

Vergaderjaar 2023–2024

34 682

Nationale Omgevingsvisie

33 043

Groene economische groei in Nederland (Green Deal)

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2023

Hierbij bied ik u het nationaal programma Ruimte voor Economie aan. Dit als nadere uitwerking van de geschetste contouren in oktober 2022.¹ Tevens geef ik met dit programma een reactie op de motie van lid Amhaouch c.s. (Kamerstuk 32 637, nr. 534) over onderzoek naar de meerwaarde van een regionaal investeringsfonds en de stand van zaken van de toezegging aan het Lid Kröger om als onderdeel van het nationaal programma Ruimte voor Economie onderzoek te doen naar voldoende ontwikkelruimte voor startups en scale ups op campussen.

Grote opgaven vragen om ruimte voor economie

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

¹ Kamerstukken 34 682 en 33 043, nr. 103

² Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 131

Om een dynamische en weerbare economie te blijven en om onze sociale voorzieningen te behouden zullen we juist meer moeten investeren in de verduurzaming van de industrie, in innovatie en kennis, in nieuwe technologieën en waardeketens. We werken toe naar een circularie economie in 2050. We moeten het mkb versterken evenals de maakindustrie, die een belangrijke rol als toeverancier vervult in (mondiale) strategische waardeketens en de vraag naar innovatieve diensten stimuleert. Een stevige inzet op de veranderkracht van onze economie is nodig met als doel een toekomstbestendige en concurrerende economie en positieve (brede) welvaartseffecten.

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

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

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

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

³ Grote verschillen tussen regio's in een haperende economie – Rabobank

⁴ CBS, Bestand Bodemgebruik 2017, 2022

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

Gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen is het denkbaar dat het ruimtebeslag voor economische activiteit in ons land een groei vergt van 2,6% nu naar 3% in 2050. Waar en in welke mate deze ruimtevrage zich manifesteert moeten we op regionaal niveau bekijken. Want de ruimte is schaars en andere opgaven vragen eveneens om ruimte. Daarbij spelen in verschillende regio's verschillende vraagstukken. In sommige regio's is de verduurzaming van de industrie een prominente ruimtevrager, in andere regio's is het de vraag hoe voldoende ruimte kan worden geboden aan stadsverzorgende bedrijvigheid of hoe een innovatief cluster zich kan ontwikkelen.

De realiteit is vooralsnog dat de druk op de beschikbare ontwikkelruimte voor bedrijvigheid toeneemt. Zo is tussen 2015 en 2020 4.600 ha aan binnenstedelijke bedrijventerrein verdwenen.⁶ Keuzes over ruimte voor economie zullen in samenhang met andere ruimtelijke opgaven gemaakt moeten worden. In gebiedsprocessen zal duidelijk worden welke opgaven spelen, hoe die gerealiseerd kunnen worden en welke dilemma's dat oplevert. In de nieuwe Nota Ruimte, voorzien in 2024, zullen keuzes ten aanzien van de leefomgeving in samenhang worden gepresenteerd. De lagenbenadering is daarbij uitgangspunt en tevens een instrument om keuzes te maken. Een ruimtelijk economische visie van Nederland, waarvoor we ruimtelijke economische patronen in kaart gaan brengen, zal ook een bouwsteen vormen van de Nota Ruimte.

Vier doelstellingen

Met het Nationale Programma Ruimte voor Economie, dat een nadere uitwerking is van de door mij in oktober 2022 geschetste contouren⁷, wil ik samen met de regio – provincies, gemeenten en bedrijfsleven – en de fysieke departementen bedrijfsactiviteiten ruimtelijk faciliteren die cruciaal zijn voor de transitie en de weerbaarheid van de economie. Dit wil ik doen, in samenwerking met andere relevante ruimtelijke programma's, zoals het programma «Mooi Nederland» en het nationaal milieubeleidsplan, waarin de ruimtelijke kwaliteit en een veilige en gezonde leefomgeving centraal staat. Het programma Ruimte voor Economie kent vier doelstellingen:

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

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

Een sterke industriële basis is van belang voor het vernieuwingsvermogen en de veerkracht van de Nederlandse economie. Ook zorgt de industrie voor veel banen. Tevens speelt zij een belangrijke rol bij verduurzaming en het circulair maken van de economie, het verlagen van energieverbruik en het circulair maken van grondstoffenverbruik. Zonder voldoende ruimte voor de ontwikkeling van kennisclusters is er onvoldoende innovatie, zijn er geen transitie mogelijkheden, is er geen behoud van economische weerbaarheid en verdwijnen onze innovatieve ecosystemen. Grootschalige bedrijfsvestigingen staan aan de basis van economische waardeketens (vestigingen vanaf 5 hectare worden gekwalificeerd als grootschalig). Zij zijn nodig voor productie, optimalisering van goederen-

⁶ «Economische functie binnensteden moet weer voorop staan» – Stadszaken.nl

⁷ Rijksoverheid wil genoeg ruimte voor de economie | Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling | Rijksoverheid.nl

stromen en voor het nabij en duurzaam bevoorraden van mensen en bedrijven in dorpen en steden via daartoe geschikte infrastructuur. Een florerend mkb is alleen mogelijk als er ruimte is om te ondernemen. De optelsom van de activiteiten van mkb-ondernemers en hun interactie met de maatschappij stimuleert de innovatiekracht, de verduurzaming en de toekomstbestendigheid van onze economie. De lokale schaal waarop mkb-ondernemers opereren, heeft effect op het door alle mensen kunnen meedoen en profiteren van economische groei.

Vier actielijnen

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

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

Kennis op orde

In de eerste plaats is voldoende kennis nodig om de juiste keuzes te maken op het gebied van ruimtelijke ordening. Omdat de ruimteclaims de beschikbare ruimte ruimschoots overstijgen, moeten er integrale keuzes worden gemaakt gebaseerd op de (toekomstige) draagkracht van het water- en bodemsysteem en de infrastructurele netwerken. Met het programma Ruimte voor Economie zorg ik ervoor dat die kennis op orde is op het gebied van ruimtelijke economie. Kernvragen daarbij zijn: wat is de huidige vraag naar ruimte voor economische activiteiten, hoe ontwikkelt die vraag zich naar de toekomst toe en hoe zouden we dat kwantitatief moeten vertalen (hoeveel ruimte nodig, welke combinaties zijn te maken en waar) en kwalitatief (aan welke voorwaarden moet die ruimte voldoen). Ik kijk hierbij naar verschillende ruimtevragers in het ruimtelijk-economisch domein: ik voer op dit moment verdiepende onderzoeken uit op de thema's campussen en industriële clusters.

Ruimte voor clusters van nationaal belang

De tweede actielijn gaat over voldoende fysieke ruimte voor clusters van nationaal belang. Dat zijn: industriële clusters, campussen en groot-schalige bedrijfsvestigingen. Voor de ruimtelijke inpassing van industriële clusters zijn meerdere nationale programma's bepalend: het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI)⁹ en het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) de Nationale Grondstoffen Strategie in combinatie met het Nationale Programma Circulaire Economie. De ruimtelijke opgave vanuit het NPVI en de Nationale Grondstoffen Strategie zal worden ingebracht in dit programma en vervolgens worden meegenomen in het NOVEX-traject¹⁰. Daarnaast is voor het functioneren van de clusters bereikbaarheid belangrijk. Ik ga met het Programma Ruimte voor Economie zorgen voor actuele beleidsinformatie voor deze programma's door regelmatig feitenmateriaal uit onderzoek, studies en samenwerkingsverbanden op te leveren.

⁹ Kabinet versterkt regie met Nationaal Programma Verduurzaming Industrie | Nationaal Waterstof Programma

¹⁰ Programma Energiehoofdstructuur (rvo.nl)

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

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

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

Toekomstbestendige bedrijventerreinen

In het ondernemings- en vestigingsklimaat spelen bedrijventerreinen een voorname rol. Bij het toekomstbestendig maken van deze plekken waar bedrijven produceren, innoveren, experimenteren en distribueren draait het om twee hoofdonderwerpen: beter benutten van de beschikbare infrastructuur en ruimte en verduurzamen met de focus op circulariteit, de energietransitie en vergroening. Het is aan de overheid om ondernemers via reguleren en stimuleren in de gewenste richting te bewegen. Het gaat hier concreet om een mix van herontwikkeling van gebieden, revitalisering van bestaande panden en vernieuwing, efficiënt inrichten en benutten van infrastructures voor energie, internet en mobiliteit. Als onderdeel van het Nationaal Programma Ruimte voor Economie wil ik een aanpak ontwikkelen die leidt tot een betere benutting van de infra-

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

¹² Kabinet: bescherming omwonenden industrie moet beter | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

structuur, ruimte én verduurzaming van bedrijventerreinen. Met pilots wordt ervaring opgedaan met het op een effectievere manier van organiseren en financieren hiervan. Dit leidt tot een sterke basis van praktijkervaringen over op elkaar afgestemde private en publieke investeringen. Rijk, provincies, gemeenten, ondernemers en vastgoedeigenaren gaan hierbij nauw samenwerken, met als doel de ontwikkelde aanpak ook elders toe te passen.

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

Goede woon-werkbalans in het stedelijk gebied

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

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

Sturing

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

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

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

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

Voor een succesvolle uitvoering is samenwerking met andere ministeries, provincies, gemeenten, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, campusorganisaties, organisaties van logistieke centra en industrieclusters en brancheorganisaties cruciaal. Alleen samen kunnen wij zorgen voor voldoende ruimte voor een toekomstbestendige en weerbare economie.

Tot slot

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

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

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

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

¹³ Kamerstuk 34 682, nr. 107

¹⁴ Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 131