

Company Research Paper MRE 2020-2022

# Meer dan de plint

**Wat is ervoor nodig om betaalbare bedrijfsruimte  
te borgen in stedelijke gebiedstransformatie?**

Auteur: Sander van Schijndel  
E-mail: [svanschijndel@nvomu.nl](mailto:svanschijndel@nvomu.nl)  
Begeleider ASRE: Gert-Joost Peek  
Datum: 30 september 2022

-Joost Peek

Company Research Paper MRE 2020-2022

# Meer dan de plint

**Wat is ervoor nodig om betaalbare bedrijfsruimte  
te borgen in stedelijke gebiedstransformatie?**

Auteur: Sander van Schijndel

E-mail: [svanschijndel@nvomu.nl](mailto:svanschijndel@nvomu.nl)

Begeleider ASRE: Gert-Joost Peek

Datum: 30 september 2022

# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>9</b>
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Doelstelling.....	9
1.4 Onderzoeksvraag.....	10
1.5 Relevantie .....	10
1.6 Methodologie en opzet van het onderzoek.....	11
1.6.1 Stap 1: data verzamelen.....	12
1.6.2 Stap 2: data structureren .....	13
1.6.3 Stap 3: data analyseren .....	13
1.7 Leeswijzer .....	13
<b>2 Onderzoekskader</b> .....	<b>15</b>
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Theoretische context: stedelijke transitie.....	15
2.3 Conceptueel model.....	17
2.4 Afbakening en definities.....	18
2.4.1 Inleiding.....	18
2.4.2 Begripsbepaling functiemenging.....	18
2.4.3 Begripsbepaling productieve bedrijfsruimte .....	19
2.5 Operationalisering .....	20
<b>3 De ‘waarom’-vraag: het belang van menging</b> .....	<b>21</b>
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Regionaal niveau.....	22
3.2.1 Menging leidt tot efficiënter ruimtegebruik .....	22
3.2.2 Menging bevordert terugkeer maakindustrie.....	22
3.3 Stedelijk niveau .....	22
3.3.1 Menging draagt bij aan economische diversiteit .....	22
3.3.2 Menging vermindert ongelijkheid in de stad.....	23
3.3.3 Menging bevordert circulariteit.....	25
3.3.4 Menging bevordert duurzame mobiliteit.....	25
3.4 Wijk- en gebiedsniveau .....	25
3.4.1 Menging draagt bij aan leefbare en levendige straten.....	25
3.4.2 Menging versterkt het vestigingsklimaat vóór ondernemers .....	26

3.4.3	Menging benut de meerwaarde van ondernemers.....	26
3.5	Object- en gebruiksniveau .....	27
3.5.1	Menging biedt nabijheid tot personeel en klanten.....	27
3.5.2	Menging biedt nabijheid tot andere ondernemers .....	27
3.5.3	Menging is steeds beter mogelijk .....	27
3.5.4	De essentie: gemengde gebouwen hebben meer waarde .....	28
<b>4</b>	<b>De ‘wat’-vraag: belemmerende factoren.....</b>	<b>29</b>
4.1	Inleiding.....	29
4.2	Beleidsmatig .....	30
4.2.1	Verkokering en onvoldoende beleidsprioriteit .....	30
4.2.2	Onvoldoende kennis, regie en sturing door gemeenten.....	30
4.2.3	Planologische mismatch .....	31
4.3	Financieel.....	32
4.3.1	Grondprijnsbeleid gemeenten.....	32
4.3.2	Hogere bouwkosten en waarde-optimalisatie door de markt.....	32
4.3.3	De bedrijfsruimtemarkt is ongereguleerd.....	33
4.4	Commercieel .....	33
4.4.1	De gebruikersmarkt is diffuus en slecht georganiseerd .....	33
4.4.2	Ontwikkelaars hebben geen kennis van en interesse in bedrijfsruimte.....	34
4.4.3	Beleggers zien bedrijfsruimte als een complex en risicovol product.....	36
4.5	Ruimtelijk/juridisch.....	36
4.5.1	Stadsverzorgende bedrijvigheid geeft overlast.....	36
4.5.2	Gebiedsontwikkelaars zijn bang voor bezwaren door omwonenden en bedrijven .....	37
4.5.3	De ‘schuifruimte’ ontbreekt .....	37
4.6	De essentie: ruis tussen overheid en markt.....	38
4.6.1	Beleidsurgenties versus gebiedsurgenties.....	38
4.6.2	Verwarring en onbegrip over rollen en verantwoordelijkheden .....	38
4.6.3	Gaten in de schaalniveaus.....	39
4.6.4	De definitiekwestie .....	40
<b>5</b>	<b>De ‘hoe’-vraag: bevorderende factoren.....</b>	<b>41</b>
5.1	Inleiding.....	41
5.2	Politiek/bestuurlijk spoor .....	42
5.2.1	Zet de gemengde stad op de politieke agenda .....	42
5.2.2	Kies waar wel en niet gemengd kan worden.....	42
5.3	Regulerend spoor .....	43
5.3.1	Bewaar het overzicht: regie en sturing op stedelijk niveau.....	43
5.3.2	Benut het publiekrechtelijke instrumentarium optimaal .....	43
5.3.3	Pas daarnaast een uitgekiend privaatrechtelijk instrumentarium toe .....	44



5.4	Investerend spoor .....	45
5.4.1	Maak meer gebruik van kennis over de doelgroep.....	45
5.4.2	Bouw betaalbaar .....	46
5.4.3	Ontwerp naast de hardware ook de software en mindware .....	47
5.4.4	Betrek de belegger in een vroeg stadium.....	48
5.5	Exploiterend spoor .....	48
5.5.1	Boor de vraag goed aan.....	48
5.5.2	Borg betaalbaarheid door passende beheervorm.....	49
5.5.3	Opereer op het juiste schaalniveau.....	50
5.6	De essentie: cultuuromslag .....	51
5.6.1	Bewustzijn en acceptatie creëren.....	51
5.6.2	Afspraken maken aan de voorkant .....	51
5.6.3	Zorg voor beter georganiseerd bedrijfsleven.....	52
5.6.4	Benut creativiteit en ruimere rolopvatting.....	52
<b>6</b>	<b>De 'wie'-vraag: actoren en rollen.....</b>	<b>53</b>
6.1	Inleiding.....	53
6.2	Combineren van functies betekent ook combineren van expertises .....	53
6.3	De regulator .....	54
6.4	De regisseur .....	55
6.5	De realisator.....	56
6.6	De operator .....	56
6.6.1	Type vastgoed en aard van de realisator.....	58
6.6.2	Aard van de gebruikers.....	58
6.6.3	Schaalgrootte van de operator.....	59
6.7	De essentie: werkcorporatie lijkt kansrijk.....	59
<b>7</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>61</b>
<b>8</b>	<b>Aanbevelingen voor OMU.....</b>	<b>63</b>
8.1	Inleiding.....	63
8.2	Implementatie door OMU.....	63
8.3	Toepassing in praktijkcasus Overvecht Centrum .....	64
	<b>Literatuur.....</b>	<b>65</b>

**Bijlagen:**

1. Code Tree: weergave dataverzameling, structurering en codering
2. Code Tree: analyse van de 'hoe'-vraag naar de 'wie'-vraag
3. Gespreksverslagen interviews

# Samenvatting

## Hoofdstuk 1 – Inleiding

Door de toenemende druk op de ruimte worden zwakkere groepen, functies en activiteiten uit onze steden verdrongen. Dat geldt ook voor bedrijfsruimte. Het besef neemt toe dat aantrekkelijke steden niet alleen voldoende, gevarieerde en betaalbare woonruimte nodig hebben, maar ook voldoende, gevarieerde en betaalbare ruimte om te werken.

Deze Company Research Paper ter afronding van de Master of Real Estate opleiding (MRE) beoogt structuur te geven aan het debat, en inzicht te geven in de belemmeringen en dilemma's waardoor bedrijfsruimte in de stad onder druk staat. Door middel van verkennend kwalitatief onderzoek worden mogelijkheden aangedragen hoe gebiedsontwikkelingsprojecten op dit onderdeel anders kunnen worden gereguleerd, georganiseerd, gefinancierd en geëxploiteerd. Met als doel om overheden en marktpartijen ervan te overtuigen verder te kijken dan alleen het verplichte invullen van de begane grond van woonblokken. Het gaat om méér dan de plint.

De centrale onderzoeksvraag van deze Company Research Paper is:

***'Wat is ervoor nodig om passende en betaalbare werkruimte voor productieve bedrijvigheid te borgen in binnenstedelijke gebiedstransformatie?'***

Deze centrale vraagstelling is vertaald in de volgende vier deelvragen:

1. Waarom is productieve bedrijfsruimte belangrijk voor de stad?
2. Wat schort er aan de huidige situatie: welke factoren zijn belemmerend voor productieve bedrijfsruimte in binnenstedelijke gebiedstransformatie?
3. Hoe kunnen we productieve bedrijfsruimte stimuleren: wat zijn bevorderende factoren en welk instrumentarium kunnen we daarbij toepassen?
4. Wie zijn bij dat instrumentarium betrokken en welke rollen kunnen organisaties als OMU spelen?

De onderzoeksaanpak is inductief van aard en is geïnspireerd door de Grounded Theory Approach. Deze methodologie wordt gekenmerkt door een zoekende houding, waarbij voortdurend empirische data en theoretische concepten onderling met elkaar worden vergeleken om tot nieuwe theorieën en denkwijzen te komen.

## Hoofdstuk 2 – Onderzoekskader



In paragraaf 2.2 wordt de theoretische context geschetst: de transitie waarin steden zich bevinden en theorieën over hoe we die complexe processen beter kunnen begrijpen en sturen.

In paragraaf 2.3 wordt vervolgens het conceptueel model uiteengezet, gebaseerd op het 'vier-ballenmodel' van De Witte en Jonker (2014) dat voortkomt uit de veranderkunde. Dit model is gehanteerd als leidraad bij de verzameling, ordening en analyse van de data.

In paragraaf 2.4 worden de belangrijkste onderwerpen en begrippen die in het onderzoek aan de orde komen, afgebakend en gedefinieerd.

### Hoofdstuk 3 – De ‘waarom’-vraag: het belang van menging

In dit hoofdstuk worden de volgende antwoorden op de ‘waarom’-vraag behandeld:

3.2	Regionaal niveau	3.2.1	Menging leidt tot efficiënter ruimtegebruik
		3.2.2	Menging bevordert terugkeer maakindustrie
3.3	Stedelijk niveau	3.3.1	Menging vermindert ongelijkheid in de stad
		3.3.2	Menging draagt bij aan economische diversiteit
		3.3.3	Menging bevordert circulariteit
		3.3.4	Menging bevordert duurzame mobiliteit
3.4	Wijk- en gebiedsniveau	3.4.1	Menging draagt bij aan leefbare en levendige straten
		3.4.2	Menging versterkt vestigingsklimaat vóór ondernemers
		3.4.3	Menging benut de meerwaarde ván ondernemers
3.5	Object- en gebruiksniveau	3.5.1	Menging biedt nabijheid tot personeel en klanten
		3.5.2	Menging biedt nabijheid tot andere ondernemers
		3.5.3	Menging is steeds beter mogelijk
		3.5.4	De essentie: gemengde gebouwen hebben meer waarde

### Hoofdstuk 4 – De ‘wat’-vraag: belemmerende factoren

In dit hoofdstuk worden de volgende belemmerende factoren behandeld:

4.2	Beleidsmatig	4.2.1	Verkokering en onvoldoende beleidsprioriteit
		4.2.2	Onvoldoende kennis, regie en sturing bij gemeenten
		4.2.3	Planologische mismatch
4.3	Financieel	4.3.1	Grondprijsbeleid gemeenten
		4.3.2	Hogere bouwkosten en prijsopdrijving door de markt
		4.3.3	De bedrijfsruimtemarkt is ongereguleerd
4.4	Commercieel	4.4.1	Gebruikersmarkt is diffuus en slecht georganiseerd
		4.4.2	Ontwikkelaars hebben geen verstand van bedrijfsruimte
		4.4.3	Beleggers zien bedrijfsruimte als complex en risicovol
4.5	Ruimtelijk-juridisch	4.5.1	Specifieke overlast door bedrijvigheid
		4.5.2	Angst voor bezwaren door omwonenden en bedrijven
		4.5.3	Ontbreken van de nodige ‘schuifruimte’
4.6	Ruis tussen overheid en markt	4.6.1	Beleidsurgentie versus gebiedsurgentie
		4.6.2	Verwarring en onbegrip over rollen
		4.6.3	Gaten in de schaalniveaus: ruimte en tijd
		4.6.4	De definitiekwestie: ruis, naïviteit en valse romantiek

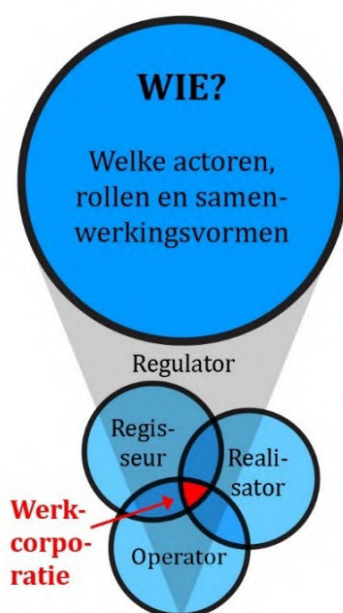
## Hoofdstuk 5 – De ‘hoe’-vraag: bevorderende factoren

In dit hoofdstuk worden de volgende bevorderende factoren behandeld:

5.2	Politiek/bestuurlijk spoor	5.2.1	Zet de gemengde stad op de politieke agenda
		5.2.2	Kies waar wel en niet gemengd kan worden
5.3	Regulerend spoor	5.3.1	Bewaar overzicht: regie en sturing op stedelijk niveau
		5.3.2	Benut het publiekrechtelijke instrumentarium optimaal
		5.3.3	Pas uitgekiend privaatrechtelijk instrumentarium toe
5.4	Investerend spoor	5.4.1	Maak meer gebruik van kennis over de doelgroep
		5.4.2	Bouw betaalbaar
		5.4.3	Let naast hardware ook op software en mindware
		5.4.4	Betrek de belegger in een vroeg stadium
5.5	Exploiterend spoor	5.5.1	Boor de vraag goed aan
		5.5.2	Borg betaalbaarheid door passende beheervorm
		5.5.3	Opereer op het juiste schaalniveau
5.6	De essentie: cultuuromslag	5.6.1	Creëer bewustzijn en acceptatie
		5.6.2	Maak afspraken aan de voorkant
		5.6.3	Zorg voor beter georganiseerd bedrijfsleven
		5.6.4	Benut creativiteit en ruimere rolopvatting

## Hoofdstuk 6 – De ‘wie’-vraag: actoren en rollen

In dit hoofdstuk worden de volgende vier kernrollen behandeld die gezamenlijk betaalbare bedrijfsruimte kunnen borgen in gebiedsontwikkeling: de regulator; regisseur; realisator; en operator.



Bij menging van functies is het cruciaal om verschillende expertises bij elkaar te brengen. Daar zijn andere actoren voor nodig. De noodzaak van een veranderende rolopvatting wordt beschouwd als de rode draad van dit onderzoek. De vier kernrollen staan dan ook niet los van elkaar, maar kennen onderlinge verhoudingen en afhankelijkheden. Regie is pas mogelijk is als de regulering op orde is. Op haar beurt is regie voorwaardelijk voor realisatie, en tot slot werkt de operatie alleen als goede en passende ruimte daadwerkelijk is gerealiseerd.

Omdat het de verwachting is dat voornoemde condities zelden allemaal op orde zullen zijn, waardoor de markt er niet in zal slagen om betaalbare bedrijfsruimte te bouwen en te borgen, is de ‘werkcorporatie’ een kansrijke manier om betaalbare bedrijfsruimte te borgen: een gespecialiseerde exploitatiemaatschappij op gebieds- of stadsniveau volgens een hybride operating model, die streeft naar een balans tussen financieel en maatschappelijk rendement. Deze partij kan meerdere rollen in zich verenigen.

## Hoofdstuk 7 – Conclusies

De uitkomsten van het onderzoek worden gevisualiseerd in onderstaande figuur en de belangrijkste bevindingen worden daaronder kort samengevat. De uitgebreide 'Code Tree' met daarin de structurering en codering van alle verzamelde data is opgenomen in bijlage 1.



### De 'waarom'-vraag: belang van menging en bedrijfsruimte voor de stad

Uit zowel de theorie als de empirie blijkt overduidelijk dat gemengde gebieden met betaalbare bedrijfsruimte van groot belang is voor het functioneren van onze steden, op regionaal, stedelijk, wijk- en objectniveau.

### De 'wat'-vraag: belemmerende factoren

Ondanks het evidente belang van gemengde gebieden en de toenemende aandacht voor bedrijfsruimte, gaan de meeste binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in Nederland nog altijd ten koste van de werkfunctie. De ambitie om gemengde woon-/werkmilieus te creëren strandt dikwijls bij de uitvoering.



De geraadpleegde bronnen wijzen diverse oorzaken aan. De meest relevante belemmerende factoren hebben te maken met het gebrek aan beleidsprioriteit, regulering en sturing; de mismatch tussen vraag en aanbod vanwege het ontbreken van kennis over de doelgroep; ruimtelijk-juridische risico's met betrekking tot hinder en weerstand; het gebrek aan schuifruimte door de overspannen marktsituatie; en de verschillen in urgentie, tempo, schaalgrootte en definities tussen publieke en private stakeholders. Als gevolg van deze barrières zijn er nog maar weinig successen gerealiseerd in Nederland. Geslaagde projecten zijn vooral het gevolg van toevalstreffers en individuele trekkers die bereid zijn om buiten hun eigen rol te stappen. De mengingsmarkt is nog onvolwassen en het ontbreken van 'best practices' leidt tot koudwatervrees bij betrokken partijen.

### De 'hoe'-vraag: bevorderende factoren

Toch is er ook reden voor optimisme. Steeds meer gemeenten zetten de gemengde stad en ruimte voor werk op de politieke agenda, en ook de nieuwe Omgevingswet biedt meer flexibiliteit en kansen voor menging. Diverse bevorderende factoren zijn opgehaald, variërend van ruimtelijk-planologische instrumenten (publiek- en privaatrechtelijk), financiële prikkels, ontwerp oplossingen en innovatieve beheervormen. De meest relevante daarvan is het oprichten van een gespecialiseerde exploitatiemaatschappij die (een deel van) de bedrijfsruimte in een gebied onder haar hoede neemt.

Uiteindelijk zijn de meeste gesprekspartners optimistisch vanwege de cultuuromslag die volgens hen bij veel stakeholders gaande is, maar volgens andere bronnen slechts moeizaam van de grond komt. Die cultuuromslag komt in feite neer op de bereidheid van betrokken partijen om verder te denken dan hun eigen rol. De noodzaak van een veranderende rolopvatting wordt beschouwd als de kerncode in de selectieve datacodering, en daarmee als de rode draad van dit onderzoek.

### De 'wie'-vraag: actoren, rollen en samenwerkingsvormen

Daarmee komen we op de essentie van dit onderzoek: welke actoren zijn aan zet om gemengde gebieden te realiseren en bedrijfsruimte te borgen, en welke rollen spelen zij daarbij? Aan de hand van de verzamelde data zijn de volgende vier kernrollen herleid: de regulator; de regisseur; de realisator; en de operator. Pas als de regulering op orde is, is regie mogelijk. Op haar beurt is regie voorwaardelijk voor realisatie, en tot slot werkt de operatie alleen als goede en passende ruimte daadwerkelijk is gerealiseerd.

In de stedelijke transitie die gaande is, zijn functiemenging en bedrijfsruimte nog onvoldoende geïnstitutionaliseerd waardoor voornoemde condities zelden allemaal op orde zullen zijn. Als gevolg daarvan is het de verwachting dat de markt er niet altijd en overal in zal slagen om betaalbare bedrijfsruimte te borgen. Alles overwegende wordt daarom zeker meerwaarde gezien in het oprichten van gespecialiseerde exploitatiemaatschappijen voor bedrijfsruimte ('werkcorporaties') die de rollen van regisseur, realisator en operator in zich kunnen verenigen.

## **Hoofdstuk 8 – Aanbevelingen voor OMU**

N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU), de werkgever van de auteur, kan een rol spelen bij het organiseren, oprichten en implementeren van het fenomeen 'werkcorporatie', dat uit de empirische analyse naar voren is gekomen als kansrijk exploitatiemodel om bedrijfsruimte betaalbaar te bouwen en betaalbaar te houden. OMU kan optreden als realisator: strategisch vastgoed in transformatiegebieden aankopen en in gebruik geven aan passende operators. Maar ook kunnen één of meerdere werkcorporaties worden ondergebracht binnen de organisatie van OMU. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor een rol die OMU kan spelen bij de praktijkcasus, de gebiedsontwikkeling Overvecht Centrum in relatie tot bedrijventerrein Nieuw-Overvecht in Utrecht.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Onze steden zijn succesvol, misschien zelfs te succesvol. Ze trekken zo veel nieuwe bewoners aan dat er jaarlijks tienduizenden woningen moeten worden bijgebouwd, vaak in bestaande binnenstedelijke gebieden die nog volop worden gebruikt. Daardoor neemt de druk op de ruimte sterk toe en worden zwakkere groepen, functies en activiteiten uit de stad verdrongen. Dat geldt ook voor bedrijfsruimte. Het besef neemt toe dat aantrekkelijke steden niet alleen voldoende, gevarieerde en betaalbare woonruimte nodig hebben, maar ook voldoende, gevarieerde en betaalbare ruimte om te werken.

## 1.2 Probleemstelling

Er woedt een strijd om de ruimte in onze steden. Direct na zijn aantreden stelde de nieuwe minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Hugo de Jonge in diverse media: 'waar de ruimte schaars is, overwint de sterkste' (o.a. De Volkskrant, 28-1-2022). Bij stedelijke gebiedstransformaties betekent dit meestal de nadruk op het realiseren van ambitieuze woningaantallen.

Als gevolg van deze focus op wonen komt de werkfunctie in de stad steeds meer onder druk te staan. Vooral gemengde, lokaal georiënteerde binnenstedelijke bedrijventerreinen hebben hier last van. Deze wat oudere gebieden worden als rommelig en onaantrekkelijk ervaren, hinderlijk voor woon- en nadelig voor waardecreatie. De afgelopen jaren heeft in Nederland tenminste 46 km<sup>2</sup> van dit soort werklocaties plaatsgemaakt voor woningbouw (Wiegerinck, 2021). Door de verdringing van betaalbare bedrijfsruimte dreigt het diverse handelscentrum dat de stad van oorsprong is, te verdwijnen. Dat is onwenselijk, want arbeid staat aan de basis van een 'werkende' stad. Lokaal en regionaal gebonden bedrijven zijn van groot belang voor het functioneren van gemeenschappen. Het stedelijk systeem gaat haperen als zulke basisnoden niet aanwezig zijn (Hannema 2021, p.5).

Jarenlang was er in het politieke en maatschappelijke debat nauwelijks aandacht voor bedrijfsruimte en bedrijventerreinen. Er lijkt echter een kanteling gaande te zijn: in steeds meer omgevingsvisies, gebiedsplannen en projecten is er toenemende aandacht voor de werkfunctie. Overheden sturen op levendige plinten en marktpartijen zoeken naar passende en renderende functies om die onderste gebouwdelen te vullen. Het probleem dat de aanleiding vormt voor dit onderzoek is dat, ondanks deze goede intenties, de meeste stedelijke transformaties nog altijd vooral ten koste gaan van die werkfunctie. Behoud, laat staan toevoeging, van betaalbare productiegerelateerde bedrijfsruimte vraagt om vasthoudendheid, visie en een andere benadering van gebiedsontwikkeling en de financiële modellen die daarbij horen. Dat blijkt in de praktijk moeilijk waar te maken. De ambitie om daadwerkelijk gemengde woon-/werkmilieus te creëren, strandt dikwijls bij de uitvoering.

## 1.3 Doelstelling

Deze Company Research Paper ter afronding van de Master of Real Estate opleiding (MRE) aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) beoogt structuur te geven aan het debat, en inzicht te geven in de belemmeringen en dilemma's waardoor bedrijfsruimte in de stad onder druk staat. Door middel van verkennend onderzoek worden mogelijkheden aangedragen hoe gebiedsontwikkelingsprojecten op dit onderdeel anders kunnen worden gereguleerd, georganiseerd, gefinancierd en geëxploiteerd. Met als doel om overheden en marktpartijen ervan te overtuigen verder te kijken dan alleen het verplichte invullen van de begane grond van woonblokken. Het gaat om méér dan de plint.

## 1.4 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van deze Company Research Paper is:

***‘Wat is ervoor nodig om passende en betaalbare werkruimte voor productieve bedrijvigheid te borgen in binnenstedelijke gebiedstransformatie?’***

Deze centrale vraagstelling is vertaald in de volgende vier deelvragen:

1. Waarom is productieve bedrijfsruimte belangrijk voor de stad?
2. Wat schort er aan de huidige situatie: welke factoren zijn belemmerend voor productieve bedrijfsruimte in binnenstedelijke gebiedstransformatie?
3. Hoe kunnen we productieve bedrijfsruimte stimuleren: wat zijn bevorderende factoren en welk instrumentarium kunnen we daarbij toepassen?
4. Wie zijn bij dat instrumentarium betrokken en welke rollen kunnen organisaties als OMU spelen?

## 1.5 Relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat overheden en vastgoedpartijen met behulp van de uitkomsten gestimuleerd kunnen worden om meer te gaan investeren in multifunctionele productiewijken. Bedrijfsruimte is van groot belang voor het functioneren van de stad. Mkb en stadsverzorgende bedrijvigheid heeft niet alleen een economische functie maar speelt vaak ook een rol in het maatschappelijke leven van buurten, wijken, dorpen en steden, en kan potentieel een belangrijke bijdrage leveren aan de circulaire economie. Daarom is het van wezenlijk maatschappelijk belang om deze functies in de stad te koesteren. De meeste betrokken partijen, zowel publiek als privaat, hebben echter nog weinig kennis en ervaring met dit thema. Dit onderzoek beoogt meer structuur te geven aan het maatschappelijk en politieke debat, en nieuwe inzichten te geven aan stakeholders.

Tevens heeft dit onderzoek wetenschappelijke relevantie. Steden zijn knooppunten waar allerlei opgaven en veranderingen zichtbaar samenkomen. Inhakend op de ideeën van bestuurskundigen en deskundigen zoals John Kingdon, Jan Rotmans en Derk Looibach, postuleer ik dat de stedelijke transitie zich momenteel op een kantelpunt bevindt. De toenemende aandacht voor bedrijfsruimte past in de actuele verschuiving in het denken van welvaart (economische groei) naar welzijn (maatschappelijke bloei) en de ‘rechtvaardige stad’, waarover onder andere gepubliceerd is door Edwin Buitelaar, Kees Klomp en Nicky Pouw. Het debat over de noodzaak van gemengde gebieden en behoud van betaalbare bedrijfsruimte is hoogst actueel: er zijn veel verschillende stemmen en ideeën en er is niet één heersende theorie of paradigma waaraan kan worden getoetst. Vandaar dat gekozen is voor een verkennende en inductieve werkwijze. Op de aanpak en theoretische inbedding wordt nader ingegaan in paragraaf 1.6 (methodologie) en hoofdstuk 2.

Tot slot is dit onderzoek ook relevant voor mijn werkgever N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht. OMU is in 2011 opgericht door de provincie Utrecht met als doel om bestaande werklocaties te herstructureren en te transformeren. OMU richt zich op het verbeteren, veranderen en verplaatsen van bedrijfsmatig vastgoed en werkfuncties. Daarbij ligt de focus op private kavels, en minder op de openbare ruimte. Als investeerder, financier en intermediair pakt OMU leegstaande en verouderde kantoor- en bedrijfsruimte aan. Door te intensiveren in bestaande bedrijventerreinen wordt nieuwe uitleg voorkomen en zorgt OMU voor optimale benutting van de schaarse ruimte. Daarbij wordt samengewerkt met ondernemers, gemeenten en vastgoedpartijen. Ongeoorloofde staatssteun en oneerlijke concurrentie worden voorkomen. Zodoende opereert OMU als een hybride organisatie tussen overheid en markt: zij handelt marktconform maar streeft wel publieke beleidsdoelen na, met bijbehorende balans tussen financieel en maatschappelijk rendement.

Als geen ander wordt OMU geconfronteerd met de strijd om de ruimte die gaande is in onze steden. Want in veel gevallen worden al die tienduizenden nieuwe binnenstedelijke woningen geprojecteerd op de bestaande werklocaties waar OMU juist actief is. OMU zag al vroeg in dat het almaar toevoegen van woningen ten koste van de werkfunctie nadelige effecten heeft. Immers, hoe houden we goed functionerende steden met voldoende arbeidsplaatsen als de focus zo sterk ligt op woningbouw waardoor werkruimte netto aan de voorraad wordt onttrokken?

Eén antwoord op dit vraag is het stimuleren van functiemenging. Gemengde gebouwen en gebieden, niet alleen ten behoeve van wonen, kantoren, retail en horeca maar ook voor betaalbare productieve bedrijfsruimte, geven op allerlei manieren waarde aan hun omgeving. De ervaring met functiemenging in Nederland is tot op heden echter beperkt. Wonen en werken zijn twee werelden die qua kennis, regelgeving en financiële constructies sterk van elkaar verschillen (Borra & Urhahn 2020, p. 13). Ook bij OMU hebben wij expertise opgebouwd op het gebied van enerzijds herstructurering (van werk naar werk) en anderzijds transformatie (van werk naar wonen), maar hebben we slechts beperkte ervaring met gemengde projecten die het beste van beide werelden combineren. Deze leemte in kennis en kunde van OMU wordt indicatief weergegeven in onderstaande figuur 1.



*Figuur 1: activiteiten OMU*

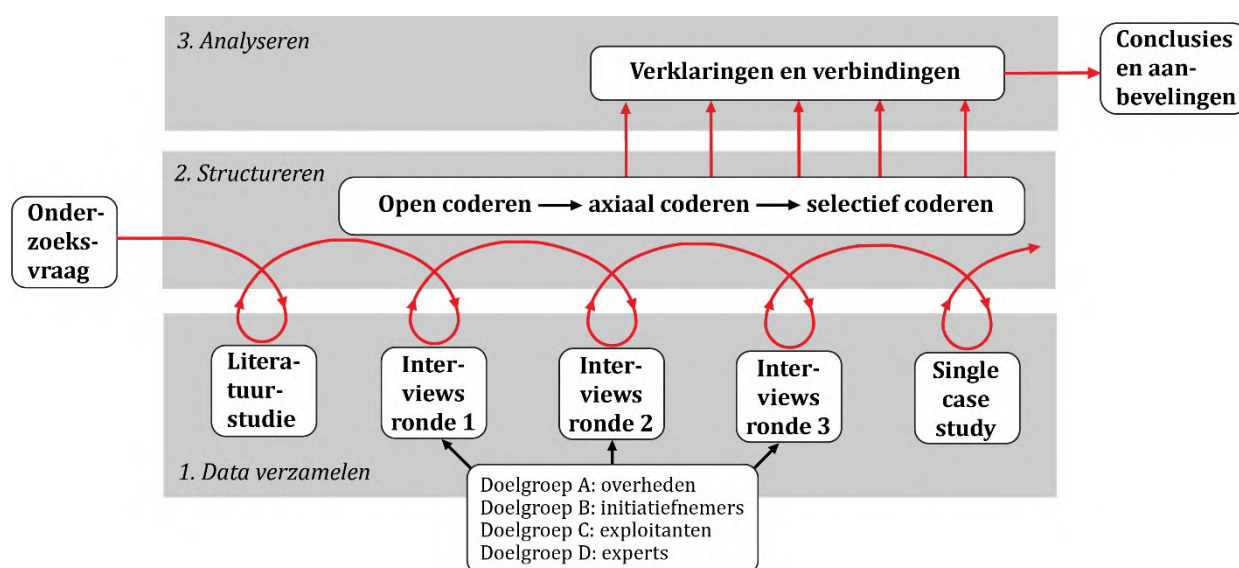
In steeds meer omgevingsvisies, gebiedsplannen en concrete transformatieprojecten in de provincie Utrecht constateren we aandacht voor behoud en versterking van de werkfunctie. De provincie en gemeenten kijken ook naar wat OMU in dat kader kan betekenen. Voor OMU is de belangrijkste doelstelling van deze Company Research Paper om (verbeter)voorstellen te krijgen inzake de bijdragen, rollen en activiteiten die het beste kunnen worden opgepakt door OMU en vergelijkbare hybride herstructureringsfondsen die opereren op het snijvlak tussen publiek en privaat.

## 1.6 Methodologie en opzet van het onderzoek

Deze Company Research Paper is opgezet in de vorm van een verkennend kwalitatief onderzoek. De onderzoeks aanpak is niet deductief (waarbij een bestaande theorie wordt getoetst), maar inductief van aard (waarbij nieuwe ideeën worden gevormd aan de hand van verzamelde data).

De onderzoeks aanpak is geïnspireerd door de Grounded Theory Approach, oftewel de gefundeerde theorie benadering. Deze methodologie wordt gekenmerkt door een zoekende houding van de onderzoeker, waarbij voortdurend empirische data en theoretische concepten onderling met elkaar worden vergeleken om tot nieuwe theorieën en denkwijzen te komen. Gekozen is om elementen uit deze benadering toe te passen omdat het debat over de noodzaak van gemengde gebieden en bedrijfsruimte hoogst actueel en nog relatief 'jong' is, waarbij er veel verschillende stemmen en ideeën zijn maar er geen sprake is één heersende theorie of paradigma waar de uitkomsten aan kunnen worden getoetst. Vandaar deze verkennende, inductieve werkwijze 'van onderop'.

Het onderzoeksmodel wordt weergegeven in figuur 2 en wordt vervolgens toegelicht.



Figuur 2: Onderzoeksmodel

### 1.6.1 Stap 1: data verzamelen

De kwalitatieve data is verzameld door middel van literatuurstudie, individuele interviews en een praktijkcasus (single case study). Door het combineren van deze bronnen is methodische triangulatie toegepast om de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te verhogen. Gestart is met literatuuronderzoek, aan de hand waarvan het theoretisch kader (hoofdstuk 2) is vormgegeven. Vervolgens zijn in drie gespreksronden semigestructureerde interviews gehouden, waarvan een overzicht is opgenomen in onderstaande figuur 3.

Doelgroep	Organisatie	Gesprekspartner	Functie/specialisme	Datum	Ronde
<b>A. Overheden</b>	Gemeente Amsterdam	Frank van de Lustgraaf	Ruimtelijk economisch adviseur	24 mei 2022	2
	Gemeente Delft	Fidan Bulut	Projectdirecteur Schieoevers	30 mei 2022	3
<b>B. Initiatiefnemers</b>	AM	Mieke Verschoor	Ontwikkelingsmanager Mixed Zones	18 mei 2022	1
	Kondor Wessels Vastgoed	Marius Heijn	Projectontwikkelaar	25 mei 2022	2
	Lingotto	Arda Basak	Projectontwikkelaar	8 juni 2022	3
<b>C. Exploitanten</b>	Mooi Lost Op	Job Koop	Plintenregisseur	12 mei 2022	1
	Ymere	Peter Blonk	Economische wijkontwikkelaar	1 juni 2022	2
	De Plaatsmaker	Arna Notten	Directeur	8 juni 2022	3
<b>D. Experts</b>	Stec Groep	Jasper Beekmans en Esther Geuting	Partner/adviseur	20 april 2022	1
	STIPO	Jaap Schoufour	Adviseur	12 mei 2022	2
	Bureau Stedelijke Planning (Sweco)	Joris Quaedflieg	Specialist werklocaties	17 mei 2022	3
	Hogeschool van Amsterdam	Stan Majoor	Lector grootstedelijke vraagstukken	18 mei 2022	3

Figuur 3: Schema interviews



De twaalf geïnterviewde ervaringsdeskundigen zijn geselecteerd vanwege hun kennis van stedelijke transformatie in het algemeen en hun ervaring met functiemenging in het bijzonder. De gesprekspartners komen op hoofdlijnen uit vier verschillende achtergronden: overheden (gemeenten); initiatiefnemers (ontwikkelaars en beleggers); exploitanten (beheerders en operators); en onafhankelijke experts (adviseurs en onderzoekers). Tijdens ieder interview is een globale topiclist doorgenomen op basis van de vier onderzoeksvragen in paragraaf 1.4. Van alle interviews zijn met behulp van de software van Amberscript woordelijke transcripties gemaakt. De gespreksverslagen zijn als vertrouwelijke bijlagen bij dit verslag opgenomen, opvraagbaar bij de auteur.

Gezien het verkennende en inductieve karakter van het onderzoek had het verzamelen, categoriseren en analyseren van de diverse data een iteratief en interactief karakter. Zo zijn uit de eerste interviewronde verkregen inzichten gebruikt om de daaropvolgende gesprekken te verdiepen. De dataverzameling is tevens verbreed aan de hand van een praktijkcasus, namelijk een expertmeeting met betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling Overvecht Centrum in Utrecht. Tijdens deze sessie op 29 juni 2022 zijn samen met stakeholders vanuit de gemeente Utrecht en OMU de tot op dat moment verzamelde inzichten besproken, verdiept en aangevuld. Tevens is gezamenlijk de toepasbaarheid besproken van de uitkomsten en aanbevelingen in Overvecht Centrum. Een toelichting van de casus is opgenomen in het tekstkader op de volgende pagina.

## 1.6.2 Stap 2: data structureren

Reeds aan het eind van de eerste gespreksronde is gestart met het aanbrengen van structuur in de verzamelde data. Volgens de principes van de Grounded Theory benadering is de categorisering getrechterd van grof naar fijn: eerst zijn aan de diverse geraadpleegde bronnen, zijnde wetenschappelijke literatuur, artikelen in vaktijdschriften en de antwoorden van de respondenten tijdens de eerste interviewronde, bepaalde kernwoorden verbonden ('open coderen'). Vanuit verschillende invalshoeken is daaruit een aantal hoofdcodes herleid, die vervolgens tijdens de tweede en derde gespreksrondes en de expertmeeting nader konden worden bevraagd, gesorteerd en gegroepeerd ('axiaal coderen'). De belangrijkste verbanden tussen de verschillende antwoorden ('selectief coderen') zijn vervolgens vastgelegd in een zogenaamde 'code tree'.

## 1.6.3 Stap 3: data analyseren

In de laatste stap van het onderzoek is de gestructureerde data geanalyseerd en zijn er verbanden en verbindingen gelegd, om zo te komen tot de rode draad: de kerncode in het netwerk van de code tree. De focus ligt daarbij op de 'wie'-vraag: welke partijen zijn aan zet om de nodige veranderingen tot stand te brengen, welke rollen kunnen zij daarbij op zich nemen en tot slot: welke bijdragen kunnen OMU en vergelijkbare hybride ontwikkelingsmaatschappijen daaraan leveren?

## 1.7 Leeswijzer

Voorliggende Company Research Paper is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 wordt het onderzoekskader uiteengezet. Gevoed door relevante theoretische literatuur wordt het vraagstuk in een kader geplaatst, aan de hand waarvan verwachtingen worden geformuleerd. Tevens worden de belangrijkste begrippen afgebakend en gedefinieerd.
- In hoofdstukken 3 t/m 6 worden theoretische concepten en empirische data met elkaar vergeleken om de vier kernvragen (waarom, wat, hoe en wie) te beantwoorden.
- In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste bevindingen samengevat en conclusies getrokken.
- In hoofdstuk 8 worden tot slot de uit het theoretisch en empirisch onderzoek verkregen inzichten en adviezen toegepast op mijn werkgever OMU.

## Casus: expertmeeting gebiedsontwikkeling Overvecht Centrum

Als onderdeel van de dataverzameling en vertaling van de theorie naar de empirie is een praktijkcasus in beschouwing genomen: de gebiedsontwikkeling Overvecht Centrum in Utrecht. Aan de hand van literatuurstudie en een expertmeeting met betrokkenen vanuit de gemeente Utrecht en OMU zijn de vier kernvragen van het onderzoek (waarom, wat, hoe en wie) verbreed en toepasbaar gemaakt voor een concrete en actuele binnenstedelijke transformatieopgave.

Die ontwikkelopgave betreft Overvecht Centrum, een overdekt winkelcentrum uit de zeventiger jaren met een oppervlakte van circa 12 hectare, ruim 100 winkels en gratis parkeren op maaiveld. Het gebied kent al jaren problemen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en teruglopende winkelkwaliteit. De wijk Overvecht als geheel geniet veel beleidsaandacht, die gebundeld is in de wijkaanpak 'Samen voor Overvecht'. Daarin komen meerdere opgaven en urgenties samen. Voor het winkelcentrum wordt uitgegaan van een algehele herontwikkeling en opwaardering tot het nieuwe kloppend hart van de wijk, met als kernwaarden 'divers, verbonden, zichtbaar en aantrekkelijk'. Er wordt 160.000 tot 260.000 vierkante meter bruto vloeroppervlak toegevoegd, wat overeenkomt met 1.500 tot 2.500 woningen en diverse andere functies. Het openbaar gebied wordt aanzienlijk verbeterd, parkeerplaatsen verdwijnen van de straat en komen in gebouwde openbare parkeergarages.

Tot voor kort was het programma 'niet wonen' in de plannen voor Overvecht Centrum niet of nauwelijks uitgewerkt, behalve dat 10 procent van het voorgenomen bouwprogramma was aangewezen voor 'andere (maatschappelijke) functies'. Echter, in de uitwerking van de plannen tot een concreet Masterplan, die momenteel plaatsvindt, wil de gemeente meer aandacht besteden aan levendige plinten, ruimte voor werk en voorzieningen. Tijdens een expertmeeting met ambtelijke betrokkenen vanuit de gemeente is samen met OMU nagedacht over kansrijke invullingen en ontwikkelstrategieën voor bedrijfsruimte.

De expertmeeting vond plaats op woensdag 29 juni 2022 ten kantore van OMU. In twee uur tijd is gezamenlijk de reeds verzamelde data op de vier kernvragen (waarom, wat, hoe en wie) toegelicht, verbreed en verdiept. De deelnemers vanuit de gemeente waren:

- Manon den Blanken (economische zaken)
- Luuk Berndsen (bedrijvenhuisvesting)
- Olga van der Linden (stedenbouwkundige)
- Nico van Selm (planeconoom)
- Ronald Snel (vastgoedorganisatie)



De begeleider vanuit de ASRE, Gert-Joost Peek, trad op als technisch voorzitter. Vanuit OMU leidde Sander van Schijndel de bijeenkomst en was Jacco Zwerver, investmentmanager voor de gemeente Utrecht, tevens aanwezig. De uitkomsten van de sessie zijn toegevoegd aan de verzamelde data en verwerkt in de Code Tree (bijlage 1), deze worden in hoofdstukken 3 t/m 6 toegelicht. Op de relaties die zijn gelegd met bedrijventerrein Overvecht wordt ingegaan in het afsluitende hoofdstuk 7.

## 2 Onderzoekskader

### 2.1 Inleiding

Voorliggende Company Research Paper richt zich op betaalbare bedrijfsruimte en gemengde woon-werkgebieden in de stad. Die begrippen zijn voor meerderlei uitleg vatbaar en de stedelijke context is aan sterke veranderingen onderhevig, en daarom van belang om nader te duiden.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- In paragraaf 2.2 wordt allereerst de context geschetst: de transitie waarin steden zich bevinden en theorieën over hoe we die complexe processen beter kunnen begrijpen en sturen.
- In paragraaf 2.3 wordt vervolgens het conceptueel model uiteengezet, gebaseerd op het 'vierballenmodel' van De Witte en Jonker (2014) dat voortkomt uit de veranderkunde.
- In paragraaf 2.4 worden tot slot de belangrijkste onderwerpen en begrippen die in het onderzoek aan de orde komen, afgebakend en gedefinieerd.

### 2.2 Theoretische context: stedelijke transitie

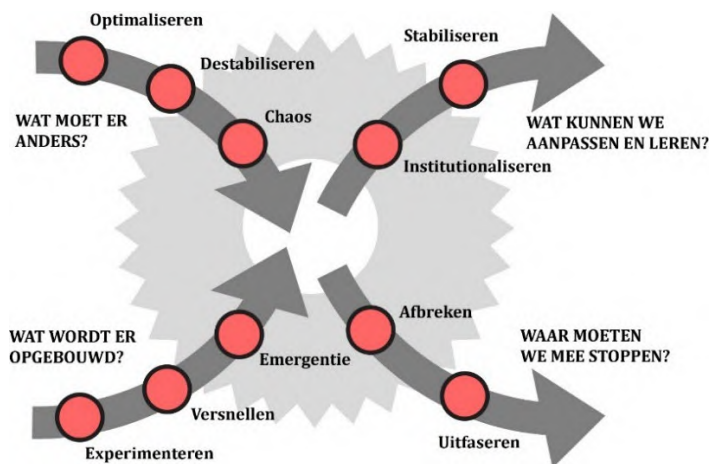
Nederland is continu in beweging, maar de laatste jaren is een toegenomen veranderdynamiek zichtbaar op verschillende domeinen (Lodder et al, 2017). Veel van deze opgaven komen samen in onze steden: denk aan de energietransitie, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie en de overgang naar de circulaire economie. Deze veranderingen komen bovenop andere actuele stedelijke uitdagingen zoals leefbaarheid, bereikbaarheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid.

De toegenomen veranderdynamiek is volgens transitiedeskundigen zoals Jan Rotmans en Derk Loorbach het gevolg van een combinatie van drie factoren: autonome maatschappelijke druk (zoals het klimaatakkoord en de zorgen over voldoende en betaalbare woningen); interne spanningen binnen dominante manieren van denken (zoals de stikstofproblematiek, winkelleegstand, dreigende gastekorten, vluchtelingenopvang en de druk op het elektriciteitsnet); en toenemend haalbare en concurrerende alternatieven (zoals duurzame energiebronnen en de opkomst van online werken en winkelen).

Deze dynamiek vraagt om fundamentele maatschappelijke verandering, terwijl de vigerende politiek en beleidsinstrumenten eerder gericht zijn op incrementele verbetering. We hebben de neiging om vooral voort te bouwen op het bestaande, omdat daar veel in is geïnvesteerd en we het lastig vinden om ons iets heel anders voor te stellen. Op termijn wordt dat onvermijdelijk problematisch: de omgeving verandert en alternatieven komen op, terwijl door verregaande optimalisatie de 'status quo' steeds lastiger aan te passen is en daardoor steeds kwetsbaarder wordt voor relatief kleine verstoringen (Lodder et al 2017, p.5).

Diezelfde transitiedeskundigen stellen dat we ons in een kantelfase bevinden: de lange periode van relatieve stabiliteit en ogenschijnlijke optimalisatie na de tweede industriële revolutie, die gekenmerkt werd door centrale sturing, lineaire organisatie en gebruik van fossiele bronnen, wordt momenteel opgevolgd door een periode van radicale verandering: de opkomst van de duurzame nieuwe economie (ook wel de derde industriële revolutie genoemd), die veelal decentraal wordt gestuurd, circulair en lateraal georganiseerd, en gevoed uit herwinbare energiebronnen.

Volgens Peek (2020) vindt er ook een transitie plaats in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Van aanbodgerichte ontwikkeling in de vorm van een lineaire productieketen gericht op schaalvoordelen (op basis van ‘verwerven, volume en verkopen’), gaan we naar een meer vraaggericht en collectief proces (op basis van ‘concept, commitment en community’). De organisatorische transitie in de stedelijke gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke transitie in de nieuwe economie komen volgens Peek (2020) samen in de ‘veranderstad’.



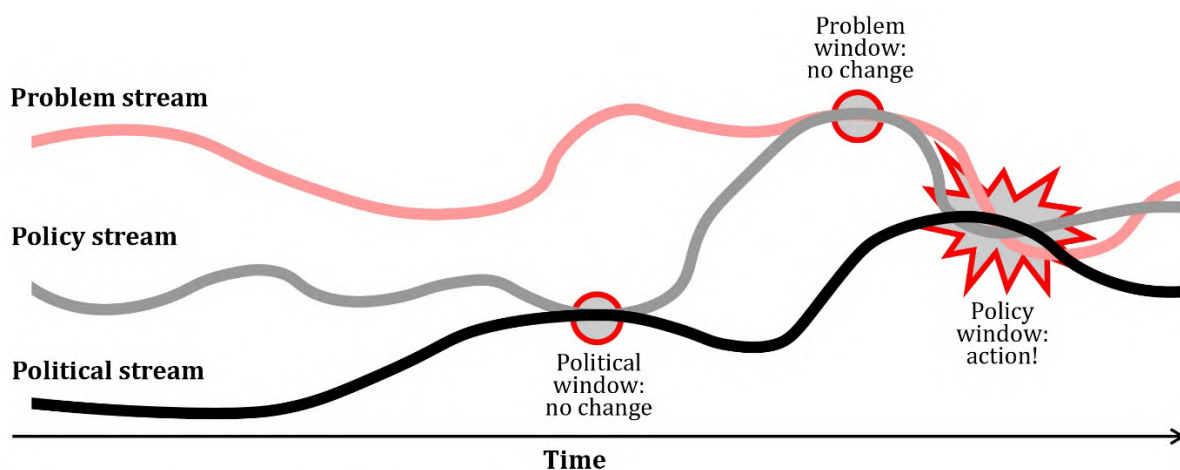
Deze ‘veranderstad’ vraagt van ons om anders te gaan denken, handelen en organiseren. Daarvoor moeten vele technische, organisatorische en mentale barrières worden overwonnen (Rotmans, 2013). In dit soort transitieperioden is gelijktijdig sprake van neergang en ineenstorten van bestaande structuren, en opbouw en innovatie van nieuwe structuren (Lodder et al, 2017), zoals weergegeven in figuur 4 hiernaast.

*Figuur 4: Staat van transitie (op basis van Lodder et al, 2017)*

Kunnen we ervoor zorgen dat functiemenging en betaalbare bedrijfsruimte op de politieke agenda komen? Is dat te wel te voorspellen en te sturen? De Amerikaanse politicoloog John W. Kingdon denkt van wel. Volgens Kingdon (1984) zijn politiek en bestuur een georganiseerde chaos, waarin hij drie stromen onderscheidt:

1. De problemenstroom: het herkennen en erkennen van problemen;
2. De beleidsstroom: het formuleren van oplossingen c.q. beleidsalternatieven; en
3. De politieke stroom: de politiek-bestuurlijke beslissers.

Elk van de door Kingdon beschreven stromen heeft zijn eigen krachten die erop inwerken en deze uiteindelijk beïnvloeden. Het model van Kingdon, dat wordt gevisualiseerd in onderstaande figuur 5, laat zien dat, hoewel de drie stromen onafhankelijk van elkaar kunnen opereren, ze alle drie moeten samenkomen om nieuw beleid te laten ontstaan.



*Figuur 5: Het stromenmodel (eigen bewerking van Kingdon, 1984)*

De stromen in het model van Kingdon komen niet zomaar bij elkaar, maar zijn het gevolg van consequent en volhardend optreden van pleitbezorgers en wegbereiders, door Kingdon 'advocates' genoemd. Op de momenten waarop alle stromen samenkomen, is de tijd in principe rijp voor een doorbraak in het beleid. Hiervoor introduceerde Kingdon het concept 'Policy Window', ook wel 'Window of Opportunity' (WOFO) genoemd. Op dat moment koppelen beslissers problemen aan oplossingen en ontstaat er een beleid.

Onder andere De Zeeuw (2018) heeft het stromenmodel vertaald naar gebiedsontwikkeling, waarbij hij aangeeft dat het gaat om het vinden van een spreekwoordelijke 'doorwaadbare plaats' in de drie stromen. De Zeeuw beaamt dat het vinden en het benutten van dergelijke doorwaadbare plaatsen meer is dan toeval alleen (De Zeeuw 2018, p.53). In de afsluitende hoofdstukken zal worden geanalyseerd in hoeverre er sprake is van een WOFO voor het institutionaliseren van bedrijfsruimte in gebiedsontwikkeling, en welke partijen daarvan de wegbereiders zijn.

### 2.3 Conceptueel model

Dit onderzoek gaat in op de (on)mogelijkheden om betaalbare bedrijfsruimte een stabiele en duurzame plek te geven in gebiedsontwikkeling. De probleemstelling die in het inleidende hoofdstuk werd geponeerd is dat bedrijfsruimte juist onder druk staat. Ondanks alle goede intenties zijn de meeste stedelijke vastgoed- en gebiedsontwikkelingsprojecten echter nog altijd vooral gericht op de woonfunctie en gaan zij veelal juist ten koste van de werkfunctie. De ambitie om daadwerkelijk gemengde woon-/werkmilieus te creëren, strandt dikwijls bij de uitvoering. In het politieke en maatschappelijke debat wordt dit in toenemende mate gezien als een onwenselijke situatie.

Dit erkennen als een probleem, impliceert ook dat het anders moet. Redenerend dat we ons middenin een proces van stedelijke transitie bevinden, zouden er dus kansen moeten zijn om nieuwe structuren op te bouwen en te institutionaliseren in gebiedsontwikkelingsprojecten. Dergelijke veranderingsprocessen zijn echter complex en gaan niet vanzelf. Veranderkunde is het op een kundige wijze toepassen van (onderbouwde) kennis over veranderen. Voor de theoretische inbedding van dit onderzoek is gebruik gemaakt van het boek 'De kunst van veranderen' door De Witte & Jonker (2014). Daarin wordt het 'vier-ballenmodel' gehanteerd als heuristisch model <sup>1</sup> om verandering te ordenen.



Figuur 6: Conceptueel model

In het vier-ballenmodel worden in essentie de volgende vragen gesteld (De Witte & Jonker 2014, p. 41):

1. Waarom moet het eigenlijk anders? Is het niet effectiever om alles bij het oude te laten?
2. Wat is er aan de hand in de huidige situatie ('as is'), en wat moet de situatie worden ('to be')?
3. Hoe kan een proces op gang gebracht worden waarin de gewenste situatie werkelijkheid wordt?
4. Wie zijn bij de verandering betrokken?

Het vier-ballenmodel is gehanteerd als conceptueel model en als leidraad bij de verzameling, ordening en analyse van de data.

<sup>1</sup> Volgens Wikipedia is heuristiek (Grieks heuriskein = vinden, vergelijk heurèka = ik heb het gevonden) de leer van het vinden, zoeken of ontdekken. De heuristiek legt zich erop toe om methodisch en systematisch op uitvindingen en ontdekkingen te komen. Een heuristische methode is de benadering van het oplossen van problemen. Het gaat om een praktisch methode, die niet gegarandeerd perfect hoeft te zijn. Een heuristisch model is zodoende een meer een ordeningsmodel ('kapstok') dan een verklarend model.



## 2.4 Afbakening en definities

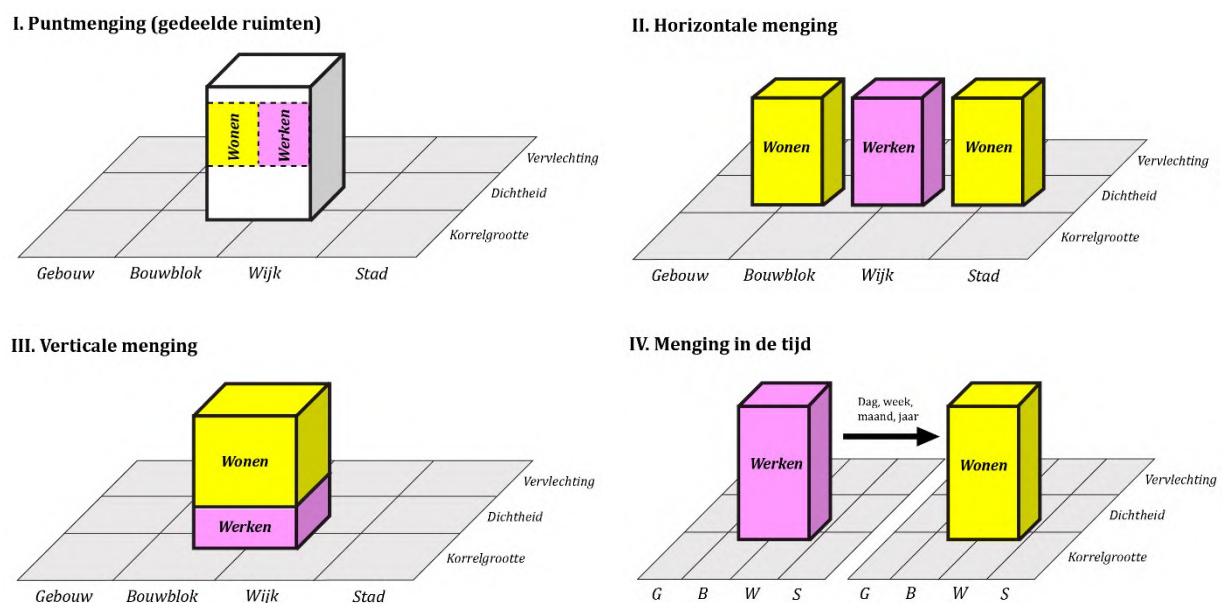
### 2.4.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de veranderende context van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland, met speciale aandacht voor het behouden en toevoegen van betaalbare productieve bedrijfsruimte om te komen tot functiemenging. Hieronder worden de begrippen functiemenging en bedrijfsruimte gedefinieerd.

### 2.4.2 Begripsbepaling functiemenging

Gebouwen worden standaard sectoraal ingedeeld op basis van de gebruiksfunctie, waarvan woningen, kantoren, winkels, bedrijfsruimte en logistiek de meest voorkomende zijn. Wanneer deze functies worden gecombineerd, wordt gesproken over functiemenging (Weerts 2020, p. 11).

Om tot een nadere afbakening te komen, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een veel aangehaalde studie door Hoppenbrouwer & Louw (2005). In dat onderzoek werden verschillende schaalniveaus, structuren en dimensies van functiemenging samengevat in een conceptueel model. Een eigen bewerking van dat model wordt in onderstaande figuur 7 weergegeven.

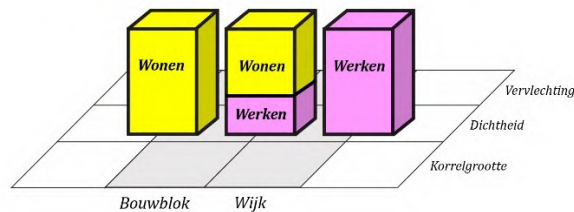


Figuur 7: Conceptualisering van functiemenging (eigen bewerking van Hoppenbrouwer & Louw, 2005)

Hoppenbrouwer & Louw onderscheiden vier schaalniveaus, van klein naar groot: gebouw, bouwblok, wijk en stad. Ook zijn er drie structuren: korrelgrootte, dichtheid en mate van vervlechting. En tot slot zijn er vier dimensies van menging: de punt-, horizontale-, verticale- en tijdsdimensie. Dit zijn in essentie de fysieke vormen waarin wonen en werken kunnen worden gemengd:

- I. Puntmenging: dit betreft inpandige gedeelde functies: thuiswerken, loft- en atelierwoningen.
- II. Horizontale menging: monofunctionele gebouwen naast elkaar leiden tot een gemengd gebied.
- III. Verticale menging: 'mixed use' complexen met werkruimte in de plint en woningen erboven.
- IV. Menging in de tijd: bij deze vorm van meervoudig ruimtegebruik wordt een kantoor bijvoorbeeld 's avonds voor onderwijs gebruikt, of enkele maanden als opvang voor vluchtelingen.

## Afbakening functiemenging in dit onderzoek



Figuur 8: Onderzoeksafbakening functiemenging

Dit onderzoek richt zich op de schaalniveaus en dimensies die het meest relevant zijn bij gebiedsontwikkeling, zijnde:

- De middelste twee schaalniveaus (bouwblok en wijk), zoals tevens aangegeven door het college van Rijksadviseurs (2019, p. 62);
- De middelste twee dimensies (verticale en horizontale menging); en
- Alle drie de structuren (hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5: de 'hoe'-vraag).

### 2.4.3 Begripsbepaling productieve bedrijfsruimte

Bedrijfsruimte is een containerbegrip en voor meerdere definities vatbaar. “Een gebouw waar je niet met een busje voor de deur kunt parkeren, is geen bedrijfsgebouw” (Hannema 2021, p. 4).

In dit onderzoek wordt (productieve) bedrijfsruimte gedefinieerd als niet-woonruimte, waarin:

- De hoofdfunctie het fabriceren, assembleren, onderhouden, repareren, op- en/of overslaan van tastbare producten en goederen betreft;
- Deze bedrijfsactiviteiten milieucategorie 2 tot maximaal 3.1 omvatten conform het vigerende milieuzoneringsbeleid; en
- Eventuele kantoorruimte, balieverkoop, horeca of publiekgerichte activiteiten ondergeschikt zijn aan de bedrijfsmatige hoofdfunctie (tot maximaal een derde van het vloeroppervlak).

De gebruikers van deze bedrijfsruimte vormen een brede groep, variërend van culturele broedplaatsen en ambachtelijke bierbrouwerijen, via aannemers en installateurs, tot high-tech startups en stadslogistiek. De focus van dit onderzoek ligt op kleinschalige stadsverzorgende bedrijvigheid. Daaronder worden verstaan o.a. monteurs, loodgieters, aannemers, hout- en metaalbewerkers, kleinschalige circulaire maakindustrie, reparateurs en distributeurs. Kortom: midden- en kleinbedrijf (mkb) met een lokale tot regionale inbedding, werkend in een mix van bedrijfs- en kantoorruimte.

Deze doelgroepen worden niet te strikt afgebakend om voldoende rekening te kunnen houden met de fenomenen 'blending' en 'blurring'. De economie laat zich immers steeds minder duiden in helder afgebakende sectoren, maar wordt gekenmerkt door verbreding, verdieping en combinaties van activiteiten. Daarbij wordt de traditionele verkokerde indeling naar economische sectoren vervangen door een diffuus en dynamisch economisch veld waarin gemengde combinaties van activiteiten, banen en beroepen, sferen en identiteiten leidend zijn (Borra & Urhahn 2020, p.5).

In dit onderzoek wordt uitgegaan van bedrijfsunits met een vloeroppervlak van circa 100 m<sup>2</sup> tot 1.000 m<sup>2</sup>. Doorgaans ligt bij bedrijfsruimte het aantal werkzame personen lager dan bij kantoren, retail en horeca: uitgangspunt van dit onderzoek is 40 á 50 vierkante meter vloeroppervlak per arbeidsplaats (ter vergelijking: bij kantoorruimte is dit gemiddeld 10 á 15 vierkante meter). Voornoemde kengetallen zijn echter niet in beton gegoten; er zijn uitzonderingen zoals bijvoorbeeld 'maker spaces' waar ondernemers en creatieven samenwerken en voorzieningen met elkaar delen.

Als gevolg van het lage aandeel kantoorvloer en de relatief lage dichtheid van werkzame personen wordt bedrijfsruimte over het algemeen ook gekenmerkt door een lage commerciële waarde. De gebruikers kunnen doorgaans slechts beperkte huurprijzen betalen van ongeveer € 50 tot maximaal € 100 per vierkante meter per jaar. Dit is beduidend lager dan de gangbare huurprijzen voor andere economische functies zoals kantoor, retail en horeca en draagt daardoor uiteraard bij aan de verdringingsproblematiek die de probleemstelling vormt voor dit onderzoek.

## 2.5 Operationalisering

De verzameling, ordening en analyse van data heeft plaatsgevonden met het conceptuele vierballenmodel van De Witte & Jonker (2014) als leidraad. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 1.6 (methodologie) is de data verzameld aan de hand van de volgende bronnen:

- Literatuurstudie van wetenschappelijke boeken en tijdschriften;
- Artikelen en opiniestukken in vakbladen en online media (zoals Gebiedsontwikkeling.nu, Stadszaken, Vastgoedjournaal en Vastgoedmarkt);
- Twaalf individuele interviews met deskundigen; en
- Een gezamenlijke expertmeeting over de praktijkcasus Overvecht Centrum in Utrecht.

Op basis van deze geraadpleegde bronnen zijn de vier kernvragen (waarom, wat, hoe en wie) beantwoord, waarbij voor elke van de vier vragen de meest relevante en belangrijke factoren zijn herleid. In lijn met de Grounded Theory aanpak had deze werkwijze een iteratief karakter; zo zijn de uit de literatuurstudie en eerste interviewronde verkregen inzichten gebruikt om de daaropvolgende gesprekken en deskresearch te verbreden en te verdiepen.



*Figuur 9: Samenvatting onderzoekskader*

De resulterende meest relevante factoren behorende bij de vier kernvragen worden in bovenstaande figuur 9 weergegeven. Dit onderzoekskader vormt een samenvatting van de 'code tree' waarin de structurering en codering van alle geraadpleegde bronnen wordt weergegeven. Die uitgebreide 'code tree' is opgenomen in bijlage 1. In de volgende hoofdstukken 3 t/m 6 worden de belangrijkste uitkomsten en meest relevante factoren voor de vier kernvragen toegelicht.

## 3 De ‘waarom’-vraag: het belang van menging

### 3.1 Inleiding



Waarom zijn gemengde gebieden en bedrijfsruimte van belang voor steden?

Op de ‘waarom’-vraag zijn de diverse geraadpleegde bronnen ingegaan vanuit verschillende thema’s en invalshoeken (maatschappelijk, economisch, ecologisch en technologisch), maar ook op basis van verschillende ruimtelijke schaalniveaus.

Bij het ordenen en analyseren van de data zijn vier ruimtelijke schaalniveaus als leidraad gehanteerd: van regionaal niveau, via stedelijk niveau en wijkniveau, tot object-/gebruiksniveau. De belangrijkste factoren per schaalniveau worden in onderstaande figuur 10 samengevat en in de volgende paragrafen toegelicht.

3.2	Regionaal niveau	3.2.1	Menging leidt tot efficiënter ruimtegebruik
		3.2.2	Menging bevordert terugkeer maakindustrie
3.3	Stedelijk niveau	3.3.1	Menging vermindert ongelijkheid in de stad
		3.3.2	Menging draagt bij aan economische diversiteit
		3.3.3	Menging bevordert circulariteit
		3.3.4	Menging bevordert duurzame mobiliteit
3.4	Wijk- en gebiedsniveau	3.4.1	Menging draagt bij aan leefbare en levendige straten
		3.4.2	Menging versterkt vestigingsklimaat vóór ondernemers
		3.4.3	Menging benut de meerwaarde ván ondernemers
3.5	Object- en gebruiksniveau	3.5.1	Menging biedt nabijheid tot personeel en klanten
		3.5.2	Menging biedt nabijheid tot andere ondernemers
		3.5.3	Menging is steeds beter mogelijk
		3.5.4	De essentie: gemengde gebouwen hebben meer waarde

Figuur 10: Belangrijkste antwoorden op de ‘waarom’-vraag

## **3.2 Regionaal niveau**

### **3.2.1 Menging leidt tot efficiënter ruimtegebruik**

Gezien het werkgebied van OMU wordt in dit onderzoek onder ‘regionaal niveau’ de Metropoolregio Utrecht verstaan. Op veel plekken in de regio is er gedurende grote delen van de dag weinig dynamiek: zo zijn er hele wijken waar overdag niets gebeurt, maar ook hele werklocaties waar het juist ’s avonds en in het weekend stil is. Dit extensieve en enkelvoudige ruimtegebruik is ongewenst omdat ruimte in de Metropoolregio Utrecht een schaars goed is.

De adviseurs van Stec Groep stellen tijdens het interview: “meer mengen moet. Juist nu ruimte steeds schaarser wordt, bieden gemengde, multifunctionele gebieden veel voordelen.” In een economie die grotendeels op dienstverlening is gebaseerd en waar bedrijven steeds stiller en schoner produceren, hoeven steeds minder bedrijven op een bedrijventerrein te zitten. De adviseurs van Stec Groep verwijzen naar eigen onderzoek en data van het bedrijvenregister, waaruit blijkt dat dit voor maar liefst 80 procent van bedrijven op bedrijventerreinen het geval is (Provincie Zuid-Holland 2020, p.8).

Daardoor ontstaat er een tekort aan ruimte voor bedrijven die vanwege schaalgrootte en daadwerkelijke hinder écht op een bedrijventerrein moeten zitten. Omdat bedrijventerreinen niet efficiënt worden gebruikt neemt de vraag toe naar de uitgifte van nieuwe werklocaties in de regio, terwijl ‘beter benutten’ van bestaande locaties in de regio en het reserveren van ruimte voor lichtere bedrijven in woningbouwplannen tot efficiënter gebruik van de schaarse ruimte leidt.

### **3.2.2 Menging bevordert terugkeer maakindustrie**

De lector grootstedelijke vraagstukken aan de Hogeschool van Amsterdam stelt tijdens het interview: “we zien de ontwikkeling van nieuwe methoden die ervoor zorgen dat hoogwaardige maakindustrie weer prima kan, terwijl we dat eerst gingen outsourcen naar lage lonenlanden.” Onderzoek door de Kamer van Koophandel (De Snoo, 2016) en de Sociaal-Economische Raad (SER, 2021) bevestigt dat steeds meer Nederlandse bedrijven ‘reshoring’ nastreven: zij halen hun productie terug uit lagelonenlanden of denken hierover na. Andere bedrijven kiezen er bewust voor om hun productie in Nederland te houden en juist níet te verplaatsen naar het buitenland.

Uit deze studies blijkt voorts dat de (maak)industrie een belangrijke motor is voor economische groei, die voor 17% bijdraagt aan het Bruto Nationaal Product en een aanzuigende werking heeft op andere bedrijven in de regio. Bedrijven waar tastbare producten worden geproduceerd, winnen steeds meer aan belangstelling. In deze nieuwe maakindustrie maken robotisering en digitalisering het verschil. Deze ‘slimme processen’ blijken een kans voor de industrie om weer in Nederland concurrerend te kunnen produceren en toch internationaal actief te zijn.

## **3.3 Stedelijk niveau**

### **3.3.1 Menging draagt bij aan economische diversiteit**

Rond de eeuwwisseling voorspelde de econoom Richard O’Brien ‘the end of geography’. En in 2005 verklaarde de invloedrijke columnist Thomas Friedman: ‘the world is flat’. Deze ‘death of distance’ theorieën gingen ervan uit dat door globalisering, digitalisering, informatie- en communicatietechnologie het begrip afstand er in feite niet meer toe deed.

In de praktijk blijken geografie, afstand en de ruimtelijke organisatie van de mensheid echter nog altijd relevant; volgens velen zelfs meer dan ooit. Michael Porter (The Competitive Advantage of Nations, 1998), Richard Florida (The Rise of the Creative Class, 2002) en Edward Glaeser (Triumph



of the City, 2011) stellen dat steden 'sticky' en 'spiky' zijn: hun agglomeratie, dichtheid en nabijheid trekken bedrijvigheid, creativiteit, kennis en innovatie aan. *"Cities are the absence of physical space between people and companies. They are proximity, density, closeness. They enable us to work and play together, and their success depends on the demand for physical connection... Cities thrive when they have many small firms and skilled citizens"* (Glaeser 2011, p. 10). Volgens deze redeneerlijn zijn steden, net als beleggingsportefeuilles, ook gebaat bij het principe van diversificatie: 'don't put all your eggs in one basket'. Gemengde, diverse steden zijn robuuster: zij kunnen beter met tegenslagen omgaan dan steden die zich op één sector, segment, doelgroep of bevolkingsgroep richten.

Alle geïnterviewde gesprekspartners onderschrijven vanuit hun eigen ervaring en expertise vernoemde theorieën dat robuuste en succesvolle steden gekenmerkt worden door een gevarieerde in plaats van een gespecialiseerde economie. Stadsverzorgende bedrijvigheid speelt daarbij een rol van belang. De wijkontwikkelaar van Ymere geeft aan: "Ik vind dat we echt meer aandacht moeten hebben voor voorzieningen in onze steden. En daar schaar ik dit soort bedrijfsruimte ook onder. We moeten oppassen dat we ons niet alleen op het woningtekort richten, want we willen leefbare steden en daar horen ook voorzieningen bij." De adviseur van STIPO: "Ik zie de stad als een organisme waar mensen wonen, werken en bewegen. Er is op allerlei gebieden ruimtegebrek en we focussen nu erg op wonen, wat natuurlijk ook een primaire levensbehoefte is. Maar voorzieningen zijn ook heel belangrijk om dat organisme te laten functioneren."

De economisch beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam merkt op: "Uiteindelijk gaat het om een leefbare stad waarin je een diverse economie hebt. We zijn erg goed in het aantrekken van hoogopgeleide kenniswerkers, maar daar hoort de stadsverzorgende economie ook bij: het één kan niet zonder het ander". En de lector grootstedelijke vraagstukken geeft aan: "Een stad die duurzaam floreert is een stad met een diverse economie. Het grote nadeel van het modernistische idee van gescheiden woonwijken en werklocaties is: als er iets wegvalt omdat er geen behoefte meer aan is, dan heb je meteen een heel stuk stad dat niet goed functioneert."

### 3.3.2 Menging vermindert ongelijkheid in de stad

Een ander belang van menging heeft te maken met het actuele maatschappelijke en politieke debat over de toenemende (perceptie van) ongelijkheid en ruimtelijke segregatie in onze steden. Publicisten als Kees Klomp (Betekenisconomie, 2021) en Nicky Pouw (De welzijnseconomie, 2022) gaan in op de actuele verschuiving in het denken van 'welvaart' (vooral gericht op economische groei en inkomensstijging), via 'welzijn' (waarin naast materiële voorspoed ook rekening wordt gehouden met zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, zelfontplooiing en veiligheid), naar 'welbevinden' (de algehele kwaliteit van leven). De toegang tot en nabijheid van werk speelt in dit alles een belangrijke rol.

Over ongelijkheid in de stad wordt verschillend gedacht. In een recent artikel over de grootschalige gebiedsontwikkeling Haven-Stad in Amsterdam (Jager, 2021) noemt Chris Choa, de oud-voorzitter van het Urban Land Institute, twee denkrichtingen: het 'utilitarisme' van de Engelse hervormer Jeremy Bentham (1748-1832) en de 'rechtvaardigheidstheorie' van de Amerikaanse filosoof John Bordley Rawls (1921-2002).

- Het utilitarisme draait om de vraag hoe de meeste waarde kan worden gegenereerd voor het grootste aantal mensen tegen de laagste publieke kosten. Vanuit deze visie is transformatie van het westelijk havengebied naar de woonfunctie onvermijdelijk, als het Amsterdam als geheel ten goede komt. Gevolg is wel dat bedrijven die al decennia naar tevredenheid in het gebied gevestigd zijn, benadeeld worden en/of plaats moeten maken voor woningbouw.

- De rechtvaardigheidstheorie stelt daarentegen dat maximaal voordeel moet worden nagestreefd voor de minst bevoorrechte leden van de samenleving en dat niemand mag worden uitgesloten. Volgens de filosofie van Rawls zouden de zittende bedrijven in het havengebied als benadeelde groep dus juist beschermd moeten worden.

Dit betreft twee fundamenteel verschillende wereldbeelden, waarbij er in principe geen sprake is van goed of fout (Jager, 2021). Toch worden in de praktijk empirische concepten zoals ongelijkheid en segregatie al snel vanuit een normatief kader bekeken door politici en opiniemakers, namelijk dat zij onrechtvaardig zijn en dus bestreden moeten worden (Buitelaar, 2020).

Na de in de vorige paragraaf 3.3.1 omschreven loftuitingen van Florida (2002) en Glaeser (2011) zien we de laatste jaren een toenemende aandacht voor de keerzijden van het (economische) succes van onze steden. Die keerzijden betreffen ongelijkheid, segregatie, gentrificatie, en de onbetaalbaarheid van woningen voor toenemende groepen stedelingen. Politici en beleidsmakers reageren op deze ontwikkelingen met verschillende maatregelen, zoals de regulering van nieuwbouw en strengere regels voor Airbnb. Die maatschappelijke discussies worden gevoerd en beleidsmaatregelen worden genomen vanuit een bepaald, meestal impliciet idee over 'de rechtvaardige stad'. Rechtvaardigheid is echter voor meerdere interpretaties vatbaar. Om dat te onderbouwen schetst Buitelaar (2020) vier perspectieven: de welvarende stad, de egale stad, de voorzienende stad en de vrije stad. Ook hierbij geldt dat er niet zozeer sprake is van goed of fout, maar dat deze perspectieven op andere manieren kunnen worden toegepast in stedelijk beleid.

Ongelijkheid kan nooit helemaal worden weggenomen en zal in zekere zin altijd horen bij de stad. Paradoxaal genoeg draagt een bepaalde mate van ongelijkheid, spanning en rauwheid namelijk ook bij aan diversiteit en creativiteit, zoals een arme wijk met betaalbare oude panden die kunstenaars en startende bedrijvigheid aantrekt. Ongelijkheid hoeft kortom niet altijd als onrechtvaardig te worden bestempeld – mits er voldoende verbindingen kunnen worden gelegd tussen de extremen. “Als je arm én rijk kunt zijn in een stad, dan is de stad inclusief” (Born & Buiting, 2019). Ongelijkheid wordt pas onrechtvaardig (en dus problematisch) als grote groepen mensen fysiek worden afgesloten van goed onderwijs, van werk, van speelruimte of van voorzieningen. Een onrechtvaardige stad biedt onvoldoende mogelijkheid voor 'bonding' (het versterken van gemeenschappen) en 'bridging' (het verbreden van netwerken door het leggen van verbindingen met andere groepen).

Naarmate door schaalvergroting, functiescheiding en marktdruk steeds meer werkgelegenheid uit de centrale steden is verdrongen en verspreid over de regio's is komen te liggen, zijn de betreffende banen moeilijker bereikbaar geworden voor lage inkomens. Effectieve 'bridging' maatregelen zijn enerzijds bijvoorbeeld beter en goedkoper openbaar vervoer, en anderzijds juist meer ruimte maken voor werk in de stad (VROM-Raad, 2006). Uit dit betoog vloeit voort dat we de ruimte voor werk en (maatschappelijke) voorzieningen moeten koesteren om onze steden rechtvaardiger te maken. Zo worden bewoners in staat gesteld om bruggen te slaan en vooruit te komen (Born & Buiting, 2019).

Ook tijdens meerdere interviews en de expertmeeting over de casus Overvecht Centrum passeert deze problematiek de revue. De gesprekspartners komen vooral uit het ruimtelijke en het economische domein, en hebben daarom misschien wat minder aandacht voor deze sociaal-maatschappelijke component. Toch wordt meermalen genoemd dat menging kan helpen om ongelijkheid in de stad te verminderen. Zo noemt bijvoorbeeld de geïnterviewde adviseur van STIPO, die jarenlang directeur van het Amsterdamse broedplaatsenbeleid was: “Amsterdam ziet dat het altijd zijn kwaliteiten heeft gehad in de gemengde stad: waar je onverwachte ontmoetingen hebt, met mensen van allerlei opleiding, van allerlei herkomst, met allerlei activiteiten waarmee ze hun brood verdienen. Dat wordt gewaardeerd door de mensen.”

### **3.3.3 Menging bevordert circulariteit**

Meerdere geraadpleegde bronnen geven aan dat een circulaire economie bereikt kan worden door productie- en consumptieprocessen meer lokaal te organiseren. Gemengde woon-werkgebieden kunnen voldoende diversiteit en massa bieden om circulaire concepten in de markt te zetten (Gemeente Amsterdam 2020, p.9). Dit sluit aan bij de trend dat consumenten producten willen ervaren, willen weten hoe en waar ze gemaakt zijn, en hoe ze te repareren. De geïnterviewde plintenregisseur geeft aan: “dichtbij je klanten of op je bron zitten speelt mee in de huisvestingskeuzes van bedrijven en de beslissing van overheden om die bedrijvigheid naar zich toe te trekken of te behouden”.

Mening van functies kan tevens energie-uitwisseling betekenen en spreiding van de energievraag over de dag (Provincie Zuid-Holland, 2020). Tijdens de expertmeeting over Overvecht-Centrum wordt wel de kanttekening geplaatst dat niet alle circulaire bedrijfsactiviteiten in de bestaande stad kunnen worden gepast: “Circulariteit vraagt ook om ruimte voor bedrijvigheid met hogere milieucategorieën; plaats die juist op bedrijventerreinen.” De adviseurs van Stec Groep onderschrijven dit: “Ontmeng (op bedrijventerreinen), om te kunnen mengen (in de wijken)”.

### **3.3.4 Menging bevordert duurzame mobiliteit**

Door de ruimtelijke scheiding van wonen en werken neemt de afstand tussen functies toe en daarmee de noodzaak tot verplaatsen. Voor monofunctionele werklocaties geldt dat er tijdens de ochtendspits een stroom het gebied in is en tijdens de avondspits er uit; voor woonwijken is die ‘pendel’ andersom. Het beter mengen van functies draagt bij aan mobiliteitspreventie, dubbelgebruik van parkeerplaatsen, meer draagvlak voor het openbaar vervoer, meer lopen en fietsen.

Deze nabijheidsbenadering wordt concreet handen en voeten gegeven in het principe van de ‘15-minuten-stad’. Dit concept, waarin de meeste dagelijkse behoeften binnen een kwartier wandelen of fietsen vanuit huis kunnen worden bereikt, is bedacht door de Frans-Colombiaanse wetenschapper Carlos Moreno (2016). Het idee van de 15-minuten-stad is voor leken eenvoudig te begrijpen, wat het ook aantrekkelijk maakt voor beleidsmakers (Monster, 2021). Het concept wordt daarom omarmd door stedenbouwers en politici wereldwijd, waaronder burgemeester Anne Hidalgo van Parijs. Er is echter ook kritiek op de 15-minuten-stad: zo wordt door sommigen gewaarschuwd voor een systeem waardoor de bestaande ongelijkheden in de stad alleen maar groter dreigen te worden (O’Sullivan, 2021).

Mening van functies maakt kortom de reisafstanden korter, een niet onbelangrijk gegeven voor een duurzamere stad. De geïnterviewde beleidsadviseur economie citeert opiniemakers zoals Cees-Jan Pen (lector Fontys Hogeschool) en Kees Noorman (ondernemersvereniging ORAM): “Vind over vijf jaar nog maar een loodgieter in Amsterdam. Die moet dan waarschijnlijk uit Purmerend of uit Alkmaar komen. Als die aannemers, loodgieters en installateurs van zonnepanelen zo ver weg zitten, dan heb je wel een probleem als ze allemaal elke dag met hun busjes de stad in komen rijden.”

## **3.4 Wijk- en gebiedsniveau**

### **3.4.1 Menging draagt bij aan leefbare en levendige straten**

Een verhandeling over gemengde straten en wijken is vrijwel onmogelijk zonder verwijzing naar Jane Jacobs. Jacobs was de grondlegger van de zogenaamde 3 D's: ‘Density, Diversity & Design’. Haar bekendste boek is *The Death and Life of Great American Cities* (1961).

Volgens Jacobs hebben voor een dynamische lokale economie straten en wijken meerdere functies nodig, zoals wonen, werken, cultuur en winkelen. Afwisseling en variatie zijn kernbegrippen in Jacobs' betoog, zowel qua vastgoed als qua functies en activiteiten. Zo moeten volgens haar gebouwen van verschillende leeftijden naast elkaar voorkomen in kleinschalige menging. Vooral oude gebouwen zijn geschikt als kraamkamer voor economische activiteiten die de hoge kosten van nieuwbouw niet kunnen opbrengen: 'New ideas need old buildings'.

Veelsoortige bedrijvigheid voegt volgens Jacobs economische activiteit toe en verrijkt wijken door verscheidenheid. Menging leidt ook tot een continu levendige omgeving omdat er gedurende de hele dag dynamiek is vanuit de verschillende gebruikers. Dit in tegenstelling tot monofunctionele gebieden waarin sprake is van specifieke piek- en dalmomenten (Jacobs 1961, p. 154-155).

De ideeën van Jane Jacobs zijn nog altijd gemeengoed bij planologen, stedenbouwkundigen en architecten wereldwijd, en hebben de laatste decennia zelfs aan populariteit gewonnen. Diverse boeken zijn geschreven in navolging van haar gedachtegoed, waaronder door Jan Gehl (*Life Between Buildings*, 1971) en Andy Coupland (*Reclaiming the City – Mixed Use Development*, 1997). In Nederland worden de studies van Eric Hoppenbrouwer en Erik Louw ten tijde van de herontwikkeling van het Amsterdamse Oostelijk Havengebied regelmatig aangehaald. Gebruik makend van het model dat is toegelicht in paragraaf 2.4.2 (zie figuur 7), concludeerden zij dat gebieden met verschillende dimensies van functiemenging, een fijne korrelgrootte en een hoge mate van verplechting het meest aantrekkelijk en waardevol worden gevonden (Hoppenbrouwer & Louw, 2005). Deze bevindingen sluiten aan bij de eerdere ideeën van Jacobs, Gehl en Coupland dat zorgvuldig uitgekende functiemenging bijdraagt aan de aantrekkingskracht van gebieden. Voorwaarde is wel dat (ruimtelijke) oplossingen gevonden moeten worden om de leefbaarheid voor bewoners en de bewegingsruimte voor bedrijven samen te laten gaan.

Meerdere van de geïnterviewde experts onderschrijven het gedachtegoed van Jane Jacobs over de dynamiek die functiemenging met zich mee brengt, en die voor veel stedelingen niet bedreigend maar juist aantrekkelijk is. Zo geeft de directeur van De Plaatsmaker aan: "Je ziet dat er weer meer gemengd wordt. We komen terug van de Vinexgedachte, met wijken die 's ochtends leeglopen en 's avonds weer volstromen. Er is steeds meer behoefte om de stad gemixt te houden, waardoor je ook overdag levendigheid houdt en de leefbaarheid vergroot."

### **3.4.2 Menging versterkt het vestigingsklimaat vóór ondernemers**

In de expertmeeting over de gebiedsontwikkeling Overvecht wordt aangekaart dat ondernemers veel werkgelegenheid bieden aan jongeren en praktisch opgeleiden. In de wijk economie van een aandachtsgebied als Overvecht is die werkgelegenheid essentieel, en daarom is het volgens de deelnemers aan de expertmeeting van groot belang om voldoende bedrijfsruimte te bieden.

### **3.4.3 Menging benut de meerwaarde ván ondernemers**

Waarom is het zo belangrijk dat ondernemers in de stad gevestigd zijn? Het besef neemt toe dat het midden- en kleinbedrijf van cruciaal belang is in de maatschappelijke en economische structuur van wijken en gemeenschappen (Relou et al, 2019). Tijdens de expertmeeting over Overvecht Centrum worden de bijdrage van bedrijven aan de wijk economie en de nabijheid van bewoners tot arbeid als wezenlijke factoren benoemd.

De aanwezigheid van ondernemers in de wijk kan bijdragen aan het behoud van voorzieningen zoals winkels en horeca. Bedrijven hebben niet alleen een economische functie, maar spelen vaak ook een rol in het maatschappelijke leven. Denk aan familiebedrijven die al generaties in een plaats gevestigd zijn, door sponsoring van het sport- en verenigingsleven, door deelname aan de vrijwillige brand-

weer, en uiteraard door het bieden van werkgelegenheid aan lager of praktisch geschoolde werknemers. Specifiek wordt tijdens de expertmeeting Overvecht-Centrum benoemd dat bedrijven bijdragen aan verbindingen tussen arbeidsmarkt en onderwijs door het bieden van stage- en werkervaringsplekken en het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook vanwege de potentiële rol die zij kunnen spelen in de circulaire economie (lokale focus, keten- en ecosysteembenadering, minder reistijd) is het van wezenlijk maatschappelijk belang om dergelijke ondernemers te behouden voor de stad (Wiegerinck, 2021).

Nabijheid en zichtbaarheid werken tot slot twee kanten op. Tijdens het interview verzucht de lector grootstedelijke vraagstukken dat we wel iets trotser zouden mogen zijn op stadsverzorgende bedrijven: “Als we al dat soort hele nuttige bedrijvigheid wegstoppen aan de randen van de stad, uit het zicht, dan laat dat zien wat we van die werkgelegenheid vinden, zowel praktisch als symbolisch. Waarom mag dat niet zichtbaar zijn?”

### **3.5 Object- en gebruiksniveau**

#### **3.5.1 Menging biedt nabijheid tot personeel en klanten**

Meerdere gesprekspartners benoemen de wens van veel stadsverzorgende en mkb ondernemers om in de nabijheid van klanten en personeel gevestigd te zijn. Volgens de directeur van De Plaatsmaker heeft dat te maken met “de behoefte, ook van bedrijvigheid, om in verbinding te zijn met de mensen voor wie je werkt.”

De adviseurs van Stec Groep geven aan dat “personeel steeds schaarser wordt en het nou eenmaal makkelijker is om mensen te vinden als je zichtbaar bent dan wanneer je ergens aan de rand van de stad wordt neergeplempt, tussen de grote dozen.” Ook recente publicaties van onder andere Rabobank en Cushman & Wakefield bevestigen dat een aanzienlijk deel van de bedrijvigheid zich in een stedelijke context wil vestigen. Dit heeft te maken met voornoemde mobiliteitsvoordelen, de vraag van de consument (lokale productie is authentiek) en zichtbaarheid en etalagemogelijkheden (Gemeente Amsterdam 2020, p.28).

#### **3.5.2 Menging biedt nabijheid tot andere ondernemers**

Ook benoemen meerdere gesprekspartners de meerwaarde van agglomeratie en clustering. Zo stelt de lector grootstedelijke vraagstukken: “Op de één of andere manier clusteren gelijksoortige bedrijven zich vaak, zoals naaiateliers en stoffenwinkels, zodat ze iets aan elkaar hebben.” Ook de bekende econoom Michael Porter wordt geciteerd: ruimtelijke concentratie van bedrijven binnen gespecialiseerde groeisectoren stimuleert leerprocessen en concurrentie. Waar productie zit, vindt kennisontwikkeling plaats.

Inzetten op verplaatsing van bedrijven in plaats van inpassing of menging kan betekenen dat die bedrijven verdwijnt uit de stad, regio of zelfs Nederland. Daarmee valt ook de door Porter benoemde kennis en innovatie weg (Provincie Zuid-Holland 2020, p.16). In de publicatie ‘Metro Mix’ wordt dit als volgt beschreven: “Een hoogstedelijk gemengd milieu biedt meer keuzes op korte afstand en maakt bijzondere specialisatie en niches mogelijk. (...) Deze vraag is structureler van aard dan een hype of modetrend” (Atelier Rijksbouwmeester 2019, p.28).

#### **3.5.3 Menging is steeds beter mogelijk**

Door technologische ontwikkelingen worden productieprocessen schoner en stiller, waardoor mengen steeds beter mogelijk wordt (Geuting, Beekmans & Eringfeld 2020-1, p.9). Door innovaties in de bouwsector kan overlast steeds beter en goedkoper worden opgelost, zowel aan de bron als

vanuit omliggende kwetsbare functies. Tijdens het interview verwoordt de projectontwikkelaar van AM het treffend: “De functiescheiding is natuurlijk geboren uit het willen voorkomen van conflicten, maar sinds de jaren '70 is de wereld wel drie keer veranderd (...) Als je een beetje je best doet, is wonen en werken tegenwoordig prima te combineren. Het vraagt wellicht meer investeringen, omdat je meer rompslomp moet organiseren, denk aan de logistiek. Maar met ons onderzoek 'Superplinten' proberen we inzichtelijk te maken dat er technisch veel mogelijk is.”

### **3.5.4 De essentie: gemengde gebouwen hebben meer waarde**

Meerdere recente afstudeeronderzoeken aan de ASRE tonen aan dat gemengde gebouwen duidelijk meerwaarde hebben ten opzichte van monofunctionele gebouwen. Voorbeelden daarvan zijn Van der Blonk (2018), Weerts (2020) en Van Yren (2021). Dergelijke studies wijzen op een kanteling in het denken door publieke en private partijen over functiemenging. Zo zou ook de interesse van institutionele beleggers, die lange tijd afhoudend zijn geweest als het ging over functiemenging, steeds meer toenemen (Weerts 2020, p. 19). In hoeverre dit ook geldt voor betaalbare bedrijfsruimte, zal in het volgende hoofdstuk (de 'wat'-vraag) nader worden onderzocht.

Tijdens de expertmeeting over Overvecht Centrum wordt de waarde van gemengde gebouwen als belangrijke factor benoemd. De economische wijkontwikkelaar van Ymere vertelt tijdens het interview over een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die hij heeft laten uitvoeren door bureau RIGO naar de meerwaarde van bedrijfsruimte in de Van der Pekbuurt in Amsterdam-Noord (Berkhout & Damen, 2017). Aldus de gesprekspartner van Ymere: “Iedereen voelde aan z'n water dat het goede investeringen waren, maar we wisten niet precies wat het nou eigenlijk opleverde en wat de relaties waren met de andere ontwikkelingen in de wijk.”

Uit de MKBA blijkt dat Ymere ongeveer een miljoen euro aan 'zachte' maatregelen in de Van der Pekbuurt heeft geïnvesteerd, hetgeen netto contant bijna vijf miljoen euro aan baten heeft opgeleverd. Concreet blijkt de buurt door de activering van de bedrijfsmatige plinten meer uitstraling te hebben gekregen, met toegenomen woongenot, veiligheid en sociale cohesie, betere verhuurbaarheid en hogere vastgoedwaarden als gevolg. Volgens de gesprekspartner van Ymere zijn deze baten soms heel simpel: “Als de politie minder vaak moet uitrukken of wij hoeven minder vaak een gesneuveld raampje te repareren, dan levert dat gewoon geld op.”



## 4 De 'wat'-vraag: belemmerende factoren

### 4.1 Inleiding



Wat schort er aan de huidige situatie; welke knelpunten zijn er waardoor bedrijfsruimte en gemengde gebiedsontwikkeling worden belemmerd?

Uit het empirisch onderzoek zijn diverse belemmerende factoren naar voren gekomen. Deze zijn aan de hand van axiale en selectieve codering geclusterd tot de volgende vijf hoofdaspecten:

1. Beleidsmatig;
2. Financieel;
3. Commercieel; en
4. Ruimtelijk/juridisch; en
5. De essentie: ruis tussen overheid en markt.

4.2	Beleidsmatig	4.2.1	Verkokering en onvoldoende beleidsprioriteit
		4.2.2	Onvoldoende kennis, regie en sturing bij gemeenten
		4.2.3	Planologische mismatch
4.3	Financieel	4.3.1	Grondprijsbeleid gemeenten
		4.3.2	Hogere bouwkosten en prijsopdrijving door de markt
		4.3.3	De bedrijfsruimtemarkt is ongereguleerd
4.4	Commercieel	4.4.1	Gebruikersmarkt is diffuus en slecht georganiseerd
		4.4.2	Ontwikkelaars hebben geen verstand van bedrijfsruimte
		4.4.3	Beleggers zien bedrijfsruimte als complex en risicovol
4.5	Ruimtelijk-juridisch	4.5.1	Specifieke overlast door bedrijvigheid
		4.5.2	Angst voor bezwaren door omwonenden en bedrijven
		4.5.3	Ontbreken van de nodige 'schuifruimte'
4.6	De essentie: ruis tussen overheid en markt	4.6.1	Beleidsurgentie versus gebiedsurgentie
		4.6.2	Verwarring en onbegrip over rollen
		4.6.3	Gaten in de schaalniveaus: ruimte en tijd
		4.6.4	De definitiekwestie: ruis, naïviteit en valse romantiek

Figuur 11: Belangrijkste antwoorden op de 'wat'-vraag

## **4.2 Beleidsmatig**

### **4.2.1 Verkokering en onvoldoende beleidsprioriteit**

In vrijwel alle interviews wordt benoemd hoe eenzijdig de focus de afgelopen jaren op wonen heeft gelegen. Werken heeft daarbij vaak het onderspit gedolven. De projectontwikkelaar van AM stelt: “Onze sector bestaat uit silo’s: deze hebben we opgedeeld in wonen, in kantoren, in retail en in bedrijfsruimtes. Het accent ligt nu op het toevoegen van wonen. Daar zit niet de kennis van bedrijfsruimtes, terwijl dat een aparte functiegroep is met veel niches en eigen expertise. Dus het zit voor een deel in die silo’s, niet alleen vanuit ontwikkelingsperspectief maar ook vanuit beleggersperspectief. En ook binnen de gemeenten zie je dezelfde silo’s in de hele planologie.” De economisch adviseur van de gemeente Amsterdam geeft aan: “Er zijn genoeg ontwikkelingen waar economie er een beetje achteraan komt hollen en waar we soms botweg de boot blijken te hebben gemist.”

### **4.2.2 Onvoldoende kennis, regie en sturing door gemeenten**

Meerdere bronnen en gesprekspartners bevestigen dat gemeenten het lastig vinden om het overzicht van hun economisch ecosysteem, expertise over de bedrijfsruimtemarkt, en de verschillende rollen die nodig zijn bij gebiedsontwikkeling goed te beleggen binnen hun organisatie. Daarvoor ontbreken veelal de kennis, capaciteit en middelen. De specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning geeft aan: “Vooraf vanuit beleid en regelgeving, denk ik dat veel gemeenten geen duidelijke visie hebben over waar welke bedrijven kunnen vestigen en verplaatsen (...) Volgens mij is dat één van de grote belemmeringen: dat er weinig zicht is op waar en de mate waarin je kunt mengen, en wat/waar niet? Want een milieucategorie is niet altijd één op één wat het bedrijf in de praktijk doet, en je kunt ook allerlei maatregelen nemen. Volgens mij ontbreekt een stukje kennis op dit gebied.”

Gemeenten werken tegenwoordig doorgaans vanuit passief grondbeleid en stellen zich faciliterend op ten opzichte van private initiatieven. Faciliteren is echter ook een kunst en die gaat niet alle gemeenten even goed af (Van Randeraat, 2021). Dit geldt niet alleen voor kleine gemeenten, waar gebrek aan kennis en menskracht het meest nijpend zijn. Ook in een grote stad als Amsterdam verdwijnen zonder aanvullend gemeentelijk beleid kwetsbare functies, zoals maakindustrie, grotendeels uit de nieuwe stadswijken. Door de druk op de ruimte en het versnipperde grondeigendom in transformatiegebieden blijkt sturing hierop zeer complex (Gemeente Amsterdam 2020, p.5).

Dit dilemma wordt bevestigd tijdens het interview met de Amsterdamse beleidsadviseur: “Voorheen voerde de gemeente Amsterdam een actieve grondpolitiek, wij kochten bedrijven uit en verplaatsten ze. Nu is er sprake van een passieve grondpolitiek: wij stellen, door middel van een ruimtelijk kader en een investeringsnota, eigenaren en erfpachters in staat om zelf hun grond te ontwikkelen. Dat is een wijziging van de strategie en ik denk dat we de consequenties daarvan niet helemaal hebben overzien (...) Toen dat besluit werd genomen, werden die terreinen niet altijd even goed gebruikt. Maar sindsdien is de leegstand gedaald naar bijna nul. Dus we zien heel veel activiteit op die terreinen, en veel bedrijven die ingrijpende huisvestingsbeslissingen moeten nemen.”

Tot slot wordt door meerdere gesprekspartners inconsistent overheidsbeleid als belemmerende factor benoemd. Tijdens de expertmeeting inzake Overvecht Centrum wordt aangegeven: beleidskeuzes en prioriteiten wisselen regelmatig; willen we bijvoorbeeld nu wel of geen sportschool op onze bedrijventerreinen? Dit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid bij eigenaren en initiatiefnemers. Een citaat tijdens de expertmeeting: “Als we de actuele Utrechtse politieke agenda ‘gezond stedelijk leven’ letterlijk navolgen, dan passen veel bedrijven domweg niet omdat ze te vervuilend zijn. Waaronder ook circulaire bedrijven. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?”

### **4.2.3 Planologische mismatch**

In de Nederlandse planningstraditie is mengen van wonen en werken niet de norm. Ons ruimtelijke ordenings- en planningsinstrumentarium is eerder toegerust op het scheiden van functies. Zo zijn milieucategorieën en bijbehorende hindercirkels vaak leidend en zitten deze menging in de weg, terwijl de daadwerkelijke hinder van bedrijven vaak erg meevalt (Gemeente Amsterdam 2020, p.14).

Deze situatie is historisch ontstaan. In vorige eeuwen waren de Nederlandse steden sterk gemengd, tot op straat- en zelfs pandniveau. Rijk en arm woonden en werkten in elkaars directe nabijheid. In de negentiende eeuw kwam de industrialisatie op gang, en daarmee een massale migratie naar de steden. De milieu- en gezondheidseffecten van de snel groter wordende industrie maakten de ruimtelijke combinatie van wonen en werken steeds minder mogelijk (Pols et al 2009, p. 19).

Nadat in de vroege twintigste eeuw de eerste aparte arbeiderswijken en tuindorpen werden gebouwd volgens het ideaal van de 'Garden City', kwam vanaf de twintiger jaren een echte kanteling in het denken met de modernistische en functionele principes van het Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM). Dit ontwerpplatform drukte een aanzienlijke stempel op de internationale stedenbouw en architectuur. Om de problemen van de overvolle, vervuilde en verpauperde steden aan te pakken propageerde CIAM de 'Functionele Stad': geplande steden waarin wonen, werken en recreatie strikt van elkaar werden gescheiden. Na de Tweede Wereldoorlog leidde deze modernistische gedachte in Nederland tot een lange bouwperiode van gescheiden woonwijken (op basis van 'licht, lucht en ruimte'), winkelcentra, kantoorlocaties en bedrijventerreinen.

Voor de industrie en bedrijvigheid was functiescheiding in principe een logische gedachte, vanwege de hinder die veel bedrijven veroorzaakten door geluid, stof, trillingen en geur. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelde de handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' op, waarin per type bedrijf de richtafstanden werden beschreven die tot gevoelige functies aangehouden zouden moeten worden. In de praktijk werden de richtlijnen van de VNG tot norm verheven en werden er steeds meer rechten aan ontleend, door zowel bewoners als ondernemers. Plande men toch woningen in de buurt van bedrijven, dan werden de bedrijven veelal uitgekocht en verplaatst. Het nadeel van deze aanpak was dat er niet meer naar de werkelijke hinder gekeken werd en ook niet meer naar praktische oplossingen werd gezocht (Provincie Zuid-Holland, 2020). Naarmate de ruimte in onze steden schaarser is geworden en bedrijven overwegend veel schoner, stiller en veiliger zijn gaan produceren, is dit beleid financieel en ruimtelijk steeds meer gaan knellen.

Mede om deze redenen wordt in de nieuwe Omgevingswet de van oudsher strikte scheiding tussen het ruimtelijke spoor en het milieuspoor opgeheven, en worden beide sporen geïntegreerd (Bruinsma 2019, p. 7). Na meermalen te zijn uitgesteld, treedt de Omgevingswet naar verwachting begin 2023 in werking. De komst van de Omgevingswet wordt met gemengde gevoelens tegemoet gezien. Veel van de geraadpleegde bronnen verwachten dat de inherente spanning tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, die aan de orde is bij veel binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, door de nieuwe wet niet zal worden verminderd. Meerdere gesprekspartners wijzen op het natuurlijke streven van overheden naar maximale rechtszekerheid, versus de markt die neigt naar maximale flexibiliteit.

De ontwikkelaar van Lingotto waarschuwt over deze mismatch: "Waar we volgens mij vooral voor moeten waken, is dat het niet juridisch helemaal dichtgetimmerd wordt tot in het bestemmingsplan. In het Hamerkwartier is er zelfs een dubbele borging, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk. Ik denk dat je daarmee moet oppassen. Want als er leegstand ontstaat, dan moet je toch weer met elkaar in gesprek. Dan moet je het bestemmingsplan weer helemaal aanpassen om de ruimte geschikt te maken voor een andere functie (...) Dus we moeten wel oppassen dat we het juridisch niet inflexibel maken. Privaatrechtelijk kan je meer dan voldoende afspraken maken."

De adviseur van STIPO benoemt de mismatch als volgt: “Het bestemmingsplan is grof en juridisch. Wat wil je daar precies voor bedrijvigheid, wat voor type menging wil je daar nou echt? (...) Stel: in het bestemmingsplan is er productieve bedrijvigheid geformuleerd. Dan mogen er niet te veel mensen per vierkante meter zijn. In mijn onderzoek heb ik daar kanttekeningen bij geplaatst. Want je hebt ‘maker spaces’ waar allerlei machines staan die gedeeld worden door wel twintig zzp’ers. Dat zijn allemaal makers, en die hebben een vrij hoge intensiteit. Die zitten misschien met wel één fte per 15 vierkante meter. Dat zou niet mogen volgens de eisen, terwijl het een fantastische community van makers kan zijn. Dus die eisen moet je niet te rigide stellen, want dan ga je de mist in.”

### 4.3 Financieel

#### 4.3.1 Grondprijsbeleid gemeenten

Tijdens het interview geven de adviseurs van Stec Groep aan: “Als het grondbedrijf de overhand heeft en winstmaximalisatie het devies is, dan zien we ook binnen een gemeente die strijd om dat residu zo hoog mogelijk te maken (...) Het is dus niet per sé alleen de markt die een maximaal programma wil realiseren.” Deze situatie speelt in veel gemeenten. De geïnterviewde plintenregisseur geeft aan: “Bijvoorbeeld in Amsterdam. Daar zijn de grondprijzen zo hoog; als jij dan (als gemeente) aan ontwikkelaars vraagt om 9.000 m<sup>2</sup> productieve bedrijfsruimte te maken, dan moet daar wel een bepaalde grondwaarde onder liggen, en als die er niet onder ligt, dan is die businesscase ook gewoon niet haalbaar.” De wijkontwikkelaar van Ymere beaamt: “We zien dat de gemeente allerlei eisen heeft, maar aan de andere kant ook de hoofdprijs voor haar grond vraagt.”

Ook de ontwikkelaar van Lingotto vraagt zich af: “Wat door de gemeente vaak wordt geroepen, is dat het betaalbare huur moet zijn. Die redenering volg ik ook: we moeten oppassen dat de stad niet onbetaalbaar wordt. Maar vervolgens is de vraag: hoe reken je het dan rond? Dat is lastig, vooral als we het hebben over erfpacht. Want de gemeente tekent in elk document bij het spreekwoordelijke woontorentje een euroteken met een plus, en dan bij de bedrijfsruimte een euroteken met een min. Maar in Amsterdam is het zo dat je over die woonfunctie erfpacht betaalt, die residueel berekend is. En over de plint betaal je ook erfpacht, die ook residueel berekend wordt. Dus er is helemaal geen sprake van verevening, want wat je verdient wordt meteen voor een groot deel weer afgedragen aan de gemeente. En de residuele grondprijsbepaling loopt een jaar of twee achter op de werkelijkheid.”

#### 4.3.2 Hogere bouwkosten en waarde-optimalisatie door de markt

De businesscase voor bedrijfsruimteontwikkeling bij binnenstedelijke gebiedstransformatie is ongunstig. Veel grond is in bezit van private partijen, die alleen verleid kunnen worden om tot ontwikkeling over te gaan als het financieel interessant genoeg is. In de praktijk is het vastgoed vaak al meerdere malen van eigenaar gewisseld voordat er daadwerkelijk wordt gebouwd (Provincie Zuid-Holland 2020, p.13). Voor de uiteindelijke eigenaar is alleen de woonfunctie nog financieel haalbaar; bedrijfsruimte wordt als onrendabel en risicovol gezien (Gemeente Amsterdam 2020, p.14).

Een bijkomend probleem in gemengde gebiedsontwikkeling is dat woonruimte een hoger afwerkingsniveau heeft dan bedrijfsruimte, en maatregelen om hinder te voorkomen ook geld kosten. Dit alles leidt tot relatief hoge bouwkosten. Deze belemmerende factor wordt bevestigd door meerdere bronnen, waaronder de ontwikkelaar van Lingotto: “De eis is: maak hallen van acht meter hoog, met vrije overspanningen en zo weinig mogelijk kolommen, terwijl er wel een woontoren boven moet komen. Die hoge kosten, gecombineerd met een ‘cap’ op de opbrengsten: dat bijt elkaar. Ik kan me voorstellen dat je dat als gemeente wenst, alleen het matcht niet – zelfs met de verlaagde grondprijs die we van de gemeente krijgen.”

De directeur van De Plaatsmaker noemt de ontwikkeling van een zogenaamde ‘superplint’ in het Utrechtse Overvecht, die een paar jaar na de oplevering nog altijd leeg staat. Volgens haar komt dit grotendeels omdat het casco voor een bepaald bedrag in de markt is gezet, terwijl voor het inbouw-pakket door de toekomstige huurder nog te veel moest worden geïnvesteerd om de huurprijs te rechtvaardigen. “Dat is de kennis die ontbreekt bij veel gebiedsontwikkelaars: voordat je zo'n project aangaat moet je goede partners er omheen organiseren, die weten wat deze doelgroep nodig heeft.”

Uiteindelijk is het financiële systeem van gebiedsontwikkeling in Nederland zo georganiseerd dat de kosten (denk aan het extra isoleren van panden en het eventueel uitplaatsen van niet mengbare bedrijven) vóór de baten (de kwaliteits- en exploitatiewinst van gemengd gebruik) uit gaan. De hogere stichtingskosten van gemengde woon-werkgebouwen worden vervolgens doorberekend in de huur van de nieuwe werkruimtes en woningen. Daardoor kan de oorspronkelijke bedrijvigheid vaak niet terugkeren in de nieuwe situatie (Provincie Zuid-Holland 2020, p.13).

### **4.3.3 De bedrijfsruimtemarkt is ongereguleerd**

In essentie zijn voornoemde belemmeringen grotendeels het gevolg van het ontbreken van regulering op de bedrijfsruimtemarkt. De economisch adviseur van de gemeente Amsterdam geeft aan: “Een lastig punt is dat wij als gemeente niet kunnen afdwingen dat een gebouwbeheerder de ruimte niet voor 200 euro per vierkante meter in de markt zet, waardoor het gemiddelde productieve bedrijf dat niet kan betalen.”

De wijkontwikkelaar van Ymere vult aan: “Bedrijfsruimte laten we vaak aan de markt over. Mijn ervaring is dat er aan de ene kant veel aandacht is voor broedplaatsen en tijdelijke plekken. En aan de andere kant is er veel ruimte voor diegenen die de hoogste huren kunnen betalen. Het midden-segment, dus diegene die een essentiële voorziening aanbiedt en in het gebied wil blijven maar daarvoor niet de maximale prijs kan betalen, dat lijken we een beetje te zijn vergeten. Je kunt het vergelijken met de middenhuur op de woningmarkt. We sturen sterk op sociale woningbouw en er is natuurlijk de vrije sector, maar het middensegment komt in de verdrukking. (...) Dat wordt versterkt door de ruimtedruk die op allerlei gebieden zo groot is en omdat er geen beleid op wordt gevoerd. Op de vrije markt komen ze ook niet aan bod; de ruimte die te huur staat kunnen ze niet betalen. En dan zie je inderdaad dat ze in de knel komen.”

De geïnterviewde adviseurs van Stec Groep vatten dit dilemma pakkend samen: “Als je niet afbakt welk soort bedrijfsruimte je wilt beschermen en hoeveel ervan je minimaal in je programma wilt hebben, dan gebeurt het niet. Want de markt werkt nu eenmaal zo: welke commerciële waarde het hoogst te maken is, dat is wat het gaat worden. Het gaat gewoon om marktspanning en commerciële waarde. Bij de sociale woningbouw zijn we het zo gewend om dit te reguleren, maar aan de bedrijfsruimtekant wil niemand het zien. Terwijl het van wezenlijk belang is voor de stad.”

## **4.4 Commercieel**

### **4.4.1 De gebruikersmarkt is diffuus en slecht georganiseerd**

In een recent opiniestuk stelt een lector werklocaties aan de Saxion Hogeschool dat veel werklocaties kampen met een beperkte organisatiegraad. Er bestaat een ‘verantwoordelijkheidshiaat’ op werklocaties. De gebrekkige aanpak van grote transitie-opgaven maakt deze ‘handelingslamheid’ extra zichtbaar (Bugge, 2021). Ook tijdens de expertmeeting over de casus Overvecht wordt aangegeven dat de organisatiegraad in het gebied laag is, met veel gebruikers die hun huisvesting vooral zien als productiemiddel of pensioenvoorziening. Het versnipperd eigendom en het ontbreken van professionele vastgoedpartijen belemmert een stevige en integrale aanpak.

De adviseurs van Stec Groep delen deze mening: “De verzakelijking van de bedrijfsruimtemarkt is al heel lang een thema van onderzoeken, er zijn proefschriften over geschreven, maar het komt maar niet van de grond. Het begint wel te komen hoor, ook met de 'light industrial' categorie en beleggers die daar op zitten, maar het beleggingsvolume is nog steeds laag vergeleken met alle eigenaar-gebruikers die hun eigen pandjes proberen te bouwen.”

De directeur van De Plaatsmaker geeft aan: “Nu is het mkb versnipperd, er is wel een branchevereniging maar die hebben het niet over menging, voor zover ik weet. Naar de ontwikkelkant heb je een bepaalde vertegenwoordiging nodig. Ik weet van ontwikkelaars dat zij het heel ingewikkeld vinden om de juiste partijen te vinden voor die plinten (...) De markt is nog heel traditioneel georganiseerd waarbij makelaars zo snel mogelijk een ruimte gevuld willen hebben, zonder na te denken over de inhoud.”

Ook sluiten de gebruikseisen en -wensen van mkb en stadsverzorgende bedrijven niet altijd aan bij de kwaliteitseisen van gemeenten. De specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning stelt: “Zo'n loodgieter, dat is toch vaak een zzp'er met wat opslagruimte en een bestelbus. Die heeft behoefte aan een dichte gevel, wat minder goed past bij de beleidsambities.” En de ontwikkelaar van Kondor Wessels geeft aan: “Wat wij ook merken is dat dit soort bedrijvigheid erg hecht aan privacy. Sommige high-tech bedrijven zeggen tegen de gemeente: jullie willen een 'maakstad' waar mensen naar binnen mogen kijken, want daar gebeurt het. Maar alleen al de opstelling van onze machines kan aan onze concurrenten van alles verklappen over hoe ons productieproces in elkaar zit. Daarom plakken we de plint liever helemaal dicht.”

Om tot daadwerkelijk gemengde binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te komen, moet de wil er ook bij de eindgebruikers zijn. En die wil is er niet altijd, blijkt uit meerdere bronnen. Allerlei bedrijven met een beperkte milieuhinder zijn nu op bedrijventerreinen gevestigd vanwege de lagere kosten. Veel van hen zouden zonder problemen en beter in een stedelijke omgeving kunnen functioneren, dichter bij hun klanten en personeel, als daar voldoende betaalbare ruimte zou zijn. Echter, onderzoek door Stec Groep toont aan dat slechts een beperkt deel (10 á 20 procent) van de ondernemers echt kan én wil mengen (Provincie Zuid-Holland 2020, p.8). Om de partijen die niet per sé op een bedrijventerrein hoeven te zitten echt te verplaatsen, is kortom nog veel inspanning nodig.

#### **4.4.2 Ontwikkelaars hebben geen kennis van en interesse in bedrijfsruimte**

Ook de initiatiefnemers van binnenstedelijke transformatie vormen een brede en diffuse groep, variërend van gerenommeerde gebiedsontwikkelaars, via gebouwonwikkelaars die minder ervaring hebben met complexe gebiedsprocessen, tot een bonte verzameling van particulieren, speculanten en avonturiers, communities en collectieven.

De meeste van deze vastgoedpartijen hebben met elkaar gemeen dat zij de werkbesteding van hun bedrijfsgrond en -gebouwen het liefst verwisselen voor een woonbesteding, om zodoende een waardesprong te kunnen behalen (Provincie Zuid-Holland 2020, p.5). Met name de kleinere en minder ervaren partijen kijken daarbij vooral naar hun eigen pand of plot en letten minder op het functioneren van het gebied als geheel.

De programmamanager Schieoovers van de gemeente Delft geeft het dilemma aan: “Als het geloof in het gebied niet wordt gedeeld dan krijgen we de verkeerde partijen om tafel, die bijvoorbeeld alleen maar 'basic' woningbouwontwikkeling willen gaan plegen, terwijl dat volgens ons niet past bij de Schieoovers en gebiedsontwikkeling anno nu.” De gesprekspartner van Ymere herkent dit beeld en noemt dergelijke partijen 'hit and run' ontwikkelaars.



Maar ook grote en gevestigde vastgoedpartijen hebben vaak weinig ervaring met bedrijfsruimte. De adviseur van STIPO stelt: “De ontwikkelaars die gevraagd worden om te tenderen en die posities hebben genomen, realiseren over het algemeen alleen woningbouw. Plinten en bedrijfsruimte vinden ze lastig (...) Marktpartijen missen het op een creatieve manier over werkruimte denken. Hun uitgangspunt is vrij standaard: een bedrijf heeft zo'n 300 vierkante meter nodig. Daar willen ze graag 100 tot 150 euro per vierkante meter per jaar voor hebben. Dan heb je het dus over huurprijzen tot 3.000 euro per maand. Dat kunnen veel kleine bedrijven niet aan.” De directeur van De Plaatsmaker geeft aan: “Nu laten eigenaren de ruimte liever leegstaan dan dat ze het verhuren aan een functie die niet genoeg betaalt, die ze misschien niet vinden passen of die rotzooi brengt.”

De adviseur van STIPO voegt toe: “De bedrijfsruimtemarkt is veel ingewikkelder dan de woningmarkt, die transparant en redelijk voorspelbaar is. Bij woningen heb je een duidelijke doelgroep, je kent ongeveer de woningtypen die er zijn en wat men daarvoor wil betalen, en beleggers staan in de rij om in te stappen. Bedrijfsruimte is onduidelijker. Hoe groot moet de ruimte zijn? Voor wie is de ruimte bedoeld en wat voor partij is dat? Kunnen ze het wel betalen, ook twee jaar later? Hoe beheer je dat, houden die mensen zich wel aan de afspraken qua overlast of milieuwetgeving? En als de huisvestingswensen veranderen, kun je dan mee als eigenaar en/of verhuurder?”

Om deze redenen zien vastgoedontwikkelaars bedrijfsruimte en gemengde gebouwen vooral als een ‘moeilijk product’ omdat het onbekender en risicovoller is dan woningen, kantoorruimte en mono-functionele bedrijventerreinen. Het zijn vooral woningcorporaties die nog wel eens bedrijfsruimtes onder woningen opleveren (Provincie Zuid-Holland 2020, p.12). Maar ook zij kunnen niet altijd de oplossing bieden. De geïnterviewde lector grootstedelijke vraagstukken licht toe: “Corporaties bezaten van oudsher veel bedrijfsruimte maar zijn de afgelopen jaren terug in hun hok geduwd door de rijksoverheid, waardoor ze hun bedrijfsmatige en maatschappelijke vastgoed grotendeels hebben afgestoten. Daarmee is juist dat gemeenschappelijke verloren gegaan. In plaats van dat je één beheerder hebt die probeert alle belangen tegen elkaar af te wegen, wordt het apart georganiseerd. Iedereen terug naar de kerntaak, zeg maar, en daarmee creëer je een governance waardoor deze ambities moeilijker tot stand komen.”

De wijkontwikkelaar van Ymere werpt tegen: “Als de markt het niet rondgerekend krijgt, dan denk ik dat er zeker een rol voor de corporaties is weggelegd. En wij willen dat ook wel, mits we boven die plinten ook woningbouw mogen plegen (...) Die mogelijkheden waren er altijd al, alleen moet je boekhoudkundig een splitsing maken tussen DAEB en niet-DAEB.” Corporaties kunnen dus wel degelijk een rol spelen bij menging, maar zullen dat doorgaans alleen doen in directe verbinding met hun woningbezit: naast of boven de bedrijfsruimte. Ook waarschuwt de wijkontwikkelaar van Ymere dat niet alle corporaties zijn uitgerust om bedrijfsruimte te beheren. Ymere is een uitzondering, met maar liefst 3.000 bedrijfsruimten in de portefeuille (een half miljard euro op de balans) en een afdeling van ruim 15 fte die het beheert. “De meeste andere corporaties besteden hun BOG en MOG uit aan een makelaar, maar dan hebben ze geen grip op de invulling.”

Zelfs bij ervaren ontwikkelaars die zeggen menging hoog in het vaandel te hebben staan, gaat het niet altijd goed. De directeur van De Plaatsmaker vertelt over de ‘superplint’ die in Overvecht Centrum is gerealiseerd door AM en Syntrus Achmea. “Dat is in het ontwerp misgegaan, omdat er een hele grote binnen/buitenruimte is ontworpen die eigenlijk niet te exploiteren is, en waar nog te veel in geïnvesteerd moest worden. De kale huurprijs was relatief laag, maar de ruimte bleek bijna niet te programmeren en er moest nog te veel geld bij om het in te richten en exploitabel te maken. We hebben er veel op gerekend en onderzocht met een partij die dingen wilde doen met de buurt en alle nieuwe bewoners. Maar hier ging het mis op de exploitatie en de investering die we in een gehuurd pand moesten doen.”

#### **4.4.3 Beleggers zien bedrijfsruimte als een complex en risicovol product**

Beleggers beschouwen 'de plint' als een complex type vastgoed, die niet altijd past niet in de vigerende rendementseisen en investeringshorizon. Meerdere gesprekspartners bevestigen dat beleggers veelal niet sturen op optimalisering van de plint. Weliswaar lijken steeds meer beleggers open te staan voor gemengde gebouwen en gebieden, toch zijn er grofweg drie factoren die dat tegenwerken:

- Beleggers willen plinten graag zelf in eigendom houden, om zo grip en overzicht te houden op wat er op de begane grond van hun gebouw gebeurt. Dat heeft wel gevolgen voor de metrages. Immers, zoals wordt aangegeven door de ontwikkelaar van AM: "Veel woonfondsen kunnen slechts tot maximaal 10 á 15 procent niet-woonprogramma opnemen in de portefeuille."
- Het vullen en beheren van bedrijfsplinten vinden ook beleggers vaak lastig, want de meeste van hen hebben weinig ervaring met de bedrijfsruimtemarkt. Volgens de directeur van De Plaatsmaker: "Daarom kijken zij al snel naar een makelaar als het over de bedrijfsruimte gaat. Maar die heeft een andere blik, met vooral een commercieel belang."
- De doelstellingen van de belegger sluiten niet altijd aan bij de urgenties in het gebied. Volgens de ontwikkelaar van AM: "Uiteindelijk ligt de focus van institutionele beleggers toch vooral op het rendement van hun pensioenuitkeringen en verzekeringnemers. Dat is natuurlijk ook een maatschappelijk belang. Maar het is een ander soort maatschappelijk belang dan het lokale belang vanuit het gebied, de wijk of de stad bezien."

De meningen van de verschillende bronnen over de mate waarin beleggers belemmerend of juist bevorderend zijn voor menging, zijn verdeeld. In meerdere interviews worden termen zoals 'angst', 'eng' en 'risico's' genoemd. Maar door andere gesprekspartners wordt dit beeld juist genuanceerd. De ontwikkelaar van AM verwoordt de veranderende houding als volgt: "Je ziet dat woningbeleggers over het algemeen hun woonproduct zo graag willen hebben dat ze bereid zijn om die plint er ook wel bij te nemen, en ook nog tegen een best gunstig rendement." Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5: bevorderende factoren.

### **4.5 Ruimtelijk/juridisch**

#### **4.5.1 Stadsverzorgende bedrijvigheid geeft overlast**

Meerdere gesprekspartners geven aan dat het vooral geluid- en verkeeroverlast zijn waardoor stadsverzorgende bedrijvigheid niet eenvoudig combineert met wonen. "Of in ieder geval zijn beleidsmakers en directies daar angstig over. En daardoor worden die voorzieningen toch steeds meer naar de randen van de stad gedrukt", aldus de wijkontwikkelaar van Ymere.

De overlast van kleinschalige bedrijfsactiviteiten hangt vooral samen met vervoersbewegingen. De ontwikkelaar van Lingotto geeft aan: "Dat begint vroeg en stopt laat. Ik kan me best wel voorstellen dat dat strijdig is met de wensen van bewoners." De plintenregisseur verwoordt het als volgt: "Wat je niet moet vergeten is dat er daarnaast heel veel aanvoer en afvoer is van grondstoffen en afvalstoffen. Hoe fijn is het om drie keer per dag een vrachtwagen voor de deur te hebben laden en lossen? Als je daar een hele straat vol van hebt, dan leidt dat tot onderling gedoe en frustraties. Het is heel belangrijk om daar iets op te bedenken."

Ook de geluidcontouren van andere economische activiteiten in het gebied spelen een rol. Zo geeft de programmamanager Schieoever aan: "Dat mengen tot op heden zo vaak niet lukt, komt door bedrijven zoals betoncentrales en degelijke die grote milieucontouren hebben. Denk aan het geluid dat ze produceren, soms wel 24 uur per dag. Dat zorgt voor een ingewikkelde puzzel: hoe gaan we

dat combineren met elkaar, met wonen, maar ook met andere werkfuncties? Want ook ‘maken’ vergt inpassing qua contouren als we tot een acceptabel evenwicht willen komen, een gezonde leef-omgeving. En dat geluid gaat verder dan bedrijven; we hebben bijvoorbeeld ook evenementen die we graag een plek willen geven in Schieoevers. Tot hoever is het acceptabel om dat soort activiteiten toe te voegen, wetende dat al het andere geluid er al is?”

### 4.5.2 Gebiedsontwikkelaars zijn bang voor bezwaren door omwonenden en bedrijven

Bewoners worden beter beschermd dan bedrijven. Ook al komt woningbouw later dan een bedrijf, dan moet het bedrijf zich toch aanpassen of wijken. Zelfs wanneer aan alle wet- en regelgeving wordt voldaan, wordt door omwonenden vaak hinder ervaren. Dit leidt tot klachten en procedures, met als gevolg een negatief vestigingsklimaat én verminderd woongenot (Provincie Zuid-Holland 2020, p.5).

Vrijwel alle gesprekspartners, zowel vanuit de overheid als de markt, delen zorgen over weerstand vanuit de omgeving tegen plannen voor functiemenging. Zoals aangegeven door de wijk-ontwikkelaar van Ymere: “Door overlast combineren dit soort bedrijven moeilijk met wonen, of in ieder geval zijn beleidsmakers en directies daar angstig over.” De programmamanager Schieoevers van de gemeente Delft geeft aan: “We zijn continu aan het zoeken naar een kwetsbaar evenwicht. De grootste vrees van bedrijven komt door wat we onder andere in de Binckhorst hebben zien gebeuren: hoe voorkomen we dat de nieuwe bewoners gaan klagen?”

De ontwikkelaar van Lingotto verzucht: “Wat je merkt is dat zodra mensen ergens wonen, zij hun omgeving willen beheersen (...) Wat we in Nederland niet kunnen tegenhouden, is dat bewoners kunnen klagen en zullen klagen over van alles en nog wat.” De specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning beaamt: “Ook zien we – nou ja, angst is misschien een groot woord, maar men kijkt vooral naar de risico's. Met name vanuit de ondernemer, die wil natuurlijk gewoon kunnen ondernemen en wil daarom het liefst geen woningen in de buurt, omdat die kunnen klagen. Datzelfde geldt voor beleggers en ontwikkelaars; zij willen liever geen risico in de afzet van hun woningen.”

De directeur van De Plaatsmaker: “De macht van een enkele bewoner om bezwaar te maken tegen geluidsoverlast of bijvoorbeeld publiek dat buiten komt, dat is heel lastig en ingewikkeld.” Ook het omgaan met verenigingen van eigenaars bij gemengde gebouwen is volgens haar complex: “Mijn ervaring met VvE's is dat al die eigenaren best veel met elkaar moeten, maar vanuit een totaal ander gebruik en beleving van de ruimte. Ze hebben verschillende belangen en spreken elkaars taal niet (...) Dat is een lastige opgave in zo'n gemengde stad: waar ligt het eigenaarschap?”

### 4.5.3 De ‘schuifruimte’ ontbreekt

In veel steden is de vraag naar kleinschalige en betaalbare bedrijfsruimte voor stadsverzorgende bedrijvigheid groter dan het aanbod. Een recent artikel in Vastgoedjournaal: “Gemeenten willen vooral cityhubs en grote logistieke centra zien, panden van 1.000 vierkante meter of meer. Maar een loodgieter of een timmerman heeft aan 100 tot 400 vierkante meter genoeg en daar zijn er veel te weinig van. Daarom wordt er vooral bij ‘light industrial’-panden overboden (...) Mkb'ers hebben ook bedrijfsruimte nodig, maar daar wordt momenteel te weinig op ingezet” (Cooper, 2021).

Veel binnenstedelijke gebieden waar herontwikkeling en transformatie aan de orde zijn, worden gekenmerkt door sterk versnipperd grondeigendom waardoor het moeilijk is om inzicht en overzicht te krijgen op de vastgoedmarkt. De schaarste wordt ernstiger omdat op de meeste plekken netto nog altijd vooral bedrijfsruimte aan de voorraad wordt onttrokken. Er is onvoldoende ‘schuifruimte’. De adviseur economie van de gemeente Amsterdam: “Om het woningtekort tegen te gaan, hebben we al een tijd geleden besloten om binnenstedelijke bedrijventerreinen in te zetten voor woningbouw. Dat betekent natuurlijk dat de bedrijven die op die terreinen zitten, geherhuisvest moeten worden. Ofwel

in het gebied, zodat ontwikkeling kan plaatsvinden, of door verplaatsing naar elders. En omdat we in Amsterdam nu op zes á zeven terreinen tegelijk bezig zijn, levert dat een ruimteprobleem op (...) Zittende ondernemers zijn al een aantal jaar bezig met herhuisvesting. Zij willen graag in het gebied gevestigd blijven om hun bedrijfsvoering draaiend te houden. Voor veel van hen is het nu nog fysiek onmogelijk om naar de beoogde nieuwe ruimten te gaan, omdat die er simpelweg nog niet zijn. Maar wel moeten ze al ruimte maken voor de eerste ontwikkelingen.”

Hoe en waar moet de hinder van bedrijven worden bestreden? Hinder van bedrijven is volgens Jane Jacobs geen probleem van vooruitgang, maar het bewijs van stagnatie (Jansen & Rienstra, 2020). Functiescheiding heeft het effect gehad dat overheden zelden inzetten op of investeren in bestrijding van hinder aan de bron. Zij geven wel grote bedragen uit aan het uitplaatsen van bedrijven, maar durven zij vaak geen (kleinere) investering te doen in het bestrijden van hinder aan de bron en het behouden en creëren van duurzamere bedrijven (Provincie Zuid-Holland 2020, p.11).

### 4.6 De essentie: ruis tussen overheid en markt

#### 4.6.1 Beleidsurgenties versus gebiedsurgenties

Gebiedsontwikkeling ontstaat per definitie vanuit meerdere opgaven of urgenties. Al zo'n vijftien jaar geleden maakte Peter van Rooy, trekker van het kennisplatform NederlandBovenWater en redacteur van de twee gelijknamige boeken, onderscheid in 'gebiedsurgenties' en 'beleidsurgenties':

- Gebiedsurgenties staan voor de gevoelde opgaven in een gebied. Denk aan leegstand, onveiligheid, verkeershinder, hittestress of wateroverlast.
- Beleidsurgenties staan voor meer algemene opgaven, die vooral verbonden zijn aan overheden. Denk aan de woningbehoefte, energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit – en in toenemende mate ook verdringing van bedrijfsruimte. Al deze opgaven hebben gebiedsgerichte uitwerkingen.

Succesvolle ontwikkelingen kennen synergie tussen gebieds- en beleidsurgenties (Van Rooy, 2009). Immers: op het punt waar beide urgenties elkaar raken, ontstaat dynamiek. Zo zou het tenminste moeten zijn. In de praktijk zien we echter dat de (veelal publieke) doelstellingen, planvorming en termijnen tussen verkiezingen lang niet altijd stroken met de percepties, ambities, tempo en tijds-horizon van de (veelal private) partijen die daadwerkelijk actief zijn in een gebied.

Steeds vaker blijken vastgoedeigenaren, ontwikkelaars en beleggers de kartrekkers van een gebiedstransformatie zonder dat de gemeente überhaupt nog een visie voor dat gebied heeft. Die private partijen hebben baat bij een zo groot mogelijke waardesprong van het vastgoed. Zij zullen daarom vrijwel altijd kiezen voor de optimale aanwending, oftewel de 'Highest and Best Use' (HaBU) die planologisch mogelijk wordt gemaakt. Tegenwoordig is dat in verreweg de meeste gevallen de woonfunctie. Op basis daarvan bepalen de initiatiefnemers hun businesscase. En als de gemeente wakker wordt en ontwikkelvisies en -kaders gaat opstellen, inclusief ambities om betaalbaar programma te realiseren, zijn meestal alle grondposities ingenomen en is er al volop met het vastgoed gespeculeerd. Vaak is er geen financiële ruimte meer in de private businesscases om die minder renderende functies, waaronder betaalbare bedrijfsruimte, te accommoderen (Van Randerat, 2021).

#### 4.6.2 Verwarring en onbegrip over rollen en verantwoordelijkheden

De afgelopen jaren is een opkomst zichtbaar geweest van 'samen stad maken'. Deze werkwijze sluit weliswaar goed aan bij actuele maatschappelijke trends op het gebied van actief burgerschap en sociaal ondernemen, maar komt niet overeen met de gebruikelijke werkwijze van gemeenten en professionele bouw- en vastgoedpartijen (Peek 2015, p.15). Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling bestaat veelal uit een wirwar van partijen, wat kan leiden tot onderlinge ruis en onbegrip.

In dit kader verwijzen Peek (2015) en Helleman (2018) naar drie fundamentele 'organisatieparadigma's' in de stadsontwikkeling, te weten integrationisme, pluralisme en isolationisme:

- Tijdens de wederopbouwperiode na de tweede wereldoorlog werd de stadsontwikkeling gekenmerkt door een integrationistisch perspectief: centraal gestuurd door de overheid, met de woningcorporaties als belangrijkste uitvoeringsorganisaties.
- Vanaf de jaren negentig kwam het pluralisme op gang: grootschalige projecten van integrale stedelijke vernieuwing, in ketensamenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Deze aanpak wordt ook wel 'gebiedsontwikkeling 1.0' genoemd (Helleman, 2018).
- Die aanbodgestuurde, projectmatige werkwijze werd tijdens de economische crisis van 2008-2013 ingeruild voor een meer isolationistische werkwijze: organische ontwikkeling van onderop, veelal vraaggestuurd. Deze aanpak wordt ook wel 'gebiedsontwikkeling 2.0' genoemd.

Naarmate de vastgoedmarkt na die crisis weer aantrok, kwam ook de klassieke gebiedsontwikkeling als productieketen weer op gang en vielen veel partijen terug in hun oude, projectmatige en aanbodgestuurde werkwijze. Op dit moment hebben we te maken met een hoogconjunctuur en een overspannen vastgoedmarkt in onze steden, met diverse opgaven die strijden om de schaarse ruimte. Partijen zijn op zoek naar nieuwe werkwijzen passend bij 'gebiedsontwikkeling 3.0'.

Als we antwoord willen geven op alle stedelijke vraagstukken en transities, dan komen we er volgens meerdere deskundigen niet met een 'bottom-up' organische aanpak (deze is immers te kleinschalig, langzaam, spontaan en lokaal), maar moeten we ook niet terug naar de klassieke 'top-down' aanbodgestuurde productieketen van vóór de economische crisis (Helleman, 2018). Het probleem is dat ofschoon de drie organisatieparadigma's integrationisme, pluralisme en isolationisme in theorie 'incommensurabel' zijn, oftewel elkaar uitsluiten, zij in de praktijk wel degelijk met elkaar geconfronteerd worden (Peek, 2015). Overheden werken soms initiërend en dan weer faciliterend; bovendien moeten zij steeds combinaties maken met andere opgaven (zoals energie en mobiliteit) die vaak heel anders georganiseerd worden dan vastgoed- en gebiedsontwikkeling.

Veel marktpartijen bevinden zich in net zo'n verwarde positie als overheden, evenals particulieren – die zich behalve als burger, consument of ondernemer tegenwoordig ook als 'stadmaker' kunnen manifesteren. Vanuit het 'oude' pluralisme verhouden organisaties zich vooral in ketens van samenwerkingsprocessen, terwijl zij in het 'nieuwe' isolationisme juist onderling verbonden zijn in netwerken. Het is niet verrassend dat daardoor een diffuse wereld van onbegrip en verwarring ontstaat (Peek 2015, p.51).

### 4.6.3 Gaten in de schaalniveaus

Een andere reden waarom betaalbare bedrijfsruimte vaak het onderspit delft in gebiedsontwikkeling heeft te maken met de schaalniveaus waarop vastgoedpartijen veelal acteren, en de bijbehorende tijdshorizon en financiële rendementseisen. Het aanbod van bedrijfsruimte sluit niet goed aan bij de vraag omdat er niet op iedere schaal partijen zijn die het creëren of organiseren (Peek, 2021).

Binnenstedelijke gebiedstransformaties worden steeds vaker privaat geïnitieerd en gestuurd, waarbij de gemeente zich meestal beperkt tot haar publiekrechtelijke rol. De gemiddelde gebiedsontwikkeling is een lappendeken van eigenaren en initiatiefnemers. Voor kleinere ontwikkelende partijen en zelfbouwers vormt gemengde stedelijke transformatie een dusdanig ingewikkelde context dat ze er op vastlopen, of er zelfs helemaal niet aan beginnen. Zij kijken vooral naar hun eigen pand of plot, hoogstens nog naar de buurman. Hun verbazing is groot als blijkt dat er in grote gebiedsprojecten ook vereist wordt dat er scholen, maatschappelijke voorzieningen, sport en groen worden gerealiseerd – en dat die mede door hen moeten worden bekostigd (Van Randerdaat, 2021).

Gemeenten hebben hun interne processen over 'hoe om te gaan met private initiatieven' vaak niet goed op orde. Marktpartijen krijgen te maken met elkaar tegensprekende ambtelijke afdelingen, waarbij niemand een integrale knoop mag doorhakken (Van Randeraat, 2021). Hamerslag (2018) onderzocht dat het ontbreken van goede ruimtelijke en financiële kaders het risicoprofiel vergroot, waardoor het voor private partijen minder aantrekkelijk is om te investeren.

Tot slot zijn gebieds- en beleidsurgenties niet statisch maar veranderlijk, en lopen zij asynchroon in de tijd. Denk daarbij aan het stromenmodel van Kingdon (1984) zoals toegelicht in paragraaf 2.2. Stedelijke gebiedsontwikkeling is per definitie complex en langdurig. Er moeten 'nu' besluiten worden genomen, waarvan de effecten pas veel 'later' blijken. Dan kunnen inzichten heel anders zijn (Verheul et al 2019, p.66). Gemeenten grijpen niet altijd in op het juiste moment, op de juiste plek en op de juiste manier (Savini et al, 2017). Bij organische, privaat gestuurde gebiedsontwikkelingen lopen zij veelal achter de feiten aan. De markt is immers veel sneller in het aankopen van grond en gebouwen dan de gemeente er plannen voor kan maken. De juiste 'timing' om in een gebied te stappen, verhoudt zich zelden met politiek-bestuurlijke termijnen tussen verkiezingen. Gemeenten zouden verder vooruit moeten plannen, zodat zij weten wat ze willen met stukken stad en niet met hun mond vol tanden staan als er privaat initiatief getoond wordt (Van Randeraat, 2021).

#### 4.6.4 De definitiekwestie

Tijdens vrijwel alle interviews en de expertmeeting is een kwestie aangekaart die in de literatuurstudie niet of nauwelijks aan de orde is gekomen, namelijk de verschillen in definities, interpretaties en verwachtingen van productieve bedrijfsruimte: waar hebben we het nu eigenlijk over?

De meeste gesprekken starten met een discussie over wat er in het kader van dit onderzoek precies onder 'productieve bedrijfsruimte' en 'stadsverzorgende bedrijvigheid' wordt verstaan. Daarbij blijkt meermalen sprake van afwijkende beelden en ideeën. De specialist werklocaties van Sweco legt de vinger op de zere plek: "Er zijn heel veel ontwikkelingen met hoge ambities qua mengen van wonen en werken, maar je ziet dat het vaak stukt omdat markt en overheid heel anders denken over welke type bedrijven we willen, wat haalbaar is en waar behoefte aan is. Definitiekwesties spelen daarin een grote rol. Vaak wordt 'light industrial' genoemd, maar wat is dat en wat valt eronder? (...) Wat is mengen eigenlijk? Doe je dat op gebouw- of op gebiedsniveau? Doe je dat boven elkaar, naast elkaar, of scherm je het af? (...) Op dat vlak is er veel kennis die nog ontwikkeld moet worden."

Uit de interviews komt ruis naar voren tussen enerzijds het wensdenken van beleidsmakers en stedenbouwkundigen, en anderzijds wat in de praktijk door bouwers en gebruikers van bedrijfsruimte wordt gevraagd. De term 'valse romantiek' komt enkele keren voorbij. De ontwikkelaars van Kondor Wessels en Lingotto benoemen beiden dit probleem. Aldus Lingotto: "Ik heb inderdaad het gevoel dat we met z'n allen niet precies weten waar we het over hebben (...) Ik denk dat we naïef zijn over het type bedrijvigheid en de soort bedrijfsruimtes die we bedoelen." En volgens Kondor Wessels: "Met de gemeente Delft zijn we overeengekomen dat het Kabeldistrict een 'maakstad' wordt. Maar we merken dat sommige mensen daar vooral nostalgische ideeën bij hebben. Laten we zeggen: de luiken gaan open, werktafels worden naar buiten gereden, en dan gaan ze daar fijn zagen en boren... Wij proberen telkens te verduidelijken dat niet alle bedrijvigheid in het gebied zo zal zijn."

Deze verzuchtingen sluiten aan bij een recent interview met gebiedsontwikkelaar Annius Hoornstra in Rijnboutt Magazine: "Er wordt een beeld geschetst van ambachtelijk dingen produceren met je handen (...) Een nostalgische en contraproductieve voorstelling van zaken. Er is niks romantisch aan de timmerfabriek van vandaag (...) Wie daar een baan wil vinden moet verstand hebben van logistiek, robots of materiaal. Bij het denken over werk in de stad kun je beter de robotisering als uitgangspunt nemen" (Berkers 2021, p.52).



## 5 De 'hoe'-vraag: bevorderende factoren

### 5.1 Inleiding



Verreweg de meeste geraadpleegde bronnen zijn ervan overtuigd dat gemengde ontwikkeling, met de nadruk op betaalbare bedrijfsruimte, van belang is voor goed functionerende steden. Welke bevorderende factoren en instrumenten zijn daarbij aan de orde?

Aan de hand van de verschillende geraadpleegde bronnen zijn vijf categorieën herleid:

1. Politiek/bestuurlijk spoor
2. Regulerend spoor
3. Investerend spoor
4. Exploiterend spoor
5. De essentie: andere 'mindset' (cultuuromslag)

5.2	Politiek/bestuurlijk spoor	5.2.1	Zet de gemengde stad op de politieke agenda
		5.2.2	Kies waar wel en niet gemengd kan worden
5.3	Regulerend spoor	5.3.1	Bewaar overzicht: regie en sturing op stedelijk niveau
		5.3.2	Benut het publiekrechtelijke instrumentarium optimaal
		5.3.3	Pas uitgekiend privaatrechtelijk instrumentarium toe
5.4	Investerend spoor	5.4.1	Maak meer gebruik van kennis over de doelgroep
		5.4.2	Bouw betaalbaar
		5.4.3	Let naast hardware ook op software en mindware
		5.4.4	Betrek de belegger in een vroeg stadium
5.5	Exploiterend spoor	5.5.1	Boor de vraag goed aan
		5.5.2	Borg betaalbaarheid door passende beheervorm
		5.5.3	Opereer op het juiste schaalniveau
5.6	De essentie: cultuuromslag	5.6.1	Creëer bewustzijn en acceptatie
		5.6.2	Maak afspraken aan de voorkant
		5.6.3	Zorg voor beter georganiseerd bedrijfsleven
		5.6.4	Benut creativiteit en ruimere rolopvatting

Figuur 12: Belangrijkste antwoorden op de 'hoe'-vraag

## **5.2 Politiek/bestuurlijk spoor**

### **5.2.1 Zet de gemengde stad op de politieke agenda**

De geïnterviewde ontwikkelaar van AM verwoordt de algemene teneur: “Ik denk absoluut niet dat menging onder druk van vraag en aanbod door de markt tot stand zal komen, omdat ik vermoed dat bedrijfsruimte meestal een kostenpost zal zijn. Dus je moet het niet aan de markt overlaten, net zoals je maatschappelijke voorzieningen, sociale en middeldure huurwoningen niet zult krijgen als je er niet op stuurt (...) Maatschappelijk is het relevant dat het er is, die werkgelegenheid en bedrijfsruimte. Maar uiteindelijk is het een politieke keuze of die relevantie ook op de bestuurlijke agenda wordt gezet. Als het hoog op de agenda komt, dan zal daar in de publieke begrotingen en private businesscases ook rekening mee worden gehouden.”

De adviseur van STIPO, die jarenlang directeur Broedplaatsen was in Amsterdam, stelt: “Amsterdam ziet ook dat het juist altijd z'n kwaliteiten heeft gehad in de gemengde stad: waar je onverwachte ontmoetingen hebt, tussen mensen van allerlei opleiding, van allerlei herkomst, met allerlei activiteiten waarmee ze hun brood verdienen. Dat wordt gewaardeerd door de Amsterdammers. En de politiek zegt: dat willen we zo houden. Kleinschaligheid, hoge menging, sjiek en sjofel, hoog en laag opgeleid, allerlei activiteiten, verkeersbewegingen en bedrijfstypologieën door elkaar. Het is een hele normatieve politieke keuze, en je kunt erover discussiëren, maar dát willen we.”

Eerder werden in paragraaf 4.2 de spreekwoordelijke ‘silo’s’ van sectoren en beleidsdomeinen als belangrijke belemmerende factor benoemd. Het ontmantelen en ontschotten van die silo’s wordt daarmee automatisch een bevorderende factor. De term ‘integrale aanpak’ komt zowel tijdens de expertmeeting als in meerdere interviews voorbij, waaronder in het gesprek met de lector grootstedelijke vraagstukken: “Daar zie ik ook een governance aspect. Als gemeente moet je zorgen dat dit thema een integraal onderdeel wordt van programma's van eisen, en dat er voldoende aandacht is voor dit vraagstuk in de manier waarop we de besluitvorming hebben georganiseerd.”

Uit de interviews en de expertmeeting komen nog eens drie bevorderende factoren naar voren:

- Besef dat het toevoegen van woningen gepaard gaat met het toevoegen van arbeidsplaatsen. Zo stellen de adviseurs van Stec Groep: “100.000 woningen erbij in de Metropoolregio Utrecht, dan betekent dat ook 120.000 banen erbij”.
- Stel een opgave voor betaalbare bedrijfsruimte vast. Zoals verwoord door de directeur van De Plaatsmaker: “Net als de sociale woonopgave in percentages wordt uitgedrukt, zou je ook moeten stellen dat een gebiedsontwikkeling een bepaald percentage sociale bedrijvigheid moet hebben. En dan kan het worden afgewaardeerd in de grondprijs en als uitgangspunt worden meegegeven aan de rekenmodellen van ontwikkelaars, beleggers en gebruikers.”
- Koppel economie aan maatschappelijke opgaven om extra publieke geldstromen aan te boren. Tijdens de expertmeeting over Overvecht Centrum zijn koppelkansen benoemd met beleidsthema's zoals toekomstbestendig werk, arbeidsmarktkrapte, onderwijs, energie en klimaat.

### **5.2.2 Kies waar wel en niet gemengd kan worden**

Meer mengen moet, maar niet overal. Voorgesteld wordt om beleidsmatig onderscheid te maken tussen bedrijventerrein en industrieterrein: “meng op de eerste, en benut de tweede beter” (Provincie Zuid-Holland 2020, p.16). Zo kan ervoor worden gezorgd dat alleen zwaardere bedrijven worden toegelaten op terreinen die ook voor die hogere categorieën bestemd zijn. Op die manier kunnen industrieterreinen optimaal worden gebruikt en worden overige bedrijven naar gemengde locaties verwezen.

Dit advies sluit goed aan bij de oproep die al geruime tijd wordt gedaan door de Stec Groep, zowel tijdens het interview als in publicaties (Geuting, Beekmans & Eringfeld 2020-1, p. 10): “De paradox is: ontmeng... om te kunnen mengen. In situaties waarbij hinder menging op een laag aggregatieniveau belemmert, kan ‘ontmengen’ een middel zijn om de weg vrij te maken voor woningbouw. Denk aan het verplaatsen van relatief zware industrie naar regionale bedrijventerreinen. En het bestaande, kleinschalige en oneigenlijke gebruik verplaatsen naar binnenstedelijke transformatiegebieden.”

De specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning is het daarmee eens: “Als je eerst kijkt naar waar de stad behoefte aan heeft, niet alleen nu maar ook op de langere termijn, en je wijst plekken aan waar mengen kan, waar verdichten kan, en waar juist puur bedrijven moeten komen, dan maak je de puzzel volgens mij al een stuk makkelijker (...) De focus ligt meestal op locatieontwikkelingen, maar als je een stapje terug neemt en eerst kijkt naar hoe je in een gemeente of regio als geheel met bedrijven omgaat, dan loop je minder snel vast.”

Dat betekent dat gemeenten ook keuzes moeten maken waar níet te mengen. Door meerdere gesprekspartners, zowel publiek als privaat, wordt aangegeven dat niet alles overal moet kunnen; zonerings op een bepaald schaalniveau blijft nodig. De programmamanager Schieoever vertelt hoe dit in Delft is opgepakt: “Tot 2030 gaan we op slechts drie plekken transformeren. Voor eigenaren, ondernemers en potentiële investeerders van andere locaties geeft dat ook duidelijkheid. Een heleboel beweegt nog steeds in het gebied, maar dit brengt wel een stukje rust met zich mee.”

### 5.3 Regulerend spoor

Om te voorkomen dat goedkopere segmenten bedrijfstvastgoed in gemengde gebieden worden vervangen door functies met een hogere commerciële waarde, zoals kantoorachtige bedrijvigheid en wonen, dienen publiek- en privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt over het programma (Beekmans, Geuting & Eringfeld 2020, p. 4). Overheden hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om gebiedsontwikkeling anders te reguleren en daarmee bedrijfsruimte te stimuleren. Naast publiek- en privaatrechtelijke instrumenten zijn ook overzicht, regie en sturing van belang.

#### 5.3.1 Bewaar het overzicht: regie en sturing op stedelijk niveau

Meerdere gesprekspartners geven aan dat gemeenten meer inzicht zouden moeten hebben in hun ‘economische ecosysteem’: door de ruimtelijk-economische dynamiek te monitoren en te evalueren en met behulp van marktanalyses de ruimtebehoefte van bedrijvigheid in beeld te krijgen, kan de vraag beter worden aangeboord en gefaciliteerd. De specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning stelt: “Wat ik vooral wil benadrukken is de sturende rol vanuit de gemeente. Het gaat niet lukken zonder regie.” Reagerend op de ruimtelijke belemmeringen vanwege schaarste zoals toegelicht in 4.5.3, kunnen overheden tevens zorgen voor enige overmaat en ‘schuifruimte’: een zogenaamde ‘ijzeren voorraad’ van bedrijfsruimte in en rondom gebiedsontwikkelingen.

#### 5.3.2 Benut het publiekrechtelijke instrumentarium optimaal

Op landelijk niveau wordt de nieuwe Omgevingswet door velen gezien als een kans om meer werk te maken van de potentie die mengen biedt. De Omgevingswet dwingt ons om anders naar ruimtelijke scheiding van functies te kijken: flexibeler, meer op hoofdlijnen en minder strak ingekaderd. De wet biedt meer flexibiliteit in het omgaan met milieunormen. Als ontwikkelaars extra maatregelen nemen om overlast tegen te gaan, mag op bepaalde plekken worden afgeweken van de normen voor bijvoorbeeld geluid of geur. Daarmee staat niet zozeer de afstand tot overlast meer centraal, maar vooral in hoeverre die overlast waarneembaar is (Geuting, Beekmans & Eringfeld 2020, p.24).

Ook kan op landelijk niveau een nieuwe set van regels worden vastgelegd om betaalbare bedrijfsruimte beter te borgen. De adviseurs van Stec Groep lichten toe: “Wij hebben op diverse plekken, waaronder bij het Ministerie van EZK, gepleit voor toepassing van een aantal instrumenten uit de sociale woningbouw. Denk aan een doelgroepenverordening voor bedrijfsruimte, een bedrijfsruimte-toepassing van de huisvestingswet die je als gemeente in je APV kunt borgen. Ook gaat dat over een sociale huurprijs voor bedrijfsruimte, met een laag aandeel kantoorvloer een lage toegevoegde waarde. Aangevuld met equivalenten van de zelfbewoningsplicht en het antispeculatiebeding. Dat hele pakket van zo’n tien instrumenten die in de woningbouw borgen dat we betaalbaar bouwen en het betaalbaar houden, kan één op één worden doorvertaald naar de bedrijfsruimtemarkt.”

Op provinciaal niveau kan in de omgevingsverordening worden beschreven welke regels tot menging in acht moeten worden genomen. Transformatie kan bijvoorbeeld alleen worden toegestaan als de voorwaarde ‘alleen wonen op de verdiepingen’ in de nieuwe bestemmingstekst is opgenomen, samen met een gemengde bestemming. Provincies kunnen dan instemmen met transformatiegebieden omdat behoud van bedrijfsruimte ruimtelijk wordt geborgd (Provincie Zuid-Holland 2020, p.13).

Op gemeentelijk niveau zijn er meerdere instrumenten mogelijk om betaalbare bedrijfsruimte te bevorderen, bijvoorbeeld met een leegstandsverordening of door vanuit het grondbeleid prikkels te geven om met lagere grondprijzen de risico’s van functiemenging te verkleinen. Gemeenten hebben meer vrijheid dan velen denken om eigen beleid te maken op het gebied van geur- en geluidhinder. De nieuwe handreiking van de VNG stelt: “Gemeenten kunnen afwijkende normen of afstanden opnemen, bijvoorbeeld op basis van hun eigen geurbeleid” (Provincie Zuid-Holland 2020, p.15).

Op gebieds- en locatieniveau valt de publiekrechtelijke toolkit grotendeels terug op het algemene planologische instrumentarium. De geïnterviewde personen zijn veelal actief op project- en gebiedsniveau, en doen dan ook diverse suggesties. De economisch beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam vertelt: “De gedachte achter onze bedrijvenstrategie is dat we de belangrijkste instrumenten al in handen hebben, maar dat we ze anders moeten gebruiken. In het bestemmingsplan, of het omgevingsplan straks, kunnen we vastleggen welke plekken bedrijfsruimte moeten zijn, om welke hoeveelheden het gaat en welke functies we daar wel en niet willen. Dat publiekrechtelijke instrumentarium hebben we gewoon al.”

Een ander voorbeeld is het voorkeursrecht (Wvg). De ontwikkelaar van AM geeft aan dit instrument als één van de belangrijkste bevorderende factoren te zien. “Ik denk dat een voorkeursrecht zoals de gemeente Nijmegen op het gebied Winkelsteeg heeft gelegd, bijna een randvoorwaarde is om niet bij voorbaat al een te zware grondlast bij ontwikkelaars op de schouders te leggen. Niet dat de meeste ontwikkelaars dat willen, want je grijpt in bij hun mogelijkheden om positie te verkrijgen. Maar ja, uiteindelijk is voor diezelfde ontwikkelaars de bedrijfscontinuïteit een essentiële reden om te blijven bestaan. Dus ook als private partij zeg ik: doe maar zo’n Wvg, want dat voorkomt dat wij er bij voorbaat tonnen, miljoenen in stoppen, zonder dat we überhaupt weten of we het er wel uit krijgen.”

### **5.3.3 Pas daarnaast een uitgekiend privaatrechtelijk instrumentarium toe**

Meerdere gesprekspartners geven aan dat privaatrechtelijke instrumenten net zo belangrijk zijn om menging en bedrijfsruimte te bevorderen als voornoemd publiekrechtelijk instrumentarium. De ontwikkelaar van Lingotto roept op: “We moeten oppassen dat we het juridisch niet inflexibel maken, door dichtgetimmerde bestemmingsplannen. Privaatrechtelijk kan je meer dan voldoende afspraken maken.” En de adviseurs van Stec Groep beamen: “Uiteraard moet je keiharde afspraken over de bedrijfsruimte maken. Maar dat is privaatrechtelijk goed te borgen.”

De volgende drie suggesties worden door de geraadpleegde bronnen gedaan op het gebied van bevorderende privaatrechtelijke instrumenten:

- **Erfpacht:** gemeenten kunnen het systeem van erfpacht inzetten om actiever te sturen op functies en passende grondprijzen. Als het bestemmingsplan op orde is, dan kan de gemeente over specifieke bedrijfsruimte bepalen dat daar een lagere grondprijs onder hangt dan kantoorruimte en woningen. En dan is het aan de ontwikkelaar en later de belegger om een passende huurprijs te maken.
- **Kadastrale zekering:** Stec Groep adviseert om een lage eenheidsprijs voor bedrijfsruimte, gekoppeld aan gebruik, privaatrechtelijk vast te leggen. Dit kan in de vorm van een kadastrale zekering met beperkte zakelijke rechten, erfpacht op basis van eeuwigdurende voorwaarden en/of functioneel grondprijnsbeleid. Een kwalitatieve verplichting en kettingbeding bepaalt: 'hier mag functie x, y of z niet komen' (Geuting, Beekmans & Eringfeld, 2021).
- **Anterieure overeenkomst:** het kostenverhaal kan plaatsvinden via het publiekrechtelijk spoor (exploitatieplan) of via het privaatrechtelijk spoor (anterieure overeenkomst). Voor gemeenten heeft de privaatrechtelijke weg meestal de voorkeur. Bevorderende bepalingen in deze overeenkomsten zijn bijvoorbeeld (Geuting, Beekmans & Eringfeld 2021):
  - Pas consistent een 'barcodemodel' toe: naar rato een programmamix maken met een aandeel wonen en werken; ruilen van functies is mogelijk.
  - Bevorder verevening op pandniveau: sta meer meters toe om te compenseren voor lagere commerciële waarde.
  - Maak gebruik van fondsvorming: bij realiseren van minder bedrijfsruimte naar rato meer waarde storten in fonds; bij realiseren van meer ruimte naar rato uitnemen uit fonds.

Volgens meerdere geraadpleegde bronnen zijn goede monitoring en handhaving randvoorwaardelijk voor het slagen van deze instrumenten.

### 5.4 Investerend spoor

Bevorderende factoren die door de verschillende bronnen worden genoemd om bedrijfsruimte voor de doelgroep betaalbaar te maken, zijn: gebruik kennis over de doelgroep; bouw betaalbaar; pas slimme ontwerpoplossingen toe; en betrek de belegger in een vroeg stadium.

#### 5.4.1 Maak meer gebruik van kennis over de doelgroep

In paragraaf 4.3 werd als belemmerende factor benoemd dat veel marktpartijen weinig weten over bedrijfsmatige doelgroepen. De directeur van De Plaatsmaker roept op om vroegtijdig kennis op te halen: "Dat gaat over de ruimte, maar ook over de toegang en zeker ook het transport." De Amsterdamse beleidsmedewerker economie vat het samen: "Als jij als ontwikkelaar het diepe in gaat en zelf je match qua huurder al vindt voordat er pand er staat, dan heb je veel meer keuze."

De adviseur van STIPO heeft recentelijk een drietal manieren uitgewerkt waarop betaalbare bedrijfsruimte kan worden ingepast in de transformatiegebieden in Amsterdam-Noord, passend bij de behoefte vanuit de markt. Tijdens het interview licht hij deze modellen toe:

1. **Bedrijfsunits:** de eerste variant is de klassieke bedrijfsunit waar marktpartijen meestal op uitkomen, gevoed door marktonderzoeken van makelaars en uitgaande van de modale vraag van 125 vierkante meter tegen een huurprijs van circa 100 euro per vierkante meter per jaar, oftewel circa 1.000 euro per maand. Volgens de adviseur van STIPO kent deze variant in de praktijk de laagste huuropbrengst van de drie en komt deze minder tegemoet aan de feitelijke behoefte, want in Amsterdam-Noord is het tekort aan de allerkleinste ruimtes het meest nijpend.

2. **Makersloods:** de tweede variant heeft kleinere ruimtes, 20 tot 60 vierkante meter per gebruiker. Zij zijn bedoeld voor de kleinste bedrijfjes, die misschien elders opslag regelen maar verder in zo'n beperkte ruimte prima uit de voeten kunnen. De huurprijs is met 160 euro per vierkante meter per jaar relatief hoog. Daarmee kan de eigenaar van de makersloods huursommen van 600 tot 900 euro per maand in rekening brengen. Dat zijn tarieven waarmee starters, of kleine bedrijfjes met één tot drie medewerkers, goed uit kunnen.
3. **Maker space:** in de derde variant hebben zzp'ers een privé uitvalsbasis van slechts 15 vierkante meter en delen zij de open hoofdruimte met elkaar. In dit model komt de vierkante meterprijs wat lager uit, namelijk circa 130 euro. Uiteindelijk betalen de gebruikers circa 600 euro per maand en daarvoor hebben ze wel de faciliteiten van de grote ruimte waar ze materialen kunnen delen, naar binnen kunnen rijden, enzovoort.

Deze modellen tonen volgens de adviseur van STIPO aan dat het voor marktpartijen lonend kan zijn om anders over die ruimten na te denken. Innovatieve concepten kunnen goedkoper zijn en beter aansluiten bij de vraag, zonder het rendement aan te tasten. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

### 5.4.2 Bouw betaalbaar

Als belemmerende factor werd in paragraaf 4.3 benoemd dat de bouwkosten van gemengde ontwikkelingen relatief hoog zijn, wat niet past bij de relatief lage huren die de meeste gebruikers van bedrijfsruimte zich kunnen veroorloven. Dit dilemma kan volgens de verschillende bronnen grofweg op drie manieren worden opgelost: door meer gebruik te maken van bestaand vastgoed; door binnen de businesscase te verevenen; en door optimaal gebruik te maken van de tijdelijkheid.

Ten eerste kan voor bedrijfsruimte zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande panden. Niet voor niets is de meest geciteerde kreet van Jane Jacobs: "New ideas need old buildings". Volgens de gesprekspartners wordt dit principe volop toegepast in gebiedstransformaties zoals Strijp-S, het Hamerkwartier en het Kabeldistrict.

Ten tweede kunnen marktpartijen binnen de businesscase verevenen. Woningcorporaties werken al jaren zo, aldus de wijkontwikkelaar van Ymere: "Corporaties beseften al eerder dat er in de plinten minder rendement te maken is (...) Als een corporatie die ruimten kostenneutraal kan ontwikkelen en in ruil daarvoor de positie krijgt om woningen te bouwen, dan is daar niets mis mee." De ontwikkelaar van AM stelt: "Veel zaken in een ontwikkeling kosten nu eenmaal geld, er zijn maar een paar onderdelen die geld opleveren. Dus het is vooral een kwestie van kiezen: heeft deze functie genoeg prioriteit om ons geld er aan uit te geven?" De specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning spreekt over goedkooptemilieu, "want niet de hele bedrijfsplint hoeft betaalbaar te zijn." De adviseurs van Stec Groep geven aan: "Netto levert dit segment, met die lagere dichtheden, niets op. Dus je kunt het alleen maken als je het verevent binnen de bouwvelop (...) Als we uitgaan van een huurprijs van 50 á 60 euro en een BAR van 6 tot 8 procent, dan is de residuele waarde van die bedrijfsruimte ongeveer nul. Je houdt kortom niets over voor de grond, maar hij kan wel gewoon mee in de ontwikkeling en dan heb je hem op het huidige prijspeil niet kapot gerekend." Om op deze manier binnen de businesscase te kunnen verevenen is wel een bepaalde schaalgrootte van het programma nodig, niet alleen om hinder tussen conflicterende functies weg te nemen maar ook om de kosten ervan te kunnen financieren (Geuting, Beekmans & Eringfeld 2020, p. 15).

Ten derde kan ook door de gemeente worden gekozen om een lagere grondprijs te hanteren. De wijkontwikkelaar van Ymere vindt: "Voor sociale woningbouw betalen we een gereduceerde grondprijs. Dat betekent dat je voor dit soort voorzieningen ook gereduceerde grondprijzen moet rekenen, als je wilt dat iemand dat ontwikkelt." En ook volgens de adviseurs van Stec Groep is het bevorderlijk als gemeenten zich realiseren dat bedrijfsruimte "geen euro" oplevert in de grondexploitatie.

Een laatste manier om betaalbaarheid te bevorderen is door optimaal gebruik te maken van tijdelijkheid en actief property management te voeren. De ontwikkelaar van Kondor Wessels geeft aan: “Het plangebied van het Kabeldistrict hebben we al een aantal jaar geleden gekocht. Dat was toen een 'share deal', een aandelentransactie: we hebben de hele exploitatie gekocht, inclusief diverse gebruikers. Twee collega's zijn sindsdien de hele dag bezig met de verhuur, en we zien dat de huurstream in drie jaar tijd verdubbeld is. Dat vangt een groot deel van onze kosten op en geeft ons een langere adem.”

### 5.4.3 Ontwerp naast de hardware ook de software en mindware

Deze Company Research Paper richt zich minder op het ontwerpaspect; daar zijn anderen al volop mee bezig. Voor actuele en gedetailleerde inzichten over de ruimtelijke, technische en functionele inpassing van bedrijfsruimte in gemengde gebieden wordt verwezen naar de volgende publicaties:

- Guiding Principles Metro Mix (College van Rijksadviseurs, 2019);
- Ecosystemen van werk in de stad (Bernardina Borra & Gert Urhahn, 2020);
- Mengtypologie & toepasbaarheid: acht typen woon-werkvastgoed (Stec Groep, 2020); en
- Handboek Superplinten (Heren 5 architecten, AM en STIPO, 2021).

Desondanks komen uit de geraadpleegde bronnen enkele waardevolle aanvullende inzichten naar voren. Interessant daaraan is dat sommige ontwerp oplossingen gaan over het vastgoed ('hardware'), maar andere oplossingen eerder sturen op systemen ('software') of zelfs gedrag ('mindware'):

- **Hardware:** de aangedragen ontwerp oplossingen onderschrijven het aloude devies van Jane Jacobs (1961) en Hoppenbrouwer & Louw (2005). Ten eerste: varieer in korrelgrootte. Wees voorzichtig met te veel kleine, of juist te veel grote gebouwen. Gevarieerde gebieden zijn minder kwetsbaar voor drastische veranderingen en boren een bredere vraag aan. En ten tweede: laat de mengverhouding mede afhangen van de beoogde dichtheid. Als de dichtheid toeneemt, neemt ook het risico op spanning tussen wonen en werken toe. Voor een prettige leefomgeving is het wenselijk dat het programma voor meer dan de helft uit wonen bestaat, want zelfs bij een lichte dominantie van werken wordt een gebied qua 'look and feel' al snel als een werklocatie ervaren (Geuting, Beekmans & Eringfeld 2020-2, p. 9).
- **Software:** ontwerp oplossingen kunnen ook te maken hebben met systemen en processen. Vanwege de veelheid aan functies en gebruikers in gemengde binnenstedelijke gebieden zijn (regulering en handhaving van) logistieke spelregels onvermijdelijk. Denk aan maximum snelheden, apps om de drukte te meten, 'timeslots' voor laden en lossen, enzovoort. Naast de ruimtelijke component kan daarbij ook aan de factor tijd worden gedacht. Zo is in Brussel een speciale categorie toegevoegd aan het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium: het Ondernemers Gebied in Stedelijke Omgeving (OGSO). Hierin zijn afspraken gemaakt over tijdstippen voor verschillende hinderniveaus van bedrijvigheid, zodat op de momenten dat er rust moet zijn, 's avonds en in het weekend, die rust er ook is (Provincie Zuid-Holland 2020, p.14).
- **Mindware:** door goede communicatie kunnen gedrag en verwachtingen van gebruikers en omwonenden worden gemanaged. Het probleem ligt niet alleen bij ondernemers; ook kan worden gestuurd op het woonprogramma in de gebiedsontwikkeling. De ontwikkelaar van Lingotto stelt: “Er is een 'change of mindset' nodig (...) Je kunt timeslots en dergelijke organiseren, maar mijn stelling is: als je in het Hamerkwartier woont, dan moet je gewoon accepteren dat enige overlast daar bij hoort.” De meeste mensen hechten waarde aan rust en reinheid. Een zekere mate van reuring ervaren zij nog als prettig, maar het moet niet in rumoer ontaarden. Verschillende leefstijlen hebben verschillende eisen en verwachtingen. Gestuurd kan worden op doelgroepen die wel in gemengde gebieden willen wonen, zoals 'jumi's' (jong, urbaan, middeninkomen).



#### **5.4.4 Betrek de belegger in een vroeg stadium**

Uit meerdere geraadpleegde bronnen blijkt dat de perceptie van institutionele beleggers over functiemenging in positieve zin aan het veranderen is. Recente artikelen in vakbladen besteden aandacht aan partijen als A.S.R., Syntrus Achmea en Redevco, die zich steeds meer richten op het mengen van functies en gebruikers in één gebouw (De Graaf, 2022).

Het gedeelde beeld uit de interviews is dat de spoeling op de beleggingsmarkt rondom menging en bedrijfsruimte weliswaar nog vrij dun is, maar dat de bereidheid en het aantal spelers wel toeneemt. Volgens de gesprekspartners van Stec Groep: “Er is best een aantal partijen die dat wel doen, vanuit een ‘landlord’ principe. Zoals Kadans op de campussen. Ik heb gesprekken gevoerd met institutionele beleggers die steeds meer ‘mixed use’ doen. Die kruipen ook wel een beetje uit hun eigen silo’s in de beleggingsportefeuilles, die weten dat ze in die plint iets anders moeten dan winkels. Zij beseffen dat dit de nieuwe werkelijkheid is, stappen groots in die nieuwe gebiedsontwikkelingen en zijn best bereid om de plinten er bij te doen.”

Meerdere gesprekspartners geven aan dat het een belangrijke bevorderende factor is om deze beleggers in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken. Het Kabeldistrict in Delft is daarvan een goed voorbeeld. Zo stelt de programmamanager van de gemeente Delft: “Bij het Kabeldistrict ben ik heel blij dat één eigenaar de komende tien, vijftien jaar de boel in eigen handen houdt, waarna Amvest als belegger een groot gedeelte over zal nemen. Dat maakt dat deze partijen zich eigenaar voelen van het gebied, niet alleen tijdens de ontwikkeling maar juist ook daarna.” Dit wordt beaamd door de ontwikkelaar van Kondor Wessels: “Het voordeel in deze is dat Amvest zelf mee-ontwikkelt en zich dus nu al conformeert aan de visie, de identiteit van de ‘maakstad’ in het Kabeldistrict.”

Tijdens de expertmeeting over Overvecht Centrum wordt tot slot aangegeven dat institutionele beleggers steeds meer sturen op duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen (ESG en het zogenaamde ‘impact investeren’). Het bieden van voldoende betaalbare bedrijfsruimte voor stadsverzorgende bedrijvigheid kan beslist bijdragen aan dergelijke maatschappelijke doelstellingen, aldus de deelnemers aan de expertmeeting.

### **5.5 Exploiterend spoor**

Bevorderende factoren die door de verschillende geraadpleegde bronnen worden genoemd om bedrijfsruimte betaalbaar te exploiteren zijn: goed aanboren van de vraag; borging door passende beheervorm; en keuze voor het juiste schaalniveau.

#### **5.5.1 Boor de vraag goed aan**

Niet alleen in de ontwikkelfase maar ook tijdens de exploitatie weten vraag en aanbod van bedrijfsruimte elkaar niet altijd te vinden. In het interview met de wijkontwikkelaar van Ymere wordt benoemd dat ondernemers best een arbeidsintensieve doelgroep kunnen zijn. Bedrijven groeien en krimpen vaak snel en de omloopsnelheid is groter dan bijvoorbeeld van woningen. Ook is er het beheeraspect dat samenhangt met overlast en handhaving van milieunormen.

Eén manier om kennis toe te passen en vraag en aanbod beter bij elkaar te brengen, is het aanstellen van een plintencoach of -regisseur. De geïnterviewde plintenregisseur van Strijp-S licht zijn rol toe: “De eigenaren hebben een covenant gesloten waarin is afgesproken over hoe er wordt omgegaan met de bedrijfspinten. Onderdeel van het covenant is een plintenvisie en het aanstellen van een externe plintenregisseur (...) Onze taak is om de kaders aan te scherpen, en ook te bewaken. Stel, er komt een nieuw gebouw op de markt en daar wil de eigenaar een broodjeszaak in de plint, want die verdient en draait goed. Daar kunnen wij dus vanuit onze rol zeggen: dit past niet binnen de visie. En

dan kunnen wij vanuit wat ik een beetje het spel van de verleiding noem, zelf op zoek gaan naar drie, vier andere leads die wel passen binnen de visie en zo kunnen wij de gebouweigenaar toch overtuigen om voor een andere keuze te gaan (...) We noemen onszelf vaak een ridder zonder zwaard. Het is dus vooral de kunst van het verleiden. Verleiden met betere voorbeelden.”

Meerdere gesprekspartners geven aan dat deze rol idealiter bij een onafhankelijke persoon of partij wordt neergelegd die ‘drie talen spreekt’ (aldus de geïnterviewde plintenregisseur): van de overheid, van de professionele vastgoedpartijen, en ook van de gebruiker. De directeur van De Plaatsmaker beaamt de meerwaarde van deze rol: “De beeldvorming is bij veel traditionele partijen nog best negatief. Zij praten wel graag met één partij, en daarom vragen ze ons al snel om tafel. Eén partner, die een beetje de taal spreekt en snapt dat we het goed moeten organiseren, dat vinden ze prettig. Dus als je mij de vraag stelt hoe we die kennis over productieve bedrijven kunnen ophalen, dan is het goed om met één coördinator, een partij zoals wij, om tafel te gaan zitten.”

### 5.5.2 Borg betaalbaarheid door passende beheervorm

De adviseurs van Stec Groep stellen terecht: “het gaat niet alleen om betaalbaar bouwen, maar ook om het betaalbaar te houden.” Maar wie moet de bedrijfsruimte dan beheren om dat te kunnen borgen? Meerdere gesprekspartners plaatsen vraagtekens bij de wenselijkheid van de gemeente als exploitant van bedrijfsruimte. De meeste van hen zien meer kansen in het oprichten van zelfstandige exploitatiemaatschappijen of ‘werkcorporaties’, die het beheer van (een deel van de) bedrijfsruimte kunnen overnemen. Bijvoorbeeld de projectontwikkelaar van AM: “Ja, want ik denk dat je uiteindelijk in zo'n gebied veel verschillende eigenaren en beleggers gaat krijgen, rijp en groen, lokaal en internationaal door elkaar, dus dat weet elkaar niet zomaar te vinden.”

Uit de geraadpleegde bronnen zijn drie interventieniveaus herleid waarop zo'n exploitatiemaatschappij als ‘provider’ van werkruimte kan worden vormgegeven:

1. **Intermediair:** de lichtste beheervorm is ongeveer die van de plintenregisseur zoals omschreven in de vorige paragraaf 5.5.1 (‘goed aanboren van de vraag’). De adviseur van STIPO licht deze rol toe: “Om te beginnen kan je projectontwikkelaars en beleggers ontzorgen door voor de bedrijfsruimten je diensten aan te bieden. Het eerste model is dus een organisatie die zegt: ik ga dat voor je regelen; ik ga die community opbouwen door je te adviseren aan wat voor bedrijven je een contract moet aanbieden. Ik ga die mensen bij elkaar halen, ik ga zorgen dat het complementair is, bijvoorbeeld dat het een verwante sector is met elkaar. En dat het precies binnen de regels past van wat de gemeente wil, wat er van het bestemmingsplan wel of niet mag, en dat het past in de visie van een gebied. Kortom: je ontzorgt de ontwikkelaar, of waarschijnlijker de belegger daarna, en in ruil daarvoor betaalt hij een fee. Dat is een soort basismodel waarbij je zeggenschap beperkt is, want je bent in feite slechts een adviseur, een intermediair.”
2. **Hoofdhuurder:** in deze tweede beheervorm neemt de exploitatiemaatschappij de bedrijfsruimte als hoofdhuurder over van de gebouweigenaar. Daarmee heeft de belegger de zekerheid van een huurstream. De geïnterviewde adviseur van STIPO: “Ook de ‘handling’, met contractvorming en wanbetalers en zo, heeft hij niet meer.” Het voordeel van deze constructie voor de eigenaar of belegger is dat deze partij ontzorgd wordt, maar nog wel zeggenschap en invloed houdt over de bedrijfsplint. Een nadeel volgens de ontwikkelaar van AM is: “In veel gebiedsontwikkelingen krijgen we te maken met een percentage niet-wonen dat ver boven de 15 procent ligt die een woonfonds maximaal op zich mag nemen. Dus daarmee neemt het aantal woningbeleggers die dat erbij kan doen, sterk af.”

3. **Investeerder:** de meest vergaande vorm is waarbij de exploitatiemaatschappij het eigendom van de bedrijfsruimte helemaal overneemt, waarschijnlijk in de vorm van een appartementsrecht. In dat geval heeft de ontwikkelaar (want bij nieuwbouw verschuift het contract dan weer terug van de belegger naar de initiatiefnemer) de zekerheid van voorafzet. Daarmee kan de ontwikkelaar per saldo ook met minder geïnvesteerd kapitaal toe. De geïnterviewde adviseur van STIPO noemt een mogelijk nadeel van deze constructie: “Voor de ontwikkelaar kan dat prettig zijn, ja. Maar van beleggers en beleggende ontwikkelaars hoor ik: zo’n derde model, dat gaan we niet doen, want dan zijn we teveel zeggenschap kwijt over die plinten. Dat is riskant en kan negatief gaan uitwerken op onze portefeuille van de woningen daarboven.”

### **5.5.3 Opereer op het juiste schaalniveau**

Moeten de in voorgaande paragraaf benoemde ‘providers’ op objectniveau opereren, op gebiedsniveau of juist op stadsniveau? De gesprekspartners hebben verschillende ideeën hierover, maar over het algemeen wordt geconcludeerd dat een bepaalde schaal en massa wel nodig zijn voor zo’n entiteit om goed te kunnen functioneren.

De projectontwikkelaar van AM benadert de opgave vooral op gebiedsniveau: “Dus een redelijk groot schaalniveau, maar zo wordt er meestal ook door gemeenten naar gekeken dus dat matcht goed. Zo’n gebiedsontwikkeling kenmerkt zich vaak door meerdere deelgebieden, die allemaal in een andere dynamiek zitten. In het ene gebied heb je misschien een heel relevant maar moeizaam bedrijf, in die zin dat het zich lastig laat mengen met wonen. En in een ander deelgebied heb je misschien weer bedrijven die zich met enige aanpassing wel goed laten mengen.”

De economisch adviseur van de gemeente Amsterdam stelt: “Ik vind dat dit klein moet beginnen, omdat je het bestaansrecht stukje bij beetje wil bewijzen. Maar tegelijkertijd merk ik dat zo’n vorm van beheer in allerlei andere delen van de stad, dus ook op de bedrijventerreinen die niet worden getransformeerd, ook ontzettend gewenst is. Daarom zou je kunnen nadenken of zo’n werkcorporatie niet voor de hele stad kan opereren. Zelf denk ik dat we eerst voor het ingroeimodel moeten gaan, maar uiteindelijk wel met als doel om niet per gebied een werkcorporatie te hebben, maar één voor de hele stad. Want de problematiek is stadsbreed.”

De wijkontwikkelaar van Ymere vindt dat ook: “Uiteindelijk vind ik dat je niet te ‘micro’ op dat ene plekje moet kijken. Ik denk wel dat een overheid regie moet nemen: wij willen dit soort voorzieningen, die komen tekort. Een corporatie of een partij kan het wel oplossen, en als dat hier leidt tot een onrendabel project dan geven we die partij op een andere plek iets rendabels, een mooie woningbouwpositie. En daar sluiten we gewoon een deal over.” Ook de lector grootstedelijke vraagstukken stelt: “Niet te klein, dus niet slechts drie plintjes of zo, maar iets waarmee je een bepaalde clustering kunt bereiken. Als je op het juiste schaalniveau zorgt voor 'branding' in een bepaalde sector of keten, dan kan je binnen die clusters gericht gaan zoeken naar bedrijven die met elkaar iets hebben.”

Tot slot de mening van de directeur van De Plaatsmaker: “Schaalgrootte heeft altijd als voordeel dat je risico's kunt spreiden, dus dat is wel prettig (...) Mits je je bedrijfsprocessen daarop inricht en je team er uit betaald kan worden, moet het volgens mij lukken om een organisatie daar op te bouwen die feeling houdt en maatwerk levert. Want de verschillende wijken en vastgoedobjecten vragen ieder weer iets anders. Ik moet ook wel zeggen dat in een stad als Utrecht juist de diversiteit ook wel interessant is, met een Vechtclub, een Nijverheid en het Hof van Cartesius die ieder een hele specifieke doelgroep bedienen, op een bepaalde plek of in een bepaalde vorm. Dat is natuurlijk mooi en zij praten ook met elkaar, maar een centrale organisatie zoals een werkcorporatie kan denk ik voor bedrijvigheid heel interessant zijn. Dat is wel zo efficiënt.”

## **5.6 De essentie: cultuuromslag**

Een overkoepelende set van bevorderende factoren die door veel geraadpleegde bronnen wordt genoemd, heeft te maken met de cultuuromslag die nodig is om bedrijfsruimte te borgen in gebiedsontwikkeling. Deze bevorderende factoren zijn achtereenvolgens: bewustzijn en acceptatie creëren; afspraken maken aan de voorkant; beter georganiseerd bedrijfsleven; en meer creativiteit gebruiken.

### **5.6.1 Bewustzijn en acceptatie creëren**

Meerdere gesprekspartners geven aan dat het belangrijk is om alle betrokken partijen, inclusief gebruikers en (toekomstige) bewoners, tijdig en continu mee te nemen in de identiteit en kwaliteit van het gemengde woon-/werkgebied.

De lector grootstedelijke vraagstukken: “Los van welke vorm je ook kiest moet je een goed verhaal hebben, waarom je dit doet en waarom het uiteindelijk ook belangrijk is voor de mensen (...) Voor dat verhaal moet support worden opgehaald en ook moet het steeds weer opnieuw verteld worden, niet alleen bij het begin van een gebiedsontwikkeling maar gedurende de hele looptijd, tot in de beheerfase.” Andere gesprekspartners beamen dit, zoals de programmadirecteur Schieoever: “Belangrijk voor marktpartijen om te investeren is het geloof in het gebied: wat zou het kunnen worden? (...) We vragen veel van de bedrijven en uiteindelijk vragen we ook iets van de bewoners, namelijk om zich te realiseren waar ze komen te wonen, om daar een bewuste keuze voor te maken. De nieuwe bewoners moeten dus een beetje ‘houden van’ die industriële omgeving.” De directeur van De Plaatsmaker stelt: “Je woont nu eenmaal in de stad, dus dan is het een gegeven dat je een beetje last van elkaar mag hebben (...) Ik denk dat de sleutel participatie is: in welk gebied ga je wonen? Wat zit daar allemaal? Hoe gaan we die functies goed mengen? Daar moet wel het gesprek ook over gaan, door alle ontwikkelaars die van de gemeente opdracht krijgen om al die functies te mengen.”

Deels ligt dat verwachtingenmanagement in zorgvuldige communicatie en participatie, hetgeen ook wordt bevorderd door de nieuwe Omgevingswet. In dat kader pleit de in paragraaf 3.3.2 geciteerde expert Chris Choa voor een zogenaamd ‘sociaal contract’ tussen de verschillende gebruikers en belangen in een gebied. “Als een stad een werkgebied wil transformeren naar woningbouw, dan zal een industriële gebruiker van dat werkgebied vragen wat hij daarvoor terugkrijgt. Iedereen die wat wegneemt, moet iets teruggeven. Maar dat geldt evengoed voor industriële gebruikers zelf. Als zij in het gebied willen blijven, wat geven zij dan terug aan de stad?” (Jager, 2021).

### **5.6.2 Afspraken maken aan de voorkant**

De mismatch tussen publieke en private ambities en tijdspaden werd als belangrijke belemmerende factor benoemd in het vorige hoofdstuk 4. De geraadpleegde bronnen beamen dit, en geven aan dat duidelijke onderlinge afspraken zo vroeg mogelijk in het proces een belangrijke bevorderende factor kunnen vormen.

De programmamanager van de gemeente Delft stelt: “Willen we de ontwerpfase kunnen sturen, dan moeten daarvoor al duidelijke afspraken gemaakt zijn (...) Dat geeft ons houvast in het vervolgtraject.” Ook in de andere interviews worden termen als ‘vooraf’ en ‘aan de voorkant’ vaak genoemd. De ontwikkelaar van Kondor Wessels: “Niet alleen Amvest maar ook de VvE’s van de particuliere kopers moeten zich op voorhand conformeren aan gemengde gebouwen.” De specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning: “Dan moet je er vooraf wel met een ‘open mind’ in gaan.” En de directeur van De Plaatsmaker: “Ook wordt er meer gevraagd van het ontwerp, door de ontwikkelaar maar ook al op de tekentafel van de stedenbouwkundigen, om al in een heel vroeg stadium na te denken over waar in het gebied bepaalde functies passend zijn met zo min mogelijk overlast.”

Die afspraken en verwachtingen aan de voorkant dienen goed te worden vastgelegd. Niet alleen tussen de professionele stakeholders, maar ook met de gebruikers en bewoners. Op verschillende plekken in Nederland zijn contracten ontwikkeld met een 'caveat emptor' bepaling (weet wat je koopt) om ervoor te zorgen dat woonconsumenten een bewuste keuze maken. De ontwikkelaar van Lingotto vertelt over het project Smakkelaarsveld in Utrecht: "Op verzoek van de provincie Utrecht is een kettingbeding opgenomen in het erfpachtcontract, dat ook in de splitsingsakten terechtkomt als particulieren een appartement kopen. Daarin staat dat je je ervan bewust moet zijn dat je bovenop een bus- en trambaan woont. We kunnen bewoners niet verbieden om te klagen, maar we kunnen wel proberen bewustzijn bij ze te kweken, ze een beetje op te voeden."

### 5.6.3 Zorg voor beter georganiseerd bedrijfsleven

Bevorderlijk voor de borging van bedrijfsruimte is een actieve en sterke vertegenwoordiging van de gebruikers en ondernemers. Dit zien we onder andere in Amsterdam, waar ondernemersvereniging ORAM zich actief opstelt in het debat over de gebiedsontwikkeling Haven-Stad. De programmadirecteur van de gemeente Delft geeft aan dat het goed georganiseerde bedrijfsleven één van de succesfactoren is bij de Schieoevers: "Het is nog steeds een functionerend bedrijventerrein, dus er is ook een stevige lobby geweest vanuit de Bedrijvenkring Schieoevers richting de gemeenteraad. Dat heeft ervoor gezorgd dat we hebben besloten om de bedrijvigheid juist te omarmen." Andere geraadpleegde bronnen geven aan dat een goede 'operator' (plintenregisseur of exploitatiemaatschappij) introverte mkb'ers kan helpen (advisering en coaching) om zich beter te organiseren en na te denken over zaken als huisvestingsstrategie, positionering, ketensamenwerking en circulariteit.

### 5.6.4 Benut creativiteit en ruimere rolopvatting

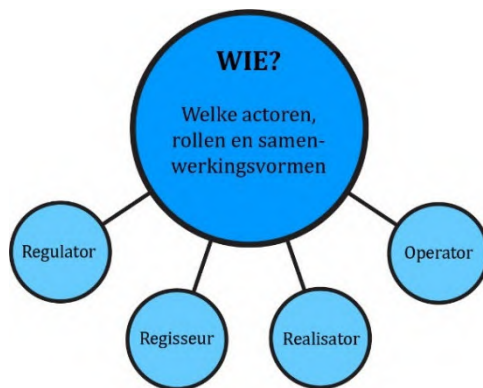
De geraadpleegde bronnen delen de mening dat bij geslaagde gebiedsontwikkelingen de betrokken partijen bereid zijn gebleken om creatief na te denken en naar nieuwe werkwijzen te zoeken, vaak buiten hun traditionele taken, rollen en verantwoordelijkheden. Zo stelt de specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning: "Er komen zoveel opgaven op de stad af: niet alleen wonen en werken, maar ook mobiliteit, duurzaamheid... die vechten allemaal om dezelfde plek. Dat vraagt om nieuwe oplossingen en 'out of the box' denken, in plaats van rigide vasthouden aan rollen en categorieën. Dus het is ook, denk ik, een andere manier van denken over opgaven."

In hoeverre die kanteling in het denken er ook daadwerkelijk is, daarover verschillen de meningen. De plintenregisseur van Strijp-S roemt de houding van bijvoorbeeld een gemeente Eindhoven: "Die voeren een bepaald beleid en duwen hier ook gewoon op (...) Er zit dus een solide basis onder met een grote gemeente als eigenaar, die zelf heel graag wil." En ook de beleidsadviseur economie van de gemeente Amsterdam is optimistisch: "Na vier jaar hieraan gewerkt te hebben, denk ik dat de urgentie op steeds meer plekken wordt gevoeld. Dat geeft mij wel de hoop en verwachting dat er wat 'game changers' aan zitten te komen."

Niet alle geraadpleegde bronnen zijn echter zo optimistisch. In het document Metro Mix (2019) wordt gesteld: "In de huidige praktijk zien we dat de cultuuromslag nog niet in gang gezet is" (College van Rijksadviseurs 2019, p.69). De algemene afdrank uit de verschillende geraadpleegde bronnen is dat bevorderende factoren en geslaagde projecten nu nog (te) veel afhangen van toevalstreffers en de inspanningen van individuele trekkers (de zogenaamde 'advocates' in het stromenmodel van Kingdon, zoals toegelicht in paragraaf 2.3.1). In feite zou het speelveld zodanig geïnstitutionaliseerd moeten worden, met nieuwe regels en rollen, dat geslaagde projecten minder van geluk en toeval aan elkaar hangen. Daarop wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

## 6 De 'wie'-vraag: actoren en rollen

### 6.1 Inleiding



Welke actoren spelen een rol bij het borgen van bedrijfsruimte in gebiedsontwikkeling? Aan de hand van de verzamelde data zijn de volgende vier kernrollen herleid:

- De regulator;
- De regisseur;
- De realisator; en
- De operator.

In onderstaande paragrafen worden deze rollen en bijbehorende actoren nader toegelicht.

### 6.2 Combineren van functies betekent ook combineren van expertises

Onder de belemmerende factoren in paragraaf 4.6 werd omschreven dat gebiedsontwikkeling in de veranderende stad een diffuus en complex krachtenveld vormt, waarbij vaak sprake is van onbegrip en verwarring over de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken overheden, initiatiefnemers, vastgoedeigenaren, ondernemers en particulieren. Hoe kunnen partijen in deze lastige context toch verbinding met elkaar leggen; wat is de basis voor samenwerking? Sommigen stellen dat rolverandering de kern is van de transitie, want (nieuwe) partijen in nieuwe rollen stimuleren de ontwikkeling terwijl (oude) partijen in oude rollen worden verdreven (Peek 2015, p. 58).

In paragraaf 4.6.2 werd omschreven hoe betrokken partijen, na de grootschalige en projectmatige werkwijze binnen de klassieke gebiedsontwikkeling (1.0) en de organische aanpak van onderop gedurende de kredietcrisis (2.0), op zoek zijn naar een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling (3.0). Idealiter is dit een collectief proces van 'samen stad maken' waarbij het beste van beide werelden zou moeten worden gecombineerd (Helleman, 2018).

Op welke manieren kunnen in gebiedsontwikkeling 3.0 functiemenging en betaalbare bedrijfsruimte organisatorisch worden geborgd? In de studie 'Ecosystemen van werk in de stad' dragen Borra en Urhahn (2020) succesvolle voorbeelden aan uit binnen- en buitenland, die met elkaar gemeen hebben dat de betrokken partijen nieuwe rollen op zich hebben genomen. Soms zijn dat bestaande spelers, zoals architectenbureaus en ondernemersverenigingen die iets zijn gaan doen dat niet tot de kernactiviteiten behoort. En soms zijn het nieuwe spelers, speciaal opgericht om de werkfunctie in stedelijke ontwikkeling te faciliteren. Een gemene deler is dat er sprake is van collectieve samenwerkingen waarin dynamiek tot stand is gekomen dankzij de inbreng van elkaar versterkende vaardigheden, bevoegdheden en geldstromen.

Bij menging van functies is het kortom cruciaal om verschillende expertises bij elkaar te brengen, aldus Borra en Urhahn (2020). Daar is volgens hen een nieuwe generatie van actoren voor nodig. In essentie benoemen zij vier typen nieuwe trekkers, namelijk regisseurs, operators, bewuste investeerders en wegbereiders. Met de inzichten van de in het kader van deze Company Research Paper geraadpleegde bronnen zijn de rollen wat aangepast, namelijk de regulator, de regisseur, de investeerder en de operator. In de volgende paragrafen wordt op deze rollen nader ingegaan.

### 6.3 De regulator

Deze rol heeft vooral te maken met conditionering (toepassing van beleid, wet- en regelgeving) en is primair de verantwoordelijkheid van de overheid. Verreweg de meeste geraadpleegde bronnen onderschrijven dat regulering van de bedrijfsruimtemarkt van groot belang is om gemengde gebiedsontwikkeling en betaalbare werkruimte kans van slagen te geven.

In bijlage 2 is een schema opgenomen dat aantoont welke van de bevorderende factoren (voortkomend uit de 'hoe'-vraag, paragraaf 5.3) bij de rijksoverheid, provincies en gemeenten kunnen worden belegd. De belangrijkste regulerende instrumenten die door de verschillende geraadpleegde bronnen worden geadviseerd, zijn als volgt:

- Landelijke overheid: bereid een set van tien hoofdregels voor, in lijn met de reeds bestaande regels voor sociale woningbouw, om bedrijfsruimte betaalbaar te bouwen en te houden.
- Provinciale overheid: leg in de omgevingsverordening vast welke regels voor menging in acht moeten worden genomen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.
- Gemeentelijke overheid: stel regels voor betaalbare bedrijfsruimte vast en vertaal deze naar percentages en prijsniveaus. Pas per gebiedsopgave een uitgekiende mix toe van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten toe en benut daarbij de flexibiliseringsmogelijkheden die geboden worden door de nieuwe Omgevingswet.

Uit de analyse in voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat deze basisregulering van groot belang is om functiemenging ten behoeve van betaalbare bedrijfsruimte voldoende te borgen. Om de betreffende overheden daartoe te bewegen, is het van belang om ze te informeren en te lobbyen aan de hand van 'best practices'. Kweek bewustwording bij overheden dat het economisch ecosysteem beschermd moet worden: het gaat om méér dan alleen het invullen van de plinten. Dat kan worden gedaan door de wegbereiders ('advocates') in de terminologie van Kingdon (1984) zoals Stichting Kennisalliantie Bedrijventerreinen Nederland (SKBN), de coalitie 'Ruimte voor Werk', NEPROM, Pakhuis De Zwijger, etc.

De regulerende rol dient dus sowieso bij de overheid te worden belegd. Daarnaast kunnen gemeenten ook andere rollen op zich nemen in gebiedsontwikkeling. Een overzicht van de mogelijke sturingsniveaus is opgenomen in onderstaande figuur 13.



*Figuur 13: Sturingsniveaus overheid bij gebiedsontwikkeling (bron: interview Bureau Stedelijke Planning, eigen bewerking door auteur)*



## **6.4 De regisseur**

Deze rol gaat over regie en sturing over het regionale en stedelijke economische ecosysteem en is primair de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het schema in bijlage 2 toont welke van de bevorderende factoren (de 'hoe'-vraag) vallen onder deze regisserende rol.

Borra & Urhahn (2020) definiëren deze rol als volgt: "Regisseurs werken meestal op het hoge schaalniveau. Zij zorgen voor het overzicht van waar werk in de stad plaatsvindt, en waar werk moet worden behouden. Regisseurs creëren vanuit een breder economisch, sociaal of ruimtelijk kwalitatief belang, de nodige kaders en randvoorwaarden die de ontwikkeling van werkruimte in de stad stimuleren. Zij oefenen geen directe controle uit maar bewaken de complementariteit van ecosystemen, identificeren doelgroepen en behoeftes, grijpen vraaggericht in, bepalen strategisch richting en bieden waar nodig steun en begeleiding door alle schalen heen."

Diverse geraadpleegde bronnen benadrukken het belang van deze regierol, beginnend bij het stedelijke en regionale niveau. Overzicht en monitoring zijn van belang om adequaat te kunnen anticiperen en reageren op marktontwikkelingen. Daaronder vallen ook keuzes over waar wel en niet te mengen. Alleen als dat grotere schaalniveau op orde is, kunnen goede beleidskeuzes worden gemaakt op gebieds- en locatieniveau. Zo geeft de specialist werklocaties van Bureau Stedelijke Planning aan: "Op het regionale en gemeentelijke niveau moet je het vastleggen in instructies over activiteiten en milieutypes die op bepaalde plekken terecht kunnen. Het gaat niet lukken zonder regie. Die regierol zie ik als vooral een taak van de overheid. Daar kom je niet uit op locatieniveau, daarvoor is gewoon sturing nodig."

Die regie en sturing bestaat uit twee componenten, die ieder ook om andere vaardigheden vragen:

- Inhoudelijk: overzicht en profilering van het economische ecosysteem in de gemeente en de regio, monitoring en prognoses van vraag en aanbod van bedrijfsruimte.
- Procesmatig: kennisdeling, begeleiding, stimulering en coaching van ondernemers en partijen die zich met gemengde gebiedsontwikkeling en bedrijfsruimte bezighouden.

Op gebieds- en locatieniveau vallen onder deze regierol ook het zo efficiënt mogelijk inzetten van het ruimtelijk instrumentarium zodat marktpartijen passend vastgoed kunnen realiseren (de 'hardware'), het in overleg met stakeholders komen tot systeemoplossingen zoals bijvoorbeeld timeslots voor logistiek (de 'software') en het stimuleren en informeren van passende doelgroepen, zowel bewoners als bedrijven, die gedijen in een gemengde omgeving (de 'mindware').

Op bepaalde plekken, waar de urgentie hoog is of waar de ontwikkeling van bedrijfsruimte stagneert, kan de gemeente besluiten om haar regierol op te rekken en harder aan de ontwikkeling te trekken: door actief aan te jagen, te stimuleren en/of te subsidiëren (zie figuur 13). Overwegend adviseren de geraadpleegde bronnen gemeenten om zich te beperken tot de regulerende en regisserende rollen en niet zelf actief en risicodragend te investeren in bedrijfsmatig vastgoed. Die rol moet volgens de gesprekspartners aan andere, ter zake kundige partijen worden overgelaten. De adviseurs van Stec Groep vatten het samen: "Het is gewoon een ander vak, een andere expertise, een ander soort drive."

Wel wordt de gemeente geadviseerd om in een vroeg stadium, samen met stakeholders in het gebied, te besluiten in hoeverre het voorliggende publiek- en privaatrechtelijk instrumentarium zal volstaan om de geambieerde bedrijfsruimte te realiseren en te beheren, of dat de aanvullende inzet van een gespecialiseerde exploitatiemaatschappij nodig is. Dan dient meteen te worden besloten welke rollen deze exploitatiemaatschappij op zich zal nemen (intermediair, huurder en/of koper, zoals toegelicht in paragraaf 5.5.2), in hoeverre deze een facultatief of een verplichtend karakter krijgt, en op welke wijze de exploitatiemaatschappij zal worden gefinancierd.

## **6.5 De realisator**

Deze rol zorgt ervoor dat de betaalbare bedrijfsruimte daadwerkelijk wordt gebouwd. Onder deze rol vallen zowel professionele gebiedsontwikkelaars (vooral aanbodgestuurd en primair gericht op de woningproductie); gespecialiseerde commerciële vastgoedpartijen (aanbod- en vraaggestuurd, gericht op werkconcepten en bijbehorende bedrijfsruimte); als initiatieven van onderop (vraaggestuurd, lokaal, veelal ‘communities’ van creatieven en ambachtelijke makers). Het schema in bijlage 2 toont welke van de bevorderende factoren (de ‘hoe’-vraag) vallen onder deze rol.

Borra & Urhahn (2020) scharen de zogenaamde ‘bewuste investeerders’ als volgt onder deze rol: “bewuste investeerders spelen in op de toenemende aandacht voor impact op de stad. Zij opereren voornamelijk op het niveau van gebouw en gebied en maken vermogen beschikbaar voor vastgoedprojecten die bijdragen aan overkoepelende economische, sociale en/of ruimtelijke belangen. Zij wegen maatschappelijk en financieel rendement en maken projecten mogelijk door bijvoorbeeld het gat tussen eigen en vreemd vermogen in de financiering te vullen, garant te staan of financiële en andere expertises ter beschikking te stellen.”

Deze partijen zijn aan zet om gemengde woon-/werkgebieden te realiseren waarin gevarieerd wordt in gebouwtypen (bestaand en nieuw vastgoed), de korrelgrootte (klein en groot) en de mengverhouding (verticaal en horizontaal). Naast deze ‘hardware’ zorgen zij ervoor dat ook de ‘software’ (systemen en technieken) en ‘mindware’ (doelgroepen, verwachtingen en gedrag) op orde zijn. Voor deze partijen is het belangrijk om aan de voorkant duidelijkheid te hebben over de programmatistische, ruimtelijke en financiële eisen met betrekking tot werkruimte. Ontwikkelaars dienen daarbij als uitgangspunt te hanteren dat de bedrijfsruimte gemiddeld kostenneutraal meegaat in de businesscase. En beleggers dienen te kiezen voor aangepaste rendementseisen om voor de doelgroepen betaalbare huurprijzen mogelijk te maken, niet alleen nu maar ook in de toekomst.

Als deze uitgangspunten en randvoorwaarden allemaal goed op orde zijn, dan kan realisatie geheel door de markt tot stand worden gebracht en kunnen de kwantiteit, kwaliteit en betaalbaarheid van de bedrijfsruimte in principe voldoende worden geborgd, door middel van publiekrechtelijke regels (in het omgevingsplan) of privaatrechtelijke afspraken (door middel van een kadastrale zekering). Desondanks zien verreweg de meeste geraadpleegde bronnen meerwaarde in een aanvullende rol van ‘dedicated operator’: een gespecialiseerde exploitatiemaatschappij die de bedrijfsruimte beheert. Op dat fenomeen wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

## **6.6 De operator**

Uit de voorgaande analyses is naar voren gekomen hoe belangrijk goed beheer is om bedrijfsruimte betaalbaar te houden en rekening te houden met de diffuse en veranderlijke doelgroep. Hoe minder goed de voornoemde drie rollen (regulering, regie en realisatie) op orde zijn, hoe meer aandacht er nodig zal zijn voor de ‘operation’ (exploitatie) om bedrijfsruimte op de langere termijn te borgen.

Borra & Urhahn (2020) definiëren deze rol als volgt: “operators werken op het schaalniveau van het gebouw(complex) en beheren en ontwikkelen vanuit een specifieke doelstelling gericht op het creëren van werkruimte voor specifieke doelgroepen, vanuit lokaal belang. Zij zorgen voor de juiste dynamiek en bewaken de samenstelling en structuur van de community; bijvoorbeeld door stakeholders te ontlasten, matchmaking te organiseren, zo nodig nieuwe partijen te introduceren, processen en contracten op te zetten, inhoudelijke steun en financieel advies te geven en kruisbestuiving te bevorderen.”

Als de eerder omschreven condities (regulering, regie en realisatie) allen goed op orde zijn, dan zijn de kwaliteit en de betaalbaarheid van de bedrijfsruimte voldoende geborgd en kan ook het beheer geheel aan marktpartijen worden overgelaten. De exploitatie wordt in dat geval verzorgd door (een assetmanager namens) de belegger. Ook kunnen woningcorporaties deze rol op zich nemen.

Desondanks is het de verwachting dat voornoemde condities zelden allemaal op orde zullen zijn, waardoor de markt er mogelijk niet in zal slagen om betaalbare bedrijfsruimte op termijn te borgen. Daarom zien, zoals al in de vorige paragraaf toegelicht, verreweg de meeste geraadpleegde bronnen meerwaarde in een gespecialiseerde exploitatiemaatschappij. In het vervolg van deze Company Research Paper zal deze maatschappij ‘werkcorporatie’ worden genoemd.

Uit de verzamelde data komt naar voren dat een dergelijke werkcorporatie grofweg op drie niveaus kan worden ingestoken en dat er drie globale ‘operating models’ kunnen worden onderscheiden. Deze zes varianten worden weergegeven in onderstaande figuur 14 en worden vervolgens toegelicht.

**DRIE ‘OPERATING MODELS’**

<b>DRIE NIVEAUS</b>		<b>A. Mensmodel</b>	<b>B. Marktmodel</b>	<b>C. Hybride model</b>
	<b>1. Intermediair</b>			
	<b>2. Hoofdhuurder</b>			
	<b>3. Investeerder</b>			

*Figuur 14: De werkcorporatie – drie interventieniveaus en drie ‘operating models’*

Met betrekking tot de interventieniveaus is in paragraaf 5.5.2 al omschreven welke taken de werkcorporatie mee kan krijgen. Daarbij kan worden gekozen uit het volgende palet:

1. **Intermediair:** het lichtste takenpakket is ongeveer die van de plintenregisseur: een adviserende rol die eigenaren en gebruikers verbindt en begeleidt.
2. **Hoofdhuurder:** in deze vorm neemt de werkcorporatie de bedrijfsruimte als hoofdhuurder over van de gebouweigenaar.
3. **Investeerder:** het meest ambitieuze interventieniveau is waarbij de werkcorporatie het eigendom van de bedrijfsruimte helemaal overneemt.

En ook met betrekking tot het bedrijfsmodel is er op hoofdlijnen sprake van drie smaken:

- A. **Mensmodel:** een coöperatieve insteek van onderop, veelal non-profit, waarbij de ruimte wordt gerealiseerd en/of beheerd door een club of community van gebruikers.
- B. **Marktmodel:** een vooral zakelijke insteek, waarbij de exploitatie plaatsvindt door de vastgoedeigenaar zelf of door een andere commerciële partij.
- C. **Hybride model:** een gemengde insteek, waarbij de ruimte wordt beheerd door een gespecialiseerde exploitant die een balans nastreeft tussen financieel en maatschappelijk rendement.

Welke van dit palet van rollen, taken en verantwoordelijkheden het beste past bij een gebouw of ontwikkeling is grotendeels afhankelijk van drie factoren: het type vastgoed en de aard van de realisator; de aard van de gebruikers en de beoogde schaalgrootte van de exploitatie.

### **6.6.1 Type vastgoed en aard van de realisator**

Het moge duidelijk zijn dat het marktmodel het beste past bij generieke bedrijfsunits die geschikt zijn als beleggingsproduct, terwijl het mensmodel beter past bij specialistisch vastgoed en collectieve initiatieven van onderop zoals de ‘maker spaces’ die werden omschreven in paragrafen 4.2.3 en 6.6.1.

Volgens sommige gesprekspartners, zoals de adviseur van STIPO, zit in dit soort ‘communities’ de sleutel tot succes: “Op dat niveau moeten we het organiseren. En wat de gemeente daarin kan doen: van het faciliteren, ondersteunen, het mogelijk maken tot het voorzien van kapitaal van die organisaties, dáár zit het krachtige instrumentarium om die marktdruk weerstand te bieden.”

Anderen gesprekspartners, zoals de adviseurs van Stec Groep, zien juist meer heil in de verzakelijking van de bedrijfsruimtemarkt, om te komen tot aantrekkelijke standaard beleggingsproducten. Zij pleiten voor generieke ruimten in binnenstedelijke ‘Barcelona-blokken’ van zeven, acht lagen: “Als je dat op die manier doet, dan zijn dat allemaal producten die professioneel kunnen worden ontwikkeld en waar beleggers op in kunnen stappen.”

De keuze van de beheervorm van de bedrijfsruimte zal dan ook mede afhankelijk zijn van de aard en opstelling van de realisator. Sommige vastgoedpartijen zullen vooral gebruik willen maken van een intermediair, vooral om ze in te ontzorgen en in contact te brengen met passende gebruikers. Anderen zullen opteren voor een operator als hoofdhuurder, om de zekerheid te hebben van een huurstream maar tevens grip te houden op de bedrijfsplint van hun gebouw. Weer anderen zullen de bedrijfsruimte in eigendom willen overdragen aan de operator, bijvoorbeeld om de afzet van de ruimte in een vroeg stadium gegarandeerd te hebben en hun voorinvestering te verminderen. Een laatste type realisator zal vanuit een bepaalde visie of verdienmodel de gehele ontwikkeling, afzet en (tijdelijke) exploitatie zelf willen oppakken. Het voordeel van het hybride model is dat in principe aan al deze wensen tegemoet kan worden gekomen.

### **6.6.2 Aard van de gebruikers**

In dit onderzoek is meermalen aan de orde gekomen dat de gebruikersmarkt van bedrijfsruimte zeer diffuus, dynamisch en versnipperd is. Bij verschillende doelgroepen horen niet alleen verschillende programma’s van eisen, oppervlakten en huurprijzen, maar ook verschillende tijdspaden. Voor start-ups en creatieven beperkt de horizon zich tot één of een paar jaar, en bij scale-ups is dat doorgaans drie tot vijf jaar. Gevestigde bedrijven kijken voor hun huisvesting naar vijf tot tien jaar. En groot-schalige industrie heeft een investeringshorizon van tenminste tien tot dertig jaar.

Iedere doelgroep vraagt om andere aandacht en beheerintensiteit. Ook dat is een factor om mee te wegen bij de keuze voor het type operator. Gevestigde bedrijven kunnen prima in het marktmodel terecht, terwijl start-ups misschien en creatieven vrijwel zeker beter passen bij het mensmodel. Een gespecialiseerde werkcorporatie volgens het hybride model kan in principe diverse doelgroepen bedienen, door maatwerk te verlenen in de bedrijfsruimtecarrière van verschillende gebruikers.

Dat kan bijvoorbeeld door onderscheid te maken in sociale, middeldure en dure bedrijfsruimte. De goedkoopste ruimte (50 á 70 euro per vierkante meter per jaar) wordt gesubsidieerd door de werkcorporatie, in ruil waarvoor huurders iets terugdoen voor de community, zoals onderhoud plegen of kennis delen. Het middeldure segment heeft een huurprijs van 80 tot 100 euro per vierkante meter. En de vrije sector betaalt een markthuur vanaf circa 120 euro. De werkcorporatie monitort in welke fase en situatie de huurders zich bevinden en stemt de ruimtes en huren daar op af. Meerdere bronnen verwijzen naar het principe van de ‘Plinten B.V.’ waar in Nederland vooral nog over wordt nagedacht, maar die in Wenen al succesvol is. Daar dragen de top 30 procent van de huurders bij aan de laagste 30 procent, waardoor de operator als geheel kostenneutraal kan opereren (Boer, 2021).

### **6.6.3 Schaalgrootte van de operator**

Een marktgerichte operator zal zich alleen richten op de eigen vastgoedportefeuille of die van de opdrachtgever (ontwikkelaar of belegger), en handelt daarmee niet altijd in het belang van het economische ecosysteem van de wijk of de stad. Ook de meeste mensgerichte operators zullen in eerste instantie de focus houden op het eigen pand of de eigen community. Hier geldt ook dat een hybride operating model in de vorm van een werkcorporatie het beste van twee werelden kan combineren.

Met betrekking tot het meest wenselijke schaalniveau raden de gesprekspartners overwegend aan om in eerste instantie op gebiedsniveau te richten. Er is een bepaalde schaalgrootte nodig om risico's te kunnen spreiden en te kunnen verevenen tussen rendabele en verlieslatende projecten en gebruikers. Wel is het belangrijk om maatwerk te leveren aan initiatiefnemers en gebruikers. Vandaar de teneur om op gebiedsniveau te starten. Bij gebleken succes kan de scope worden vergroot tot stads- of gemeenteniveau. Een gemeente-overstijgend operating model wordt minder wenselijk geacht vanwege het risico dat de 'feeling' met de lokale marktsituatie verloren gaat.

## **6.7 De essentie: werkcorporatie lijkt kansrijk**

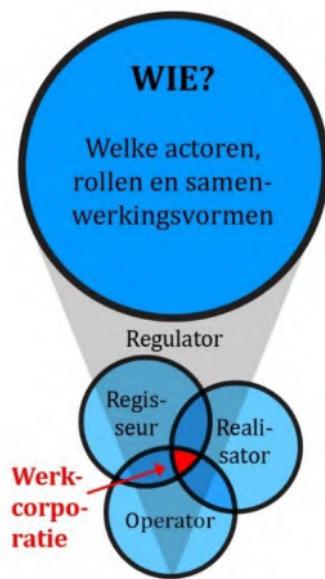
Vrijwel alle geraadpleegde bronnen geven aan dat het oprichten van een werkcorporatie een kansrijke 'operating model' is om betaalbare bedrijfsruimte te borgen: een gespecialiseerde exploitatiemaatschappij op gebieds- of stadsniveau volgens het hybride model, die streeft naar een balans tussen financieel en maatschappelijk rendement.

Het benodigde start- en werkkapitaal hangt samen met het verkozen interventieniveau:

- **Intermediairsrol:** dit bedrijfsmodel draait grotendeels op 'fees': vergoedingen per uur, vierkante meter of transactie, die worden betaald door de vastgoedeigenaren. Volgens dit principe is bijvoorbeeld de geïnterviewde plintenregisseur ingeschakeld bij Striyp-S.
- **Hoofdhuurdersrol:** dit verdienmodel bestaat uit een marge tussen aanhuur en verhuur, waarmee de apparaatskosten deels worden gedekt. Zo werkt bijvoorbeeld De Plaatsmaker aan broedplaatsen en betaalbare atelierruimte in Utrecht.
- **Investerende rol:** voor de hand ligt een revolverend fonds, dat in eerste instantie door betrokken publieke en/of private stakeholders wordt opgericht met passende rendementseisen zodat een gemengde portefeuille kan worden opgebouwd bestaande uit winstgevende, kostenneutrale en verlieslatende exploitaties. Dit komt in essentie overeen met de werkwijze van OMU.

Een eventueel exploitatietekort kan worden afgedekt door een subsidie van de overheid, al dan niet gevoed door private gebiedsbijdragen. Die subsidie kan plaatsvinden door middel van een eenmalige 'bruidsschat' (kapitaalstorting of inbreng van vastgoed), een jaarlijkse exploitatiesubsidie (om de apparaatskosten te dragen), of bijdragen op projectniveau (om onrendabele toppen af te dekken).

In hoeverre de voedingsbodem voor een gespecialiseerde werkcorporatie vruchtbaar is in een gebied en of deze daadwerkelijk succesvol kan opereren, is niet alleen afhankelijk van het vastgoed maar vooral ook van de lokale marktsituatie, de doelgroepen en het krachtenveld. Tijdens één van de gesprekken met mijn begeleider vanuit de ASRE Gert-Joost Peek verwoordde deze het als volgt: "De halletjes en de plinten zijn overal hetzelfde, maar de actoren zijn overal anders."



*Figuur 15: Positie van de werkcorporatie in het krachtenveld*

Zoals wordt weergegeven in figuur 15 hiernaast, staan de vier kernrollen niet los van elkaar maar is er sprake van onderlinge verhoudingen en afhankelijkheden. De regulerende rol steekt daarbij als de spreekwoordelijke 'satéprikker' door de andere rollen heen.

Op basis van voorgaande analyses concludeer ik dat regie pas mogelijk is als de regulering op orde is. Op haar beurt is regie voorwaardelijk voor realisatie door marktpartijen, en tot slot werkt de operatie alleen als goede en passende ruimte daadwerkelijk is gerealiseerd.

In de praktijk dienen verschillende actoren verschillende belangen en is zelden sprake van synergie of samenwerking, eerder van los zand. Geslaagde projecten tot op heden zijn vooral het gevolg van toevalstreffers en individuele trekkers die bereid zijn om buiten hun eigen rol te stappen: de 'wegbereiders' volgens Borra & Urhahn (2020) en de 'advocates' volgens de stromentheorie van Kingdon (1984).

Het is de vraag of dit versnipperde speelveld zodanig 'geïnstitutionaliseerd' kan worden (zie paragraaf 2.2) dat succes minder van toeval afhankelijk wordt. Op basis van voorgaande empirische analyse is mijn verwachting dat dit lang niet altijd en overal zal lukken. Op de meeste plekken zijn, zo blijkt uit de theoretische en empirische analyse van belemmerende factoren, de intrinsieke verschillen tussen publiek en privaat dermate groot dat de condities om betaalbare bedrijfsruimte te borgen (regulering -> regie -> realisatie -> exploitatie) onvoldoende op orde zullen zijn.

Daarom zal in veel gevallen het oprichten van een werkcorporatie mijns inziens een goed alternatief zijn, omdat deze entiteit tussen de bestaande rollen en actoren in kan opereren, zoals wordt gevisualiseerd in figuur 15.

## 7 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is, aan de hand van diverse theoretische en empirische bronnen, onderzocht waarom gemengde gebiedsontwikkeling en specifiek betaalbare bedrijfsruimte van belang zijn voor steden, welke factoren belemmerend zijn en welke juist bevorderend, en welke partijen ervoor kunnen zorgen dat die bedrijfsruimte er ook daadwerkelijk komt en blijft.

De uitkomsten van het onderzoek worden gevisualiseerd in onderstaande figuur 16; de belangrijkste bevindingen worden op de volgende pagina kort samengevat. De uitgebreide 'Code Tree' met daarin de structurering en codering van alle verzamelde data is opgenomen in bijlage 1.



Figuur 16: Samenvatting uitkomsten onderzoek



De 'waarom'-vraag: belang van menging en bedrijfsruimte voor de stad

Uit zowel de theorie als de empirie blijkt overduidelijk dat gemengde gebieden met betaalbare bedrijfsruimte van groot belang is voor het functioneren van onze steden, op regionaal, stedelijk, wijk- en objectniveau.

De 'wat'-vraag: belemmerende factoren

Ondanks het evidente belang van gemengde gebieden en de toenemende aandacht voor bedrijfsruimte, gaan de meeste binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in Nederland nog altijd ten koste van de werkfunctie. De ambitie om gemengde woon-/werkmilieus te creëren strandt dikwijls bij de uitvoering. De geraadpleegde bronnen wijzen diverse oorzaken aan. De meest relevante belemmerende factoren hebben te maken met het gebrek aan beleidsprioriteit, regulering en sturing; de mismatch tussen vraag en aanbod vanwege het ontbreken van kennis over de doelgroep; ruimtelijk-juridische risico's met betrekking tot hinder en weerstand; het gebrek aan schuifruimte door de overspannen marktsituatie; en de verschillen in urgentie, tempo, schaalgrootte en definities tussen publieke en private stakeholders. Als gevolg van deze barrières zijn er nog maar weinig successen gerealiseerd in Nederland. Geslaagde projecten zijn vooral het gevolg van toevalstreffers en individuele trekkers (de 'advocates' in de theorie van Kingdon) die bereid zijn om buiten hun eigen rol te stappen. De mengingsmarkt is nog onvolwassen en het ontbreken van 'best practices' leidt tot koudwatervrees bij betrokken partijen.

De 'hoe'-vraag: bevorderende factoren

Toch is er ook reden voor optimisme. Steeds meer gemeenten zetten de gemengde stad en ruimte voor werk op de politieke agenda, en ook de nieuwe Omgevingswet biedt meer flexibiliteit en kansen voor menging. Diverse bevorderende factoren zijn opgehaald, variërend van ruimtelijk-planologische instrumenten (publiek- en privaatrechtelijk), financiële prikkels, ontwerp oplossingen en innovatieve beheervormen. De meest relevante daarvan is het oprichten van een gespecialiseerde exploitatiemaatschappij die (een deel van) de bedrijfsruimte in een gebied onder haar hoede neemt. Uiteindelijk zijn de meeste gesprekspartners optimistisch vanwege de cultuuromslag die volgens hen bij veel stakeholders gaande is, maar volgens andere bronnen slechts moeizaam van de grond komt. Die cultuuromslag komt in feite neer op de bereidheid van betrokken partijen om verder te denken dan hun eigen rol. De noodzaak van een veranderende rol opvatting wordt beschouwd als de kerncode in de selectieve data codering, en daarmee als de rode draad van dit onderzoek.

De 'wie'-vraag: actoren, rollen en samenwerkingsvormen

Daarmee komen we op de essentie van dit onderzoek: welke actoren zijn aan zet om gemengde gebieden te realiseren en bedrijfsruimte te borgen, en welke rollen spelen zij daarbij? Aan de hand van de geraadpleegde bronnen zijn de volgende vier kernrollen herleid: de regulator; regisseur; realisator; en operator. Pas als de regulering op orde is, is regie mogelijk. Op haar beurt is regie voorwaardelijk voor realisatie, en tot slot werkt de operatie alleen als goede en passende ruimte daadwerkelijk is gerealiseerd. In de stedelijke transitie die gaande is, zijn functiemenging en bedrijfsruimte nog onvoldoende geïnstitutionaliseerd waardoor voornoemde condities zelden allemaal op orde zullen zijn. Als gevolg daarvan is het de verwachting dat de markt er niet altijd en overal in zal slagen om betaalbare bedrijfsruimte te borgen. Alles overwegende wordt daarom zeker meerwaarde gezien in het oprichten van gespecialiseerde exploitatiemaatschappijen voor bedrijfsruimte ('werkcorporaties') die de rollen van regisseur, realisator en operator in zich kunnen verenigen. In het volgende, afsluitende hoofdstuk van deze Company Research Paper worden aanbevelingen gedaan over de activiteiten en rollen die OMU in dit kader op zich kan nemen.

## 8 Aanbevelingen voor OMU

### 8.1 Inleiding

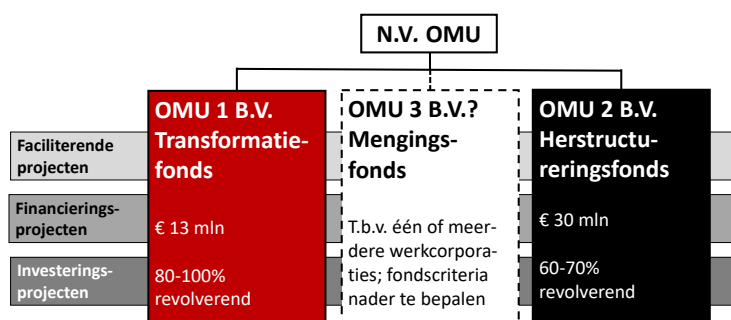
Voor de Company Research Paper vormt de eigen organisatie het uiteindelijke toepassingskader van strategische afwegingen die voortkomen uit de analyse. Het theoretisch kader en het empirisch onderzoek monden uit in onderstaande strategische aanbevelingen aan OMU. Welke activiteiten en rollen kan OMU oppakken om functiemenging en betaalbare bedrijfsruimte te borgen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

### 8.2 Implementatie door OMU

Rode draad in voorliggend onderzoek is de noodzaak van een andere rolopvatting bij stakeholders, oftewel de bereidheid van betrokken partijen om verder te denken en te acteren dan hun traditionele taken en verantwoordelijkheden. Tijdens het interview geven de adviseurs van Stec Groep aan dat OMU bij uitstek een bijdrage kan leveren aan die cultuuromslag: “Waar het aan ontbreekt, is de brug tussen overheid en markt (...) Als OMU ben je die verbinder, je bent die brug, je kijkt iets groter, je rekt dat elastiekje iets meer op van pandniveau naar gebiedsniveau. En ook tussen die partijen rek je het elastiekje op, geografisch rek je dat gebied een beetje op en eigenlijk rek je ook in de functionaliteiten die je met elkaar verbindt steeds het elastiekje een beetje met elkaar op.”

In dat kader kan OMU een rol spelen bij het organiseren, oprichten en implementeren van het fenomeen ‘werkcorporatie’, dat uit de empirische analyse naar voren is gekomen als kansrijk exploitatiemodel om bedrijfsruimte betaalbaar te bouwen en betaalbaar te houden. De kansen voor OMU liggen vooral in het hybride operating model en de rol als investeerder. Concreet kunnen er bij het implementeren van het fenomeen ‘werkcorporatie’ twee taken voor OMU zijn weggelegd:

- Ten eerste kan OMU optreden als realisator: strategisch vastgoed in transformatiegebieden aankopen en in gebruik geven aan passende operators. Dat kunnen commerciële partijen zijn (marktmodel), communities van makers (mensmodel), of nog op te richten exploitatiemaatschappijen c.q. werkcorporaties (hybride model).
- Ten tweede zouden één of meerdere van die werkcorporaties kunnen worden ondergebracht binnen de organisatie van OMU. De governance en juridische structuur van OMU zijn in 2022 aangepast. Onder de OMU Holding (N.V.) komen meerdere revolverende investeringsfondsen te hangen (B.V.’s) met specifieke doelstellingen en rendementseisen. Overwogen kan worden om een nieuw mengingsfonds op te richten met daarbinnen één of meerdere werkcorporaties, die worden aangestuurd door de N.V. Dit principe wordt indicatief weergegeven in figuur 17.



Figuur 17: Mogelijke inbedding werkcorporatie(s) in organisatiestructuur OMU

De toevoeging van zo'n mengingsfonds met één of meerdere werkcorporaties zal wel gevolgen hebben voor de organisatie van OMU. Nu bedient OMU met 2,8 fte de hele provincie Utrecht, terwijl de kracht van een werkcorporatie juist is dat deze de haarvaten van een gebied in duikt.

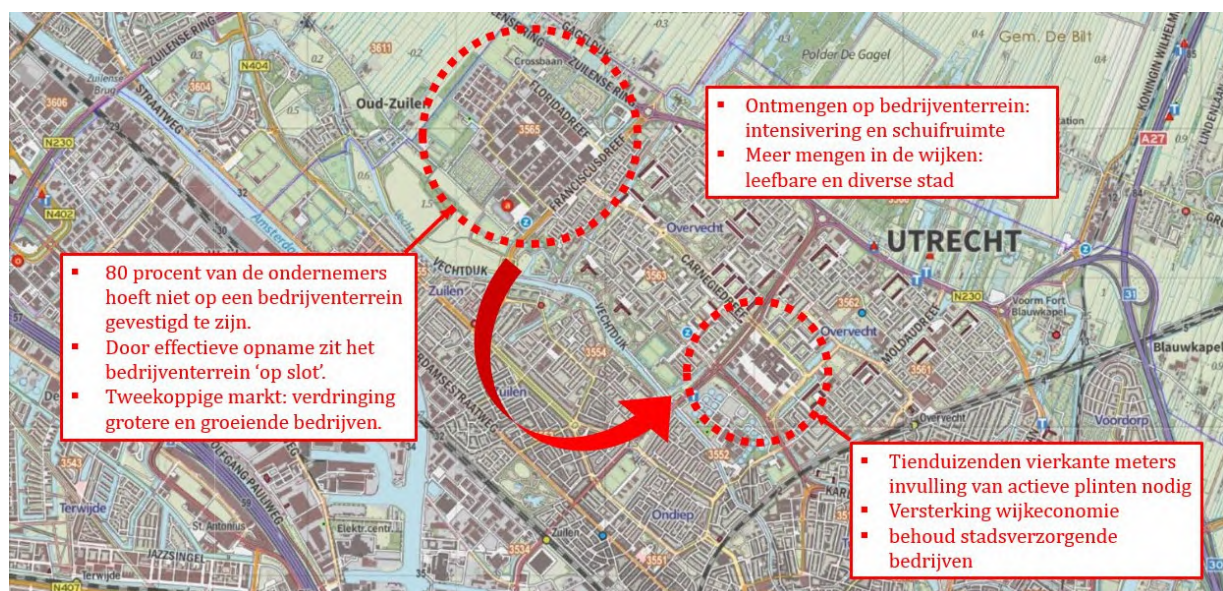
Ook kijkt OMU in eerste instantie naar het oplossen van problematisch vastgoed (aanbodgericht), terwijl een werkcorporatie vooral naar de lokale ondernemers- en gebruikersmarkt kijkt (vraaggericht). En tot slot is conform de huidige fondseisen een rol van OMU als operator, die vastgoed langdurig in bezit houdt, niet of nauwelijks mogelijk: in haar huidige vorm is OMU een ontwikkelingsmaatschappij en geen beheermaatschappij.

Dat betekent dat de bemensing en criteria van een nieuw op te richten mengingsfonds heel anders zullen zijn dan de bestaande transformatie- en herstructureringsfondsen. De (on)mogelijkheden in relatie tot staatssteun en oneerlijke concurrentie dienen in dat geval nader te worden onderzocht.

### 8.3 Toepassing in praktijkcasus Overvecht Centrum

Een laatste concrete aanbeveling gaat over de praktijkcasus Overvecht Centrum. Uit de expertmeeting is naar voren gekomen dat OMU bij uitstek een bijdrage kan leveren aan de realisatie van betaalbare bedrijfsruimte – niet zozeer in het plangebied Overvecht Centrum zelf, maar juist op het nabijgelegen bedrijventerrein Nieuw Overvecht.

In haar faciliterende, financierende en investerende rollen kan OMU actief aanjagen dat bedrijfsactiviteiten die niet op het bedrijventerrein gevestigd hoeven te zijn (kleinschalig mkb, maatschappelijke en commerciële voorzieningen) naar de te realiseren bedrijfsruimte in de gebiedsontwikkeling Overvecht Centrum worden verplaatst, zodat op het bedrijventerrein juist kan worden 'ontmengd' en aldaar ruimte ontstaat voor de uitbreiding en nieuwvestiging van zwaardere bedrijfsactiviteiten, passend binnen de circulaire ambities van Utrecht. Deze propositie, die wordt weergegeven in onderstaande figuur 18, wordt binnenkort nader uitgewerkt door OMU en de contactpersonen bij de gemeente Utrecht.



Figuur 18: Mogelijke implementatie in praktijkcasus Utrecht Overvecht

# Literatuur

- Atteveld, J., M. de Bies, H. Karssenbergh, M. van 't Hoff, M. Verschoor Boisen & J. Snel (2021). Superplinten: praktisch en beeldend handboek. Casestudy Sloterdijk | Zuid. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Bakker, M.J. (2020). Het belang van vertrouwen: een kwalitatief onderzoek naar de "verborgen" variabele bij binnenstedelijke transformaties via zelfrealisatie. Amsterdam School of Real Estate.
- Berkers, M. (2021). Werken in de stad. Het zoeken naar oplossingen gaat gepaard met valse romantiek. Pagina's 50-51 in Rijnbout Magazine. Geraadpleegd via [www.rijnbout.nl/actueel/magazine/rijnbout-magazine-13/](http://www.rijnbout.nl/actueel/magazine/rijnbout-magazine-13/).
- Berkhout, P. & M. Damen (2017). Bedrijfsruimte als instrument voor wijkontwikkeling. Een kosten-baten analyse voor inzicht in effecten. Amsterdam: RIGO Research & Advies B.V.
- Boer, J. (2021). Zo dwingt men in Wenen levendigheid af in een nieuwbouwwijk. Geraadpleegd via: [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zo-dwingt-men-in-wenen-levendigheid-af-in-een-nieuwbouwwijk/](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zo-dwingt-men-in-wenen-levendigheid-af-in-een-nieuwbouwwijk/).
- Borra, B. & G. Urhahn (2020). Ecosystemen van werk in de stad. Veiligstellen van ruimte voor werk in stedelijke milieus. Rotterdam: Kenniscentrum Duurzame HavenStad.
- Born, H. & R. Buiting (2019). De inclusieve stad is wel ongelijk, maar niet onrechtvaardig. Geraadpleegd via: [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-inclusieve-stad-wel-ongelijk-maar-niet-onrechtvaardig/](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-inclusieve-stad-wel-ongelijk-maar-niet-onrechtvaardig/).
- Bruinsma, R. & J. Barrois (2019). Milieuzonering nieuwe stijl: voor toepassing onder de Chw/ Transitiewet op weg naar de Omgevingswet. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Bugge, K.E. (2021). Het stilgezwegen verantwoordelijkheidshiaat. CLOK: Kringen Magazine, Jaargang 8, nr. 1, pp. 12-13.
- Buitelaar, E. (2020). Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad. Stadsessay Trancity. Geraadpleegd via: [www.trancity.nl/downloads/maximaal-gelijk-voldoende-vrij.html](http://www.trancity.nl/downloads/maximaal-gelijk-voldoende-vrij.html).
- College van Rijksadviseurs (2019). Guiding Principles Metro Mix. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Cooper, L. (2021). Nu ook al overbieden bij bedrijfsruimten: 'er moeten meer kleine bedrijfsruimten ontwikkeld worden'. Geraadpleegd via: [www.vastgoedjournaal.nl/news/52597/nu-ook-al-overbieden-bij-bedrijfsruimten-er-moeten-meer-kleine-bedrijfsruimten-ontwikkeld-worden](http://www.vastgoedjournaal.nl/news/52597/nu-ook-al-overbieden-bij-bedrijfsruimten-er-moeten-meer-kleine-bedrijfsruimten-ontwikkeld-worden).
- Gehl, J. (1971). Life Between Buildings. Washington, D.C., Verenigde Staten: Island Press.
- Gemeente Amsterdam (2020). Hamerkwartier Werkt. Amsterdam: Projectteam Hamerkwartier.
- Glaeser, E. L. (2011). Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier. New York, Verenigde Staten: Penguin Press.
- Geuting, E., J. Beekmans & W. Eringfeld (2020-1). Mengadviezen en -tools: voor optimaal ruimtegebruik wonen en werken. Arnhem: Stec Groep.

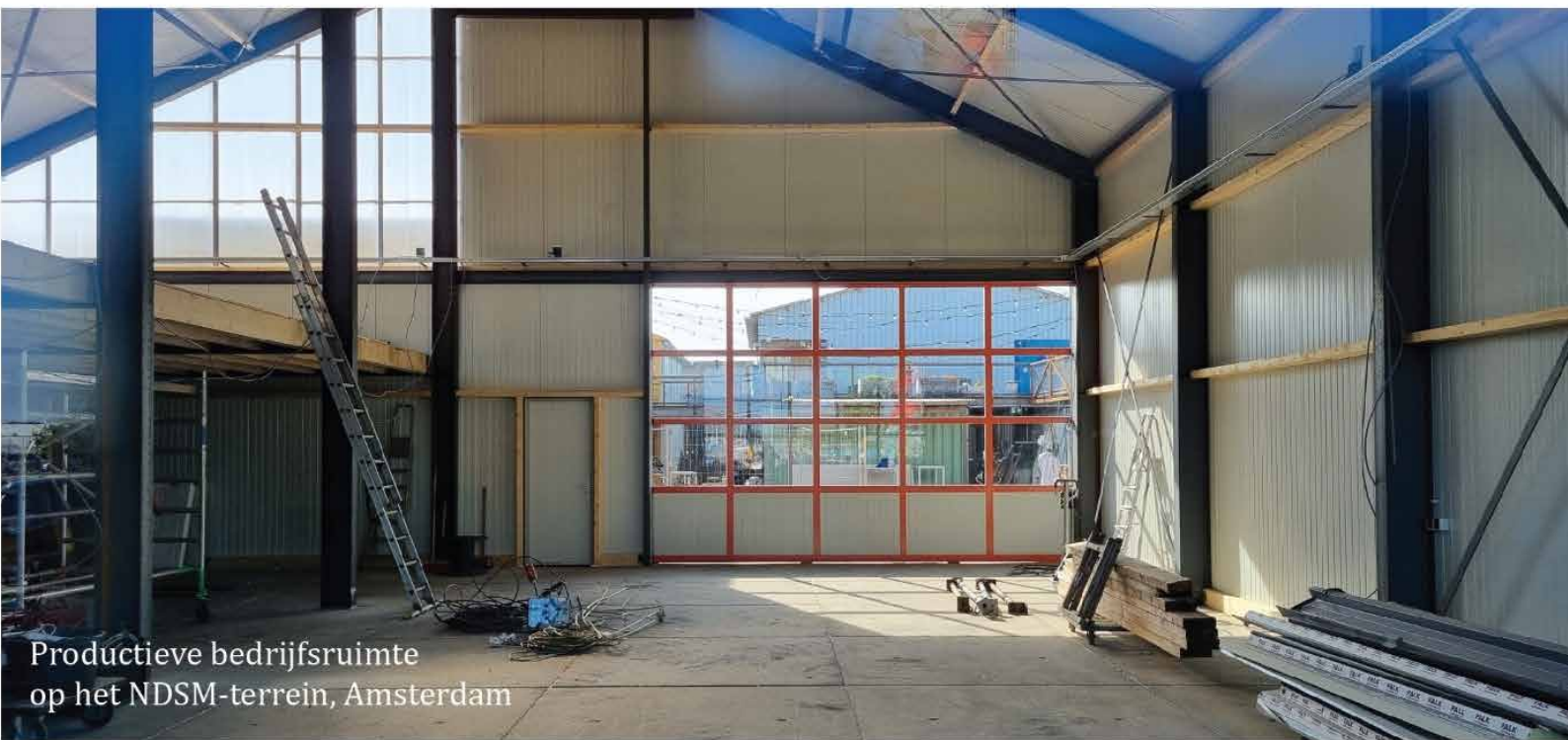
- Geuting, E., J. Beekmans & W. Eringfeld (2020-2). Mengtypologie en toepasbaarheid: acht typen woon-werkvastgoed. Arnhem: Stec Groep.
- Graaf, K. de (2022). Van mono naar mixed: de nieuwe koers van Redevco. Geraadpleegd via [www.vgvisie.nl/wp-content/uploads/2022/05/048-053-VG-Redevco-6pCOR-1.pdf](http://www.vgvisie.nl/wp-content/uploads/2022/05/048-053-VG-Redevco-6pCOR-1.pdf).
- Hamerslag, T. (2018). Faciliteren vóór investeren: onderzoek naar de voorwaarden van een toekomstbestendig ontwikkelperspectief als kader bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Amsterdam School of Real Estate.
- Hannema, I. (2021). Het tijdperk van productie in de stad is niet voorbij. Pagina's 4-7 in Rijnbout Magazine. Geraadpleegd via: [www.rijnbout.nl/actueel/magazine/rijnbout-magazine-13/](http://www.rijnbout.nl/actueel/magazine/rijnbout-magazine-13/).
- Helleman, G. (2018). Vormgeven aan gebiedsontwikkeling 3.0. Geraadpleegd via: [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vormgeven-aan-gebiedsontwikkeling-30/](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vormgeven-aan-gebiedsontwikkeling-30/).
- Hobma, F., Heurkens, E., & Van der Wal, H. (2019). Versnipperd grondeigendom: Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie? Rotterdam: Platform 31.
- Hoppenbrouwer, E., & Louw, E. (2005). Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands. *European Planning Studies*, 13(7), pp. 967-983.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York, NY, Verenigde Staten: Random House.
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York, NY, Verenigde Staten: Random House.
- Jager, J. (2021). Druk op ruimte voor werken: 'Geen werkgebied heeft eeuwig bestaansrecht'. Geraadpleegd via: [www.stadszaken.nl/artikel/3809/druk-op-ruimte-voor-werken-geen-werkgebied-heeft-eeuwig-bestaansrecht](http://www.stadszaken.nl/artikel/3809/druk-op-ruimte-voor-werken-geen-werkgebied-heeft-eeuwig-bestaansrecht)
- Jansen, B. & G. Rienstra (2020). Functiemenging in Nederland: nog geen gelopen race. Geraadpleegd via: [www.stadszaken.nl/artikel/2666/functiemenging-in-nederland-nog-geen-gelopen-race](http://www.stadszaken.nl/artikel/2666/functiemenging-in-nederland-nog-geen-gelopen-race).
- Jonker, J. & M. de Witte (2018). *De kunst van veranderen: bewegen naar de kern*. Amsterdam: uitgeverij Boom.
- Karssenbergh, H., Laven, J., Glaser, M., & Hoff, M. van 't (2016). *The City at Eye Level. Lessons for Street Plinths*. 2nd Edition. Delft, Nederland: Eburon Academic Publishers.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Verenigde Staten: Little, Brown.
- Lodder, M., C. Roorda, D. Loorbach & C. Spark (2017). *Staat van transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*. Den Haag: DRIFT, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Meerkerk, R. van (2015). *Mixed Land Use in the Urban Environment: Exploring the impact of physical diversity on residential property prices in Rotterdam*. Erasmus University Rotterdam.
- O'Sullivan, F. (2021). Where the '15-Minute City' Falls Short. Geraadpleegd via [www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-02/the-downsides-of-a-15-minute-city](http://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-02/the-downsides-of-a-15-minute-city).
- Peek, G.J. (2015). *Veranderstad: stedelijke gebiedsontwikkeling in transitie*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Peek, G.J. (2022). Ruimte voor werk en ruimtelijke schaalniveaus: wie vult de gaten? Geraadpleegd via: [www.platformstad.nl/ruimte-voor-werk-en-ruimtelijke-schaalniveaus-wie-vult-de-gaten/](http://www.platformstad.nl/ruimte-voor-werk-en-ruimtelijke-schaalniveaus-wie-vult-de-gaten/).

- Pols, L., Amsterdam, H. van, Harbers, A., Kronberger, P. & Buitelaar, E. (2009). Menging van wonen en werken. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Zuid-Holland (2020). Verstedelijking en functiemenging. Geraadpleegd via: [www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/verstedelijking/](http://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/verstedelijking/).
- Randeraat, G. van & Willems, S. (2021). Hoog tijd voor nieuwe richtlijnen en instrumenten bij private gebiedsontwikkeling. Geraadpleegd via: [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/private-gebiedsontwikkeling-een-vloek-of-een-zegen-torenhoge-proceskosten-en-gebrek-aan-kennis-drukken-haalbaar-en-betalbaarheid/](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/private-gebiedsontwikkeling-een-vloek-of-een-zegen-torenhoge-proceskosten-en-gebrek-aan-kennis-drukken-haalbaar-en-betalbaarheid/).
- Relou, C., K. Maas & J. Scheidsbach (2019). Maatschappelijke waarde van ondernemers. Een inventarisatie van de maatschappelijke waarde die het commerciële mkb creëert. Rotterdam: MKB Nederland & Erasmus University Rotterdam.
- Rooy, P. van (2009). NederLandBovenWater-II. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling. Habiforum. Geraadpleegd via: <https://nederlandbovenwater.nl/publicaties/praktijkboek-gebiedsontwikkeling-2009-peter-van-rooy/>.
- Sanguin, A.L. (2014). End of geography or revenge of geography? Human societies between a smooth, spiky or flat world. Geraadpleegd via: [www.societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/08/Sanguin\\_Versione\\_Inglese.pdf](http://www.societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/08/Sanguin_Versione_Inglese.pdf)
- Savini, F., Majoor, S., & Salet, W. (2017). Dilemmas of Planning: Intervention, Regulation and Investment. In F. Savini, & W. Salet (Eds.), Planning Projects in Transition: Interventions, Regulations and Investments (pp. 26-43). Jovis.
- Snoo, A. de (2016). Produceren in Nederland of in lagelonenlanden? Reshoring en innovatie: informatie, praktijkvoorbeelden, routewijzer. Geraadpleegd via: [www.kvk.nl/reshoring](http://www.kvk.nl/reshoring).
- Sociaal-Economische Raad (2021). Reshoring: advies uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Verheul, W.J. (red.), Daamen, T.A., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriens, R. (2017). Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit. Delft: TU Delft in opdracht van Agenda Stad, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Verheul, W.J. (red.), Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & van Zoest, S. (2019). Leren van stedelijke transformatie: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Platform 31. Geraadpleegd via: <https://www.stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties>.
- VROM-raad (2006). Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing. Den Haag: VROM-raad.
- Weerts, R. (2020). De relatie tussen functiemenging en de waarde van Nederlands institutioneel vastgoed. Een hedonische prijsanalyse. Amsterdam School of Real Estate.
- Wiegerinck (2021). SKBN: lichte bedrijvigheid kan prima in woongebied. Geraadpleegd via: [www.vastgoedmarkt.nl/168022/skbn-lichte-bedrijvigheid-kan-prima-in-woongebied](http://www.vastgoedmarkt.nl/168022/skbn-lichte-bedrijvigheid-kan-prima-in-woongebied).
- Yren. P. van (2021). De meerwaarde van mixed-use gebouwen. Onderzoek naar de maatschappelijke en financiële meerwaarde van mixed-use gebouwen ten opzichte van monofunctionele gebouwen. Amsterdam School of Real Estate.
- Zeeuw, W. C. de (2018). Zo werkt gebiedsontwikkeling. Delft: TU Delft.





Verwaarloosde bedrijfsplint  
in het centrum van Rotterdam



Productieve bedrijfsruimte  
op het NDSM-terrein, Amsterdam



Bedrijfsruimte wordt onttrokken  
t.b.v. woonruimte, Utrecht



# Bijlage 1

## Code Tree: weergave dataverzameling, structurering en ordening

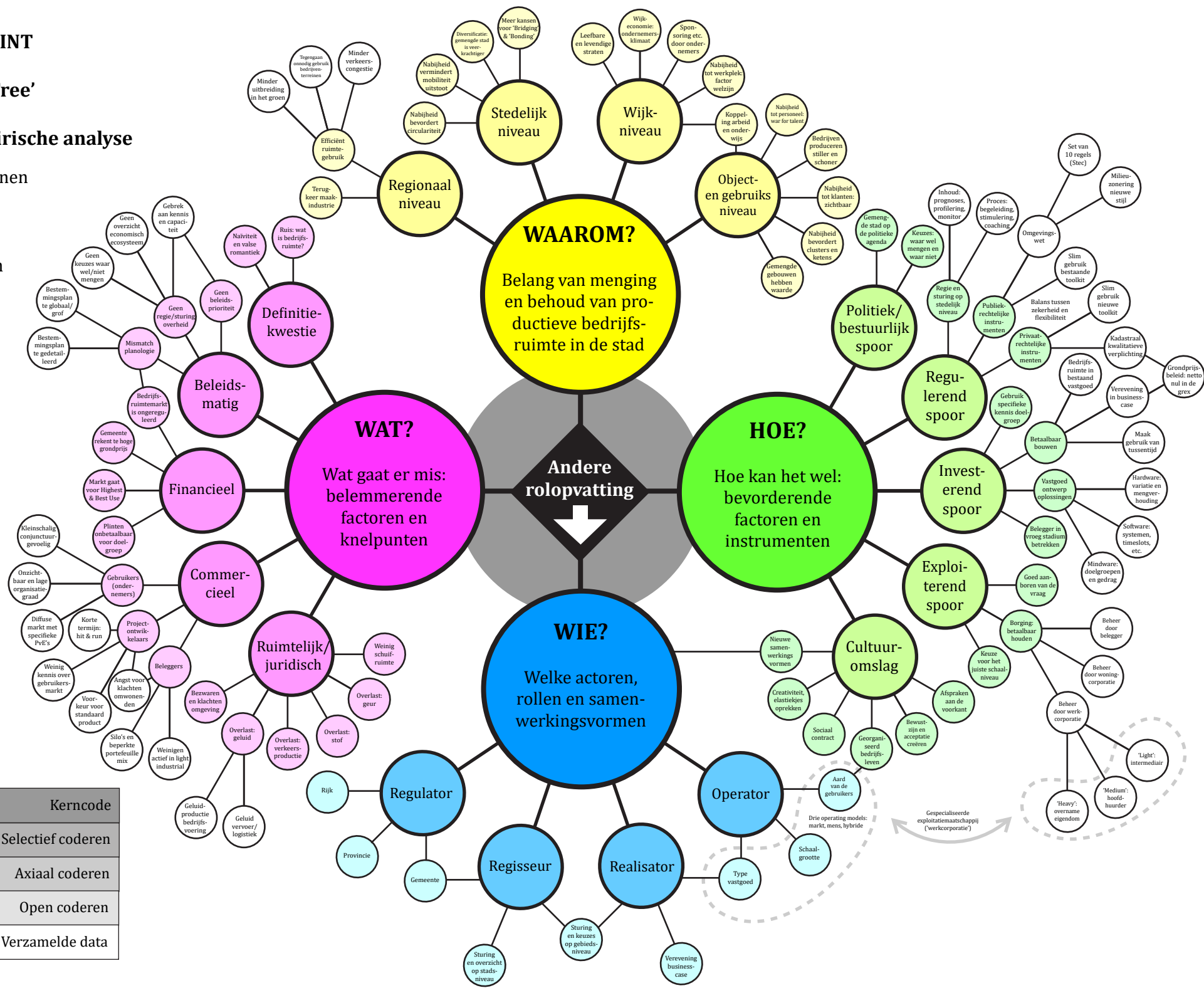
# MEER DAN DE PLINT

## Bijlage 1: 'Code Tree'

### Uitkomsten empirische analyse

Geraadpleegde bronnen dataverzameling:

- 12 interviews
- Expertmeeting
- Actuele artikelen en opinies in professionele media



### Legenda:

◆	Kerncode
● ● ● ●	Selectief coderen
● ● ● ●	Axiaal coderen
● ● ● ●	Open coderen
≡ ≡ ≡ ≡	Verzamelde data

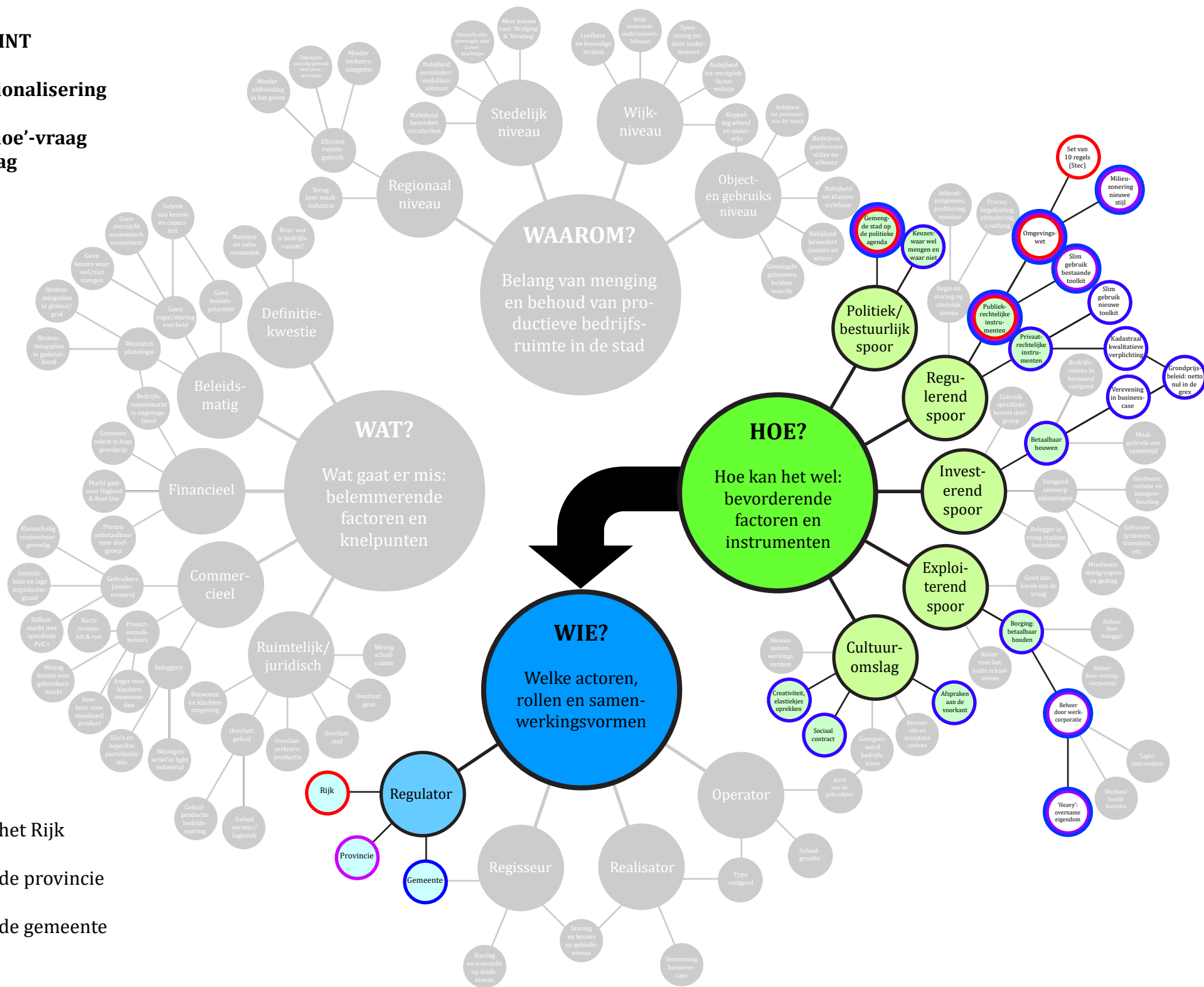
## **Bijlage 2**

# **Code Tree: analyse van de 'hoe'-vraag naar de 'wie'-vraag**

# MEER DAN DE PLINT

## Bijlage 2: Operationalisering

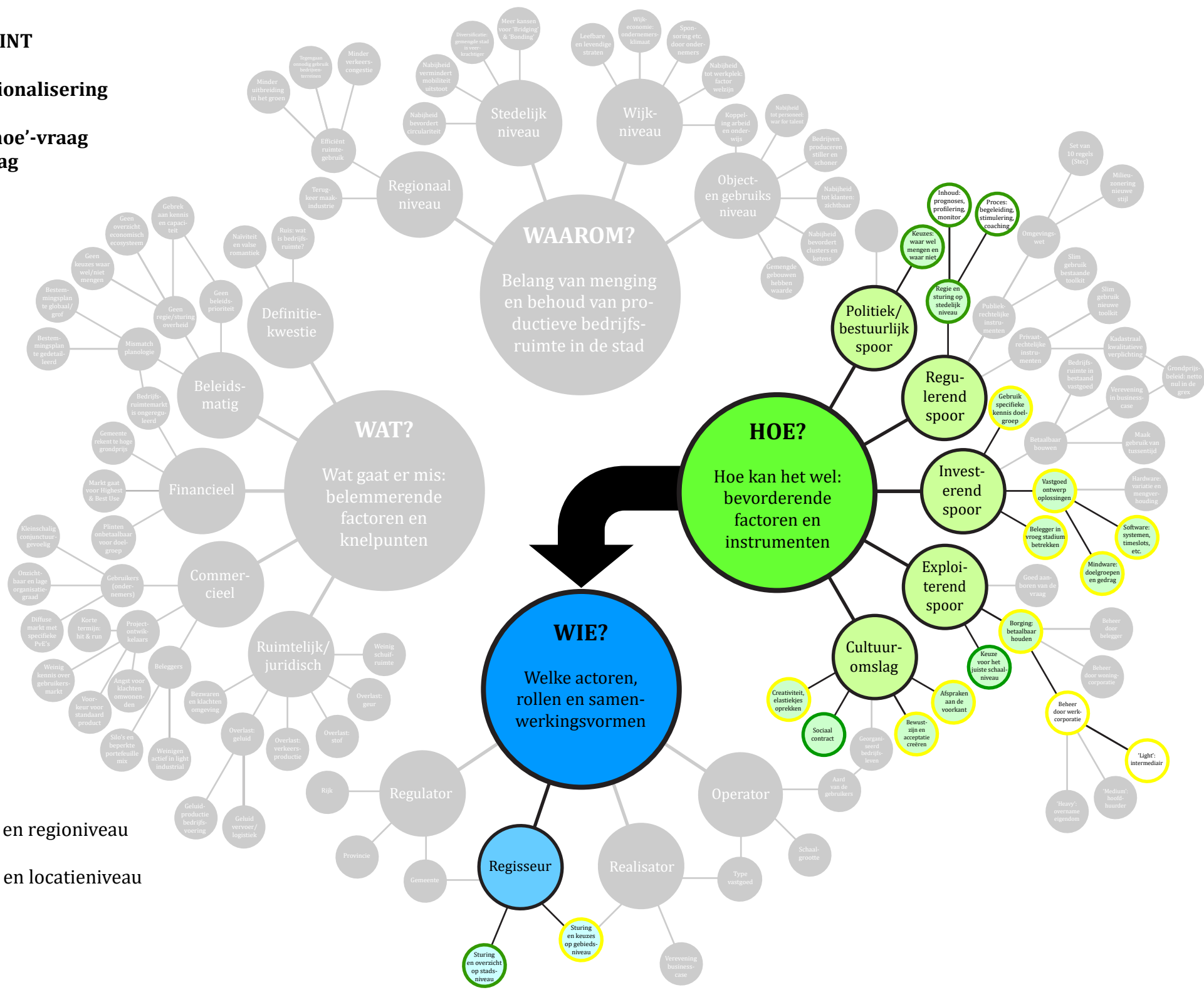
### Relaties van de 'hoe'-vraag naar de 'wie'-vraag



# MEER DAN DE PLINT

## Bijlage 2: Operationalisering

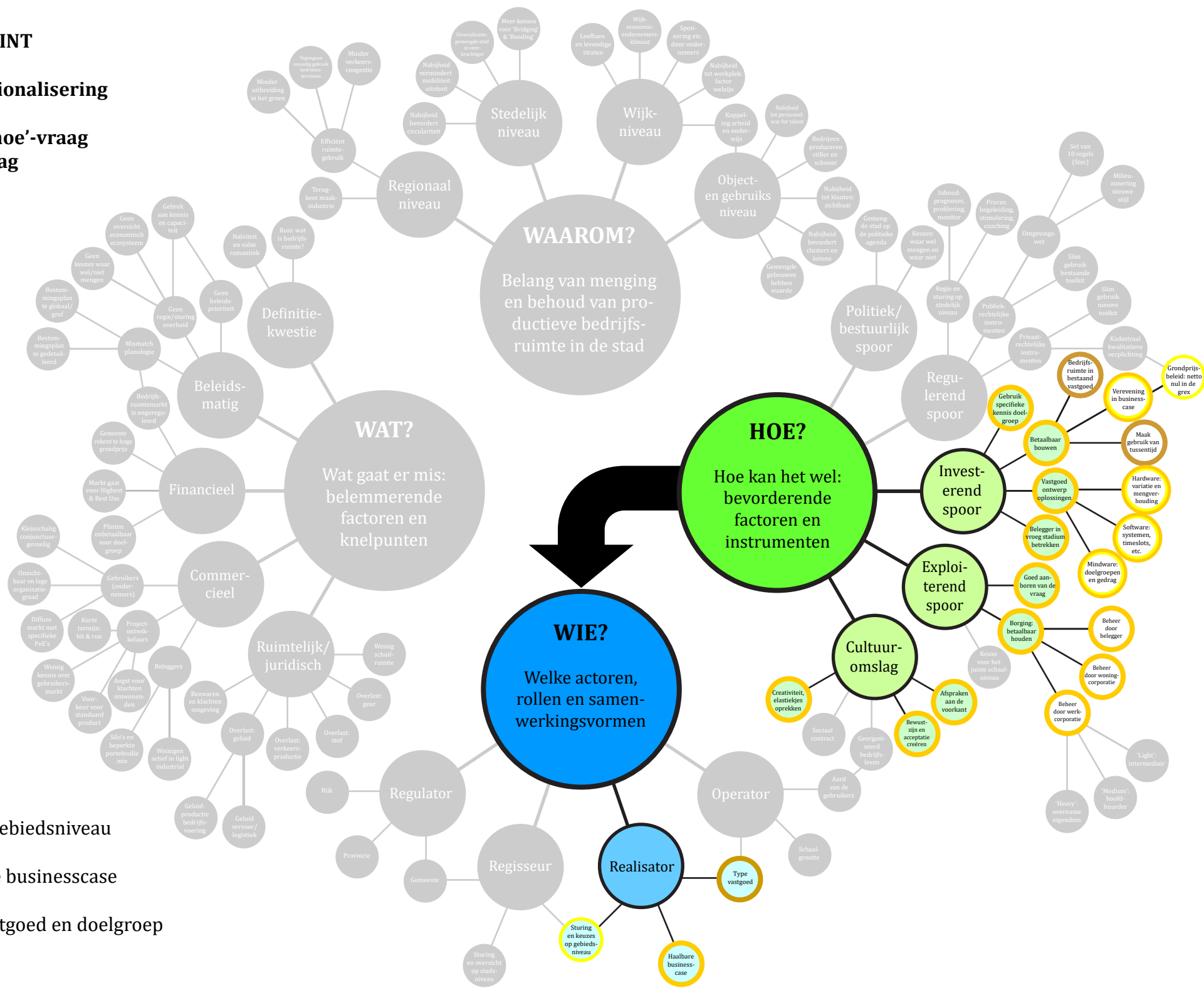
### Relaties van de 'hoe'-vraag naar de 'wie'-vraag



# MEER DAN DE PLINT

## Bijlage 2: Operationalisering

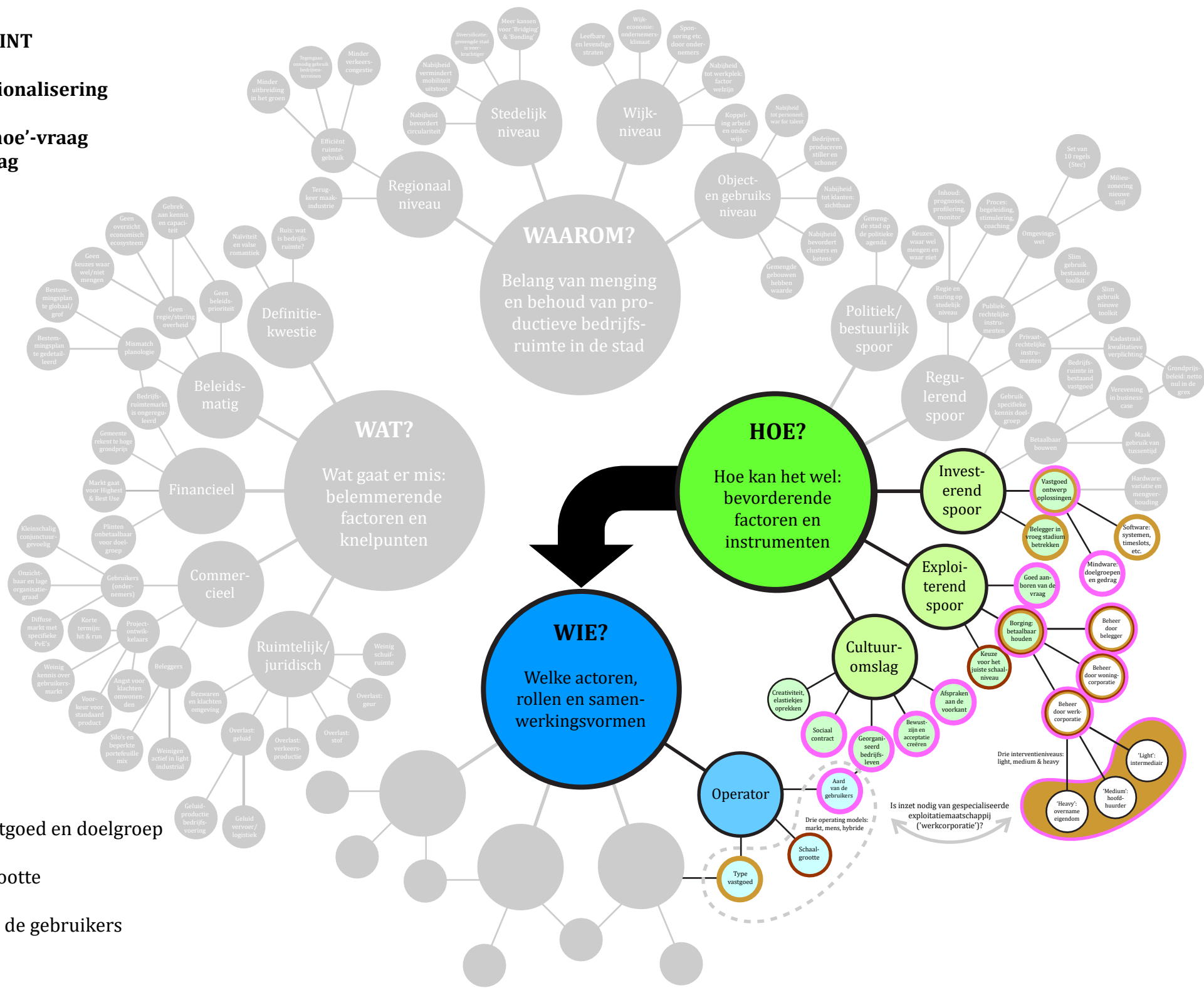
### Relaties van de 'hoe'-vraag naar de 'wie'-vraag



# MEER DAN DE PLINT

## Bijlage 2: Operationalisering

### Relaties van de 'hoe'-vraag naar de 'wie'-vraag



#### OPERATORS

- Type vastgoed en doelgroep
- Schaalgrootte
- Aard van de gebruikers

## **Bijlage 3**

# **Gespreksverslagen interviews**

De transcripten van de interviews zijn vertrouwelijk en opvraagbaar bij de auteur.





