



Merwedekanaalzone in Utrecht - foto: Stadkwadraat

# 35. Zonder werk geen stad

GERBEN VAN ROEKEL, THEO STAUTTENER EN SJOERD TIMMERMANS

Ook voor werken moet de stad voldoende fysieke ruimte bieden. Dat vraagt om een functiemix: een bredere agenda voor de stad dan wonen alleen. De 10-minutenstad is ook een werkstad.

*De verbouwing van onze ruimte is in volle gang. De drijvende kracht hierachter is de behoefte aan woningen. Het risico op een meer sectorale benadering van de vraag naar ruimte doet zich daardoor voor. Wanneer we streven naar duurzame, leefbare en toekomstbestendige wijken en buurten, moeten we kijken naar een goede mix van functies. Die grote ambities vragen niet alleen om innovatie en daadkracht, maar ook om heldere keuzes; voor andere*

*functies dan alleen wonen, en voor betaalbaarheid van alle soorten vastgoed, niet alleen wonen, maar ook werken. Of het nu gaat om blok-, buurt- of schaalniveau van de stad, ook voor werken moet er voldoende fysieke ruimte zijn. Dat vraagt in toenemende mate om een functiemix, en hiermee ook meer inzet op organisatie, eigenaarschap en betaalbaarheid. In dit artikel stellen we een bredere agenda voor de stad voor, dan wonen alleen.*

## De context: een nieuwe grote verbouwing van Nederland

Het aantal vierkante meters voor werk neemt af in de stad. Onze binnenstedelijke woonopgave zijn we gestart op veel oude in verval geraakte bedrijventerreinen nabij stadscentra. Nieuwe bedrijventerreinen worden gerealiseerd aan de rand van de stad of hierbuiten. Werkfuncties verdwijnen daarmee steeds meer uit het stedelijk weefsel, maar op landelijk niveau stijgt de absolute voorraad nog steeds.<sup>1</sup> Momenteel worden bovendien steeds meer functionerende bedrijventerreinen getransformeerd naar hoogwaardige milieus in hoge dichtheden. Deze nieuwe hoogstedelijke milieus bestaan vooral uit woningen in combinatie met commerciële of maatschappelijke plintfuncties en eventueel kantoren. In deze mix moet *het nieuwe werken* ook een plek krijgen, maar we weten nog maar mondjesmaat hoe dat eruit moet zien. Het is belangrijk te bepalen wat een gezonde en doelmatige mix is en hoe we daartoe komen. De vraag waar veel productiegericht werk een plek krijgt in de stad wordt steeds meer gesteld, omdat alternatieve locaties veelal vragen om uitbreiding aan de rand van de stad in het groen. De ruimtelijke puzzel vraagt steeds om inpassing van nieuwe stukjes.

## De uitdaging: ruimte voor werken in de stad

In de historische stad bestond geen functiescheiding die gepaard ging met milieuoverlast en gevaar. De functionele stad van na de Tweede Wereldoorlog leidde vooral tot functiescheiding van wonen en werken. Daardoor namen deze risico's en overlast (op veel plekken) af, maar dat leidde wel tot gebieden met minder reuring, activiteiten en een duidelijk dag- en nachtritme (op het historische centrum na met veel detailhandel en toeristische voorzieningen). Dit ging gepaard met grootschalige stedelijke uitbreidingen in het groen (suburbanisatie), toenemende reisafstanden. Sinds een aantal jaren worden ook de keerzijden van deze ontwikkeling onderkend zoals bijvoorbeeld lange reisafstanden en sociale onveiligheid op bedrijventerreinen. Vanuit diverse kanten wordt gewerkt aan de productieve stad<sup>2</sup>; anderen noemen het ook wel de 10-minutenstad, waarin alle belangrijke functies binnen 10 minuten bereikbaar en bereisbaar zijn. Daarbij is niet alleen aandacht voor *bereikbaarheid*, maar ook voor *nabijheid* van functies. Dit nieuwe stadsconcept brengt waar mogelijk mixen en mengen weer zoveel mogelijk terug.

## Het belang: de 10-minutenstad is ook een werkstad

We zien dat gentrificatie in alle sectoren tot verhoging van prijzen en verdringing van functies leidt. Bij werkfuncties is dat niet anders. Dat betekent dat in een opgaande markt of in opkomende gebieden de prijzen stijgen en de hoogte van huren dicteren welke functies gebruik kunnen maken

van commercieel vastgoed. Veelal leidt dat tot een verkleuring van het type functie (van blue naar white collar), waarbij de kapitaalcrachtige functies de minder kapitaalcrachtige functies verdringen. Dit is niet per se wenselijk voor de stad of het gebied op de langere termijn. Het de stad *uitschuiven* van stedelijke ondersteuners zoals loodgieters, klusbedrijven etc. leidt op de korte termijn tot wat langere aanrijtijden, maar kan een gebied op lange termijn nog wel functioneren als deze functies de stad niet meer willen of kunnen bedienen? Met andere woorden: zijn buurten en wijken niet op de lange termijn beter af als er structureel wel ruimte is voor deze bedrijven in verschillende delen van de stad in de directe nabijheid?

Het ligt voor de hand dat bepaalde functies niet binnen (gemengde) woonmilieus passen, bijvoorbeeld vanwege de overlast, gevaar of schaal. Dit geldt echter voor lang niet alle bedrijven en diverse werkfuncties die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van de stad (stadsverzorgende bedrijvigheid). Voor deze functies is weinig en steeds minder ruimte in de bestaande stad.<sup>3</sup> Daarom is het voor zowel de werkgelegenheid als het functioneren van de stad belangrijk dat er meer ruimte komt voor dergelijke bedrijven in de stad. Dit kan zowel door ruimte te maken in nieuwe stedelijke ontwikkelingen, maar ook door opnieuw te kijken naar de mogelijkheden van bestaande bedrijventerreinen.<sup>4</sup>

## Waar zit de schuifruimte?

Het nastreven van mixen en mengen is goed, maar het is ook realistisch om te stellen dat op het schaalniveau van de stad we meer woon- en werk-gedomineerde gebieden zullen blijven kennen. Voor beide geldt dat we ze duurzaam en zo ruimtetechnisch doelmatig moeten maken. Het blijft belangrijk om productie-, reparatie- en meer voorzienende activiteiten te hebben omdat de stad deze nodig heeft om te functioneren. Op stedelijk niveau is een agenda nodig die rekening houdt met ruimte voor werk om in de totale ruimtelijke ontwikkeling voldoende fysieke ruimte te vinden voor deze functies. Dat dit niet altijd de schoonste of meeste rendabele functies zijn zou niet ter zake moeten doen, want ze zijn cruciaal voor het goed functioneren van de stad. Bovendien blijkt wel uit diverse voorbeelden in het land dat ook zogenaamde gemengde bedrijventerreinen er relatief goed uit kunnen zien en georganiseerd kunnen zijn (bijv. Grote Polder in Zoeterwoude). Veel bedrijven op dergelijke terreinen zoeken zelf al naar manieren om hun activiteiten te moderniseren en te verduurzamen, omdat de samenleving (hun klanten en afnemers) dat steeds meer gaan vragen. Desondanks blijft de vraag naar voldoende locaties met de noodzakelijke milieuruimte. Nieuwe productiemethoden (o.a. circulaire economie) en nieuwe bedrijven vragen ook om nieuwe ruimte (de werkgelegenheid moet meegroeien met de bevolking). En doordat het transformeren van veel bedrijventerreinen in de stad naar gemengde of woonmilieus doorgaat zijn er nieuwe locaties nodig voor bestaande bedrijven die verplaatsen binnen de stad.

Hoe kunnen dergelijke trends een plaats krijgen binnen de complexe 'strijd om de ruimte' en welke kansen biedt functiemenging in de stad? We lopen de zoekrichtingen na.

### 1. Ruimte vraag voor werkfuncties in nieuwe stedelijke ontwikkellocaties

Nieuwe stedelijke milieus vragen om zowel woon- als werkfuncties, die op elkaar aansluiten. De woningmarkt domineert nu de gebiedsontwikkeling en dat is te begrijpen vanuit de woningnood. In veel plannen wordt een nieuw stedelijk milieu nagestreefd, waarin aandacht is voor verblijfskwaliteit en nabijheid van functies (de 10-minutenstad). In een dergelijk gebied heb je bestemmingen nodig die je kunt belopen of fietsend kunt bereiken. Dat betekent dat deze gebieden ook vragen om voldoende werkfuncties en voorzieningen in de directe omgeving. Want wanneer bewoners/gebruikers voor werk en voorzieningen alsnog naar de stadsrand moeten reizen, blijven de principes van het nieuw stedelijk milieu met meer groen en minder ruimte voor de auto niet in stand. Dit is kwaliteit die nu in bouwplannen zoals Merwede in Utrecht zit. Dus verdichting van de woonfunctie vereist de combinatie van wonen met een substantiële hoeveelheid werk en voorzieningen. Uit onderzoek in het kader van de Metro Mix komt een percentage van 15-20% andere functies dan wonen<sup>5</sup>; een recent onderzoek naar vitale buurten in ontwikkeling heeft het zelfs over een derde aan niet-woonfuncties<sup>6</sup>.

### 2. Beleidsafwegingen

Binnen deze volumes moet een diversiteit aan niet-woonfuncties plaats krijgen. Het gaat hierbij niet alleen om kantoren, winkels en horeca, maar juist ook om productie-, reparatie-, logistieke en handelsfuncties. Het werken in deze gebieden zal dus nieuwe verschijningsvormen moeten aannemen, waarbij ook moet worden nagedacht hoe deze functies kunnen worden ingepast. Het (gemeentelijk) beleid is hier nog niet altijd op ingespeeld. Er moet beleidsmatig antwoord worden gegeven op vragen als: 'welke technische beroepen passen in dergelijke gebieden?' en 'welke mate van productie of reparatieactiviteiten kunnen we in mengvorm kwijt?', 'hoeveel overlast en risico is acceptabel?', voor welke functies is striktere functiescheiding wel noodzakelijk?' Deze vragen gaan niet alleen over ruimte (menging op gebouw- blok- of buurtniveau), maar over technische en financiële aspecten. Beleidsmatig en juridisch moet onderzocht worden of er mogelijkheden zijn om niet alleen geografische afstand als belangrijkste veiligheidsmarge te zien in bestemmingsplannen, maar ook de prestatie en de voorzieningen (isolatie, veiligheidsinvesteringen) in het gebouw meer mee te laten tellen, of mogelijk zelfs dominant te maken.

### 3. Kaders stellen op productielocaties specifiek voor belastende activiteiten

Er blijven uiteraard bedrijventerreinen nodig voor grootschalige bedrijfsfuncties (o.a. logistiek) en bedrijven met hoge milieucategorieën. Om deze bedrijven in staat te stellen

te blijven functioneren en te blijven groeien moeten we ook randvoorwaarden stellen. Dat betekent ook kaders die zorgen dat terreinen die bestemd zijn voor grootschalige (productie)faciliteiten met (veel) overlast en hinder ook daarvoor gebruikt worden. In de gebieden waar we voor deze bedrijvigheid kiezen, moeten ze ook hun bedrijfsvoering beschermd en geborgd zien. Dat betekent dat zich op deze terreinen geen bedrijvigheid vestigt die niet bij dat profiel past, ook als dat economisch wel interessant is.

### 4. Onbenutte milieuruimte: niet-belastende functies terug de stad in

Veel bedrijven zitten op een (hoogmilieucategorie)bedrijventerrein, terwijl dit voor hun bedrijfsvoering niet strikt noodzakelijk is (bijvoorbeeld op bedrijventerrein Overvecht in Utrecht). Er is dus potentieel om deze bedrijven terug de stad in te krijgen. Veel bedrijven zouden kunnen verhuizen naar nieuwe gemengde milieus, bijvoorbeeld bij herontwikkeling van gebieden met oudere winkelcentra. De locaties die dan vrijkomen kunnen worden benut door bedrijven die deze (milieu)ruimte echt nodig hebben. Dit vergt meer inzet en organisatie om het juiste bedrijf op de juiste plek krijgen. Dat zal immers niet vanzelf gaan. De huurprijzen van gebouwen op gemengde bedrijventerreinen zullen eerder bedrijven vasthouden dan ze 'pushen' naar nieuwe of andere gebieden.<sup>7</sup>

### 5. Inzetten op nieuwe vormen van bedrijvigheid

We ontwerpen juist niet alleen voor de bestaande situatie maar meer voor de toekomst. Het is de verwachting dat de vraag naar (kleinschalige) productiefaciliteiten gaat toenemen door de transitie naar een circulaire economie. Er komt ruimte voor het repareren, hergebruiken en verwerken van bestaande spullen en materialen. De nieuwe economie van de stad biedt dan ook volop kansen voor de meer duurzame en innovatieve sectoren. Het is werken aan een nieuwe ruimtelijke ordening van de economie in de stad. Door verdichting zal dat ook vragen om nieuwe functies en nieuwe bedrijven.

### 6. Intensivering van bestaande terreinen

Ook op bestaande (binnenstedelijke) bedrijventerreinen is ruimte te vinden voor nieuwe bedrijven. Ook daarbij kan gedacht worden aan transformatie en herontwikkeling van meer extensieve bedrijventerreinen of onderbenutte bedrijfspanden. Dit is een van de kansen om nieuwe ruimte zoveel mogelijk binnen 'bebouwd' gebied te zoeken. Het OMU in de provincie Utrecht heeft al meerdere keren laten zien, dat herverkaveling van grote extensieve percelen naar meerdere blokken in een hogere dichtheid en samenstelling (hal en kantoor) succesvol kan plaatsvinden.

### 7. Investeren in betaalbaarheid, organisatie en eigenaarschap

De verdringing van bedrijvigheid heeft lang niet alleen te maken met de vraag naar (woon)ruimte, maar ook met financiële druk en toenemende huurprijzen. Hierdoor zien

we op diverse plekken gentrificatie van werklocaties, waarbij essentiële werkfuncties weggedrukt worden. We moeten investeren in het organiseren van economische sectoren en de afstemming van bedrijven, organisaties en functies op elkaar, zodat essentiële bedrijvigheid geborgd blijft binnen de stad. We kunnen daarbij leren van zogenoemde innovatiedistricten. Hier zie je dat niet alleen de organisatie van bedrijven bij elkaar van belang is, maar ook van ondersteunende diensten en vastgoedvoorzieningen (collectieve laboratoria etc.). Ook de diversiteit in het aanbod van bedrijfsunits (bijvoorbeeld qua grootte) speelt een belangrijke rol en de mogelijkheid voor instromers via broedplaatsen of juist (kleinschalige) hoogwaardige office centers met veel voorzieningen. Wanneer we de economie van de stad op deze manier gaan benaderen, dan vraagt dat afstemming en inpassing van functies, maar ook financieel beleid om functies op plekken mogelijk te maken en deze duurzaam betaalbaar te houden. In Rotterdam zette de gemeente in 2022 in op behoud van werken in de stad en de betaalbaarheid hiervan.<sup>8</sup> Hierbij komt er steeds meer aandacht voor sociaal en betaalbaar werken, zoals deze aandacht voor wonen al langer bestaat.

Steeds vaker zie je de roep om de mogelijkheid om in bestemmingsplannen ook betaalbare werkplekken te kunnen afdwingen net zoals sociale huur op de woningmarkt. Eigenaarschap is voor sociale huur cruciaal: een rol die vooral de corporaties vervullen. Bij werkfuncties is dat niet anders, alleen zijn naast broedplaatsorganisaties deze organisaties er niet of nauwelijks. Ook binnen bedrijven zelf zie je meer wensen tot samenwerking en eigenaarschap. Bepaalde ruimtes moeten bedrijven voor zichzelf hebben andere kunnen ze delen, maar dat vraagt om een andere vorm van organiseren en samenwerken. In die zin zijn er ook goede kansen voor werkcoöperaties zoals deze er net zijn als wooncollectieven.<sup>9</sup> Wanneer bedrijven kunnen investeren in vastgoed en eigendom zijn er meer mogelijk-

heden dan wanneer ze (alleen kunnen) huren. Het opzetten van werkcoöperaties biedt dan ook kansen en garanties voor gemeenten ruimtes duurzaam betaalbaar te maken en te houden.

## Een bredere agenda voor de stad

De agenda van de stad lijkt op het eerste gezicht gedomineerd te worden door de woonopgave. Maar overduidelijk is dat de economie van de stad en zijn belangrijke andere functies (universiteiten, zorg- en gezondheidsinstellingen) maken dat de stad juist aantrekkelijk is om er te wonen, te verblijven en te werken. Bij werken is de aandacht er vaak voor de hoogwaardige functies waarmee de stad regionaal en (inter)nationaal zichzelf profileert. Maar onder de top van de piramide staat een belangrijke brede basis. Die verdient aandacht en ruimte!

- 1 CBS Statline, bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm per gemeente (2023). Data uit 2017.
- 2 Zoals BURA die benoemd in de Metro Mix Cra 2020.
- 3 Zie ook Agenda Ruimte voor Werk (ORAM, 2023).
- 4 BURA en Stec Groep in opdracht van provincie Zuid-Holland, HMC<sup>2</sup> (2021).
- 5 Cra, BURA, Stadkwadraat – Metro Mix 2020.
- 6 Kasper Baggerman, Wonen, werklocaties en leefbaarheid (Stadszaken april 2023).
- 7 Sander van Schijndel (OMU) - Ruimte voor Werkdebat PROVADA 2022.
- 8 Gemeente Rotterdam zet rem op verdere teruggang ruimte voor werken (Jan Jager in Stadszaken, november 2022).
- 9 Jaap Schoufour, Op weg naar de eerste werkcorporatie in Nederland (Ruimte voor Werk, april 2023).



### Over de auteurs

Gerben van Roekel, Theo Stauttner en Sjoerd Timmermans zijn werkzaam bij Stadkwadraat en lid van de coalitie Ruimte voor Werk (RVW).