PLATFORM31
kennis en netwerk voor stad en regio

Doelgericht stimuleren van de economie in tijden van spanning en schaarste

Een inspiratiekader voor selectief gemeentelijk vestigingsbeleid



Inhoud

Samenvatting en leeswijzer 3

1. Achtergrond en aanleiding 4
2. Casusbeschrijvingen 6
3. Uitgangspunten voor doelgericht stimuleren 9
4. Inspiratiekader doelgericht stimuleren 12
5. Beleidsopties verkennen 19
6. Conclusie 23



Samenvatting en leeswijzer

Deze publicatie geeft een overzicht van mogelijke selectiecriteria en beleidsopties die gemeenten kunnen hanteren om doelgericht de economie te stimuleren. Gemeenten zijn zich er in toenemende mate van bewust dat de schaarste aan onder meer ruimte, personeel, energie en water hen dwingt scherpe ruimtelijk economische keuzes te maken. Tegelijkertijd dragen ook de toegenomen spanningen in de wereld hieraan bij.

Omdat dit zowel een relatief nieuw als een politiek gevoelig vraagstuk is, zijn veel gemeenten echter nog zoekende. Dit begint met de wat-vraag: gemeenten zoeken naar transparante indicatoren waarop zij hun vestigingsbeleid en economische profilering kunnen baseren. De hoe-vraag wordt als nog uitdagender ervaren. Vooral in situaties waarin gemeenten geen grondpositie hebben, zijn zij terughoudend met het actief sturen op wenselijke economische activiteiten.

Voor deze verkenning zijn we nagegaan in hoeverre en op welke manieren een aantal G40-steden op dit moment invulling geeft aan het doelgericht stimuleren van de economie. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd met ruimtelijk en economisch strategen bij zes gemeenten: Breda, Dordrecht, Oss, Tilburg, Zaanstad en Zwolle. Hoofdstuk 2 beschrijft de gemeenten die aan het onderzoek deelnamen.

Hoofdstuk 3 schetst kort welke economische, strategische en maatschappelijke belangen kunnen worden meegewogen bij het doelgericht stimuleren van de economie. Hoofdstuk 4 vertaalt deze belangen naar een inspiratiekader met mogelijke criteria. Het inspiratiekader is bedoeld als hulpmiddel waarmee gemeenten hun eigen afweging kunnen maken: welke waarden vinden zij belangrijk en welke indicatoren passen daarbij? Om aan te geven welke criteria in welke context of situatie kunnen worden ingezet, bevat het inspiratiekader twee reflectievragen: Op welk(e) type terrein(en) wordt het beleid van toepassing? En hoeveel inzet vergt het van zowel de beoordelende ambtenaar als de beoogde bedrijven?

De meest vanzelfsprekende toepassing van het inspiratiekader is het formuleren van uitgiftecriteria voor bedrijventerreinen of -kavels die gemeenten zelf kunnen uitgeven. Daarnaast kan het helpen bij het aanscherpen van het gemeentelijk vestigingsbeleid in het algemeen. Maar er zijn meer beleidsopties om de economie doelgericht te stimuleren.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van deze beleidsopties. Op basis van de instrumentenkoffer van Stec Groep en de interviews met de zes G40-steden onderscheiden we instrumenten die de juiste randvoorwaarden creëren, instrumenten die kennis en inzicht bieden, instrumenten om te stimuleren en faciliteren en initiatieven waarin de overheid actief (mee-)investeert.[1] Daaraan hebben wij een indeling toegevoegd door onderscheid te maken tussen instrumenten die vallen onder ruimtelijk- en omgevingsbeleid, onder grondbeleid of onder de rol van een verbindende of samenwerkende overheid.

De laatste stap, na het bepalen van criteria en het verkennen van beleidsopties, is het maken van normatieve keuzes. Hiervoor is de politiek aan zet. Voor alle stappen geldt bovendien dat afstemming met buurgemeenten een essentieel onderdeel is van het proces.

1. Achtergrond en aanleiding

De Nederlandse economie staat voor de opgave om in tijden van spanning en schaarste actief richting te geven aan het toekomstige verdienvermogen. Dit is het gevolg van een aantal onderling samenhangende factoren. Toegenomen spanningen in de wereld dwingen Europa en Nederland hun economische verdienvermogen kritisch te evalueren en herijken.[2] Centrale overheden nemen daarbij steeds meer de regie door strategisch belangrijke sectoren en groeimarkten aan te wijzen en deze actief te stimuleren.

Tegelijkertijd bevinden we ons middenin een tijdperk van disruptieve trends en ontwikkelingen: een energietransitie die gepaard gaat met schaarste én stijgende prijzen, klimaatverandering die vraagt om adaptatie en tot waterschaarste leidt, technologische ontwikkelingen en de bijbehorende creatieve destructie,[3] en een vergrijzende beroepsbevolking met hardnekkige arbeidsmarktkrapte tot gevolg. [4] Dit alles betekent dat de ruimtevraag van de economie ook continu in verandering is. En dat terwijl steden momenteel te maken hebben met ruimteschaarste als gevolg van de binnenstedelijke verdichtingsambities en de beperkingen door stikstof. Hoewel er momenteel door verschillende overheden samengewerkt wordt aan een Uitvoeringsagenda Ruimte voor Economie, is deze situatie voorlopig niet opgelost.

Al deze ontwikkelingen dragen eraan bij dat ook decentrale overheden, waaronder de G40-steden, zich genoodzaakt zien om steeds vaker economische keuzes te maken.’[5]

Deze noodzaak tot economische vernieuwing is de afgelopen jaren in diverse artikelen en rapporten benadrukt.[6] Een terugkerende boodschap is dat de economie zowel productieve en schoner als inclusiever moet worden.[7] Hiervoor is meer aandacht voor maatschappelijk verdienvermogen essentieel.[8] Dit kan bijvoorbeeld door toekomstige én bestaande bedrijven uit te dagen en te stimuleren om actief bij te dragen aan maatschappelijke doelen zoals de klimaattransitie, gezondheid en een inclusieve arbeidsmarkt.[9] Sommigen gaan een stap verder en pleiten ervoor om bedrijven met hoge maatschappelijke kosten en weinig maatschappelijke meerwaarde om- of af te bouwen.[10]

Deze situatie is voor de huidige generatie bestuurders en beleidsmakers relatief nieuw. Veel G40-steden zoeken nog naar manieren om deze complexe politieke afwegingen te onderbouwen. De uitvoering ervan is nog complexer. In een eerdere G40-verkenning[11] merkten we al op dat gemeenten selectiever worden ten aanzien van nieuwe bedrijvigheid. Omdat er steeds minder grond beschikbaar is voor bedrijven, verschuift de basishouding van gemeenten zelfs steeds meer van ‘ja, mits’ naar ‘nee, tenzij’. Dit wordt bijvoorbeeld in praktijk gebracht door selectievere uitgiftestrategieën voor nieuwe bedrijventerreinen op gemeentelijke grond, voor zover gemeenten deze mogelijkheid nog hebben.[12] Inmiddels zijn ook de eerste provincies aan de slag gegaan met het aanreiken van afwegingskaders die gemeenten moeten ondersteunen bij het prioriteren van (productieve) bedrijvigheid dat aansluit bij regionale maatschappelijke ambities én economische netwerken.[13] Dit laat zien dat het onderwerp actueel en volop in ontwikkeling is.

Voor dit onderzoek zijn we nagegaan in hoeverre en op welke manieren G40-steden op dit moment invulling geven aan het doelgericht stimuleren van de economie. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd met ruimtelijk en economisch strategen bij zes G40-steden: Breda, Dordrecht, Oss, Tilburg, Zaanstad en Zwolle. Er is bewust gekozen voor gemeenten die geografisch verspreid zijn en verschillen in economisch profiel en ruimtedruk. Een aanvullende methodologische verantwoording is te vinden in de bijlage.

De lessen en inzichten uit deze gesprekken zijn verwerkt in de verschillende onderdelen van dit rapport. Het rapport biedt gemeenten inspiratie rondom het maken van afwegingen en keuzes, en helpt bij het formuleren van concrete, toetsbare afwegingscriteria voor hun vestigingsbeleid. Deze criteria zijn uitgewerkt in een interactief inspiratiekader (zie p.13), waarin economische, strategische en maatschappelijke belangen verwerkt zijn. Op basis hiervan kunnen gemeenten hun eigen selectie van indicatoren maken om ofwel gemeente-breed, ofwel op een specifieke locatie toe te passen. Ook gaan we in op de mogelijke instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben om dit vervolgens in de praktijk toe te passen.



2. Casusbeschrijvingen

Breda

In de in december 2025 verschenen Ruimtelijk Economische Visie 2040 kiest de gemeente Breda voor het profiel van toegepaste technologie en creativiteit. Dit sluit aan bij de vaardigheden van de lokale beroepsbevolking en de expertise van de in de stad gevestigde onderwijsinstellingen. Naast deze specifieke sectoren moet er ook voldoende ruimte beschikbaar blijven voor het brede mkb. De aangescherpte focus biedt de gemeente handvatten voor een gerichter vestigingsbeleid, met name in het Innovatiedistrict Breda. Bij nieuwe terreinen houdt de gemeente de regie op het gebruik van grond. Hier wordt het principe van selectieve uitgifte toegepast, waarbij bedrijven worden beoordeeld op hun bijdrage aan zowel de economische als maatschappelijke opgaven van Breda en de regio. Er wordt momenteel, in samenwerking met ondernemers, gewerkt aan een uitvoeringsagenda. Daarnaast denkt de gemeente na over energiecategorieën voor bedrijven, zodat met een passende mix van bedrijven op een terrein de gevolgen van netcongestie kunnen worden beperkt.

Dordrecht

De lokale economie van Dordrecht wordt voor een belangrijk deel gekenmerkt door de maritieme maakindustrie. Dit cluster is belangrijk voor het (boven)regionale verdienvermogen en is van strategisch belang. Hoewel de gemeente nog altijd inzet op het verdienvermogen van dit cluster, is het economisch beleid van de gemeente verbreed. Zo is er steeds meer oog voor maatschappelijk betrokken ondernemers en de kwaliteit van banen. Beide ambities hebben een plek gekregen in het in september 2025 vastgestelde Omgevingsprogramma economie. Op bedrijventerreinen waar de gemeente nog grond kan uitgeven, zoals Kil IV/Distripark, wordt al gewerkt met uitgiftecriteria. Elk nieuw bedrijf dient een aantoonbare bijdrage te leveren aan kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid, de versterking van de regionale kernsectoren ofwel het brede verdienvermogen, en het realiseren van de gemeentelijke doelen op het gebied van duurzaamheid en circulariteit. Hierbij kijkt de gemeente onder andere naar de herkomst en het opleidingsniveau van de werknemers. De gemeente overweegt om in de toekomst ook de effecten op netcongestie en de energiebalans zwaarder mee te wegen.

Oss

In de in januari 2026 verschenen Economische Strategie 2026-2032 profileert Oss zich nadrukkelijk als innovatieve maakstad. De gemeente wil de werkgelegenheid en de diversiteit van bedrijven versterken, vooral in sectoren zoals life sciences & health, agrifood en bouw. Ook het al sterk in de stad aanwezige mkb wordt genoemd als belangrijke economische pijler. De stad werkt momenteel aan een Omgevingsprogramma werklocaties, waarin wordt uitgewerkt hoe de gemeente wil gaan sturen op de ruimtelijke schuifpuzzel voor bedrijven. Hierbij wordt onder meer gedacht aan minimale bouwhoogten of -milieucategorieën. Naast regionale programmeringsafspraken worden er in Oss eerste stappen gezet met het maken van specifieke afwegingskaders in het gemeentelijke vestigingsbeleid voor nieuwe gebiedsontwikkelingen, vooral in de spoorzone. Bij nieuw uit te geven grond, zoals op het regionale bedrijventerrein Heesch-West, wordt gewerkt met gronduitgiftebeleid, inclusief bijbehorende uitgifteprotocollen en een kwaliteitsplan.

Tilburg

De Tilburgse economie wordt gekenmerkt door een divers palet aan mkb-bedrijven. De industrie, logistiek en handel zijn relatief sterk vertegenwoordigd. In de in september 2025 vastgestelde Economische Strategie 2025-2050, getiteld ‘De economische route naar brede welvaart’,staat dat de stad een actieve rol wil pakken en strategische keuzes wil maken. Daarmee streeft Tilburg naar een sterk vestigingsklimaat, het aanjagen van transities, behoud en ontwikkeling van talent en missiegerichte innovatie. Toekomstige bedrijven moeten beter aansluiten op het gewenste economische profiel van de stad als maak- en kennisstad. De gemeente wil de kennisintensieve stedelijke diensteneconomie stimuleren, vooral in de spoorzone en het Kennispkwartier, die samen de kennis-as vormen. Ook wil de stad innovatie in de maakindustrie ondersteunen. De nieuw te ontwikkelen innovatiecampus Wijkevoort moet ruimte gaan bieden aan innovatieve maakindustrie. Voor Wijkevoort is een ontwikkelleidraad opgesteld met diverse meetbare criteria voor bedrijven die zich hier willen vestigen. Hierin wordt gekeken naar toegevoegde waarde en innovatie, maar ook naar goed werkgeverschap en duurzaamheid. Het bestemmingsplan ligt op dit moment nog voor bij de Raad van State.

Zaanstad

Zaanstad kent van oudsher veel industrie, waarbij met name de voedingsmiddelenindustrie is nog altijd prominent in de stad aanwezig is. De gemeente onderzoekt de mogelijkheden om deze sectoren te helpen innoveren. De Economische Visie van Zaanstad, 'Innovatieve food- en maakstad waar iedereen meedoet', dateert nog uit 2022. Wat betreft uitgiftecriteria zijn de vrijkomende kavels gereserveerd voor verplaatsende Zaanse industriebedrijven die veel milieuruimte vragen en/of watergebonden zijn. Verder is er in de Economische Visie een afwegingskader opgenomen om richting de uitvoering prioriteiten te stellen. Hierin worden acties gescoord op drie criteria: economische impact, bijdrage aan brede welvaart, en draagvlak in eigen organisatie en onder betrokken stakeholders. Zo wordt er bijvoorbeeld gekeken naar de mate waarin een actie één of meerdere speerpuntsectoren versterkt, en in hoeverre het bijdraagt aan één van de overige strategische opgaven van de gemeente. De gemeente werkt momenteel aan een nieuwe ruimtelijk-economische visie.

Zwolle

Gemeente Zwolle kent een diverse economische structuur. In het in april 2025 vastgestelde Economisch Perspectief benoemt de gemeente sterke sectoren die benut moeten worden om de transitie van de economie te versnellen: slimme (maak)industrie, ICT en E-commerce, creatieve industrie en health. Zwolle heeft nadrukkelijk oog voor schaarstevraagstukken en voor de relatie tussen economie en brede welvaart. Ook wil de gemeente de groei van de arbeidsproductiviteit actief stimuleren. Dit moet onder meer gebeuren vanuit innovatie-clusters zoals de Spoorzone. De gemeente wil duidelijkere profielen opstellen voor de bestaande bedrijventerreinen. De ontwikkeling van nieuwe terreinen koppelt de gemeente aan gericht uitgiftebeleid.
Voor het terrein Hessenpoort 3 wordt inmiddels een uitgifteprotocol opgesteld, waarbij gekeken wordt in welke mate een bedrijf bijdraagt aan duurzaamheid en circulariteit. De gemeente werkt aan een nieuw bedrijventerreinenbeleid waarin ook bestaande terreinen een scherper profiel krijgen.

3. Uitgangspunten voor doelgericht stimuleren

Selectiever stimuleren van de economie: kansen en risico's

Doelgericht stimuleren houdt in dat overheden stappen nemen om specifieke sectoren en bedrijvigheid te stimuleren die economische, strategische en/of maatschappelijke waarde toevoegen. Gemeenten zijn de afgelopen jaren specifieker én selectiever geworden in het stimuleren van de economie. Dit is voor gemeenten nog wel een onwennig en spannend proces. Zij vragen zich soms hardop af hoe vaak en hoe lang zij een grondexploitatie of ontwikkeling durven uit te stellen zodra zich bedrijven melden die niet helemaal aan de vooraf opgestelde criteria voldoen. Met andere woorden: hoe lang houd je als gemeente vast aan de ingezette koers? Durft de gemeente hier blijvend voor te kiezen, ook als dit geduld en een lange adem vergt?

Het selectiever stimuleren van de economie brengt zowel kansen als risico's met zich mee. Aan de ene kant kunnen gemeenten meer regie voeren op de bedrijvigheid die zich in de gemeente vestigt. Afhankelijk van de ruimtelijk-economische context, biedt dit kansen om in te zetten op economische activiteiten die bijdragen aan bredere maatschappelijke ambities.

Aan de andere kant bestaat het risico dat bedrijven met negatieve omgevingseffecten, die vaak wel nodig zijn voor onze (circulaire) economie, moeilijker een plaats vinden of ongelijk worden verdeeld over regio's. Dit risico speelt vooral wanneer gemeenten onvoldoende regionaal of landelijk afstemmen over welke sectoren en activiteiten ze ruimte willen of moeten bieden. Daarnaast waken gemeenten er bewust voor om té sturend te zijn, omdat dit ten koste kan gaan van het vestigingsklimaat en de economische dynamiek. Ten slotte brengt een te eenzijdige focus op het versterken van één specifiek economisch speerpunt specifieke risico's met zich mee. Hoe meer er wordt ingezet op een bepaald profiel, hoe kwetsbaarder de stad of regio wordt voor schokken in die specifieke sector.

Gemeenten benadrukken dat zij in dit proces nadrukkelijk samen optrekken met regionale partners en met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen, zoals Economic Boards. Om de abstracte beleidswens om de economie doelgericht te stimuleren te vertalen naar concrete interventies, is het nodig om gezamenlijk de belangen af te wegen en beleidsopties te verkennen.[14]

Belangen afwegen

Een belangrijk onderdeel is het expliciet maken van de economische, strategische en maatschappelijke belangen die een gemeente wil meewegen. Dit vereist duidelijke definities van economisch, strategisch en maatschappelijk belang, en daarnaast indicatoren om deze begrippen meetbaar te maken. Dit is geen eenduidig proces. Sommige indicatoren zijn objectief meetbaar terwijl dat voor andere niet of nauwelijks geldt. Ook de manier waarop indicatoren uiteindelijk worden gewogen, blijft subjectief.

Economisch belang

Het economisch belang gaat over activiteiten die invloed hebben op het verdienvermogen van een gemeente of regio. Het verdienvermogen staat door recente adviesrapporten van onder meer Mario Draghi en Peter Wennink weer hoger op de politieke agenda. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) geeft hier richting aan door een aantal kansrijke en prioritaire technologieën en groeimarkten aan te wijzen.[15] Het verhogen van de arbeidsproductiviteit wordt daarbij als essentieel gezien. De redenering hierachter is dat Nederland zonder een groeiende economie haar huidige welvaartsniveau niet kan vasthouden. Aangezien Nederland te maken heeft met vergrijzing en een krappe arbeidsmarkt, zal economische groei niet langer voortkomen uit een toename van het aantal gewerkte uren. Groei van de economie zal dus vooral moeten worden bereikt door productiever te werken. Om dit te stimuleren wil EZK investeren in productiviteitsverhogende innovatie. Ook moeten succesvolle innovatieve bedrijven makkelijker kunnen doorgroeien.[16]

Uit de interviews kwam naar voren dat alle deelnemende G40-steden economische belangen meewegen bij het doelgericht stimuleren van de economie. De exacte criteria die zij daarbij hanteren verschillen. Dit heeft vooral te maken met het economische profiel van de stad of regio. Steden met een sterk economisch cluster, zoals Oss (farmaceutische industrie) en Dordrecht (maritieme maakindustrie) richten zich vooral op de bijdrage van een bedrijf aan het regionale economische cluster. Tilburg en Zwolle zijn voorbeelden van stedelijke regio's met een gedifferentieerder economisch profiel. De economie is daar diverser en wordt sterk gedragen door een grote variatie aan mkb-bedrijven. Dit zorgt ervoor dat doelgericht stimuleren eerder opgavegericht wordt ingestoken dan dat het gericht is op het versterken van specifieke clusters.

Strategisch belang

In het licht van toenemende geopolitieke spanningen is er naast verdienvermogen en concurrentiekracht ook steeds meer aandacht voor het strategische belang van bepaalde economische activiteiten. In decennia van toenemende internationale samenwerking zijn er mondiale ketens van productieprocessen ontstaan. Hoewel dit de economische productie veel efficiënter heeft gemaakt, heeft het ook geleid tot grote onderlinge afhankelijkheden. Dit betekent dat zowel Europa als Nederland voor bepaalde kritieke diensten, producten en grondstoffen afhankelijk zijn van andere landen. Nu internationale betrekkingen onder druk staan en handel steeds vaker wordt ingezet als concurrentiemiddel, neemt de behoefte toe om waar mogelijk meer zelfvoorzienend te worden op het gebied van onder meer energie, defensie, veiligheid en voedsel.[17] Bijvoorbeeld door bepaalde productie 'terug te halen', en meer in te zetten op circulaire processen. Dit gaat wel gepaard met een serieuze ruimtevraag.[18] Wennink bepleit in zijn rapport dat het in bepaalde sectoren verstandiger is om de strategische relevantie te optimaliseren: in welk cruciaal onderdeel van een productieketen kunnen wij onszelf onmisbaar maken? Strategische belangen overlappen vanuit dat perspectief deels met economische belangen op het gebied van concurrentievoordelen.

In de interviews viel op dat nationale of Europese strategische belangen niet spontaan werden genoemd. Bij doorvragen bleek echter dat in alle steden strategische belangen een rol spelen. In steden met veel maakindustrie, zoals Oss, Dordrecht en Zaanstad, zijn bijvoorbeeld bedrijven gevestigd die risicovolle economische afhankelijkheden verminderen. In deze steden wordt ook meer vooruitgekeken naar de ruimtebehoefte van de circulaire economie, om de afhankelijkheid van kritieke grondstoffen te reduceren. In de geïnterviewde steden is het bieden van ruimte aan defensie tot dusverre nauwelijks aan de orde. Een uitzondering is Tilburg, dat medeaandeelhouder is van innovatie- en businesscentrum Gate2, nabij de vliegbasis in de gemeente Gilze en Rijen.

Maatschappelijk belang

Ten slotte raakt de economie steeds duidelijker verweven met maatschappelijke belangen. Er is de laatste jaren, zeker in stedelijke gemeenten, steeds meer aandacht voor het concept van brede welvaart. Daarbij is economische ontwikkeling geen doel op zich, maar wordt deze continu zorgvuldig afgewogen tegen de gevolgen voor mens- en milieu op de lange termijn.[19]

Soms wordt brede welvaart in één adem genoemd met de 'nieuwe economie', die duurzamer, inclusiever en transparanter moet zijn dan de huidige economie. Zo werkt de gemeente Utrecht met een eigen Nieuwe Economie Index. Economische activiteiten kunnen hier positief aan bijdragen, bijvoorbeeld via lokaal gewortelde impactondernemers, of negatieve invloed op hebben, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van vervuiling of uitbuiting. Ook deze gevolgen kunnen worden meegewogen in de keuze om doelgericht te stimuleren.

Welke maatschappelijke indicatoren steden in overweging nemen bij het doelgericht stimuleren van de economie, hangt af van de ruimtelijk-economische en maatschappelijke context en de politieke kleur van de gemeenteraad. In Dordrecht en Zaanstad speelt vooral de impact op betekenisvolle banen een belangrijke rol. In Zwolle en Tilburg, waar krapte op de arbeidsmarkt hoog op de agenda staat, ligt de nadruk bijvoorbeeld sterk op productiviteitsgroei en innovatievermogen. In Breda en Zwolle worden de milieueffecten van een bedrijf expliciet genoemd.

Gemeenten kijken ook steeds kritischer naar het energieprofiel van een bedrijf en in welke mate dit aansluit bij de energiestromen op de betreffende werklocatie. Sommige respondenten verwachten dat dit de komende jaren een belangrijker – zo niet het belangrijkste – afwegingscriterium gaat worden.

Meten en wegen

Het in beeld brengen van de mogelijke economische, strategische en maatschappelijke meerwaarde van bedrijven, vraagt direct om belangrijke keuzes en afwegingen.

Hoewel gemeenten al deze belangen meenemen in hun afwegingskaders, worden ze lang niet altijd expliciet en meetbaar gemaakt. Dit gebeurt momenteel vooral bij uitgiftecriteria voor nieuwe terreinen. Het meest uitgebreide en concrete voorbeeld van de zes geïnterviewde steden komt uit Tilburg.[20] In andere gevallen wordt nog weinig gekwantificeerd welke bedrijvigheid op welke locatie gestimuleerd moet worden.

Wat de economische en maatschappelijke meerwaarde is van een bedrijf of sector, is echter niet eenduidig. Economische, strategische en maatschappelijke meerwaarde bestaan elk uit meerdere onderdelen. Een aantal van die onderdelen is direct meetbaar, andere kunnen met behulp van indicatoren worden benaderd In de praktijk zullen echter niet voor alle onderdelen gegevens beschikbaar zijn. Het inspiratiekader in het volgende hoofdstuk geeft een aanzet voor indicatoren die gemeenten kunnen gebruiken om de economische, strategische en maatschappelijke meerwaarde meetbaar te maken.

4. Inspiratiekader doelgericht stimuleren

De meeste G40-steden willen de komende jaren volop inzetten op het stimuleren van creatieve, kennisintensieve en hoogwaardige bedrijvigheid, maar kondigen daarbij ook aan kritisch te kijken naar de maatschappelijke impact of meerwaarde van economische activiteiten.[21] Voor veel gemeenten is de volgende stap om deze ambities te verankeren in beleid. Eén van de beleidsstrategieën die gemeenten daarvoor inzetten, is het vestigingsbeleid in het algemeen, en uitgiftecriteria voor nieuw uit te geven werklocaties of bedrijfskavels in het bijzonder. Dit inspiratiekader is bedoeld als discussiestarter en helpt gemeenten op weg met het formuleren van criteria voor het doelgericht stimuleren van de economie.

Het inspiratiekader geeft richting aan de hand van twee reflectievragen: Op welk type terrein wordt het beleid van toepassing? En hoeveel inzet vergt de toepassing van het kader van zowel de beoordelende ambtenaar als de beoogde bedrijven? De uiteindelijke prioritering en weging van de verschillende indicatoren zullen per gemeente, en per locatie verschillen. Deze hangen af van de specifieke economische en maatschappelijke doelen, zowel voor de gemeente als geheel als voor het specifieke terrein. In de ene gemeente zullen bepaalde maatschappelijke indicatoren zwaarder meegewogen worden dan in een andere. Dit is uiteindelijk een politieke afweging, die bovendien zorgvuldige afstemming met gemeenten in de regio vereist.

In dit inspiratiekader onderscheiden we, in lijn met de Ruimtelijk Economische Visie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), drie typen werkmilieus: productiemilieus, innovatiemilieus en stedelijke milieus. De Visie onderscheidt daarnaast industriële milieus, maar deze blijven hier buiten beschouwing, omdat het om een klein aantal zeer gespecialiseerde terreinen in Nederland gaat.[22] Door de toenemende ruimtevraag voor defensie en circulaire economie, de toenemende urgentie om in te zetten op strategische relevantie en concurrentiekracht, én de binnenstedelijke verdichtingsopgave, worden de verschillen tussen de terreinen in de toekomst nog relevanter. Voor bedrijventerreinen die ruimte bieden aan moeilijk mengbare functies, zoals defensie of industrie, is het belangrijk om de ruimte die beschikbaar komt zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Voor bestaande economische clusters die zorgen voor concurrentiekracht en verdienvermogen is het zaak om zo veel mogelijk functies toe te voegen die deze concurrentiepositie versterken.

De tweede vraag gaat over het vinden van een balans tussen zo gericht mogelijk sturen en zo efficiënt mogelijk gegevens verzamelen. Sommige gegevens en inzichten zijn, zeker voor de kleinere mkb-ondernemers of startups, niet eenvoudig te achterhalen of vergen mogelijk veel administratieve lasten. We onderscheiden daarom informatie die zonder tussenkomst van het bedrijf kan worden achterhaald, informatie die relatief gemakkelijk bij het bedrijf opgevraagd kan worden en informatie die weliswaar relevant is, maar in de meeste gevallen van beide partijen een grotere tijdsinvestering vraagt.

Informatie uit openbare bronnen is het makkelijkst te achterhalen, maar is waarschijnlijk niet voldoende om een objectief beeld te kunnen vormen. Over het algemeen geldt dat kleinere bedrijven minder gunstig naar voren komen bij een beoordeling op basis van objectief meetbare indicatoren. Grotere bedrijven zijn bijvoorbeeld verplicht duurzaamheidsrapportages op

te stellen op grond van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) terwijl deze verplichting niet geldt voor kleinere bedrijven. Bovendien hebben grotere bedrijven vaker specifiek beleid gericht op duurzaamheid, innovatie of maatschappelijk verantwoord ondernemen. Bij kleinere bedrijven zijn deze onderwerpen meestal verweven met de totale bedrijfsvoering.

Informatie die bedrijven kunnen aanleveren, gaat bijvoorbeeld over hun bedrijfsstrategie, personeelsbestand en ruimtegebruik. Deze gegevens zijn afhankelijk van wat de betreffende ondernemer aanlevert. Zorg er daarom voor dat het afwegingskader transparant is en gebruik het als gespreksinstrument.

Informatie die in samenspraak met het bedrijf moet worden vastgesteld, gaat vaak over lastiger te beoordelen criteria. Duurzaamheidsmaatregelen zijn daar een goed voorbeeld van. De ruimte die mkb-bedrijven hebben om te verduurzamen, verschilt sterk per sector en bedrijfsactiviteit en is daarom lastig te vergelijken. Bij deze criteria ligt een kwalitatieve afweging, ondersteund door bewijsmateriaal, meer voor de hand dan een kwantitatieve vergelijking.

Voor alle overwegingen geldt: laat medewerkers vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen deelnemen aan het samenstellen van het uiteindelijke kader. Roep waar nodig de hulp in van onafhankelijke experts, en toets vooraf bij vertegenwoordigers van het bedrijfsleven of de gekozen indicatoren, scores en wegingen realistisch zijn. De verschillende mogelijkheden om diverse indicatoren te wegen en te bundelen tot een geaggregeerde impactscore moeten verder worden uitgediept aan de hand van praktijkkennis en -ervaring.



Inspiratiekader doelgericht stimuleren: Alle bedrijventerreinen

Meetbaar zonder hulp van het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Aansluiting bij economische opgaven	Aansluiting provinciale prioriteiten	Sluit het bedrijf qua sector en werkzaamheden aan op provinciale speerpunten of strategieën?	Economisch	Aan de hand van de sector, bedrijfsactiviteiten en output van een bedrijf kan worden bepaald of het binnen de speerpunten van de provincie valt.
	Aansluiting regionale prioriteiten	Sluit het bedrijf qua sector en werkzaamheden aan op regionale speerpunten of strategieën?	Economisch	Aan de hand van de sector, bedrijfsactiviteiten en output van een bedrijf kan worden bepaald of het binnen de speerpunten van de regio valt.
Innovatie	Innovatief vermogen	Hoe innovatief is het bedrijf?	Economisch	De database van Innovatiespotter biedt inzicht in de mate van innovativiteit van een individueel bedrijf.
Arbeidsmarkt	Inclusieve arbeidsmarkt	Hoeveel stage- en leerwerkplekken biedt het bedrijf?	Maatschappelijk	Check of het bedrijf geregistreerd is als erkend stagebedrijf en hoeveel stageplekken het biedt in het bedrijvenregister van stagemarkt.
Schuifruimte	Schuifruimte	Laat het bedrijf elders een kavel achter dat beter kan worden benut?	Schaarste	Uitvragen bij bedrijf(s)functionaris of makelaar.

Relatief eenvoudig aan te leveren door het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Aansluiting bij economische opgaven	Arbeidsproductiviteit en verdienvermogen	Wat is de toegevoegde waarde per voltijdsbaan?	Economisch	Toevoegde waarde van een bedrijf (omzet minus kosten) gedeeld door het aantal fte.
Arbeidsmarkt	Kwantitatieve aansluiting bij de regionale arbeidsmarkt	Hoe verhoudt het aantal fte dat het bedrijf zoekt zich tot de spanningswaarde op de regionale arbeidsmarkt?	Schaarste	Aantal fte is uit te vragen bij het bedrijf. De spanningsindicator is beschikbaar via de arbeidsmarktdashboards van het UWV.
	Inclusieve arbeidsmarkt	Hoeveel banen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt biedt het bedrijf?	Maatschappelijk	Als bewijslast kan een bedrijf aantonen hoeveel loonkostensubsidie of loondispensatie het ontvangt.
		Hoeveel arbeidsmigranten heeft het bedrijf in dienst?	Maatschappelijk	Dit kan worden opgevraagd bij het bedrijf. Let erop dat de definitie 'arbeidsmigrant' helder is afgebakend.
		Wat is het gemiddelde loon bij dit bedrijf?	Maatschappelijk	Dit kan worden opgevraagd bij het bedrijf.
		Welk percentage van de banen bij dit bedrijf is laagbetaald?	Maatschappelijk	Laagbetaalde banen zijn banen die bij een voltijdscontract maximaal 120% van het minimumloon verdienen.
Energieprofiel	Energieverbruik	Hoeveel energie verbruikt het bedrijf per m² bedrijfsvloer?	Schaarste	Het bedrijf moet hiervoor een overzicht van het energieverbruik aanleveren.
Efficiënt ruimtegebruik	Ruimtegebruik per arbeidsplaats	Hoeveel banen biedt het bedrijf per m² bedrijfsvloer?	Schaarste	Het bedrijf kan deze data aanleveren.
	Toegevoegde waarde per m² vloeroppervlak	Hoeveel toegevoegde waarde creëert het bedrijf per m² bedrijfsvloer?	Schaarste	Toevoegde waarde van een bedrijf (omzet minus kosten) gedeeld door het aantal m² bedrijfsvloer.
	Intensief grondgebruik	Hoeveel m² bedrijfsvloer gebruikt het bedrijf ten opzichte van de kavel?	Schaarste	Uitvragen bij bedrijf op basis van de Floor Space Index (FSI).

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Verbondenheid met gemeente/regio	Werkgelegenheid	Hoeveel mensen uit de eigen gemeente/regio zijn bij het bedrijf werkzaam?	Economisch en maatschappelijk	Hiervoor moet eerst een regiogrens worden bepaald (bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio). Vervolgens zou het bedrijf een analyse moeten doen van hoeveel werknemers binnen dit gebied wonen.

Complexer vast te stellen in samenwerking met het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Arbeidsmarkt	Kwalitatieve aansluiting bij de regionale arbeidsmarkt	Hoe verhoudt het type banen dat het bedrijf biedt zich tot het profiel van de regionale arbeidsmarkt?	Economisch en maatschappelijk	Type banen (ISCO beroepsniveau en beroepsklasse) is uit te vragen bij het bedrijf. Het CBS heeft data beschikbaar over de beroepsbevolking, bijvoorbeeld qua opleidingsniveau en sector.
	Talent	Wat is de talentstrategie van het bedrijf? Op welke manier investeert het in Leven Lang Ontwikkelen?	Economisch en maatschappelijk	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf. Eventueel kan er een overzicht van het opleidingsbudget worden gevraagd ter onderbouwing.
Aansluiting bij gemeentelijke ambities op het gebied van verduurzaming	Verduurzaming	Welke duurzaamheidsmaatregelen heeft het bedrijf de afgelopen jaren doorgevoerd?	Maatschappelijk	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf.
		Welke duurzaamheidsmaatregelen is het bedrijf van plan de komende jaren door te voeren?	Maatschappelijk	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf.
	Circulariteit	Waar staat het bedrijf op de R-ladder?	Maatschappelijk en strategisch	Bedrijven kunnen zelf een inschatting maken van hun positie op de R-ladder. De data-analyses van Innovatiespotter kunnen ondersteunende inzichten bieden.
Efficiënt ruimtegebruik	Intensivering	Welke maatregelen heeft het bedrijf de afgelopen jaren doorgevoerd om ruimte intensiever te gebruiken?	Schaarste	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf.
Energieprofiel	Aansluiting energieprofiel	Vergroot of verkleint het bedrijf bestaande energiepieken en -dalen?	Schaarste	Inzicht in lokale stroompieken en -dalen zou achterhaald moeten worden bij de netbeheerder. Deze data is nog niet openbaar beschikbaar. Het bedrijf zal vervolgens inzicht in stroomverbruik moeten delen. Een vergelijking kan bepalen of de bestaande pieken en dalen worden versterkt of juist tegengegaan door het bedrijf.
Verbondenheid met gemeente/regio	Korte ketens	Waar bevinden de belangrijkste leveranciers van een bedrijf zich?	Economisch	Dit kan worden opgevraagd bij het bedrijf.
	Deelname aan regionale initiatieven	Is een bedrijf sponsor van lokale verenigingen of evenementen, of zijn ze hiertoe bereid?	Maatschappelijk	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf.

Inspiratiekader doelgericht stimuleren: Productiemilieus

Meetbaar zonder hulp van het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Bijdrage aan bovenlokale strategische doelen	Aansluiting nationale prioriteiten	Valt het bedrijf onder één van de zes groeimarkten uit het nieuwe industriebeleid van het ministerie van EZK? – Halfgeleiders – Digitale diensten (met nadruk op AI) – Biotechnologie – Machinebouw – Innovatieve chemie – Defensie gerelateerde toepassingen	Economisch en strategisch	De zes groeimarkten zijn niet direct te vertalen naar bijvoorbeeld SBI codes. Of een bedrijf onder deze groeimarkten moet op een meer kwalitatieve manier bepaald worden, waarin de sector, bedrijfsactiviteiten en output van het bedrijf meegenomen worden.
Bijdrage aan bovenlokale strategische doelen	Bijdrage aan strategische autonomie	De geproduceerde producten en/of diensten verminderen risicovolle afhankelijkheden	Strategisch	Wereldwijd zijn er een aantal Single Points of Failure (SPoFs) aangewezen. Dit zijn componenten, processen of systeem elementen wiens falen disruptieve gevolgen hebben en die niet makkelijk te vervangen zouden zijn. Voor producten is een meetbare definitie opgesteld, maar die is nog niet vertaald naar een lijst met productcodes. Voor diensten bestaat nog geen meetbare definitie. Tot deze beschikbaar komen, moet per product een inschatting gemaakt worden over het disruptieve effect en de vervangbaarheid.
Functionele gebondenheid aan het terrein	Ruimtebehoefte	In hoeverre bestaan er alternatieve vestigingslocaties voor een bedrijf van deze omvang in de gemeente/regio?	Schaarste	Dit kan gecheckt worden bij (interne en externe) bedrijfsmakelaars

Relatief eenvoudig aan te leveren door het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Circulaire economie	Grondstoffengebruik	Welk percentage van de gebruikte materialen bestaat uit secundaire grondstoffen/reststromen?	Maatschappelijk en strategisch	In veel gevallen is een vergunning nodig die aantoont dat het gebruik van een reststroom zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is. Deze verguning kan als bewijslast dienen.
Functionele gebondenheid aan het terrein	Watergebondenheid	In hoeverre maakt dit bedrijf actief gebruik van haar locatie aan het water?	Schaarste	Het bedrijf kan informatie aanleveren over de manier waarom materiaal en goederen worden geimporteerd en geexporteerd
	Gebonden aan milieuruimte	In hoeverre maakt het bedrijf gebruik van de milieuruimte die het terrein biedt?	Schaarste	Het bedrijf heeft een e-MJV plicht en/of is vanwege geluid en geur gebonden aan een verruimde zone.

Complexer vast te stellen in samenwerking met het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Circulaire economie	Ketenimpact	Draagt het bedrijf aantoonbaar bij aan het sluiten van regionale materiaalstromen?	Maatschappelijk en strategisch	In veel gevallen is een vergunning nodig die aantoont dat het gebruik van een reststroom zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is. Deze verguning kan als bewijslast dienen.

Inspiratiekader doelgericht stimuleren: Innovatiemilieus

Meetbaar zonder hulp van het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Aansluiting bij visie en profiel	Aansluiting op regionale en lokale economische visie(s)	Sluit een bedrijf aan op lokale economische speerpunten?	Economisch	Aan de hand van de sector, bedrijfsactiviteiten en output van een bedrijf kan worden bepaald of het binnen de speerpunten van de gemeente valt.
	Aansluiting op het profiel	Past een bedrijf bij het profiel van de innovatielocatie?	Economisch	Aan de hand van de sector, bedrijfsactiviteiten en output van een bedrijf kan worden bepaald of het innovatiecluster door dit bedrijf ondersteund wordt. Dit kan zijn doordat het bedrijf in één van de sectoren binnen het cluster opereert, of doordat het bedrijf producten en/of diensten levert aan deze sectoren.

Relatief eenvoudig aan te leveren door het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Gebondenheid en bijdrage aan het terrein	Gebruik gedeelde faciliteiten	Is een bedrijf van plan hier actief gebruik van te maken?	Economisch	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf. Zorg daarvoor voor een overzicht van de aanwezige gedeelde faciliteiten. Behalve actief gebruik maken, kan het ook van belang zijn om te checken of het bedrijf bereid is mee te betalen.
	Gebruik netwerk	Is een bedrijf bereid om hier financieel aan bij te dragen door middel van een ‘campus fee’?	Economisch	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf. De bereidheid om een campus fee te betalen geeft een beeld van hoeveel voordeel het bedrijf verwacht te halen uit een locatie in een kennis- of innovatiecluster.

Complexer vast te stellen in samenwerking met het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Innovatie-ecosysteem	Clustervorming	Werkt een bedrijf samen (op het gebied van R&D) met andere op deze locatie gevestigde bedrijven?	Economisch	Dit kan kwantitatief (aantal concrete samenwerkingen) en/of kwalitatief (visie op toekomstige samenwerking) uitgevraagd worden. Aanvullend kan de vraag neergelegd worden bij de bestaande community op het terrein hoe zij de toegevoegde waarde zien? De data-analyses van Innovatiespotter kunnen ondersteunende inzichten bieden.
	Kennisverbindingen	Werkt een bedrijf samen met onderwijs- of kennisinstellingen in de gemeente?	Economisch	Uitvragen bij bedrijf: kwantitatief (aantal concrete samenwerkingen) en/of kwalitatief (visie op toekomstige samenwerking).

Inspiratiekader doelgericht stimuleren: Stedelijke milieus

Meetbaar zonder hulp van het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Leefbaarheid	Stadsverzorgende functie	Heeft het bedrijf een stadsverzorgende functie?	Economisch en maatschappelijk	Hier moet een kwalitatieve inschatting van worden gemaakt. Levert het een product of dienst die nodig is voor het dagelijks functioneren van de stad, haar inwoners of lokale bedrijven?

Relatief eenvoudig aan te leveren door het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Leefbaarheid	Impact op gezondheid	Welke milieugevolgen (geur, geluid, luchtkwaliteit, trillingen) gaan met dit bedrijf gepaard (zie milieuzonering nieuwe stijl)?	Maatschappelijk	Bij grotere bedrijven kan deze informatie uit het e-mjv gehaald worden. Voor zowel grotere als kleinere bedrijven blijft de bepaling van 'milieugebruiksruimte' maatwerk.
	Meervoudig ruimtegebruik	Op welke manier draagt het bedrijf bij aan meervoudig ruimtegebruik?	Schaarste	Uitvragen bij bedrijf, bijvoorbeeld naar openbaar toegankelijke horeca of andere openbare ruimte

Complexer vast te stellen in samenwerking met het bedrijf

Waarde	Onderdeel	Afweging	Belang	Hoe inzichtelijk te maken
Leefbaarheid	Mobiliteit	Wat is de impact op het mobiliteitsnet? In hoeverre stimuleert het bedrijf duurzame mobiliteit (bv. deelmobiliteit of openbaar vervoer)?	Maatschappelijk	Dit moet blijken uit een gesprek met het bedrijf.
	Veiligheid	Op welke manieren heeft het bedrijf effect op veiligheid in de omgeving?	Maatschappelijk	Heeft het bedrijf effect op veiligheid, bijvoorbeeld door vrachtverkeer of gevaarlijke stoffen?

5. Beleidsopties verkennen

Dit hoofdstuk beschrijft welke beleidsinstrumenten de zes deelnemende gemeenten inzetten of overwegen in te zetten bij het doelgericht stimuleren van de economie. Voorbeelden van instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben om te sturen op economie en bedrijvigheid variëren van ruimtelijk beleid tot inkoop en aanbesteding, en van mkb-dienstverlening tot innovatiebevordering via de samenwerking met ondernemers en kennisinstellingen.[23]

Stec Groep stelde voor de gemeente Breda een instrumentenkoffer samen, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen instrumenten die de juiste randvoorwaarden creëren, instrumenten die kennis en inzicht bieden, instrumenten om te stimuleren en faciliteren, en initiatieven waarin de overheid actief (mee)investeert.[24] Hier hebben wij een indeling aan toegevoegd door onderscheid te maken tussen instrumenten die vallen onder ruimtelijk- en omgevingsbeleid, onder grondbeleid of onder de rol van een verbindende of samenwerkende overheid. Deze zijn schematisch weergegeven in Tabel 1. In de tabel zijn de mogelijke instrumenten weergegeven die tijdens de interviews door de respondenten zijn genoemd.

Juiste randvoorwaarden creëren

Een eerste stap om richting te geven aan het bevorderen van specifieke typen bedrijvigheid is deze ambities te verankeren in de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan. Vooral het Omgevingsplan biedt mogelijkheden om ruimte voor werk te creëren of te beschermen. Dit kan bijvoorbeeld door een nieuw gebied te bestemmen voor de functie werk, of door bestaande werklocaties een beschermde status te geven. Verder kan een Omgevingsplan eisen stellen op het gebied van duurzaamheid, en sectoren en activiteiten aanwijzen die gemeenten liever wel of juist niet in het gebied zien. Hier liggen kansen. De komende jaren moeten de oude bestemmingsplannen namelijk worden omgezet naar Omgevingsplannen.

Voor veel gemeenteambtenaren is het op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre verschillende typen criteria in het omgevingsbeleid kunnen worden opgenomen. Zo vragen zij zich af in hoeverre het Omgevingsplan ruimte biedt om minder wenselijke bedrijvigheid op bestaande locaties te laten uitsterven, zonder dat dit gepaard gaat met hoge kosten voor de gemeente. In Tilburg is al een voorbereidingsbesluit genomen voor een specifieke bedrijventerreinlocatie, om de vestiging van grootschalige logistiek daar in de toekomst uit te sluiten.

Een specifieke vraag waar gemeenten tegenaanlopen, is of zij een minimale milieugebruiksruimte kunnen vereisen. Dit speelt vooral bij de wens om ruimte vrij te maken voor de maakindustrie en de circulaire economie. Watergebonden kavels zijn hiervoor bij uitstek geschikt. Gemeenten worstelen met het feit dat een deel van de ruimte die aan deze voorwaarden voldoet, wordt gebruikt voor functies die deze ruimte niet nodig hebben, zoals sportscholen of doe-het-zelfzaken. In onder meer Breda, Oss en Zaanstad wordt daarom nagedacht over het vereisen van een minimale milieu-impact of omgevingshinder.

Tabel 1 Beleidsopties voor doelgericht stimuleren (genoemd tijdens verkennende interviews)

	Ruimtelijk- en Omgevingsbeleid (publiekrechtelijk)	Grondbeleid (privaatrechtelijk)	Verbinden/samenwerkende overheid
Juiste rand-voorwaarden	– Omgevingsvisie/-programma (beschermde status bedrijventerreinen, duurzaamheidseisen, water- en energiegebruik, uitsterfconstructies) – Omgevingsplan (minimale milieucategorie, bouw-hoogte, bebouwingspercentage, perceelgrootte, water-gebonden) – Voorbereidingsbesluit	– Uitgiftestrategie (in combinatie met erfpacht of kettingbeding)	
Kennis en inzicht	– Intensiveringspotentie in kaart brengen		– Behoeften in kaart brengen (bijvoorbeeld voor innovatiemilieus, arbeidsmarkt, materiaalstromen, water en energiegebruik) – Stimuleringsregelingen bekend maken – Architectenpool
Stimuleren en faciliteren	– Schuifruimte helpen creëren (nieuw bedrijventerrein, ruimte in de plint voor mengbare activiteiten)		– Organisatiegraad verhogen (ondernemers-fonds, stimuleren collectiviteit) – Procescapaciteit voor coaching en advies aan ondernemers
Actief (mee) investeren	– Ruimtelijke condities optimaliseren (bereikbaarheid en ruimtegebruik, gedeelde faciliteiten) – (Mee)investeren in het intensiveren van bestaande bedrijventerreinen	– Strategische aankoop (eventueel door middel van voorkeursrecht)	– Aandeelhouderschap in campusorganisatie

De beleidsopties die in de interviews het meest aan bod kwamen, hebben te maken met het opstellen van uitgiftecriteria voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen. Een voorwaarde om deze criteria te kunnen hanteren, is dat de grond in bezit is van de gemeente. Gemeenten hebben in dat geval geen volledige vrijheid om te bepalen welk bedrijf zich op die plek mag vestigen. Ze zijn namelijk gebonden aan het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel, zoals opgenomen in het Didam-arrest uit 2021. Wel kunnen gemeenten gebruiksvoorwaarden stellen. Deze kunnen bovendien voor de lange termijn worden gewaarborgd, bijvoorbeeld via erfpacht of een kettingbeding. Hoewel dit de gemeente een sterke positie geeft om ook op de langere termijn de economie doelgericht te stimuleren, is deze mogelijkheid slechts op een heel klein deel van de werklocaties toepasbaar.

Een aantal gemeenten, waaronder Zwolle, werkt ook aan de profilering van bestaande bedrijventerreinen, met als doel het juiste bedrijf op de juiste plek te krijgen. De onderbouwing waarom bepaalde functies ongewenst zijn hoort thuis in de Omgevingsvisie en/of het Omgevingsprogramma. In het Omgevingsplan kan vervolgens worden vastgelegd dat bepaalde functies niet langer zijn toegestaan bij nieuwe vestigingen. Bestaande bedrijven mogen blijven zitten, maar als het gebruik wordt beëindigd, vervalt het recht om dezelfde functie opnieuw uit te oefenen. Het creëren van voorzienbaarheid is juridisch cruciaal. De uitsterfconstructie moet daarom ruim van tevoren worden aangekondigd. De wijziging moet bovendien zorgvuldig worden gemotiveerd.

Kennis en inzicht

Verschillende gemeenten ondersteunen bedrijven met kennis en inzicht. Gezien de huidige schaarste aan ruimte en de ruimtevraag voor woningbouw, is er bijvoorbeeld veel behoefte aan inzicht in de mogelijkheden om bestaande werklocaties intensiever te benutten. Zowel Tilburg als Zaanstad werken met een architectenpool. Daarbij kunnen vastgoedeigenaren een eerste schetsontwerp laten maken voor de intensivering van hun bedrijfspand of kavel. De gemeente vergoedt de kosten hiervan.

Een ander voorbeeld is het ondersteunen van innovatielocaties door de behoeften van bedrijven aan gedeelde faciliteiten en voorzieningen te peilen. Ook kunnen gemeenten reststromen in kaart brengen die bedrijven kunnen benutten om circulariteit of lokale energiehubs te bevorderen. Tenslotte worden ook subsidie- en andere ondersteuningsmogelijkheden in kaart gebracht die bedrijven kunnen helpen bij transities zoals verduurzaming of digitalisering.

Stimuleren en faciliteren

Gemeenten kunnen daarnaast kiezen voor een meer stimulerende en faciliterende strategie. Binnen het ruimtelijk en omgevingsbeleid kan dit door extra (schuif)ruimte voor werk te creëren, bijvoorbeeld door nieuwe of bestaande terreinen te (her)ontwikkelen, of ruimte in plinten te bestemmen voor werkfuncties. Stimuleren en faciliteren kan echter ook met andere instrumenten. Zo kunnen gemeenten stimuleringsregelingen, bijvoorbeeld voor ondersteuning bij verduurzaming, selectief inzetten. Gemeente Zaanstad past dit bijvoorbeeld toe door de verduurzaming in de voedingsindustrie gericht te stimuleren.

Tenslotte kunnen gemeenten ook verhuisbewegingen stimuleren en faciliteren om het juiste bedrijf op de juiste plek te krijgen. Dit vraagt extra capaciteit van bedrijfscontactfunctionarissen, bijvoorbeeld in de rol van verplaatsingscoach.

Actief (mee)investeren

De laatste categorie beleidsinstrumenten betreft het actief (mee)investeren door overheden. Dit is bijvoorbeeld nodig bij het intensiveren van bestaande bedrijventerreinen om meer schuifruimte te creëren. Dit proces wordt in veel gevallen in gang gezet met behulp van aparte entiteiten zoals provinciale of regionale herstructurerings- of herontwikkelingsmaatschappijen.

Mee-investeren kan ook helpen om een innovatiecluster van de grond te krijgen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan gedeelde voorzieningen, eventueel via aandeelhouderschap in een campusorganisatie. Binnen innovatieclusters, zoals campussen, geldt bovendien vaak dat publiek-private

partijen een belangrijke rol spelen in het vestigingsbeleid. Dit kunnen ook regionaal economische samenwerkingsverbanden zijn, zoals de BOM, of Midpoint Brabant.

Een andere manier om actief te investeren is door strategische aankopen te doen, eventueel door gebruik te maken van het voorkeursrecht. Als grondeigenaar beschikken gemeenten over meer instrumenten om te sturen welk bedrijf zich waar vestigt. Gemeente Tilburg wil dit bijvoorbeeld doen bij watergebonden kavels.



6. Conclusie

Gemeenten zijn zich er in toenemende mate van bewust dat de schaarste aan onder meer ruimte, personeel, energie en water hen dwingt scherpe ruimtelijk economische keuzes te maken. Zeker in stedelijke gemeenten is de vraag naar bedrijfskavels momenteel groter dan het aanbod. Tegelijkertijd is er vanuit het ministerie van EZK steeds meer aandacht voor het actief aanjagen van strategische en economisch relevante groeimarkten. Uit de nieuwe coalitieakkoorden blijkt dat steeds meer G40-steden vooral streven naar 'kwalitatieve' economische ontwikkeling, die aantoonbaar bijdraagt aan bredere maatschappelijke doelen en ambities. Dit is een trendbreuk ten opzichte van de afgelopen decennia, toen economische groei en -ontwikkelingen (oftewel 'de markt') in de regel breder werden geaccommodeerd.

De mate waarin G40-steden op dit moment de economie al actief doelgericht stimuleren, varieert. Dit hangt af van de ruimtelijke, economische en politieke context: hoeveel ruimte voor bedrijvigheid is er nog beschikbaar in de stad en de regio? Kan de gemeente zelf nog grond uitgeven op bedrijventerreinen? Heeft de gemeente een duidelijke economische specialisatie, een sterk cluster of een heldere missie? En hoe weegt de verantwoordelijke wethouder maatschappelijke belangen af tegen economische belangen?

Omdat dit een zowel een relatief nieuw als een politiek gevoelig vraagstuk is, zijn gemeenten vooralsnog voorzichtig. Met name wat betreft de hoe-vraag zijn zij nog zoekende. Zo is er nog veel onduidelijk over de mogelijkheden om te sturen via de Omgevingswet. Tot op heden is er relatief weinig ervaring met het verankeren van vestigingsbeleid in omgevingsvisies en -programma's. Dit leidt bovendien tot handelingsverlegenheid: gemeenten zijn terughoudend om dit via omgevingsplannen in de praktijk te brengen, zeker wanneer zij geen grondpositie hebben. Bovendien waken gemeenten ervoor te sterk of te eenzijdig te sturen. Gemeenten die al afwegingskaders voor de uitgifte van nieuwe terreinen hebben ontwikkeld, werkten daarbij nauw samen met onafhankelijke experts en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Omdat iedere context om eigen accenten en afwegingen vraagt, is het door ons ontwikkelde inspiratiekader geen kant-en-klare blauwdruk. Het is vooral bedoeld om een aantal concrete indicatoren aan te reiken waarmee gemeenten de strategische-, economische- en maatschappelijke meerwaarde op een realistische manier in kaart kunnen brengen. Het is aan gemeenten zelf welke indicatoren zij relevant achten, en hoe zij deze wegen.

De laatste stap in het proces van doelgericht stimuleren volgt op de in dit rapport besproken stappen 'belangen afwegen' en 'beleidsopties verkennen'. Deze stap bestaat uit het maken van normatieve keuzes. Hiervoor is de politiek aan zet. Afstemming met buurgemeenten is daarbij essentieel: welke bedrijven wil de gemeente graag aan zich binden en welke consequenties heeft dat voor de rest van de regio?

Dit rapport is vooral bedoeld als discussiestarter om de kansen, risico's en mogelijkheden van het doelgericht stimuleren van de economie aan te scherpen. Het biedt inspiratie en handvatten waarmee gemeenten actief aan de slag kunnen. Tegelijkertijd is er nog veel te verkennen om dit proces een stap verder te brengen. Daarom leent dit onderwerp zich bij uitstek voor verdere verdieping en kennisuitwisseling.

Bijlage 1 – Methodologische verantwoording

De semigestructureerde interviews zijn digitaal afgenomen en duurden tussen de 60 tot 90 minuten. Namens iedere gemeente hebben we met één respondent gesproken. Tijdens de interviews bespraken we met de respondenten in hoeverre ze de toegenomen urgentie van doelgericht stimuleren van de economie herkenden, welke afwegingen in hun gemeente een rol spelen bij het bepalen welke activiteiten en sectoren worden gestimuleerd en welke beleidsopties zij hebben verkend om bedrijvigheid selectiever te stimuleren. Wat betreft de afwegingen is gevraagd naar economische, strategische en maatschappelijke belangen. Wat betreft de beleidsopties richtte het gesprek zich op randvoorwaarden, kennis en inzicht, stimuleren en faciliteren, en actief (mee) investeren.

De interviewdata zijn samen met de (ruimtelijk) economische visies van de zes gemeenten geanalyseerd in Atlas.ti.[25] Uit de analyse kwam naar voren welk type instrumenten het meest worden ingezet en welke minder actief worden gebruikt, welke instrumenten relatief eenvoudig toe te passen zijn, en over welke instrumenten onduidelijkheid bestaat. Daarnaast gaf de analyse inzicht in de verschillende soorten belangen die gemeenten meewegen bij het doelgericht stimuleren van de economie en de mate waarin deze geoperationaliseerd worden.

Het inspiratiekader vloeit grotendeels voort uit deze analyse, aangevuld met deskresearch (zie onder andere de verwijzingen in de inleiding van dit rapport). De indicatoren die in het uiteindelijke schema zijn opgenomen, evenals beoordeling van hun meetbaarheid, zijn met name tot stand gekomen tijdens brainstormsessies met de auteurs van dit rapport.

Noten

1. Gemeente Breda (2025) Ruimte voor werken en ondernemen: Ruimtelijk-economische visie Breda 2040.
2. European Union (2025) The future of European competitiveness.; Rapport Wennink (2026) De route naar toekomstige welvaart. Een sterk Nederland in een relevant Europa.
3. World Economic Forum (2025) The Future of Jobs Report 2025.
4. VNG (2025) Sociaaleconomisch samenwerken aan toekomstbestendig arbeidsmarktbeleid.
5. Platform31 (2025) Keuzes maken in tijden van spanning en schaarste. Stedelijke trends en opgaven voor 2026 en verder.
6. Stellinga, M. (2024) We proppen te veel economie in Nederland. Maar hoe kies je wie moet inschikken? NRC.; Nederlands Comité voor Ondernemerschap (2025) Doorbraken voor het mkb: van analyse en advies naar actie: Data, dynamiek en daadkracht voor een productiever midden- en kleinbedrijf.
7. SER (2025) Samenwerken voor arbeidsproductiviteitsgroei.
8. TNO (2026) Een brede blik op verdienvermogen én ruimte voor een toekomstbestendig Nederland.
9. WRR (2023) Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
10. Zie bijvoorbeeld: Denkwerk (2023) Nederland in beweging.; Denkwerk (2025) Kiezen én delen.; WKR (2026) Kiezen of verliezen. Naar een industrie die past in een toekomstbestendig Nederland. Wetenschappelijke Klimaatraad.
11. Platform31 (2023) Ruimte voor economie en werk: Hoe sturen G40-gemeenten in het tijdperk van binnenstedelijke verdichting?
12. Zie bijvoorbeeld: Gemeente Tilburg (2021) Ontwikkelleidraad Werklandschap Wijkevoort
13. Provincie Noord-Brabant (2025). Ruimtelijk-Economisch Handelingsperspectief Noord-Brabant.; Provincie Noord-Holland (2026) Ontwerp-omgevingsvisie Noord-Holland. Zie ook: TNO (2026) Sturen op sectoren vergt de opbouw van strategische intelligentie-capaciteit.
14. Dit stappenplan is geïnspireerd op: Rli (2024) Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
15. Zie EZK (2024) De Nationale Technologiestrategie. Bouwstenen voor strategisch technologiebeleid.; EZK (2025) Kamerbrief over industriebeleid met focus + Groeimarkten voor Nederland; EZK (2026) Voortgangsbrief Taskforce Toekomstige Welvaart en Vestigingsklimaat.
16. Zie o.a. Ministerie van Economische Zaken (2025) De productiviteitsagenda.
17. TNO (2025) Ruimte als strategisch goed: hoe Nederland zijn autonomie en verdienvermogen kan veiligstellen.
18. PBL (2023) Ruimte voor circulaire economie. Planbureau voor de Leefomgeving.; Stec (2024) Ruimtelijke voetafdruk circulaire economie.; Ministerie van VRO (2025) Mooi NL Handreiking Circulaire Economie op Bedrijventerreinen in en Om de Stad.
19. SER (2024) Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst.; Movent (2025) Afwegingskader Regionale Brede Welvaart Ontwikkelperspectief 2050.
20. Gemeente Tilburg (2021) Ontwikkelleidraad Werklandschap Wijkevoort
21. Platform31 (2026) Analyse van de G40-coalitieakkoorden 2026-2030.
22. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2026)
23. Sufficiency (z.j.) Selectieve groei voor decentrale overheden.;
24. Gemeente Breda (2025) Ruimte voor werken en ondernemen: Ruimtelijk-economische visie Breda 2040.
25. Softwareprogramma dat gebruikt wordt voor kwalitatieve data-analyse.

Colofon

Platform31
Den Haag, september 2026

Auteurs: Iris Hagemans & Jorn Koelemaij
Redactie: Platform31

Met dank aan de respondenten en meelezers: Jeske van Dommelen (gemeente Tilburg), Jan van Gurp (gemeente Breda), Dick de Jager (gemeente Tilburg), Hilbert de Jong (gemeente Dordrecht), Frank van den Lustgraaf (gemeente Zaanstad), Auke Oosterhoff (gemeente Zwolle), Iris Smolders (gemeente Oss), Tom Straeter (Innovative Places), Pascal Vermeulen (gemeente Roosendaal).

Coverbeeld: Dordrecht Marketing
Beeld binnenwerk: p.2 Maarten Zeehandelaar, p.5 Lorado, p.13 Nanda Sluijsmans, p.22 Dordrecht Marketing
Opmaak: Gé grafische vormgeving

Platform31
We zetten ons in voor een toekomstbestendige leefomgeving waar iedereen fijn kan wonen, werken en leven. Dat doen we voor en met bestuurders, beleidsmakers en experts die werken aan vitale, verbonden en veerkrachtige steden en regio's. We onderzoeken maatschappelijke opgaven in samenhang en brengen publieke en private partijen bij elkaar. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap, signaleren trends en kansen. Zo komen we samen tot een aanpak waar overheden, corporaties en hun partners direct mee aan de slag kunnen. Die houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Waldorpstraat 80, 2521 CD Den Haag
www.platform31.nl