiteiten in regio's de basis en toereikend.

Voor de invulling in de uitvoeringsagenda bekijken we, samen met provincies, per regio welke economische ontwikkeling kansrijk en prioritair is en wat dat in ruimtelijke zin betekent. Hierbij spelen verschillende regionale factoren een rol. Zo kijken we naar de *economische kenmerken* van een regio, bijvoorbeeld de economische zwaartepunten in de regio, regionale ecosystemen met comparatieve of competitieve voordelen, het vestigings- en ondernemingsklimaat en de regionale arbeidsmarkt. Ook zijn de *ruimtelijke kenmerken* belangrijk, bijvoorbeeld de geografische ligging binnen Nederland en in de regio, ten opzichte van infrastructurele netwerken, beschikbaarheid van terreinen met een milieuzonering, aanwezigheid van clusters en campussen met groeipotentie of onderzoeks- en kennisinstellingen met een specifieke specialisatie, de mogelijkheden voor uitbreiding van ruimte voor bedrijven, beschikbaarheid van energie, voldoende zoetwaterbeschikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast is ook de *organisatiekracht of governance* in een regio van belang. De kracht van een regio wordt versterkt door de mate van organisatie die daar aanwezig is. Samenwerkingsverbanden dragen bij aan het organiserend vermogen. Voorbeelden hiervan zijn samenwerkingen tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en de (regionale) overheden (triple-helix), eventueel aangevuld met bewoners en eindgebruikers (quadruple helix), of organisaties van lokaal bedrijfsleven via bedrijfsinvesteringszones (BIZ) of parkmanagement.

Uitgangspunten

We werken samen met de regio's aan economische ontwikkeling op basis van de volgende uitgangspunten:

- *Regionaal economisch potentieel voorop:* De regio's staan aan het roer voor regionaal economisch beleid en hebben een goede positie om een beeld te vormen van het ontwikkelpotentieel van hun regio. Daarbij kunnen ze ook invulling geven om de regionale concurrentiekracht te versterken. Provincies zijn verantwoordelijk voor het stimuleren van de regionale economieën. Zij staan dicht op de lokale bedrijvigheid en hebben nauwe banden met betrokken gemeenten en organisaties zoals de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs) en bijvoorbeeld triple-helix verbanden. Regio's stellen een breed gedragen profiel op van hun bestaande economische activiteiten, speerpunten en ecosystemen met daarin aandacht voor de economische potentie van de regio, ook richting de toekomst. Versterking van de organisatiegraad en effectiviteit van governance zijn daarbij van belang. Triple-helix verbanden, waar ook het bedrijfsleven en onderwijs in vertegenwoordigd zijn, kunnen hieraan bijdragen.
- *Een samenhangende aanpak voor stimuleren economisch potentieel per regio:* In deze aanpak trekken Rijk en regio gezamenlijk op, is maatwerk het leidende motief in het handelingsrepertoire van het Rijk en krijgt elk gebied of regio specifieke aandacht voor het versterken van de concurrentiekracht.
 - We accommoderen economische groei in economische kerngebieden. Deze gebieden spelen een belangrijke rol in ons verdienvermogen. Hier is het bijvoorbeeld een uitdaging om voldoende ruimte voor bedrijventerreinen te behouden en de negatieve agglomeratie-effecten te beperken.
 - We stimuleren regio's met economisch potentieel en regio's met een transformatieopgave. We kijken gezamenlijk met de regionale overheden hoe we de benodigde transformaties en transitieën kunnen vormgeven en daarbij de economie verder kunnen stimuleren, en wat daarvoor nodig is.
 - Voor regio's waar behoud van brede welvaart van belang is, zetten we in op de brede economische structuur en wat daarvoor nodig is, zoals het behoud van ruimte voor economie en lokale bedrijvigheid en aanpassing aan de ontwikkelingen en transitieën in de economie, bereikbaarheid en een passend voorzieningsniveau.

Bij het uitwerken van het beleid op economische ontwikkeling, worden de volgende elementen meegewogen:

- *Een passende mix van type werkmilieus per regio:* Op basis van de gedifferentieerde aanpak per regio bekijken we welke type werkmilieus er passend zijn voor economische ontwikkeling en versterking van het vestigingsklimaat.
- *Passende economie bij verstedelijkingsopgave:* Voor steden en gebieden met een verstedelijkingsopgave, kijken we met de regio naar de kenmerken en kansen die er voor economie zijn en stimuleren we de medeoverheden om ruimte voor economische activiteiten integraal mee te nemen bij de verstedelijking. Wonen, werken en mobiliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienen in de plannen samen op te gaan. Hierbij hebben we niet alleen aandacht voor mengbare functies als kantoren, maar expliciet ook voor economische functies die niet of minder makkelijk mengbaar zijn zoals bedrijven- en industrieterreinen.

5. Werkmilieus voor ruimtelijk economisch beleid

De drie leidende principes uit hoofdstuk 4 vormen de basis voor de ruimtelijk economische visie. Met deze leidende principes als basis wordt in dit hoofdstuk voor vier werkmilieus een basis voor een ruimtelijke strategie uitgewerkt. De werkmilieus zijn stereotypen om, in samenhang, te gebruiken voor strategievorming op ruimtelijk economisch beleid. Door de juiste mix aan werkmilieus kunnen regionale ecosystemen versterkt worden en komen regionale kenmerken tot hun recht. Door te werken met deze vier werkmilieus borgen we bovendien dat er voldoende en diverse ruimte is om in te spelen op toekomstige (economische) ontwikkelingen.

In paragraaf 5.1 geven we een korte introductie van de werkmilieus en de regionale differentiatie in de vraag naar verschillende werkmilieus. In paragraaf 5.2 t/m 5.5 geven we per werkmilieu een omschrijving en geven we de verschijningsvormen visueel weer. Ook beschrijven we de algemene ontwikkelingen die we zien in het werkmilieu en welke ruimtelijke randvoorwaarden er belangrijk zijn. Tot slot geven we met een strategie per werkmilieu richting aan hoe deze werkmilieus ruimtelijk verder ontwikkeld kunnen worden.

5.1. Werkmilieus en regionale ecosystemen

Werkmilieus

De keuze voor bedrijven om zich ergens te vestigen is gebaseerd op tal van voorwaarden. Een deel van die vestigingsvoorwaarden is ruimtelijk. Zo willen sommige bedrijven in een haven zitten zodat ze transport over water kunnen benutten, terwijl andere bedrijven de voorkeur geven aan kantoren midden in een stad. Niet alleen de voorkeur van bedrijven is hierin bepalend, ook vanuit het perspectief van leefbaarheid is het zo dat sommige bedrijven op afstand van woningen geplaatst worden. In de ruimtelijke ordening zien we dan ook dat er een divers palet aan werkmilieus is ontstaan.

Voor de ruimtelijke strategie definiëren we vier typen werkmilieus: industrieelmilieu, productiemilieu, innovatiemilieu en stedelijk milieu. We definiëren deze werkmilieus op basis van de verschillende ruimtelijke randvoorwaarden en waardoor ze voor verschillende typen economische activiteiten geschikt dan wel aantrekkelijk zijn. Binnen deze werkmilieus zijn er verschillende verschijningsvormen; niet ieder werkmilieu ziet er namelijk op iedere plek hetzelfde uit. Zo kan een productiemilieu een klein regulier bedrijventerrein zijn waar diverse lokale mkb'ers gevestigd zijn of een terrein waar grootschalige maakindustrie is gevestigd.



Regionale differentiatie in werkmilieus

De werkmilieus in een regio moeten aansluiten bij het regionale ecosysteem en de economische strategie van een regio. In elke regio zal er een mix aan werkmilieus onderdeel zijn van de ruimtelijke strategie zodat de economie divers, dynamisch en weerbaar blijft. Dit betekent dat vooral de verhouding van de werkmilieus per regio onderling verschilt. We hebben in Nederland een diversiteit aan economische ecosystemen, de verscheidenheid van de regio's maakt ons sterk. Hoe het regionale ecosysteem in elkaar zit en op welke economische activiteiten de regionale economie gericht is, is mede bepalend voor de type werkmilieus in een regio en de verhouding van de verschillende milieus binnen een regio. Om te bepalen welk typen werkmilieus er in een

bepaalde regio nodig zijn - en in welke mate - is het belangrijk om een goed beeld te hebben van de regionale economie, zoals ook is vastgesteld in het leidende principe "regionale kenmerken centraal in economische ontwikkeling". Één van de factoren die een rol kan spelen in deze analyse van het regionale economische systeem en het bepalen van de werkmilieus, is de mate van stuwende en verzorgende economie binnen een regio. De stuwende economie draait op productie en export en kan worden gezien als de "motor" van de economie, waar verzorgende economie bestaat uit activiteiten die ondersteunend zijn voor mensen en bedrijven, zoals de zorg, het onderwijs, de horeca en detailhandel.

Zo zijn er regio's met een stuwende economie, die een grote aantrekkingskracht hebben op bedrijven en mensen. Amsterdam en Rotterdam zijn hier allebei een voorbeeld van, maar wel met een andere opbouw van de economie: Amsterdam heeft een sterke stuwende economie met name in de diensten, waar Rotterdam vooral een industriële stuwende economie heeft. Deze regio's hebben vanwege de sterke stuwende economie en de aantrekkingskracht daarvan op mensen, ook veel verzorgende economie. Daarnaast hebben we in Nederland ook regio's met weinig stuwende economie, waar de economie voornamelijk bestaat uit verzorgende bedrijvigheid, zoals in regio's in Zeeland en Friesland. Ook hebben we regio's die er tussenin zitten, zoals Nijmegen en Zwolle; deze hebben niet zo'n sterke stuwende economie als Amsterdam en Rotterdam, maar hebben wel degelijk een stuwende dienstensector of industrie.

De stuwende economie kan bestaan uit diensten of de industrie, of een combinatie van beiden. Omdat de dienstensector en de industrie over het algemeen verschillende ruimtebehoeften en (ruimtelijke) randvoorwaarden hebben, maken we hier onderscheid tussen deze sectoren. Een analyse van de mate van stuwende en verzorgende economie, en de verhouding van diensten en industrie, kunnen inzicht bieden in het regionaal potentieel en de juiste mix en verhouding aan werkmilieus. Bovenstaande wordt weergegeven in de matrix waarin er een categorisering van het ontwikkelpotentieel van regio's wordt weergegeven, dit kan helpen om inzicht te bieden in deze analyse.

Categorisering ontwikkelpotentieel van regio's

		Diensten		
		Lokale of verzorgende economie	Ontwikkelpotentie van diensten-economie	Stuwende diensten-economie
		Basis	+	++
Industrie	Lokale of verzorgende economie	Basis		
	Ontwikkelpotentie van industriële economie			
	Stuwende industriële economie			

5.2. Industrieelmilieu

Industrieel milieu

Een industrieelmilieu kent een industrieel karakter en een functionele uitstraling. Dit type terrein huisvest (industriële) bedrijven op kleine tot grote kavels, vaak met milieuhinderlijke activiteiten. Het industrieelmilieu biedt ruimte aan economische activiteiten waar in de nabijheid geen gevoelige functies, zoals woningbouw kunnen landen. De focus ligt voornamelijk op business-to-business gebruikers. Typische activiteiten omvatten productie, recycling, op- en overslag en circulaire processen. Het zijn met name zware industriële of zeehaven gebonden activiteiten.

Verschijningsvormen

Zeehavens/Industrieclusters
Zoals Haven van Rotterdam



Zeehavens/Industrieclusters
Zoals Noord-Nederland



Gezoneerde industrieterreinen
Zoals Chemelot



Zeehavens/Industrieclusters
Zoals Noordzeekanaalgebied



Dichtheid, menging en milieu

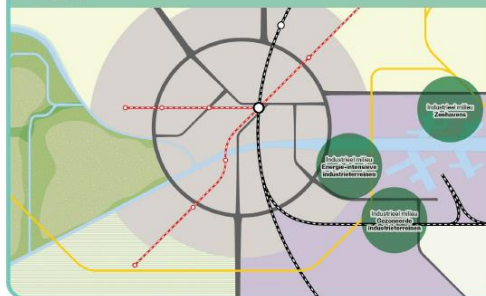
Dichtheid en functiemenging

Dichtheid (pg)	Functiemenging		
	Monofunctioneel	Gemengd met voorzieningen	Gemengd met voorzieningen en wonen
Laag <0,6			
Midden 0,6 - 1,4			
Hoog >1,4			

Milieucontouren



Ligging



Kenmerken



Leef- en woonkwaliteit

- Grote milieucoutouren, gezoneerd industrieterrein, grote afstand tot gevoelige functies
- Monofunctionele gebieden, geen menging met woningen of andere gevoelige functies
- Functionele indeling; geordende structuur, met middel tot grote kavels, gemiddeld 1 hectare en groter



Fysieke Infrastructuur (mensen)

- Ontsluiting in nabijheid van provinciale wegen, ontsluiting niet via woongebieden



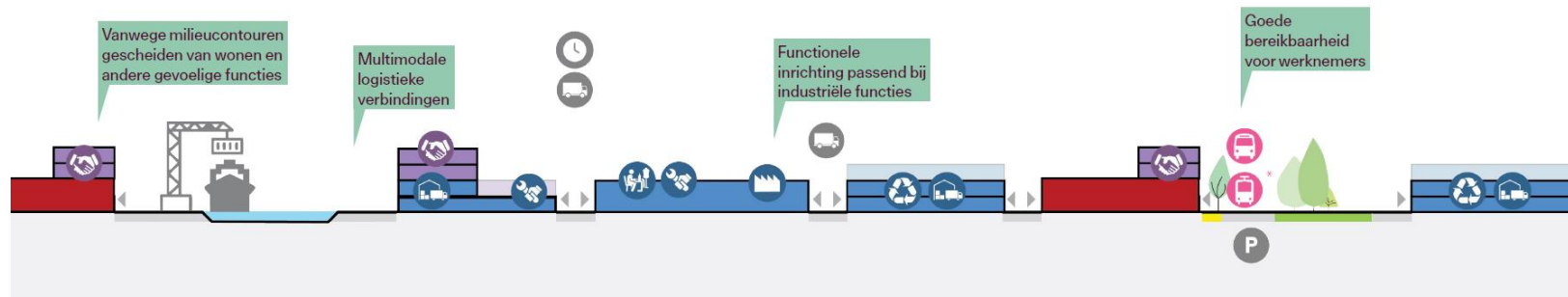
Fysieke Infrastructuur (materialen)

- Multimodaal vervoer, nabijheid water- of spoorterminal met grote overslag



Energie

- Energie-intensief, grote verduurzamingopgave
- Water voor koeling



Ontwikkelingen

De ruimte in Nederland is schaars en dit geldt al helemaal voor milieuhinderlijke activiteiten die plaatsvinden in het industrieelmilieu. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft onlangs onderzoek gedaan naar de ruimtebehoefte in de energie intensieve industrieclusters.³⁰ Het onderzoek laat zien dat er een aanzienlijke fysieke ruimtevraag in de industrieclusters wordt verwacht richting 2030 en 2050, zowel door de economische ontwikkelingen als door de ontwikkeling van het energiesysteem. Op de haven- en industrieterrein is te weinig aanbod beschikbaar om deze ruimtevraag te accommoderen, met name op de lange termijn. Zeker om de ruimteclaims voor de transitie zoals de energietransitie en transitie naar een circulaire economie te faciliteren. Met name voor de circulaire economie is het nog onduidelijk hoeveel ruimte het vraagt, maar de huidige onderzoeken laten zien dat het zeker is dat het de komende decennia meer ruimte vraagt. Daarnaast hebben de bedrijven die in het industrieelmilieu gevestigd zijn veelal een grote verduurzamingsopgave, waarvoor ook ruimte nodig is.

Enkele gebieden die vallen onder het industrieelmilieu zijn gelegen in nabijheid van steden. Met de verstedelijkingsopgave komen ook milieugevoelige functies steeds meer in de nabijheid van milieuhinderlijke economische activiteiten. Dat leidt soms tot het verkleinen van de (milieu)ruimte voor de bestaande en toekomstige economische activiteiten in deze gebieden. Dit is zorgelijk aangezien er vaak geen zicht is op ruimtelijke compensatie voor deze economische activiteiten elders.

Strategie

Het uitgangspunt voor het industrieelmilieu is beschermen en beter benutten. Dit geldt in ieder geval voor de vijf energie intensieve industrieclusters. Deze benoemen we als gebieden van nationaal belang in het kader van de Omgevingswet. Samen met provincies en gemeenten kijken we hoe we deze gebieden beter kunnen benutten en de transitie hier kunnen faciliteren. Voor het zesde cluster zal het uitgangspunt afhankelijk zijn van de situatie. Het zesde cluster is namelijk zo divers en verspreid dat een algemeen uitgangspunt wellicht niet tegemoetkomt doet aan de lokale situatie. Ook dit vraagt om nadere uitwerking samen met de medeoverheden en regionale partners.

Vanuit het principe 'het juiste bedrijf op de juiste plek' benutten we het industrieelmilieu alleen voor activiteiten die milieuhinderlijk zijn of bijvoorbeeld vanwege de randvoorwaarde van havengebondenheid elders niet passen. Hierdoor zorgen we ervoor dat het industrieelmilieu en de milieuruimte zo goed mogelijk benut wordt voor die activiteiten die dat nodig hebben. Onder beter benutten valt ook het nog efficiënter gebruik maken van de beschikbare ruimte door meervoudig ruimte gebruik, bij nieuwbouw en verbouw de hoogte te benutten en te kijken naar mogelijkheden voor herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen. Bij het beschermen gaat het niet alleen over de fysieke ruimte die er is, maar ook om de milieuruimte. Het indirecte ruimtegebruik van een industrieel cluster is vaak groter dan het fysieke cluster, door de milieuzonering die om het cluster heen ligt. Door deze milieuzonering is bufferruimte ingebouwd tussen milieubelastende en milieugevoelige functies. Deze milieuzonering biedt kansen voor overgangsgebieden waar economische functies landen met een lagere hindercategorie die een buffer vormen tussen de gevoelige functie zoals woningbouw en scholen en de clusters.

³⁰ Nationale prognose ruimtebehoefte industrieclusters

5.3. Productiemilieu

Productiemilieu

Productiemilieus bieden ruimte aan een diversiteit aan economische activiteiten zoals handel en reparatie, opslag, werkplaatsen, productie en assemblage, transport, bouw en zakelijke dienstverlening. Het zijn de duizenden bedrijventerreinen in Nederland en hieronder vallen ook de greenports. Deze bedrijven maken veelal gebruik van productiehallen of loodsen en zijn vanwege de omvang en vervoersbewegingen moeilijk te combineren met woningbouw en soms ook vanwege geluids- of geuroverlast. Deze productiemilieus kunnen wel in de nabijheid van woningbouw zitten.

Verschijningsvormen

Regionale bedrijventerreinen
Zoals Hessenpoort (Zwolle)



Binnenhavens
Zoals Maasbracht (Maasgouw)



Greenports
Zoals Greenport Venlo



Binnenstedelijke bedrijventerreinen
Zoals Stadsbedrijvenpark Assen



Dichtheid, menging en milieu

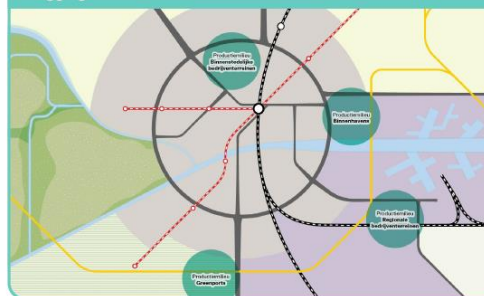
Dichtheid en functiemenging

Dichtheid (m²)	Functiemenging		
	Monofunctioneel	Gemengd met voorzieningen	Gemengd met voorzieningen en wonen
Laag <0,6			
Midden 0,6 - 1,4			
Hoog >1,4			

Milieucontouren



Ligging



Kenmerken



Leef- en woonkwaliteit

- Lage tot gemiddelde milieucontouren, beperkte afstand tot gevoelige functies
- Monofunctionele gebieden, geen menging met woningen of andere gevoelige functies, wel andere economische functies zoals grootschalige detailhandel zijn mogelijk
- Functionele indeling; geordende structuur, met kleine tot grote kavels
- Kansen voor intensief benutten beschikbare ruimte door toestaan hoog bebouwingspercentage en hoogte



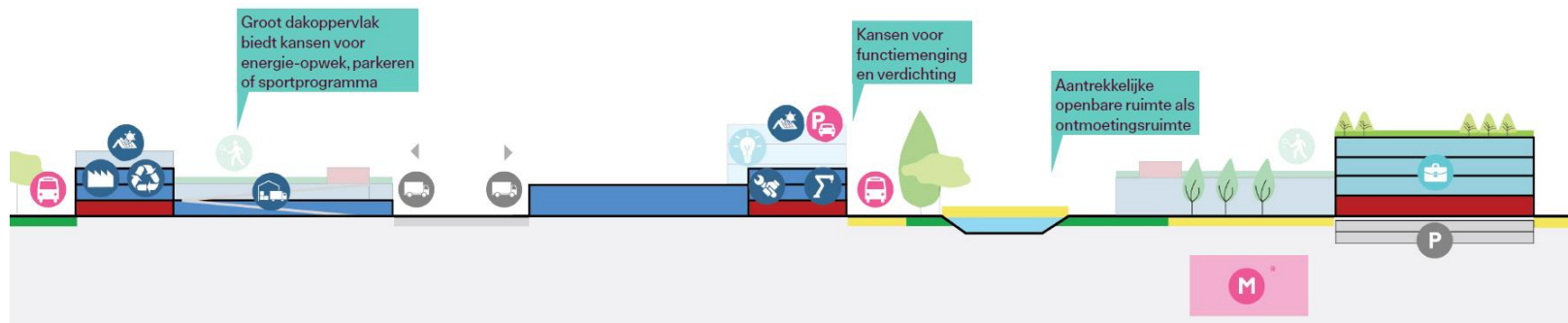
Fysieke infrastructuur

- Goed bereikbare locaties, in ieder geval met auto en fiets, goede ontsluiting met openbaar vervoer wenselijk



Energie

- Kansen voor opwek, opslag en uitwisseling van energie



Ontwikkelingen

De afgelopen jaren zien we dat de vraag is toegenomen naar bedrijventerreinen die onder het productiemilieu vallen. Dit is onder andere te zien door de groei van het aantal van dit type bedrijventerreinen en de oplopende bezettingsgraad. Inmiddels is er een gebrek aan ruimte ontstaan op bedrijventerreinen, met als risico dat de verdringing tussen bedrijven toeneemt. Wanneer de huidige trend zich doortrekt en er geen nieuwe productiemilieus worden ontwikkeld, zijn de productiemilieus rond 2030 in de meeste provincies volledig uitgegeven.

Bovendien zijn met name ook binnenstedelijke bedrijventerreinen zoals binnenhavens plekken die als geschikt worden gezien om te transformeren naar woningbouw. Dat dit gebeurt in met name de grote steden is zorgelijk omdat deze bedrijventerrein zorgen voor werkgelegenheid en ruimte bieden aan stadsverzorgende bedrijvigheid en mkb-ondernemers. Productiemilieus zijn dus hard nodig om te bouwen aan complete en diverse steden.

Ook voor het productiemilieu is voorlopig nog niet volledig duidelijk wat de exacte impact van de transitie naar een duurzame en circulaire economie zal betekenen. Wel weten we dat ook in de circulaire economie er veel economische functies zullen zijn die gebruik willen maken van een productiemilieu en dat het ruimtebeslag voor de circulaire economie zal toenemen. Het behoud en de uitbreiding van de productiemilieus is dus ook voor de duurzame en circulaire transitie belangrijk.

Strategie

Voor de gebieden die vallen onder het productiemilieu is het belangrijk dat we ervoor zorgen dat deze gebieden in de basis behouden blijven voor economische activiteiten. Als er al sprake is van transformatie naar andere functies, is het belangrijk dat in de nabije omgeving vervangende ruimte voor het productiemilieu wordt gerealiseerd. Om meer ruimte te bieden aan bedrijven kan worden gekeken hoe deze gebieden beter benut kunnen worden, zodat er efficiënter met de bestaande ruimte wordt omgegaan. Dat kan door het toevoegen van functies die hier goed bij passen, zoals de opwek van energie. Intensiever en meerlaags bouwen valt hier ook onder. Daarnaast is het belangrijk dat de gebieden die vallen onder het productiemilieu ook echt benut worden voor activiteiten die niet mengbaar zijn met woningbouw. Ook zijn er bedrijven gevestigd op bedrijventerreinen met de randvoorwaarden voor het productiemilieu die passender zouden zijn in het stedelijk werkmilieu. Bijvoorbeeld kantoren, perifere detailhandel en commerciële voorzieningen, op bedrijventerreinen. Die functies zijn passender op een andere plek in een kern of stad.

Met de groeiende economie en bevolking is meer ruimte nodig voor het productiemilieu om te kunnen voorzien in de vraagbehoefte. Met provincies en gemeenten moet dan ook gekeken worden naar de ruimte die in de toekomst geboden kan worden voor deze functies en hoe we die ruimte direct efficiënt benutten. Daarbij speelt de vraag hoe de overheid doormiddel van governance meer kan sturen op het intensief benutten van deze gebieden en kan bouwen aan sterke regionale ecosystemen.

Het is belangrijk oog te houden voor betaalbaarheid van bedrijfsruimte en kavels op bedrijventerreinen. Om te zorgen dat betaalbare ruimte voor bedrijven blijft bestaan kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het benutten van verouderde panden en het stimuleren van bedrijfsverzamelgebouwen. Bij nieuwbouw is er aandacht nodig voor het slechts beperkt stellen van eisen die zorgen voor de mogelijkheid om sober en doelmatig bedrijfsruimten te bouwen.

5.4. Innovatiemilieu

Innovatiemilieu

Kennisinstellingen zoals universiteiten, hogescholen en mbo's clusteren graag samen met bedrijven en onderzoeksinstituten, zodat uitkomsten van onderzoeken en innovaties direct benut kunnen worden. Deze plekken noemen we de innovatiemilieus. Dit zijn de brandpunten van de onderzoeks- en innovatie-ecosystemen. De belangrijkste innovatiemilieus staan in de campusinventarisatie 2023. De nieuwste verschijningsvorm van een innovatiemilieu is het innovatiedistrict. Hier staat interactie en uitwisseling tussen bedrijven, kennisinstellingen, overheid en inwoners centraal om te komen tot innovatie.

Verschijningsvormen

Campus

Zoals TU Delft campus



Innovatiedistrict

Zoals Kennispark Twente



Sciencepark

Zoals Amsterdam Sciencepark



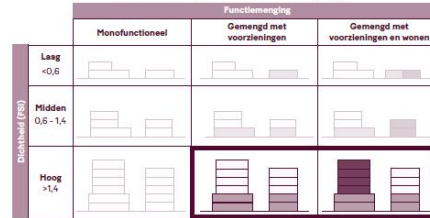
Sciencepark

Zoals Leiden Bio Sciencepark



Dichtheid, menging en milieu

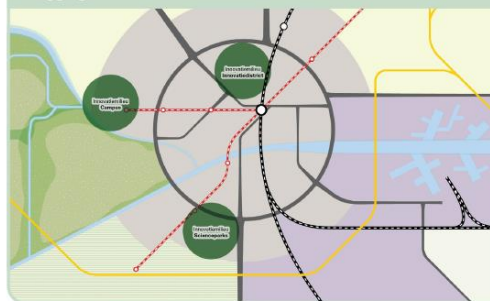
Dichtheid en functiemenging



Milieucontouren



Ligging



Kenmerken



Kennisinfrastructuur

- Combinatie van kennis-, onderzoeksinstituten en bedrijven
- Zorgvuldig bouwen aan ecosysteem
- Ruimte voor testfaciliteiten en cleanrooms
- Ruimte voor experiment en regelluwe zones
- Een gezamenlijke specialisatie die bijdraagt aan het onderscheidende vermogen van het gebied
- Open innovatie staat centraal, kennisdeling tussen verschillende partijen in het gebied



Leef- en woonkwaliteit

- Aantrekkelijkheid van het gebied moet interactie stimuleren, mede door voorzieningen



Fysieke Infrastructuur

- Goede OV-bereikbaarheid, autobereikbaarheid, bereikbaarheid per fiets en lopend



Clusters

- Groeicurve bedrijven accommoderen, ruimte voor zowel startende als groeiende bedrijven
- Betaalbare ruimte voor startups
- Sterke governance structuur



Ontwikkelingen

In veel regio's zien we dat er plekken ontstaan die vallen onder het innovatiemilieu. Er is lokaal veel draagvlak voor het ontwikkelen van deze gebieden. Inmiddels zien we dus op veel plekken in Nederland campussen, kenniskwartieren of innovatiedistricten. Een aantal van deze gebieden ontwikkelen zich meer en meer tot een succesvol innovatief ecosysteem waar bedrijven, kennis- en onderzoeksinstituten intensief samenwerken en ook daadwerkelijk tot innovaties komen.

In gebieden waar het innovatiemilieu dichtbij of in de stad ligt zien we grote druk op de beschikbare ruimte ontstaan. Die ruimte komt in beeld voor functies die weinig tot niets toevoegen aan het innovatieve ecosysteem, zoals woningbouw. Het toevoegen van dergelijke functies beperkt de mogelijkheden tot groei van het ecosysteem. In een innovatiemilieu wordt er vaak zorgvuldig omgegaan met de ontwikkeling van het gebied en kan het decennia duren voordat een gebied helemaal vol is. Het is zorgelijk als deze zorgvuldige ontwikkeling wordt beperkt door de ruimte te benutten voor andere opgaven die niet ten goede komen aan het innovatiemilieu.

Strategie

Het ontwikkelen van innovatiemilieus die succesvol zijn, gaat niet vanzelf en vraagt om focus, een lange adem en een integrale aanpak. Er moet voldoende kennis en economische kracht aanwezig zijn, in een omgeving die uitnodigt tot open innovatie. Een sterke governance structuur die stuurt op het ontwikkelen van het innovatieve ecosysteem brengt dit samen. Ruimtelijk gezien vraagt het in ieder geval om voldoende ruimte voor het hele ecosysteem. Dat betekent dat er ruimte moet zijn voor kennis- en onderzoeksinstituten, R&D faciliteiten van bedrijven, start- en scale-ups, en de doorgroei van deze bedrijven. Ruimte voor ontmoeting faciliteert daarbij de kennisoverdracht. Voor betaalbare ruimtes voor startups kan het benutten van oude gebouwen of tijdelijke voorzieningen in de opstartfase uitkomst bieden. Ruimte voor experimenteren doormiddel van regelluwe zones kan de innovatie verder stimuleren.

Voor een succesvol innovatiemilieu is zorgvuldigheid in het ontwikkelen van het gebied en het toevoegen van nieuwe functies, bedrijven en instellingen van belang. Dit vraagt om parkmanagement. Zo kan de ontwikkeling van een innovatiemilieu tientallen jaren duren, en zorgvuldigheid is dan van belang om ervoor te zorgen dat de juiste activiteiten samenkomen om het ecosysteem te versterken. Terughoudendheid richting functies die het ecosysteem niet versterken, zoals woningbouw, is passend.

5.5. Stedelijk milieu

Stedelijk milieu

Het stedelijk werkmilieu wordt gekenmerkt door functies die passen en floreren in een stedelijke omgeving. De bedrijven maken veelal gebruik van kantoorruimte, flexconcepten, ateliers, studio's en kleinschalige maakbedrijven. Stedelijke werkmilieus zijn aantrekkelijk voor een diverse mix van bedrijven, waaronder zakelijke en financiële dienstverleners, handel, ICT en creatieve diensten. De combinatie van werkplekken, voorzieningen en woningen draagt bij aan de aantrekkingskracht en dynamiek van deze locaties voor werknemers, bewoners en bezoekers.

Versijningsvormen

Kantoorlocaties

Zoals Rivium (Rotterdam)



Knooppuntlocaties

Zoals omgeving Utrecht Centraal



Woon-werkmilieus

Zoals Zuidas (Amsterdam)



Binnensteden

Zoals binnenstad Den Haag



Dichtheid, menging en milieu

Dichtheid en functiemenging

Dichtheid (m²)	Functiemenging		
	Monofunctioneel	Gemengd met voorzieningen	Gemengd met voorzieningen en wonen
Laag <0,6			
Midden 0,6 - 1,4			
Hoog >1,4			

Milieucontouren



Ligging



Kenmerken



Human Capital

- Ontmoetingsplekken zowel binnen als in de openbare ruimte



Kennisinfrastructuur

- Verschillende ruimtes voor bedrijven om groei te faciliteren



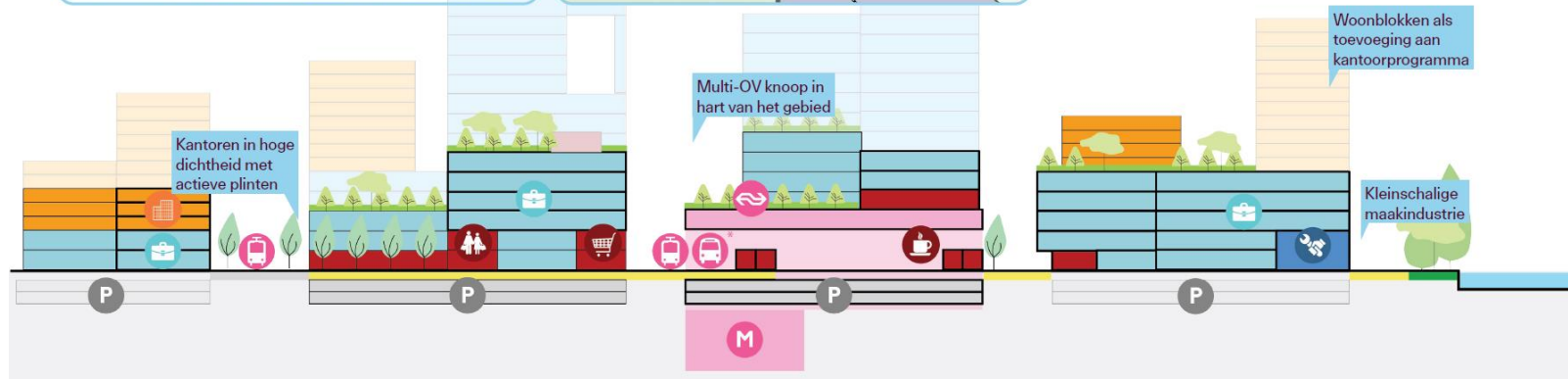
Leef- en woonkwaliteit

- Functiemenging wonen, werken, voorzieningen
- Aantrekkelijke gebieden van ruimtelijke kwaliteit, veelal met autoluwe of autovrij gebieden
- Hoog aanbod voorzieningen
- Aandacht voor hoogwaardig en groen inrichten van de openbare ruimte en verduurzamen van gebouwen.
- Hoge dichtheden
- In de avonden en weekend ook voldoende levendigheid en activiteit



Fysieke Infrastructuur

- Goed verbonden met fiets en openbaar vervoer, maar ook bereikbaarheid per auto



Ontwikkelingen

De afgelopen decennia zijn de vestigingsvoorwaarden van bedrijven die passen in een stedelijke omgeving verder veranderd. De voorkeur voor werkruimte op levendige plekken die goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer is verder toegenomen. Binnensteden en andere goed bereikbare plekken in de grotere steden zijn een gewenste vestigingsplaats. De behoefte aan kantoorruimtes op de meer monofunctionele kantoorlocaties langs uitvalswegen (radialen) en snelwegen neemt daarentegen af.

We zien dat bij verstedelijking ook rekening wordt gehouden met het toevoegen van economische functies. Dat is een positieve ontwikkeling. Echter, zien we dat de focus hierbij vooral ligt op kantoren en commerciële voorzieningen terwijl er ook een toenemende behoefte is aan maatschappelijke voorzieningen en overige werkruimtes (waaronder ook ruimte voor kleinschalige maakbedrijven) in de stad. De ontwikkeling van nieuw, modern kantorenvastgoed stagneert, terwijl de behoefte naar dit type kantoren in op goed ontsloten locaties in de grote steden (G5 steden) toeneemt.

Strategie

Voor een levendig stedelijk milieu dat aantrekkelijk is voor bedrijven is voldoende interactie, diversiteit en hoge dichtheid van mensen van groot belang. Gemeenten zijn voldoende in staat om deze functies in te passen in de stad, ook bij nieuwe ontwikkelingen. Door ruimte te bieden aan kantoren in binnensteden en nabij knooppunten van het openbaar vervoer, zullen kantoren zich niet meer op bedrijventerreinen hoeven vestigen. Zo ontstaat er op bedrijventerreinen meer ruimte voor bedrijven die niet mengbaar zijn met woningen en zich enkel op bedrijventerreinen kunnen vestigen.

6. Interbestuurlijke samenwerking en vervolg in uitvoeringsagenda

Deze visie is richtinggevend aan ruimtelijk economisch beleid voor het Rijk, provincies en gemeenten. De komende periode zullen we gebruiken om in samenspraak met provincies, gemeenten en met ondernemersorganisaties te werken aan een gezamenlijke uitvoeringsagenda waarin de doelen en handvaten onder andere uit deze visie omgezet worden in beleid en bestuurlijke afspraken. Voor Economische Zaken zal deze visie en het nationaal programma Ruimte voor Economie het vertrekpunt zijn, provincies werken vanuit hun position paper "Samen Werken aan Ruimte voor Economie" en gemeenten vanuit hun manifest "Ruimte voor Werken en Ondernemen". Hierbij zullen de hieronder beschreven rollen, verantwoordelijkheidsverdeling en instrumentarium een basis vormen.

6.1. Ruimtelijk economische beleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid

De gezamenlijke overheden hebben als wettelijke taak om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening in Nederland. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de ruimtelijke basiskwaliteit en ruimtelijke hoofdstructuur (Nota Ruimte) en schept de "architectuur" voor de decentrale overheden, waarbij de provincie vooral de regie voert op (boven)regionale ontwikkelingen. Gemeenten zijn de uitvoerder en initiator van de regionale en lokale ontwikkelingen. Elke overheidslaag (Rijk, provincie, gemeente) heeft in het kader van de Omgevingswet de verplichting om in omgevingsvisies de ruimtelijke belangen te expliciteren en beleid hierop te formuleren.

Ruimte voor economie raakt niet alleen aan de verantwoordelijkheid en taken van het ministerie van Economische Zaken, provincies en gemeenten. Het hangt ook sterk samen met de beleidsterreinen van andere departementen zoals Infrastructuur en Waterstaat, Volkshuisvesting en Klimaat en Groene Groei. Het realiseren van voldoende ruimte voor economische activiteiten vereist een nauwe samenwerking tussen ministeries, provincies, gemeenten en het bedrijfsleven.

Voor het succesvol en duurzaam borgen van de ambities en doelstellingen uit deze visie is een goede samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en bedrijfsleven essentieel. De doelen in deze visie kunnen niet uitgevoerd worden zonder een voortvarende inzet van de partners waar nu ruimtelijk gezien al bevoegd gezag ligt.

6.2. Regionale economische ontwikkeling

De (door)ontwikkeling van regionale economieën is essentieel voor versterking van de concurrentiekracht van regio's. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor het regionaal economisch beleid hebben provincies hierin het voortouw. Ook het Rijk heeft belang bij aandacht voor en inzet op competitieve regio's. Zij bouwen immers mee aan het nationaal verdienvermogen en aan realisatie van de grote maatschappelijke opgaven en transities. Vanuit het besef dat elke regio over economisch potentieel beschikt en dat het potentieel en de kansen per regio verschillen, is de effectiviteit van de inzet hierop binnen het nationaal economisch beleid het grootst door uit te gaan van regionale differentiatie. Op basis van dit uitgangspunt kunnen Rijk en regionale partners de handen ineenslaan om elk vanuit hun beleidsverantwoordelijkheid, aanpakken en instrumenten, invulling te geven aan de versterking van de concurrentiekracht van regio's. Hier wordt in de uitvoeringsagenda handen en voeten aan gegeven. Daarbij wordt uitgegaan van een aantal principes:

- de focus van de inzet van Rijk en regionale partners is gericht op benutting en verzilvering van het regionaal economisch potentieel;
- een samenhangende aanpak borgt dat aan alle regio's en gebieden aandacht wordt besteed;
- er wordt toegewerkt naar concrete bestuurlijke afspraken die in principe een structureel karakter hebben.

6.3. Samenwerking en vervolg uitvoeringsagenda

De Ruimtelijk Economische Visie dient als basis voor de (gezamenlijke) acties en als leidraad voor de agenda van het Bestuurlijk Overleg Economie, Regio en Ruimte. Het biedt houvast om te prioriteren en faseren, om de dialoog te voeren en om concrete keuzes en afspraken te maken over rollen en verantwoordelijkheden, tijdlijnen en in te zetten (bestaand of eventueel nieuw te ontwikkelen) instrumentarium. Voor het vervolg wordt een beperkt aantal gezamenlijke

prioriteiten geformuleerd die aansluiten bij de gedeelde ruimtelijke economische ambities, waaronder die uit deze visie. Deze prioriteiten vertalen we idealiter naar concrete werkpakketen met resultaten, mijlpalen en partijen (wie doet wat wanneer). De Omgevingswet biedt verschillende mogelijkheden om ruimtelijk economisch beleid ruimtelijk door te vertalen in juridisch instrumentarium. Daarnaast kan ook gedacht worden aan overige vormen van instrumentarium zoals juridische maatregelen, communicatie, kennisuitwisseling, dataverzameling en monitoring, het maken van interbestuurlijke afspraken en financiële maatregelen binnen de daarvoor geldende financiële kaders.

Vanuit deze visie zien we verschillende onderwerpen waar bestaand instrumentarium beter voor kan worden ingezet of aanvullend instrumentarium voor nodig is. Zo kan het ruimtelijk instrumentarium uit de Omgevingswet ingezet worden voor het beschermen van bepaalde functies en gebieden en om voldoende ruimte voor de economie te bieden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het beschermen van fysieke ruimte en milieuzonering in de vijf industrieclusters en voor andere schaarse gebieden met unieke kenmerken. Dit kan bijvoorbeeld middels het vastleggen van nationale en provinciale belangen.

Ook willen we als Rijk alvast een eerste concrete stap zetten. Wanneer investeringen van het Rijk in het regionaal economisch ecosysteem of randvoorwaarden hiervoor (bijvoorbeeld in het kader van energie- of mobiliteitsinfrastructuur) onder druk komen te staan vanwege conflicterende opgaven in een regio, zal het Ministerie van Economische Zaken tijdig en actief betrokken willen worden in het besluitvormingsproces. Het gaat hierbij om Rijksinvesteringen die reeds zijn gedaan of zijn aangekondigd met een ondergrens van 50 miljoen euro. Denk hierbij onder andere aan investeringen vanuit het Nationaal Groeifonds of grootschalige randvoorwaardelijke investeringen bijvoorbeeld in infrastructuur. Ook in het kader van (grootschalige) woningbouw wil het Ministerie van Economische Zaken een actieve rol krijgen om de schaarse ruimte voor economie beter te borgen en te voorkomen dat bedrijvigheid niet tegen elke 'publieke' prijs verplaatst moet worden. Hierbij kan worden gedacht aan een grens wat betreft een maximale Rijksbijdrage (cap) per vierkante meter aan woningen, ook in het kader van een doelmatige besteding van infrastructuur- en woningbouwmiddelen. Op het moment dat vitale economische functies of gezonde bedrijven worden geraakt door (grootschalige) woningbouwplannen vraagt dit om nader gesprek met het Ministerie van Economische Zaken aan tafel.

Naast het juridisch ruimtelijk instrumentarium vereist het realiseren van ruimte voor de economie ook verdere beleidsmatige inzet vanuit het Rijk, provincies en gemeenten. Een succesvol en duurzame uitvoering van deze visie draait om een goede samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en bedrijfsleven. Het behalen van de doelen en het benutten van de handvaten in deze visie kan niet zonder een voortvarende inzet van gemeenten en provincies. We bekijken gezamenlijk wat er nodig is voor het beter benutten van ruimte voor de economie en hoe we zorgen voor voldoende schuifruimte om dit te realiseren en multimodaal ruimtegebruik. Hierbij zullen we inzetten op bestuurlijke afspraken over bijvoorbeeld strategisch programmeren voor het realiseren van voldoende en passende ruimte, betrokkenheid van het Rijk bij gebieden waar grote Rijksinvesteringen zijn gedaan en bijvoorbeeld uitgiftebeleid voor versterking van ecosystemen. Ook kijken we bijvoorbeeld naar grondbeleid, erfpacht, deelnemingen en verkennen we of er nieuw instrumentarium nodig is voor het realiseren van deze doelstellingen. Daarnaast bespreken we ook waar we als Rijk advies en rugdekking kunnen geven waar ruimtelijke claims op regionaal niveau botsen.