



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland

# Handreiking Gebiedstransformatie op bedrijventerreinen en kantorenlocaties

Deel A: Balans tussen wonen en werken –  
perspectief voor menging en (gebieds)transformatie



# Inhoudsopgave

## Inleiding

- 1.** Beter benutten met wonen
- 2.** Integrale afweging, wel of geen woningbouw toestaan?
- 3.** Verhaal- en visievorming
- 4.** De juiste maatwerkaanpak
- 5.** De haalbare businesscase
- 6.** Sturen op samenwerking
- 7.** Placemaking als brug tussen wonen en werken
  - Tot slot
  - Ondersteuning voor initiatiefnemers
  - Bijdragen
  - Meer lezen
  - Literatuur/Bronvermelding





# Inleiding

Om het woningtekort terug te dringen is het belangrijk om beter gebruik te maken van bestaande gebouwen en bijbehorende omgeving.

Zo kunnen we sneller woonplekken realiseren voor de vele woningzoekenden. Toch staan er heel veel vierkante meters kantoren langdurig leeg, met name op bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

Tegelijkertijd is er een schaarste aan bedrijfsruimte, en in sommige gemeenten of op specifieke locaties ook (aankomende) schaarste aan kantoren. Om slim met de ruimte om te gaan zijn gemeenten aan zet: voor succesvolle transformatie is een duidelijk beleid nodig. Bovendien zijn veel terreinen al in transitie en vragen deze houvast om ontwikkelingen effectief te sturen.

Deze handreiking biedt ondersteuning voor gemeenten om de kansen voor wonen op bedrijventerreinen en kantorenlocaties beter te benutten. Dit deel (deel A) van de handreiking gaat specifiek in op dilemma's, strategieën voor besluitvorming en specifieke aandachtspunten. Deel B, dat als aparte publicatie verschijnt, gaat vervolgens dieper in op ontwerpaspecten en randvoorwaarden voor de uitvoering.

Met gebiedsontwikkeling en transformatie bedoelen we zowel transformatie van een individueel pand als het omvormen van leegstaande panden en on(der)benutte terreinen naar een andere functie. Het gaat hier om transformaties waarbij de functie van het bedrijventerrein of de kantoorlocatie geheel of gedeeltelijk verandert. Hiervoor bestaat niet één werkwijze. Veel is maatwerk en de mengingsmarkt staat nog

in de kinderschoenen. Daarom is deze handreiking ook geen handleiding, maar een overzicht van 'best practices' en de belangrijkste thema's die aandacht vragen.

Het doel van deze handreiking is niet het sturen op de keuze voor wonen ten koste van economisch belangen of verdringing van werkfuncties. In plaats daarvan biedt het handvatten bij het maken van een zorgvuldige afweging, waarbij rekening wordt gehouden met economische belangen, zuinig gebruik economisch schaarse ruimte, passende compensatie en het stimuleren van multifunctioneel ruimtegebruik.

Daarnaast heeft ook samenwerking een belangrijke plek in deze handreiking gekregen. En dat is niet voor niets. Als mensen elkaar de tent uitvechten, is er altijd een winnaar en een verliezer, terwijl er zoveel meer kan. Kortom: benut met samenwerking de kansen die transformatie biedt.

## Strategieën en besluitvorming: leeswijzer voor deze handreiking

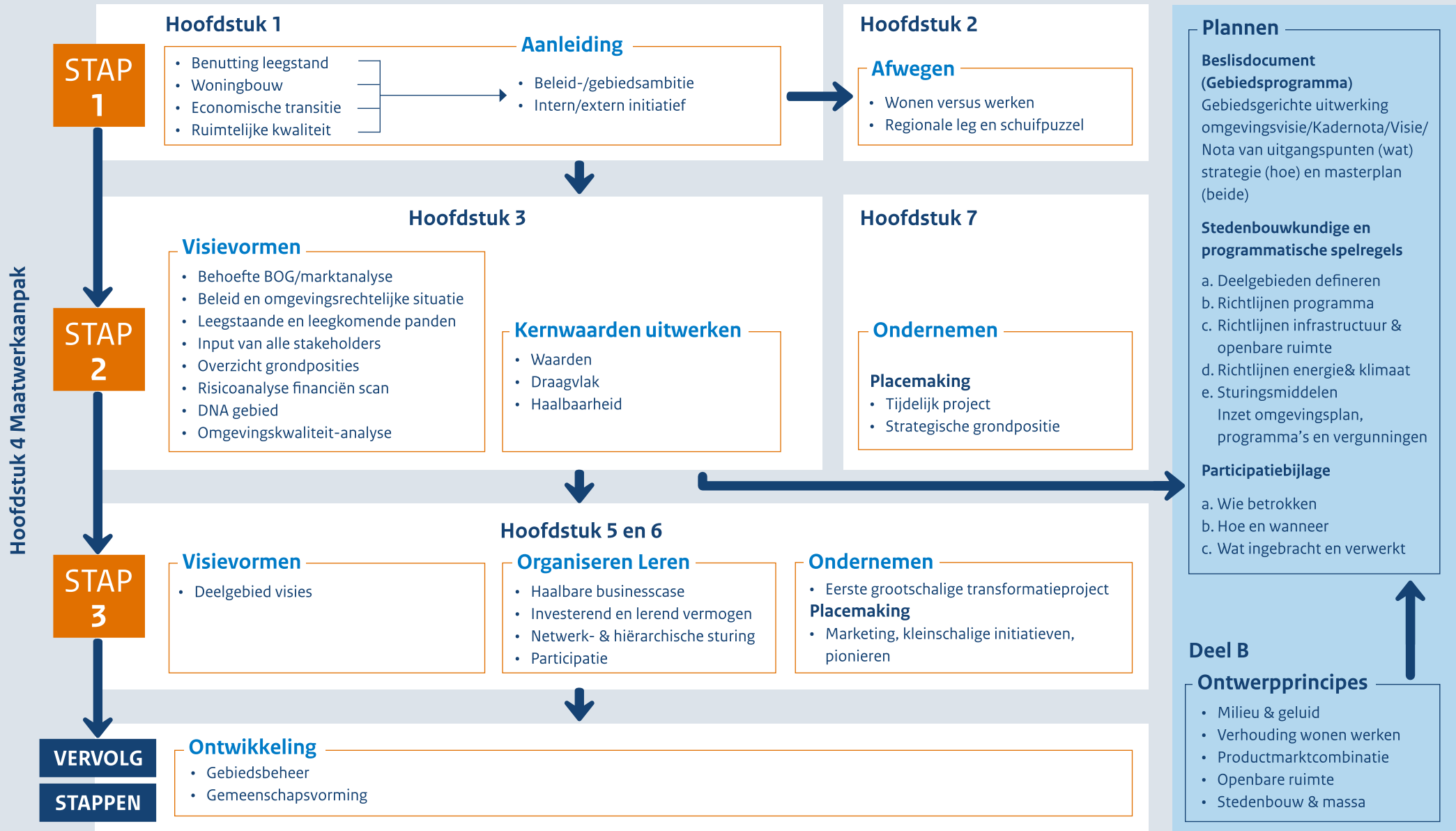
Er kunnen verschillende aanleidingen zijn voor de transformatie van kantorenlocaties en bedrijventerreinen naar wonen. Van beleids- en gebiedsambitie tot intern en extern initiatief. Al die verschillende aanleidingen vragen om een eigen aanpak, met als rode draad: weeg af, vorm een visie en strategie en onderneem. Afhankelijk van de aanpak kunnen deze verschillende stappen soms (deels) tegelijkertijd en soms trapsgewijs opgepakt worden.

In deze handreiking zoomen we in op deze verschillende stappen binnen het transformatieproces:

- Verken de kansen voor wonen of functiemenging per gebied of locatie, zoals in dit hoofdstuk benoemd. Deze kansen blijken onder andere uit marktanalyse van leegstaande en leegkomende panden, (ruimtelijk/sectoraal) beleid en de omgevingsrechtelijke situatie. Ook input van stakeholders, overzicht van grondposities, een risicoanalyse en financiële scan helpen bij het vaststellen van kansen, net als het DNA van het gebied en de omgevingskwaliteitsanalyse.
- Weeg kansen af in samenhang met het economisch belang op verschillende schaalniveaus – zie hoofdstuk 2.
- Houd oog voor de verschillende waarden (herkomst, gebruik, toekomst en beleving) en zorg tegelijkertijd voor (financiële) haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak – zie hoofdstuk 3.
- Stel een visie en strategie op en pak zaken waar nodig trapsgewijs op – zie hoofdstuk 3 en 4.
- Organiseer in een haalbare businesscase het investerend en het organiserend vermogen met hiërarchische en netwerksturing – zie hoofdstuk 5 en 6.
- Houd oog voor placemaking en ondernemen: denk aan organistische ontwikkeling, flexibele experimenteerruimte en kleinschaligheid. Benut intern of extern initiatief waar mogelijk – zie hoofdstuk 7.
- Pas verschillende ontwerpprincipes toe: functiemenging, milieuzonering, productmarktcombinaties en slim massa toevoegen – zie deel B.



# Leeswijzer





# 1. Beter benutten met wonen

Gemeenten staan voor een dubbele opgave: het aanpakken van overtollige leegstand en toekomstbestendig maken van werklocaties, én het realiseren van woningbouwopgaven binnen schaarse stedelijke ruimte.

Kantorenlocaties en bedrijventerreinen, ooit strikt mono-functioneel, komen steeds vaker in beeld als transformatie-locaties. Uit onderzoek <sup>1</sup> blijkt dat tussen 2014-2019 circa 8% van het totaal aantal nieuwbouwwoningen op bedrijventerreinen is gerealiseerd en dat veel gebieden in transformatie zijn. Het gaat dus om grote aantallen. Maar is functiemenging wenselijk? En onder welke voorwaarden is het haalbaar?

## Benut de kansen voor wonen op kantorenlocaties en bedrijventerreinen

Wonen op werklocaties is geen zwaktebod, maar onder de juiste voorwaarden een kans. Mits de locatie, het type werklocatie en de timing kloppen, is functiemenging een effectieve strategie voor ruimtelijke en economische verduurzaming. Het toevoegen van woningen hoeft niet in conflict te komen met economische functies. In tegendeel: er liggen volop kansen voor functiemenging, als nieuwe innovatieve oplossingen worden toegepast en verweven in stedelijke milieus. Slim inspelen op deze kansen maakt het mogelijk onderbouwd bij te dragen aan levendige, toekomstbestendige woon- en werkomgevingen.

## Wonen op kantorenlocaties of bedrijventerreinen: wat zijn de bezwaren?

Het idee van functiemenging roept regelmatig bezorgdheid op – deels terecht, deels ingegeven door terughoudendheid of ervaringen uit het verleden. In sommige gevallen is die terughoudendheid begrijpelijk en gebaseerd op reële risico's. Tegelijkertijd lijkt de vrees soms groter dan nodig, doordat er ook succesvolle voorbeelden bestaan. De meest gehoorde bezwaren zijn:

- verdringing van bedrijven, waarbij de komst van woningen bestaande economische functies onder druk kan zetten, zeker in gebieden met krapte.
- milieuvervuiling door omliggende bedrijven, zoals geur, geluid of uitstoot door omliggende bedrijven.
- juridische en bouwtechnische hindernissen, zoals hinderregels, milieunormen en vergunningseisen – vaak gebaseerd op eerdere situaties waarin minder mogelijk was dan nu.
- klachten van nieuwe bewoners, die kunnen leiden tot beperkingen of zelfs vertrek van gevestigde bedrijven.

*“Objectieve criteria helpen bij het loslaten van een zweem van voorzichtigheid en onzekerheid die rondom functiemenging hangt en beperkend werkt. Soms zijn er formele bezwaren, maar vaker is het een kwestie van wennen en doen. We hebben een pioniersmentaliteit nodig.”*

Esther Geuting, bureau STEC

## Waar liggen kansen?

- **Benutting toenemende (kantoren)leegstand en verouderde locaties:** Zeker op kantorenlocaties en bedrijventerreinen aan de snelweg neemt de kantorenleegstand naar verwachting toe<sup>2</sup>. Wachten op de ideale huurder is niet reëel. Bovendien moeten kantoren sinds 2023 minimaal een energielabel C hebben. Het is aannemelijk dat het beleid in de toekomst nog strenger wordt. Op de minder gewilde locaties zijn kantoren met de noodzakelijke duurzaamheidsinvesteringen niet goed rendabel te exploiteren. Maar: wat niet (meer) werkt voor kantoren, kan wel kansen bieden voor wonen en andere functies.
- **Benutting bedrijvigheid op de verkeerde plek:** Veel bestaande werklocaties zijn gericht op kleinschalige of ruimte-intensieve bedrijvigheid die beter zou passen in een binnenstedelijke of gemengde context. De locaties voldoen niet meer aan de eisen van bedrijven met schaalvergroting en de eisen voor bereikbaarheid via het rijkswegennet. Dit vraagt om heroverweging, waarbij menging met woningbouw en andere economische activiteiten een passende invulling kunnen zijn.
- **Snelle en efficiënte realisatie van woningen:** Door bestaande infrastructuur en minder netcongestie kan woningbouw snel en efficiënt worden gerealiseerd. Ook zijn er stikstofvoordelen.
- **Juridische kansen en milieu:** Bedrijven zorgen voor veel minder milieuhinder dan vroeger. Door ongebruikte milieuvergunningen en hindercirkels te schrappen met de daarvoor

<sup>1</sup> Woningbouw op bedrijventerreinen vooral in studentensteden – Gebiedsontwikkeling.nu

<sup>2</sup> zie het rapport *transformatie in cijfers*



geldende procedures, ontstaat juridische ruimte voor wonen en functiemenging. Meer dan 75% van de bedrijven op bedrijventerreinen veroorzaken nauwelijks tot geen merkbare hinder<sup>3</sup>. Waar in het verleden een autospuiter milieuhinderlijk was, is deze nu minder hinderlijk dan een bouwmarkt. Bovendien is er bouwtechnisch tegenwoordig veel meer mogelijk om hinder op te lossen.

- **Duurzaamheid en vergroening:** Functieverandering naar wonen levert ook voordelen op voor duurzaamheid en vergroening van gebieden. Veel locaties hebben een achterstand in vergroening en vormen daardoor geen gezond werkklimaat voor werknemers. Hoewel vergroening ook zonder functieverandering mogelijk is, werkt woningbouw vaak als aanjager.
- **Draagvlak voorzieningen en sociale veiligheid:** Door woningen toe te voegen neemt de sociale veiligheid toe en ontstaat nieuw draagvlak voor openbaar vervoer, voorzieningen en economische ontwikkeling.
- **Inzet campusontwikkelingen:** Veel steden hebben economisch succes met campusontwikkelingen en innovatiedistricten gecombineerd met wonen. Hierbij gaat het niet direct om de ruimte bij de hoogtechnologische locaties, maar vooral om de directe omgeving van creatieve hubs rond onderwijsinstellingen en ziekenhuizen. Deze kennen veel verschillende gradaties en vormen: van enkele flexwoningen voor studenten tot grootschalige woningbouw; en van gerichte thematische ontwikkeling tot een sterk gemengd stedelijk gebied
- **Benutten wat er al is:** Veel kantoren op bedrijventerreinen zijn omgeven door functies zoals fitness, kringloopwinkels, showrooms of 'kantoorachtigen'. Deze functies laten zich makkelijk mengen met wonen. Bedrijventerreinen hebben vaak havens met water, die niet (meer) functioneel zijn voor watergebonden bedrijvigheid. Deze ligging is aantrekkelijk voor wonen, net als een ligging dicht bij het openbaar vervoer.

### **Transformatie verouderde kantorenlocatie Rijnsweerd: een kans voor wonen én werken**

Rijnsweerd is een verzameling introverte eilanden, gericht op auto's en gekenmerkt door eenzijdigheid met grote kantoorgebruikers. Het gebied benut zijn unieke ligging niet en biedt weinig interactie, terwijl bedrijven juist inspiratie zoeken. Er ontbreekt verblijfskwaliteit en plekken waar startups en 'corporates' elkaar ontmoeten. Het gebied wordt gedomineerd door asfalt, parkeervelden en gebouwen ver van de straat, zonder levendigheid na kantooruren. Er is veel ruimte voor verdichting, aangezien gebouwen vaak omringd zijn door inefficiënte parkeerplaatsen.

Door slimmer parkeren, alternatieven als fiets en ov, en minder asfaltwegen, kan Rijnsweerd verdichten. Dit levert een gemengd programma, meer voorzieningen, sociale controle, beter ov-gebruik en een bijdrage aan de woonopgave in Utrecht op.

*“De kantoorgebouwen in Rijnsweerd functioneren als silo's: ze staan er wel, maar dragen beperkt bij aan de interactie en inspiratie die bedrijven tegenwoordig nodig hebben. Een aanpak waarbij wordt toegewerkt naar een gemengd programma zorgt voor gewenste verblijfskwaliteit.”*

| Oedsen Boersma, partner Site Urban Development

Bron: Ambitiedocument Rijnsweerd



<sup>3</sup> Bronnen: Provincie Zuid-Holland (2020). Verstedelijking en functiemenging; Stec Groep. Logistiek en distributiecentra: doorontwikkelen tot een kernwaarde voor de regionale economie



### Kansen voor snelweg- en stationslocaties

Volgens een *rapport van Colliers* is er een potentie van 60.000 extra woningen op 18 snelweglocaties door transformatie van kantoren. Door slooptnieuwbouw en verdichting is het mogelijk om dit aantal meer dan te verdubbelen, dit blijkt ook uit het *rapport transformatie in cijfers, heden verleden en perspectief*. Het rapport schetst op basis van behoefteramingen een gedifferentieerd beeld van de mogelijkheden. Daarbij zijn duidelijke verschillen te zien tussen type kantorenmilieus, centrumgemeenten en landsdelen. In het rapport staat aangegeven dat een verdrievoudiging met intensivering snel mogelijk is. Ook staat er een basisscenario aangegeven, waarin er door dynamiek op de kantorenmarkt tussen 2023 en 2030 nog zo'n 30.000 extra woningen (4.000 woningen per jaar, exclusief verdichting) bij kunnen komen.

Een andere relevante studie is van *KuiperCompagnons*. Deze stelt dat rond de zestig kleine en middelgrote stations een verdichting mogelijk is voor 100.000 extra woningen. Hierbij gaat het om verdichting van gemengde kantorenlocaties.

**“Hoewel woningbouw dichtbij snelwegen nog altijd ongebruikelijk is, bewijst een project zoals The Mayor aan de A9 bij Amstelveen dat het kan. In deze tijd van woningnood is het de hoogste tijd om met deze optie serieus aan de slag te gaan.”**

Madeline Buijs, Colliers

Het voormalige KPMG-kantoor aan de snelweg A9 in Amstelveen is succesvol getransformeerd naar wonen. Bron: Alterra Vastgoed

#### Woningpotentie op snelweglocaties

##### NOORD-HOLLAND

- 1 Sloterdijk
- 2 Overamstel
- 3 Science Park
- 4 Riekerpolder
- 5 Beukenhorst
- 6 Schiphol Rijk
- 7 Schiphol Oost
- 8 Keizer Karelpark - Groenelaan
- 9 Diemen-Zuid

+ 24.900  
Woningpotentie

##### ZUID-HOLLAND

- 10 Plaspoelpolder
- 11 Brainpark - Rivium
- 12 Binckhorst
- 13 Prins Alexander
- 14 Goudse Poort
- 15 Rokkeveen-West

+ 24.500  
Woningpotentie

##### UTRECHT

- 16 Papendorp
- 17 Rijsweerd - Science Park
- 18 Leidsche Rijn - Terwijde
- 19 De Hoef
- 20 Middelland
- 21 Veenendaal-West

+ 6.500  
Woningpotentie

##### NOORD-BRABANT

- 22 De Run
- 23 High Tech Campus
- 24 Pettelaarpark
- 25 Flight Forum
- 26 De Herven

Geen  
Woningpotentie

##### GELDERLAND

- 27 Malkenschoten

+ 800  
Woningpotentie

##### OVERIJSEL

- 28 Hanzeland

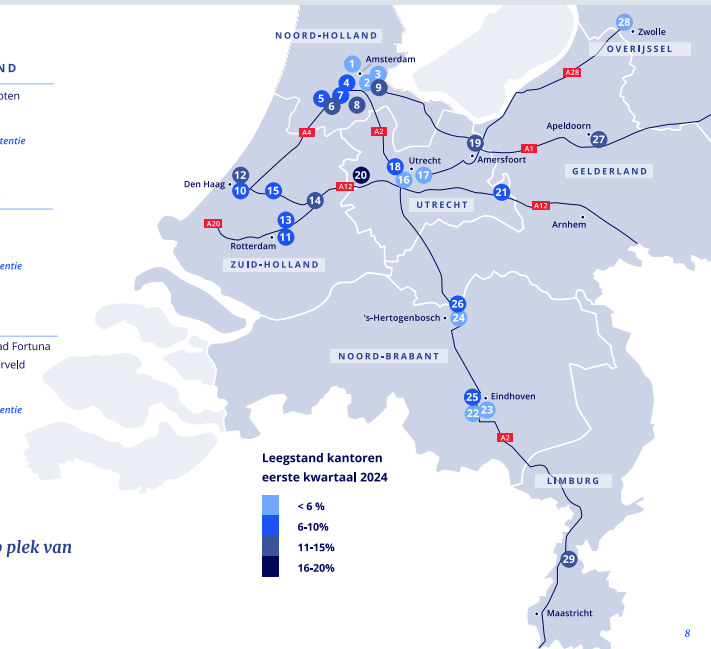
+ 2.900  
Woningpotentie

##### LIMBURG

- 29 Bedrijvenstad Fortuna / Limbrichterveld

+ 1.200  
Woningpotentie

Ruim 60.000 woningen mogelijk op plek van oude kantoren aan stadsranden





## 2. Integrale afweging, wel of geen woningbouw toestaan?

De druk op stedelijke ruimte groeit. Gemeenten zoeken plaatsen voor woningbouw, terwijl tegelijkertijd de vraag naar werkruimte toeneemt.

Vooraf in en rond steden leidt dit tot spanningen: kies je voor ruimte om te wonen of om te werken? Of kan het ook allebei? Wonen kan niet altijd volledig in de plaats komen van bestaande functies, maar moet in harmonie met de bestaande kantoor- en/of bedrijfsruimtegebruikers gerealiseerd worden. Het is belangrijk dat er rekening gehouden wordt met de eisen van bedrijven die zich minder makkelijk laten mengen en nieuwe ruimteclaims zoals energietransitie en klimaatadaptatie. Dit luistert heel nauw. Transformatie naar wonen brengt nu eenmaal niet alleen kansen, maar ook uitdagingen en risico's met zich mee.

### Een zorgvuldige en toekomstgerichte afweging tussen wonen en werken

Bij de afweging om mee te werken aan de transformatie van (delen van) werkterreinen is het essentieel om oog te houden voor de economische waarde van deze locaties en het compensatieprincipe uit de Ruimtelijk Economische Visie. Werklocaties bieden ruimte aan banen, productie, logistiek en nieuwe bedrijvigheid, en zijn cruciaal voor een veerkrachtige stedelijke economie. Transformatie naar wonen vraagt daarom om een zorgvuldige afweging, zeker op plekken waar ruimte schaars is en de vraag naar bedrijfsruimte of kantoren juist toeneemt. Niet elke plek leent zich voor woningbouw, en niet elke werklocatie verdient behoud. Door onderscheid te maken in gebiedstypen en regionaal te sturen op een evenwichtige ruimtelijke verdeling met benodigde compensatie, ontstaat ruimte voor wonen én voor een toekomstbestendige economie.

### Gevolgen van onvoldoende afweging bij toevoeging wonen op werklocaties

Woningbouw op werklocaties kan veel opleveren, maar zonder heldere afweging en borging van werkfuncties, is de kans op negatieve gevolgen groot. Deze raken niet alleen de bedrijven zelf, maar ook de economie, de werkgelegenheid en de ruimtelijke balans in de stad. Een overzicht:

- **Ruimtelijke functies raken uit balans:** Stadsverzorgende en circulaire functies hebben ruimte nabij de stad nodig. Deze samenhang verdwijnt mogelijk bij onvoldoende afgewogen transformatie. Ook ontstaat er een tekort aan unieke plekken voor watergebonden en Hogere Milieu Categorie (HMC) bedrijvigheid. Deze plekken worden niet zomaar aangelegd. Ze zijn cruciaal voor de economie, het vestigingsklimaat en verdienvermogen van Nederland en niet goed mengbaar.
- **Economisch strategische locaties gaan verloren:** Plekken aan water of spoor zijn schaars en essentieel voor economie én logistiek, zeker ook voor circulaire bedrijvigheid. Wonen kan deze functie in de weg zitten, zeker omdat transformatie vaak onomkeerbaar is.
- **Werkruimte in de plint verdwijnt:** Zonder harde afspraken worden werkfuncties weggedrukt door woongerichte invulling, zoals horeca of showrooms.
- **Banen voor praktisch opgeleiden verdwijnen:** Minder werkruimte betekent minder werk voor vakmensen in uitvoerende beroepen.

- **Bedrijven worden verdrongen, zonder passend alternatief:** Nieuwe locaties zijn schaars, duur of ruimtelijk ongeschikt. Ook zijn deze locaties vaak niet in de nabijheid van werknemers en van een keten van gelieerde bedrijvigheid.
- **Kleine en creatieve werkfuncties verdwijnen:** Zonder borging, bijvoorbeeld in de plinten, verliezen deze werkfuncties hun plek.
- **Overblijvende bedrijven worden alsnog verdrongen:** Door mogelijke klachten van bewoners ontstaat de dreiging van gedwongen vertrek.

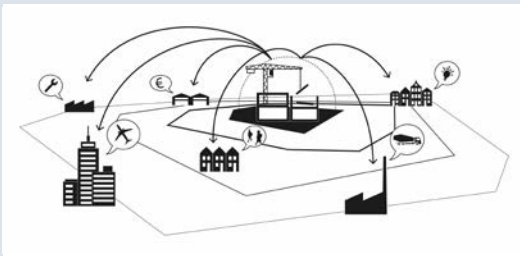
Om deze redenen zijn in gemeenten als Zaanstad (Achtersluispolder), Amsterdam (Haven-Stad) en Utrecht (Lage Weide) woningbouwplannen op werklocaties (deels) heroverwogen. Hier was in eerste instantie te weinig rekening gehouden met het behoud van werkfuncties

### Waar liggen kansen?

Ondanks bovenstaande risico's en heroverwegingen zijn er wel degelijk mogelijkheden om wonen en werken slim te combineren. De druk op ruimte is enorm. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving is meervoudig ruimtegebruik/stapelen van functies onvermijdelijk. "Rigide keuzes voor behoud leiden in sommige gevallen tot ruimtelijke



Een goed voorbeeld van een leg- en schuifpuzzel op provinciaal niveau is de provincie Utrecht. De Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) speelt hierin een actieve rol door te investeren in schuifruimte op bedrijventerreinen. Dit maakt het mogelijk om bedrijven tijdelijk of permanent te verplaatsen, zodat herontwikkeling kan plaatsvinden zonder economische functies te verliezen. OMU werkt gebiedsgericht en zoekt samen met gemeenten naar knelpunten en kansen. Ze investeert in vastgoed of locaties waar de markt niet instapt, zoals tijdelijke panden of plekken met een onzekere exploitatie. Door dit vastgoed tijdelijk te beheren of transformeren, ontstaat ruimte voor gefaseerde herontwikkeling.



Bron: Agenda Ruimte voor werk, ORAM

*“In plaats van afstanden vergroten, moeten we afstanden verkleinen tussen verschillende functies, zorgen voor nabijheid van werk, groen en voorzieningen zoals een huisarts om de hoek. Nabijheid is cruciaal. Dat betekent dat alsmaar bedrijfsruimte uitplaatsen niet wenselijk is.”*

Wouter Veldhuis, voormalig Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving

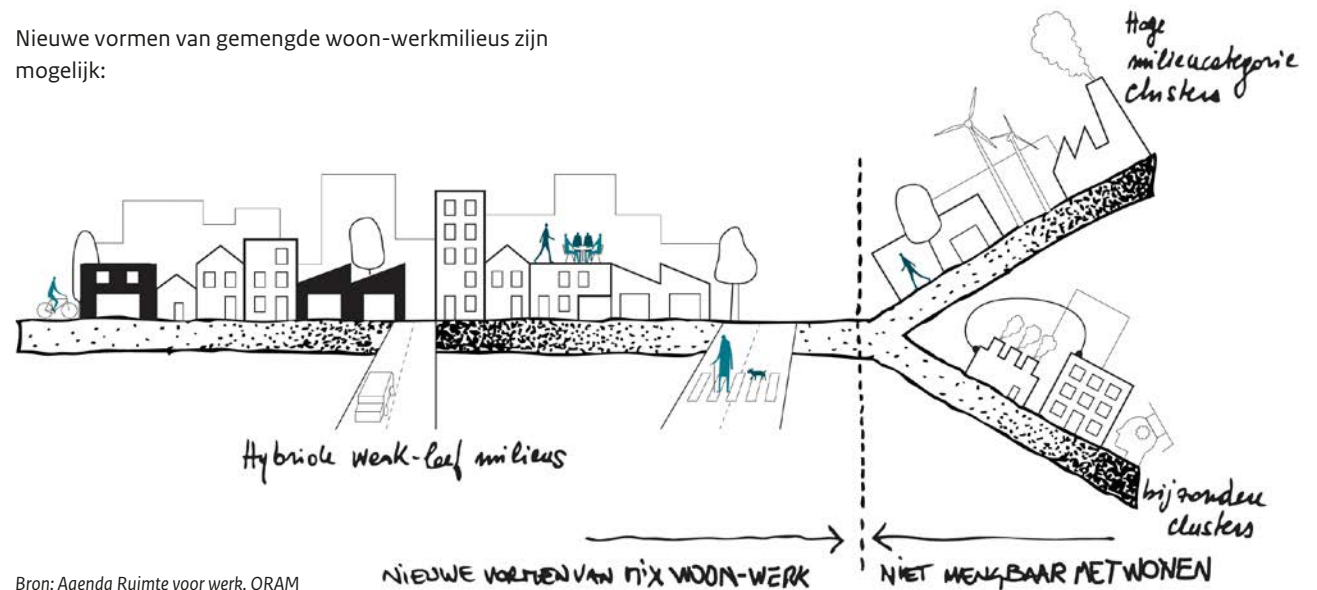
suboptimaliteit.”(zie daarvoor ook de genoemde kansen in hoofdstuk 1). Door oog te houden voor de ruimtelijke én economische logica van een gebied, ontstaan kansen voor toevoeging van woningen zonder dat dit ten koste gaat van bedrijvigheid. Voor de afweging is onderscheid te maken in:

- **Tijdelijke woningbouw voor urgente problemen:** Een kantoor dat nog niet afgeschreven is, kan tijdelijk gebruikt worden voor specifieke woongroepen. De inzet blijft (voor de lange termijn) op behoud van de economische functie. De ijzers worden zo in het vuur gehouden voor toekomstige behoefte aan bedrijvigheid.
- **Wonen in primair werkgebied:** Wonen kan worden toegevoegd op een manier die het functioneren van het werkgebied niet of nauwelijks aantast, met werk als centraal uitgangspunt. Dit gaat om de aanpak van overtallige (kantoren)leegstand aan de randen en op verdiepingen. En door kleinschalig in te zetten op woningbouw in

overbodige milieuocontouren, waarbij het areaal bedrijfsruimte gelijk blijft of toeneemt. Win-winsituaties worden behaald met sloophuisbouw. Hierbij worden sterk verouderde kantoren gesloopt en met slimme ontwerpprincipes (zie deel B) bedrijfsruimte teruggebracht met woningen daarboven.

- **Wonen als regionale of stedelijke schuif- of legpuzzel:** Door op de ene plek meer in te zetten op functiescheiding met voldoende werklocaties (bescherming van industrieclusters, hoge milieucategorie en watergebonden activiteiten), kan er op de andere plek meer ingezet worden op economische intensivering, wonen of gemengde woon-werklocaties. Deze schuifruimte moet er dan wel zijn, zodat het niet voor meer onzekerheid voor het bedrijfsleven zorgt.

Nieuwe vormen van gemengde woon-werkmilieus zijn mogelijk:



Bron: Agenda Ruimte voor werk, ORAM



## Strategieën voor besluitvorming

- Maak fijnmazig onderscheid in type locatie en deelgebieden: alleen tijdelijk gebruik, functiemenging of volledige transformatie.
- Breng waar nodig vanuit economisch perspectief de toekomstige behoefte aan ruimte voor bedrijvigheid, aan de hand van de verschillende typen, in kaart vóórdat definitieve keuzes worden gemaakt over permanente transformatie of functiewijziging. Zo wordt voorkomen dat economische functies onbedoeld worden verdrongen.
- Stem keuzes af op de toekomstige functie van het gebied. Werk regionaal samen om ruimte voor wonen en werken slim te verdelen.
- Zorg voor een gedeelde, integrale (regionale) visie waarin de belangen van verschillende beleidsdomeinen en buurgemeenten zorgvuldig worden afgewogen, met heldere kaders ten aanzien van milieuzonering.
- Leg zaken over werkruimte vast op basis van heldere definities (een werkruimte met een roldeur is geen showroom of kleine ondiepe opslagunit)

De werkwijze waarbij de toekomstige behoefte in beeld wordt gebracht, staat uitgebreid omschreven in de [Handreiking Ruimte voor Economie](#). Deze handreiking benoemt een breed palet aan maatregelen om ruimte voor bedrijvigheid te behouden, versterken en toekomstbestendig te maken in combinatie met woningbouw:

- Beschermen van werklocaties tegen functieverlies (bijvoorbeeld bij transformatie naar wonen), vooral waar het gaat om schaarse of milieubelastende bedrijvigheid.
- Mengen en ontmengen: lichte bedrijvigheid kan worden geïntegreerd in woongebieden, terwijl zwaardere functies juist beschermd moeten worden tegen menging.

## Aandachtspunten in communicatie en samenwerking

De keuze om werkruimte op te geven ten gunste van wonen raakt aan fundamentele belangen, zoals werkgelegenheid, economische toekomstwaarde en leefbaarheid. Zeker in gebieden waar druk op de ruimte groot is, botsen deze belangen snel. Daarom is zorgvuldige communicatie een must. Dat begint bij het zichtbaar maken van de afweging: waarom maken we hier wel ruimte voor wonen, en elders niet? En wat blijft behouden of wordt versterkt aan economische functies? Transparantie over die keuzes helpt om draagvlak te creëren.

Erken belangen aan beide zijden – wonen én werken – en laat zien dat keuzes zijn gebaseerd op data, draagvlak en toekomstwaarde. Daarbij is het belangrijk de boodschap af te stemmen op de verschillende stakeholders.

- Intensiveren: efficiënter ruimtegebruik op bedrijven-terreinen via meerlaags bouwen, multifunctioneel ruimtegebruik of gedeelde voorzieningen.
- Compenseren: wanneer werkruimte verdwijnt door transformatie, moet elders gelijkwaardige ruimte worden toegevoegd.
- Ontwikkelen: nieuwe ruimte voor werken realiseren, onder andere in gemengde stedelijke gebieden of via nieuwe terreinen met duidelijke randvoorwaarden.

Een evenwichtige benadering van wonen en werken draagt op deze wijze bij aan een vitale, bereikbare en duurzame leefomgeving. De inzet van deze maatregelen vraagt beleidsmatige borging én slim gebruik van de instrumenten van de Omgevingswet.

- **College van B&W/bestuur/gemeenteraad:**
  - Transformatieprocessen beslaan vaak meerdere collegeperiodes. Waar een vorig college al 'water bij de wijn' deed, is het belangrijk dat er niet een sluipend verlies van werkruimte ontstaat en eerder bepaalde ruimte- en sectorstrategie of visie uit het oog wordt verloren.
  - Voorkom ook framing in beleidsvorming: balans tussen woningbouw en economie, zorgvuldig gebruik van schaarse ruimte en transparantie in ruimtelijke en bestuurlijke afwegingen is daarmee makkelijker gezegd dan gedaan.
  - Laat afwegingen niet domineren door alleen het aantal woningen of banen. Houd ook rekening met ruimtevrage, functiemenging en diversiteit van bedrijvigheid.
  - Er is geen automatische koppeling tussen woninggroei en groei van bedrijfsruimte, maar zorg wel voor juiste balans. Kijk naar slimme combinaties en onderbenut aanbod en wees zorgvuldig met behoefteprognoses.
  - Houd regie op schuifruimte: van uitstel komt vaak afstel.
- **Projectontwikkelaars:** Veel projectontwikkelaars hebben geen expertise in bedrijfsruimte en samenwerking met beleggers van werkruimte. Schep daarom duidelijkheid over kaders, ruimte voor herontwikkeling van leegstand, maar geef ook aandacht aan hoe werkruimte een plek krijgt in de ontwikkelplannen.
- **Investerders/beleggers:** Geef inzicht in waardeontwikkeling voor de lange termijn, risico's en zekerheid over toekomstige bestemming en gebruik. Houd er rekening mee dat er snel meerdere type beleggers nodig zijn. Woningcorporaties kunnen verleid worden voor investeringen in bedrijvigheid (niet-DAEB), maar beperken hun rol sterk tot sociale woningbouw.
- **Ondernemersverenigingen:** Houd oog voor bescherming van vitale werklocaties, voorkomen van verdringing en ruimte voor continuïteit van bedrijfsvoering.

## Conclusie

De beschikbare ruimte in en om de stad is beperkt, en de druk hierop neemt toe. Juist daarom is het cruciaal om zorgvuldig te blijven afwegen. Bedrijventerreinen en kantoorlocaties vervullen een essentiële economische functie en bieden

ruimte aan werkgelegenheid, productie, logistiek en innovatie. Tegelijk ontstaan er kansen voor woningbouw op plekken waar werkfuncties niet meer passen of waar ruimte vrijkomt. Daarbij is zowel een ruimtelijke als een sectorale en economische visie noodzakelijk om tot weloverwogen keuzes te komen.

De enige juiste start is daarom een zorgvuldige, integrale afweging: wat is nodig voor de economie, wat voor de woningbouw, en waar kunnen deze twee samengaan? Alleen door helder onderscheid te maken, ontstaat ruimte voor verandering mét behoud van economische kracht.

## Voorbeelden uit de praktijk

### Potentie voor transformatie bedrijventerrein Julianaweg Volendam

Het bedrijventerrein aan de Julianaweg in Volendam kampt met veroudering en biedt bedrijven nauwelijks ruimte voor groei of verduurzaming. Veel bedrijven hebben oude panden en staan onder druk om duurzamer te worden door regelgeving van de overheid en de EU.

Daarnaast zorgt de nabijheid van bedrijven met een hoge milieucategorie naast het centrum van Volendam voor druk op de leefbaarheid. Inzet op een nieuw industrieterrein in 'De Purmer' biedt bedrijven een kans om te verhuizen naar een locatie die duurzaam kan worden opgebouwd en ruimte kan bieden voor groei. Hierdoor ontstaat ruimte voor een aantrekkelijk nieuw woonmilieu dicht tegen het centrum.

Bron: Startnotitie Transformatie Bedrijventerrein Julianaweg

### Aanpak van Citydev in Brussel

is de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Brussel. Ze hebben de opdracht om industriële en ambtelijke bedrijvigheid met toegevoegde waarde te behouden in de stad tegen betaalbare prijzen ondanks de groei van de bevolking. Hiervoor worden posities ingenomen voor herontwikkeling. Vervolgens wordt ingezet op realisatie van bedrijvigheid in combinatie met betaalbare woningen voor gezinnen en middeldure koopwoningen, collectieve voorzieningen en openbare ruimten.



Bron: Project City Gate Goederen, Citydev Brussel

### Visie voor transformatie van bedrijventerreinen in Tilburg

Illustratief voor de praktijk en de transformatiepotentie is een visie van gemeente Tilburg voor zeventien bedrijventerreinen in of nabij woonwijken. Voor vijf locaties wordt ingezet op bedrijvigheid (met verdichting), voor vijf bedrijventerreinen op een functiemix die aansluit op de wijk en voor vijf andere terreinen wordt ingezet op transformatie naar woon- en werkgebied. Op twee terreinen is geen actie nodig.



Bron: Transformatie in cijfers, RVO



# 3. Verhaal- en visievorming

Gebiedstransformatie vraagt om keuzes. Zonder richting ontbreekt samenhang, stagneert de uitvoering en blijven investeringen uit. Een visie is dus pure noodzaak. Toch blijkt het maken van heldere keuzes in complexe stedelijke gebieden makkelijker gezegd dan gedaan.

## Niet doormodderen zonder visie

Transformatie zonder visie leidt zelden tot resultaat. Waar het herontwikkelen van een enkel pand soms nog zonder overkoepelende visie kan, vraagt de transformatie van kantorenlocaties en bedrijventerreinen om een meer integrale en gebiedsgerichte aanpak. Voor deze locaties moeten zaken als milieukwaliteit, herkomstwaarde, gebruikerswaarde en toekomstwaarde zorgvuldig worden afgewogen. Omdat gewerkt wordt vanuit een bestaande situatie, zijn er fysieke, functionele en ruimtelijke beperkingen: niet alles kan (tegelijk). Daarbij is het cruciaal dat de visie niet alleen een blauwdruk voor de lange termijn is, maar ook uitnodigt tot het zetten van eerste concrete stappen. Een duidelijke gebiedsvisie helpt daarbij om richting te geven, keuzes te maken en energie en investeringsbereidheid los te krijgen. Alleen met focus, een gedragen koers en zichtbare vooruitgang komt gebiedstransformatie echt op gang.

*“Als je een schip wilt bouwen, verzamel geen mensen om hout te verzamelen en ken ze geen taken en werk toe. Liever, leer ze verlangen naar de eindeloze immensheid van de zee.”*

Antoine de Saint-Exupéry

## Visievorming: wat zijn de bezwaren?

De tijd nemen om een duidelijke visie te vormen, kan weerstand oproepen. Dat komt vooral voort uit de volgende zaken:

- Visievorming kost tijd, terwijl urgente opgaven direct om actie vragen.
- Voor kleine gebiedstransformaties, waarbij het om een enkel pand gaat, is een visie niet nodig. Dat kan de indruk wekken dat dit ook geldt voor bedrijventerreinen of kantorenlocaties.
- Het proces kan verzanden in abstracte ambities zonder echte keuzes of richting.
- Een te vage of te breed opgezette visie beperkt de uitvoeringskracht en de betrokkenheid van het bestuur.

## Waarom een heldere visie onmisbaar is

- Een scherpe, gedragen visie biedt houvast voor keuzes en koers.
- Een heldere visie stimuleert samenwerking, eigenaarschap en afstemming tussen partijen.
- Een duidelijke visie wekt vertrouwen bij investeerders en betrokkenheid van bewoners en ondernemers.

## Strategieën voor besluitvorming

Bij het vormen van een visie is het van belang om inhoud en verhaal vorm te geven op basis van kernwaarden en met inzet op maatschappelijk draagvlak en haalbaarheid. Daarbij gaat het om het programma met focus op productmarkt-combinaties, mate van menging en ontwerpprincipes (zie deel B). Voor transformatie van bedrijventerreinen en kantorenlocaties spelen een paar zaken specifiek een rol:

- **Milieukwaliteit:** Een verhaal waarbij rekening wordt gehouden met hinder van wegen, sporen en bedrijven vormt de basis van omgevingskwaliteit bij gebiedstransformatie. Veel waarden zijn vertaald in wettelijk vastgelegde normen voor gezondheids- en veiligheidskwaliteit.
- **Herkomstwaarde:** In de jaren '90 was er een ezelsbruggetje: het volume maal drie betekent slopen. Deze vuistregel is altijd kort door de bocht geweest. Maar gelet op de programmatische opgave en haalbaarheid is sloopnieuwbouw een belangrijke overweging; ook bij minder dan een verdubbeling van een metrage valt sloopnieuwbouw vaak economisch voordeliger uit. Hierbij moet echter ook naar historische context gekeken worden. Niet alleen bij monumenten, maar ook bij andere gebouwen is het essentieel om aandacht te besteden aan de culturele en historische identiteit om het DNA van een gebied en de waardevolle elementen te bewaren. Draagvlak, duurzaamheid en circulariteit zijn bovendien redenen om een

gebouw - of onderdelen daarvan - te behouden. Vooral het slopen van een casco heeft een grote impact op de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Vaak zijn er ook hybride keuzes mogelijk.

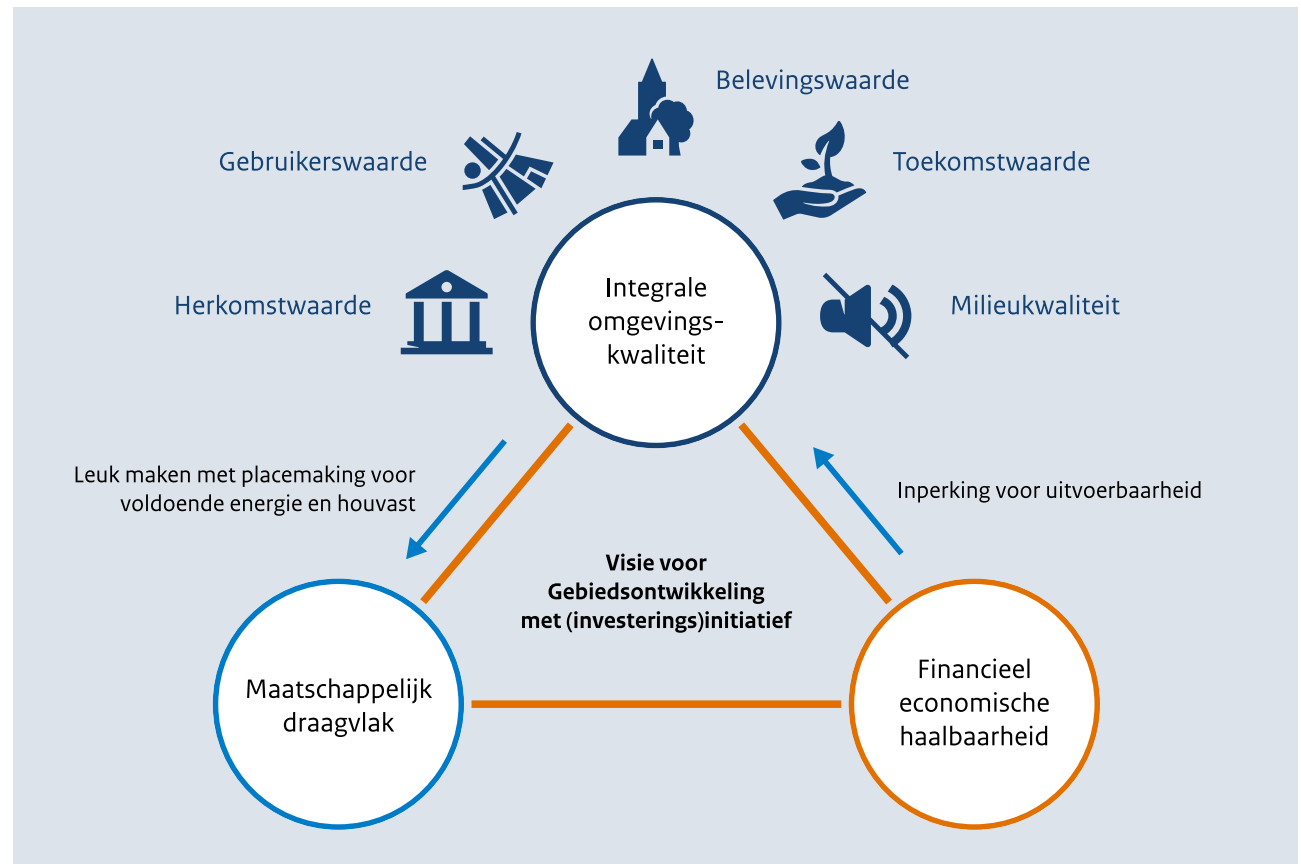
- **Belevingswaarde:** Veel kantorenlocaties en bedrijventerreinen hebben een op auto's gerichte uitstraling, een gesloten plint en weinig eigenheid. Vernieuwing van openbaar gebied en toevoeging van voorzieningen zijn wenselijk om voor bewoners een aantrekkelijke, mensgerichte ruimte te creëren. Lig een locatie aan het water? Dan biedt dat kwaliteit – een placemaker – om op aan te sluiten. “Ook voor werkenden versterkt een prettige omgeving het werkplezier en de aantrekkingskracht van bedrijven.”
- **Gebruikerswaarde:** Bij gebruikerswaarde gaat het om de eisen en wensen van bewoners en bedrijven, en om voldoende voorzieningen. Dit resulteert in visie op product-marktcombinaties, die ingaat op type woningen, inzet op bedrijven, woningen op de juiste plek en gecombineerd ruimtegebruik.
- **Toekomstwaarde:** De transformatie op zichzelf is een inzet op morgen, maar toekomstwaarde is meer dan leegstand benutten voor de toekomst. Er moet ook rekening gehouden worden met rendement op langere termijn en met de transitieopgaven.
- **Maatschappelijk draagvlak:** Bij het opstellen van een visie voor gebiedstransformatie is maatschappelijk draagvlak een essentiële kernwaarde. Gebiedstransformatie duurt lang en als overal aan moet worden voldaan, gebeurt er een lange tijd niets. Visievorming is dan abstract, als een wervelwind die in cirkels blijft draaien. Om de energie vast te houden is het van belang placemaking onderdeel te maken van de visie. Door op kleine schaal en zichtbaar te beginnen, wordt de visie concreet en voelbaar. Het zorgt voor enthousiasme, eigenaarschap en een gedeeld toekomstbeeld. Maatschappelijk draagvlak is daarmee niet

slechts een communicatieve bijzaak, maar vormt de motor van een succesvolle en realistische gebiedsvisie.

- **Financieel-economische haalbaarheid:** Financieel-economische haalbaarheid is een fundament van visievorming bij gebiedstransformatie. Een visie moet niet alleen maatschappelijke waarde creëren, maar ook financieel uitvoerbaar zijn. Zonder sluitende businesscase blijft realisatie uit. Daarbij is het opnamevermogen van een gebied beperkt: niet alles kan (tegelijk), zeker niet in combinatie met transitieopgaven en behoud en compensatie van bestaande functies. Een visie die alles

integraal wil oplossen, verliest aan sturings- en uitvoeringskracht. Begrijpelijkheid, betaalbaarheid, doelmatigheid, realiseerbaarheid en bestuurbaarheid moeten al vanaf het begin meewegen. Te veel ambitie leidt tot hoge kosten, verlies van draagvlak en onwerkbare plannen (uitkoop van gezonde economische functies met hoge marktwaarde). Transparante keuzes en inperking zijn noodzakelijk om bestuurlijke commitment te borgen.

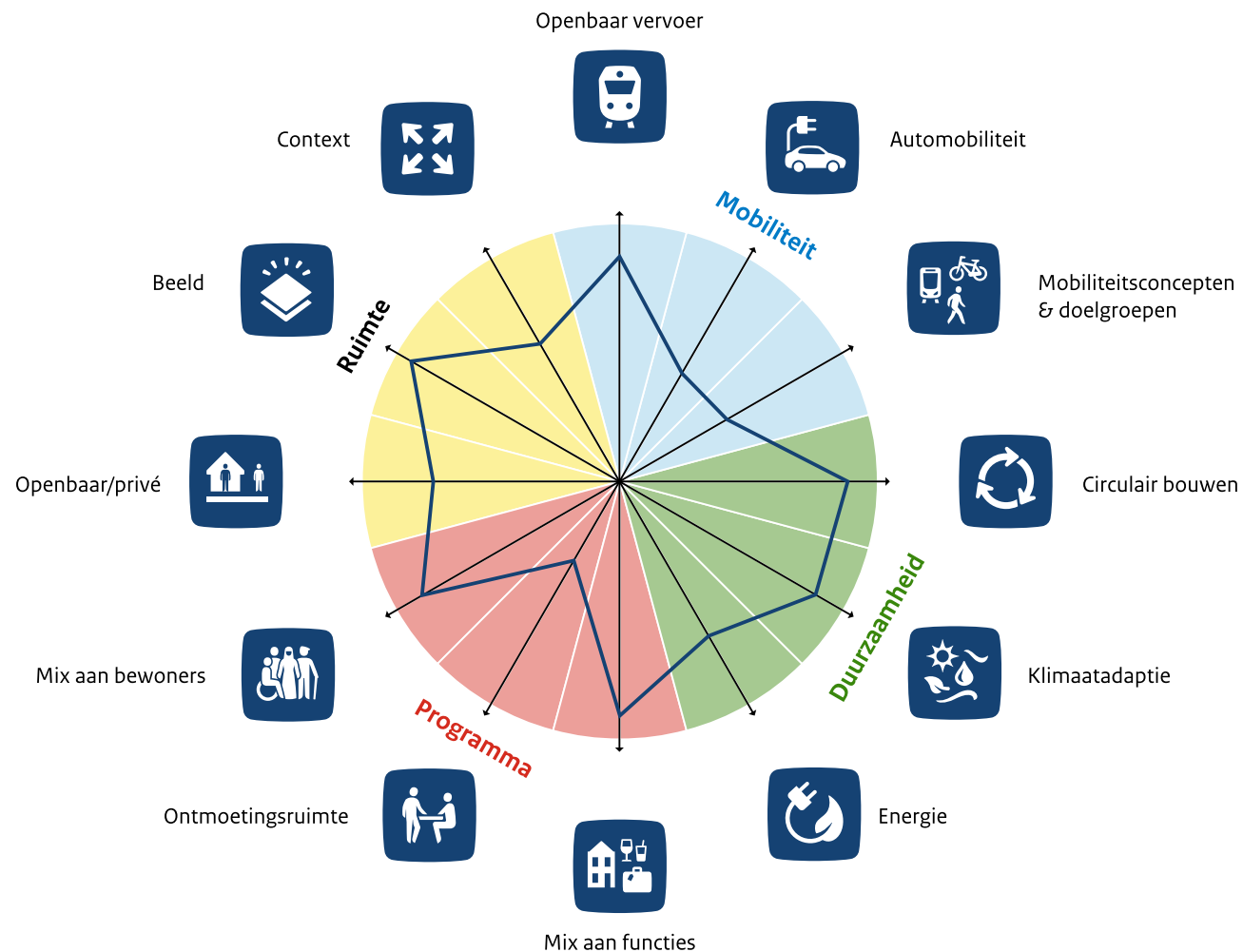
Deze waarden vormen samen de integrale omgevingskwaliteit, zoals te zien is in onderstaand schema:



### Financiële haalbaarheid vraagt om balans

Niet elke ambitie hoeft een '10' te scoren, maar het mag nergens een onvoldoende worden. Streven naar een gemiddelde van '7' over de hele lijn voorkomt dat de visie vastloopt in onbetaalbare of suboptimale keuzes (zie afbeelding). Door ruimte te laten voor flexibiliteit en fasering, en de lat realistisch te leggen, wordt het mogelijk om van visie naar concrete uitvoering te komen.

Bron: Stedenbouw en strategie, *Intervisie transformatie bedrijventerrein naar Middelland Noord Woerden* | Urhahn







*“De enige uitweg is de toekomst. We moeten een eeuw vooruit kijken, om onderbouwd terug te redeneren wat we nu moeten doen.”*

Wouter Veldhuis, voormalig Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving

Daarnaast hangt de toekomstbestendigheid sterk af van de manier waarop kantoren- en bedrijventerreinen inspelen op de huidige transitieopgaven:

- **Energietransitie:** Energie besparen met goede isolatie en het gebruik van duurzame energie, zoals zonnepanelen en WKO-aansluiting.
- **Klimaatadaptatie:** Wateroverlast voorkomen, hoogwaterbescherming en bescherming tegen droogte en hittestress.
- **Natuurinclusiviteit:** Inzet op groen en water voor biodiversiteitsherstel en behoud, met extra ecologische randvoorwaarden.
- **Mobiliteitstransitie:** Verschuiving naar duurzamere en efficiëntere vervoerssystemen door het stimuleren van lopen, fietsen en openbaar vervoer. Gecombineerd met deelauto's en mogelijk mobiliteitshubs.
- **Verstedelijkingsopgave:** Niet alleen leegstand benutten, maar ook verdichting mogelijk maken.
- **Sociaaleconomische transitie:** Inzet op werkgebieden voor de nieuwe economie en nieuwe vormen van stadsdistributie. Voor kantoren gaat het om realiseren van een multifunctionele mix, goed vormgegeven interactiemilieus met voldoende ov, voorzieningen en woningen. Inclusief, toegankelijk en veilig in samenhang.

### Aandachtspunten in communicatie en samenwerking

Een visie werkt alleen als die richting geeft én landt bij de betrokken partijen. In de praktijk verzanden visietrajecten nog te vaak in abstracte taal, gebrek aan keuzes of papieren ambities zonder uitvoeringskracht. De vraag is niet: wat willen

we allemaal? Maar: wat is echt nodig voor dit gebied en wat kan met deze partijen, op dit moment?

Een goed gesprek begint met een uitnodigende vraag als: “Wat voor gebied willen we zijn?” Door stakeholders vroegtijdig te betrekken en keuzes concreet te maken, groeit het draagvlak en wordt het makkelijker om koers te houden.

- **College van B&W/bestuur/gemeenteraad:** visie als basis voor samenhangend beleid en bestuurlijke koers, duidelijke keuzes, uitlegbaar naar inwoners en controleerbaar op uitvoering.
- **Projectontwikkelaars:** voorspelbaarheid en helderheid over ontwikkelrichting en gewenste functies. Projectontwikkelaars wensen concretisering van product-marktcombinaties en programma.
- **Investeerders/beleggers:** lange termijn doelstellingen verbonden aan een gedragen visie met (zicht op) commitment over gemeentelijke investeringen.
- **Bewonersgroepen:** onderscheid in bewoners van omliggende wijken die zich zorgen maken over hun leefomgeving en belangen voor woningzoekenden met andere wensen. Haal van beide groepen input op met kennis van de plek en denkvermogen over toekomst gewenste gebruikswaarde en identiteit van het gebied.
- **Ondernemersverenigingen:** zekerheid over ruimte voor economische functies en groeimogelijkheden.

*“Keuzes kunnen worden gemaakt op basis van wenselijkheid, haalbaarheid, draagvlak en risico en hiermee kunnen milieus toegevoegd worden aan stad die het nog niet heeft.”*

Rene Buck, Buck Consultants

### Conclusie

Een visie is geen einddoel, maar een richtinggevend verhaal dat keuzes mogelijk maakt en samenwerking vergemakkelijkt. Daarbij geldt: niet alles kan. Het maken van scherpe keuzes is onmisbaar – inhoudelijk én financieel. Een haalbare businesscase is geen sluitstuk, maar een integraal onderdeel van het afwegingskader. Alleen als je van tevoren weet wat realistisch is, voorkom je onrendabele plannen en teleurstelling in de uitvoering. Een sterke visie brengt focus, financiële onderbouwing en handelingsperspectief samen.



## Voorbeelden uit de praktijk

### Complementaire wijk Nieuw Weiburg voegt waarde toe aan Harderwijk

Bij het stationsgebied Harderwijk ligt het verouderde werkterrein Nieuw Weiburg. Door sloop en verplaatsing van onder andere de Techniek Academie ontstaat ruimte voor een nieuw gemengd woon-werkgebied. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van een complementaire gemengde wijk, een type dat Harderwijk nog niet heeft. In de visie voor Nieuw Weiburg heeft de gemeente de kernwaarden vastgelegd.

### Kernwaarden

#### Gemengd

Nieuw Weiburg is een echte stadswijk door de mix van wonen, werken en voorzieningen. Het is een woonplek voor jong en oud die houdt van reuring.



#### Verbonden

Nieuw Weiburg is een schakel in de stad en verbindt het station met het centrum en de mensen met de stad. Het is de ontmoetingsplek van de regio.



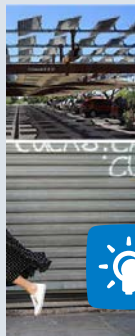
#### Dynamisch

Het Westeinde grondig aanpakken om daarmee ruimte te creëren voor functiecombinaties van wonen, werken, onderwijs. Lerend werken en werkend leren! Een plek waar mensen graag verblijven en de levendigheid in het gebied zowel overdag als 's avonds vanzelfsprekend is.



#### Innovatief

Nieuw Weiburg wordt een duurzame wijk. De ligging naast het station vraagt bovendien om een nieuwe kijk om mobiliteit met autoluwe of autovrije woongebieden waar mensen zich naast lopend voornamelijk met de fiets en het OV verplaatsen.



#### Complementair

Nieuw Weiburg wordt een bijzondere stadswijk die iets toevoegt wat er nog niet is in Harderwijk. Een moderne, stedelijke buurt, aanvullend aan het historisch centrum, met een typisch Harderwijks tintje.



#### Het visitekaartje

Nieuw Weiburg wordt iets waar Harderwijkers trots op zijn. Een buurt die mensen trekt. Het nieuwe Weiburg zet Harderwijk op de kaart! In het Nieuwe Weiburg maakt Harderwijk de stap naar een volwassen stad met een hoog-stedelijk karakter met functies en architectuur die daarbij horen.



### Transformatie kantorenlocatie Hoefkwartier West Amersfoort

In het ontwikkelkader Hoefkwartier West heeft de gemeente Amersfoort kernwaarden vastgelegd om de integrale omgevingskwaliteit te waarborgen. Met deze kwaliteitseisen wordt door middel van veel slooppnieuwbouw en verdichting het volume vervijfvoudigd.



#### **Slim verkeers- en mobiliteitssysteem**

Ruim baan voor fiets en voetganger, mobiliteit als dienst (MaaS) en een optimaal functionerend en aantrekkelijk OV-knooppunt



#### **Fijnmazig, verbonden en benutten**

Benutten van bestaande kwaliteiten, verbonden met de omgeving en toevoegen van fijnmazig doorwaadbaar netwerk



#### **Levendig, groen en compact**

Levendige, groene openbare ruimte en compacte 'Hoefse' architectuur.



#### **Gemengd en inclusief**

Een gemengde stadswijk waarin gewoond, gewerkt, geleerd en gerecreëerd wordt. Een wijk voor iedereen.



#### **Duurzaam en gezond**

CO<sub>2</sub>-neutrale, circulaire, klimaat-adaptieve en gezonde leefomgeving

Bron: Karres en Brands, *Ontwikkelkader Hoefkwartier West Amersfoort*

### Transformatie Meelfabriek Leiden: rekening houden met herkomstwaarde

Bij de Meelfabriek in Leiden is gekozen voor een mix van slooppnieuwbouw, optoppen en behoud van historische bebouwing.



Bron: De Meelfabriek - Studio Akkerhuis Architecture



## 4. De juiste maatwerkaanpak

Gebiedstransformatie kent geen blauwdruk. De ene locatie vraagt om geleidelijke vernieuwing met behoud van functies, de andere om een ingrijpende herontwikkeling in meerdere fasen.

Tegelijkertijd zijn er grote verschillen in eigendomsverhoudingen, milieuruimte, ruimtelijke potentie, urgentie en marktdynamiek. De centrale vraag is dan ook niet wat we willen, maar hoe we dat voor elkaar krijgen – en met welk type strategie. Zonder maatwerk loop je het risico dat plannen stranden, weerstand groeit of de uitvoering stopt.

### Een unieke aanpak voor elke locatie

Er is geen universele aanpak voor het kiezen van de juiste ontwikkelstrategie voor een gebied. Elke locatie vraagt om een strategie die past bij het tempo, de schaal, de energie van betrokkenen en de haalbaarheid. Door te differentiëren, ook binnen een gebied, ontstaat ruimte voor voortgang én flexibiliteit. Kortom, maatwerk is de sleutel tot succes.

### Aandachtspunten en instrumenten

Voor een **tijdelijke transformatie** van een enkel kantoorpand zijn ambitie en creativiteit, kort gezegd, voldoende. Er moet nog wel rekening worden gehouden met een aantal randvoorwaarden die passen bij de doelgroep, maar er is geen beeldkwaliteitsplan, uitgebreide visie of vastgestelde strategie nodig. Hiervoor is de handreiking '*Transformatie en ruimtelijk beleid*' voldoende.

Dit geldt niet voor omvangrijkere permanente transformatie van een bedrijventerrein aan de andere kant van het spectrum. Daarvoor is meer nodig. De belangrijkste aandachtspunten hierbij zijn:

- Inventarisatie leegstand, markt, DNA, beleid en omgevingsrechtelijke situatie
- Omgang met aanwezige bedrijven en andere stakeholders
- Omgang met verschillende snelheden en doorlooptijd
- Omgang met versnipperd eigendom
- Placemaking
- Visie- en verhaalvorming
- Milieu-items, parkeren en logistiek
- Mate van functiemenging/mixed use
- Laadvermogen (bouwmasa en mobiliteit)
- Financieringsmodel en haalbare businesscase
- Consistent gemeentelijk beleid
- Juridische keuze (BOPA, TAM-Omgevingsplan)

Kern van de strategie is de wijze waarop regie wordt gegeven aan de gebiedstransformatie. Met verschillende type bedrijven (milieucategorieën, kantoren en bedrijfsruimte), politieke stromingen, versnipperd eigendom en de doorlooptijd is er geen standaard voor een bepaalde strategie, samenwerkingsvorm en aanpak. Onderscheid kan gemaakt worden in:

- Organisch/planmatig: Wordt het gebied stap voor stap ontwikkeld op basis van een strak plan of juist geleidelijk via natuurlijke groei en losse initiatieven?
- Kapitaalintensief/-extensief: Is er veel of weinig financiële inzet nodig van publieke en private partijen?
- Sturingsrol van het gemeentelijk beleid: Variërend van faciliterend (ruimte bieden voor initiatieven) en reactief (afwachten op extern/marktinitiatief) tot stimulerend

(investeren in randvoorwaarden) en richting gevend (actief de koers bepalen).

- Samenwerkingsmodel: Werken partijen ieder voor zich (zoals bij een Development Apart Together (DAT)-model), trekken partijen gezamenlijk op in publiek-private samenwerkingen (PPS) of doet de gemeente of marktpartij alles zelf?
- Publiek- of privaatrechtelijke sturing: Wordt de ontwikkeling gestuurd via regels en het omgevingsplan vanuit de omgevingswet of via contracten en privaatrechtelijke afspraken?

*“In de luwte van de haven kun je al flink aan de slag: denk in behapbare fases en ondernemen.”*

Paul Kersten, Expertteam Woningbouw



## Strategieën voor besluitvorming

Maatwerk betekent: bepaal per locatie welke strategie past bij het tempo, de schaal, de energie en het ontwikkelpotentieel. In de praktijk werken vaak meerdere strategieën naast elkaar, zolang de koers per zone maar duidelijk is. Onderscheid kan gemaakt worden in:

### Surfplankstrategie

De surfplank staat voor weinig of geen diepgang, maar wel snelheid. Er wordt vanuit de gemeente ingezet op functiewijzigingen, zonder dat er een visie of strategie wordt vastgesteld en kenmerken van het gebied worden aangepast. Doelgericht wordt kantoortransformatie gerealiseerd zonder dat dit hinder oplevert voor de omgeving. De opgave wordt vaak sectoraal opgepakt en niet puur vanuit een gebiedsbenadering. Naast functiewijzigingen kan inzet ook met andere kleine ingrepen, zoals het thematisch invullen en upgraden van een kantoorpand.



Het kantoorpand in het stationsgebied van Alkmaar waar ooit Reaal verzekeringen huisde, is eind 2022 in een paar maanden tijd verbouwd voor de tijdelijke opvang van 250 Oekraïners.



### Zeilbootstrategie

Bij de zeilbootstrategie gaat het om een geleidelijke, organische ontwikkeling met aandacht voor placemaking (zie hoofdstuk 7). De gemeente faciliteert vooral, met beperkte regie, en bouwt voort op bestaande netwerken en gebiedskwaliteiten.



In de visie wordt aangegeven dat de gemeente meewerkt aan initiatieven met voldoende kwaliteit, of dat zij een urbanisator aanstelt. Het tempo van de transformatie ligt grotendeels bij de zittende partijen. Permanente functiewijziging is niet altijd mogelijk, zeker niet bij omgevingsbelastende bedrijvigheid. Toch kan met tijdelijke woonvoorzieningen al beweging ontstaan. Ook het verbeteren van de openbare ruimte en het toevoegen van voorzieningen kan waarde creëren en ontwikkeling aanjagen.

De zeilbootstrategie past goed bij een pragmatische en ondernemende aanpak, waarmee op korte termijn stappen worden gezet en tegelijk een basis wordt gelegd voor langdurige verandering. Deze strategie is met name geschikt voor gebieden met voldoende schaal en draagvlak, waar geen ingrijpende aanpassing van omgevingskenmerken nodig is.

Strijp S in Eindhoven is een goed voorbeeld van een locatie waar tijdelijke activiteiten als 'brug' naar de definitieve situatie in gang zijn gezet. Dit gebeurde onder andere met pop-up en evenementen, tijdelijke retail en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte.



### Hovercraftstrategie

Planologisch beleid vaststellen voor wonen, of een bredere functiemix die past bij de nieuwe identiteit, is vaak al voldoende om een transformatieproces te laten starten. In gebieden waar geen omgevingsbelastende bedrijven zijn en de sociale veiligheid geborgd is, is dat een aantrekkelijke strategie.



Kantorenlocaties of randdelen van bedrijventerreinen kunnen met een dergelijke gebiedsaanpak eenvoudig een nieuwe kleur krijgen. Zo kan een totale metamorfose tot stand worden gebracht. Samenwerking is er vooral in het faciliteren, zodat aan vergunningsvereisten wordt voldaan en er een duidelijk gebiedskader ligt. Het is elke marktpartij voor zich, oftewel: Development Apart Together (DAT)

Binck-eiland ligt aan de rand van bedrijventerrein de Binckhorst in Den Haag. Waar voor de rest van de Binckhorst een nieuw Omgevingsplan werd vastgesteld, kon dit gebied met ontheffings-procedure gelijk van kleur veranderen.



### Vrachtschipstrategie

Net als bij de hovercraftstrategie is hier sprake van een lichte vorm van publiek-private samenwerking (PPS) in de vorm van DAT.

Binnen een gezamenlijke visie ontwikkelt iedere partij zijn eigen kavel apart.



Het verschil met hovercraftstrategie is dat er niet zomaar 'aangemeerd' kan worden. Er moet rekening worden gehouden met omgevingskenmerken die aangepast worden, met bedrijfsinvesteringen en het perspectief voor bestaande bedrijven. En dat kost tijd. Ook moeten er risico's genomen worden. De planvorming is op hoofdlijnen en vervolgens is het bij de planuitwerking ieder voor zich. Vastgoedontwikkeling en exploitatie is aan de markt. Soms worden ook marktpartijen die nog geen eigendom hebben aan gebiedstransformatie verbonden.

### Mammoettankerstrategie

De meest ingrijpende strategie is de mammoettankerstrategie. Net als een echte mammoettanker is deze aanpak zwaar beladen, en dat is nodig voor een grootschalige aanpak. Gemeente en mogelijk ook hogere overheden spelen hierin een actieve rol. Vaak worden grondeigendommen gebundeld, wat veel tijd en geld kost. Instrumenten zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten of de onteigeningswet kunnen nodig zijn om beweging te krijgen.



De strategie kan worden uitgevoerd door een gemeente, een grote marktpartij of binnen een PPS, waarbij partijen samen de grondexploitatie en het financiële risico dragen. In de praktijk ontstaat deze strategie soms ook organisch, wanneer een ontwikkelaar bijvoorbeeld meerdere naastgelegen kantoorpanden opkoopt.

De mammoettanker is vooral nodig als bedrijven moeten worden uitgeplaatst of als er andere ingrijpende maatregelen nodig zijn. Deze aanpak vergt meer beleid, een langere doorlooptijd en grotere investeringen. Daartegenover staat dat er meer programmagerealiseerd kan worden als de aanpak samengaat met sloop of nieuwbouw en verdichting. Hoeveel intensivering mogelijk is, hangt sterk af van lokale factoren: ligt het kantoor in een overgangszone nabij woonwijken, of juist pal naast een snelweg of milieubelastend bedrijf?

Een van de grootste transformatieprojecten van Nederland is de Merwedekanaalzone in Utrecht met veel uitplaatsingen van bedrijven.



### Sleepbootstrategie

De sleepbootstrategie is een aanvullende strategie, waarbij transformatie niet direct plaatsvindt. Bij de sleepbootstrategie gaat het erom dat je de onwillige partij, die niet meegaat in het gegeven perspectief, zover krijgt dat ze verkopen en vertrekken. Dit kan vanuit de gemeente door strategisch te handhaven. Binnen de wettelijke mogelijkheden zet de gemeente in op maximale controle op milieuregels, zoals het energielabel van het kantoor en nadelige omgevingskenmerken voor het huidige gebruik. Dit kan bijvoorbeeld een wegversmalling zijn. Uiteraard is het doel wel om perspectief te bieden voor bedrijven.



### Baggerschipstrategie

De baggerschipstrategie is ook een aanvullende strategie. Er wordt bewust nog gewacht met inzet op investeringen in het (deel)gebied.



De tijd is nog niet rijp. De kantoren of bedrijfsruimte hebben nog een te hoge (taxatie)waarde voor functiewijziging. Eigenaren ponden de werkruimte maximaal uit en gebruikers benutten hun kapitaalinvesteringen: de werkruimte wordt nog een tijd lang geëxploiteerd om er voor de functiewijziging nog zoveel mogelijk rendement uit te halen en om bedrijven tijd te geven hun (kapitaal)investeringen terug te verdienen en zich op de toekomst voor te bereiden. Investering in het gebied werkt zo soms zelfs averechts op een vastgesteld doel van verkleuring.



**In het kort:**

| Strategie                                                                                                        | Tempo         | Sturing      | Kapitaal-intensiteit gemeente | Verandering gebieds-kenmerken |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|  <b>Surfplank-strategie</b>     | Heel snel     | Faciliterend | Extensief                     | Geen                          |
|  <b>Zeilboot-strategie</b>      | Snel          | Faciliterend | Extensief                     | Beperkt                       |
|  <b>Hovercraft-strategie</b>    | Gematigd      | Faciliterend | Extensief                     | Beperkt                       |
|  <b>Vrachtschip-strategie</b>   | Langzaam      | Planmatig    | Intensief                     | Sterk                         |
|  <b>Mammoettanker-strategie</b> | Zeer langzaam | Planmatig    | Erg intensief                 | Erg sterk                     |
|  <b>Sleepbootstrategie</b>     | Langzaam      | Planmatig    | Extensief                     | Erg sterk                     |
|  <b>Baggerschipstrategie</b>  | Langzaam      | Planmatig    | Extensief                     | Erg sterk                     |

***Van zeilboot- naar vrachtschipstrategie en na storm vracht weer overladen***

Bij kantorenlocatie Rivium in Capelle aan den IJssel was eerst gekozen voor een ‘zeilbootstrategie’ met een geleidelijke ontwikkeling. Daarbij waren hoogwaardige investeringen in openbare ruimte en gemeenschappelijke voorzieningen (nieuw ov, gedeeld en gezamenlijk parkeren) en verdere afstemming tussen projecten niet optimaal.

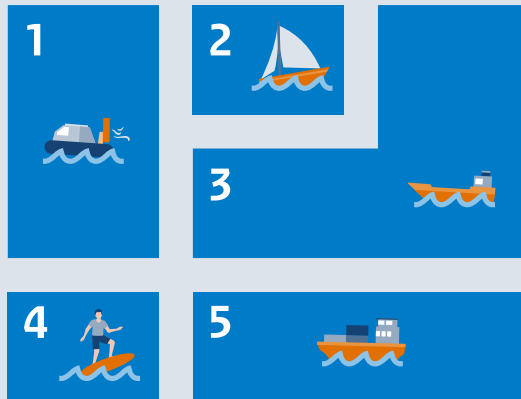
Vervolgens leek het door interesse vanuit de markt en perspectief van de businesscases mogelijk om over te gaan op een ‘volle vracht’. Voor Rivium heeft de gemeente daarop [Gebiedspaspoort 2.0](#) vastgesteld. De strategie voor een zeilboot evalueerde naar een vrachtschip met een groter maximaal laadvermogen. Zo ontstond er een andere balans tussen ambitie en investeringsbereidheid, waarbij vijf partijen aangaven te willen investeren. Nu lijkt het ‘vermogen’ echter weer te groot en wordt de vaarwijze aangepast.

Bron: KAS & HUE Visuals



## Combineren en bijsturen van strategieën

De strategieën zijn ideaaltypisch, maar in de praktijk worden ze vaak gecombineerd – bijvoorbeeld door per deelgebied of fase een andere strategie in te zetten. Dit is te zien in onderstaand schema.



### Deelgebied 1. Hovercraftstrategie

Weinig omgevingskenmerken hoeven te worden aangepast en direct aan de slag.

### Deelgebied 2. Zeilbootstrategie

Milieucontour blokkeert woningbouw. Er is wel ruimte voor horeca-initiatief.

### Deelgebied 3. Mammoettankerstrategie

Ingezet wordt op uitplaatsing van omgevingsbelastend bedrijf, maar dat duurt nog een tijd.

### Deelgebied 4. Surfplankstrategie

Feitelijk los van de gebiedsaanpak worden tijdelijke opvang gerealiseerd.

### Deelgebied 5. Vrachtschipstrategie

Het gebied wordt flink aangepast, zodat woningen gerealiseerd kunnen worden.

Ook organische ontwikkeling vraagt soms om planmatige inzet, bijvoorbeeld voor infrastructuur, voorzieningen of verwerving. Een pragmatische benadering is onmisbaar: werk samen met partijen die willen, en ontwikkel om terughoudende eigenaren heen – tenzij hun bezit essentieel is, dan kan verwerving nodig zijn.

*“De uitdaging is om nu te werken aan een pragmatische transitieopgave en tegelijkertijd in te zetten op een lange termijnstrategie.”*

Geurt van Randeraat, partner Site Urban Development

De koers kan in de tijd veranderen. Nieuwe inzichten of marktdynamiek kunnen aanleiding zijn om van strategie te wisselen. Elke strategie heeft zijn prijs: in geld, tijd, tempo en complexiteit. Organische strategieën (zoals de zeilboot) pakken snel het laaghangend fruit, maar laten potentieel liggen. Planmatige strategieën (zoals het vrachtschip) brengen sturing, maar dreigen vast te lopen als er te veel tegelijk wordt gevraagd. Belangrijk is dus: stuur op fasering, wees realistisch over investeringen en onderschat het belang van de overgangsfase niet.

## Aandachtspunten in communicatie en samenwerking

Een gebied waar meerdere strategieën naast elkaar bestaan, kan bij bewoners, bedrijven en bestuurders vragen oproepen. Waarom krijgt het ene deel prioriteit en het andere niet? We zouden hier toch niet aan de slag gaan? En nu komen er toch tijdelijke woningen. Waarom mag daar gewoond worden en hier niet? Goede communicatie begint bij het uitleggen van de logica achter de keuzes: verschillen in tempo, eigendom, milieuruimte of energie rechtvaardigen een gedifferentieerde aanpak. Laat zien dat elk deel van het gebied in beweging komt, maar op een manier die past.

Breng daarnaast de verschillende belangen vroegtijdig in beeld. Benoem kansen, beperkingen en spelregels per zone. En wees duidelijk over wat wanneer verandert, en wat voorlopig nog niet.

- **College van B&W/bestuur/gemeenteraad:** een afgewogen strategie per zone, met duidelijke bestuurlijke kaders, een realistische fasering en transparantie over financiële risico's.
- **Projectontwikkelaars:** duidelijkheid over tempo, procedures en rollen per gebiedsstrategie: van snelle transformatie tot langlopende herontwikkeling.
- **Bewonersgroepen:** duidelijkheid over verschillende stappen in het proces.
- **Ondernemersverenigingen:** behoud van vitale werkmilieus en voorspelbaarheid per deelgebied.

## Conclusie

Maatwerk is essentieel voor succesvolle gebiedstransformatie. Door strategieën af te stemmen op de kenmerken van een gebied en waar nodig te combineren, ontstaat ruimte voor voortgang én samenhang. Begin waar het kan, bouw uit waar het nodig is en stuur bij als de omstandigheden daarom vragen. Zolang de richting helder is, versterkt maatwerk het vertrouwen in de koers.



# 5. De haalbare businesscase

Transformatie naar een woon- of woonwerkgebied vraagt om een zorgvuldig evenwicht tussen kosten, opbrengsten en risico's.

De financiële haalbaarheid is essentieel (zie *essay financiering van gebiedstransformatie, platform stedelijke transformatie*).

Bij uitgebreidere transformaties is inzicht in financiële haalbaarheid op hoofdlijnen vanuit de gemeente nodig. De kosten kunnen de baten overstijgen en dat wordt in jargon de onrendabele top genoemd van de grondexploitatie (GREX) en/of van de vastgoedexploitatie (VEX).

## Een uitvoerbare én verdedigbare businesscase

Voor complexere gebiedstransformaties is een investeringsstrategie vanuit de gemeente essentieel. Door duidelijk inzicht te geven in de investeringsplannen en de daarbij horende kosten en opbrengsten, kan de gemeente investeerders en eigenaren motiveren. Een gebiedstransformatie gaat snel over meerdere collegeperiodes, gezien de lange doorlooptijd van grootschalige transformatietrajecten. Bij langjarige complexe trajecten doemen altijd onverwachte knelpunten op. Gemeenten moeten een actieve rol spelen om bij 'storm en slecht weer' flexibel te kunnen zijn en met gezamenlijke oplossingen zaken vlot te kunnen trekken.

Een stapsgewijze ontwikkeling zonder een gedetailleerd masterplan, met inzet van 'verschillende vaartuigstrategieën' (zie hoofdstuk 4), kan hierbij helpen. Dit is niet gemakkelijk, want dit betekent dat er ruimte is voor flexibiliteit. En onzekerheid is niet iets waar planeconomen en juristen graag mee werken. Dat betekent immers dat een GREX wordt doorgerekend zonder dat bekend is wat er precies gerealiseerd gaat worden. Dus worden plannen aan de voorkant vaak volledig dichtgerekend en -getekend. Aanpassingen in deze systematiek dragen bij aan meer adaptieve plannen,

die beter passen bij de transformatieopgaven. Denk aan het doen van GREX-berekeningen van latere fases op basis van globalere uitgangspunten. Dit vraagt om flexibiliteit in het omgevingsplan en fasering van de verandering in de omgevingsrechtelijke situatie.

## Oorzaken en bekostiging van de onrendabele top

Oorzaken van de onrendabele top kunnen zijn:

- bodemsanering van vervuilde grond op een bedrijventerrein
- uitkeren van planschade en schadeloosstelling voor bedrijfsverplaatsingen van bedrijven die beperkt worden in hun handelen
- hoge kosten voor uitkopen van versnipperd eigendom of omgekeerde hoge kosten door kleine schaalgrootte van projecten
- kwaliteitsambities op diverse vlakken (infrastructurele ingrepen, beeldkwaliteit)
- betaalbaarheidsambitie (sociale woningbouw en laagdrempelige bedrijfsruimte)

De bekostiging van de onrendabele top vraagt om maatwerk met bundeling van volgende middelen:

- Kostenverhaal: de kosten die de gemeente maakt voor de exploitatie van een gebied en hoe je die kunt verhalen op de degenen (ontwikkelaars) die daarvan profiteren<sup>4</sup>.
- Provinciale en rijkssubsidies of andere voordelige kredietfaciliteit van bijvoorbeeld het Monumentenfonds.

- Bijdragen uit gemeentebegroting; bij grote bedragen voorafgegaan door verantwoording via:
  - een 'maatschappelijke kosten-batenanalyse' (MKBA);
  - en/of onderzoek naar vergelijkbare projecten;
  - en/of inzichten in effecten elders in de gemeentebegroting (OZB-inkomsten, minder kosten sociaal domein, zie rapport *Samen Slim*).

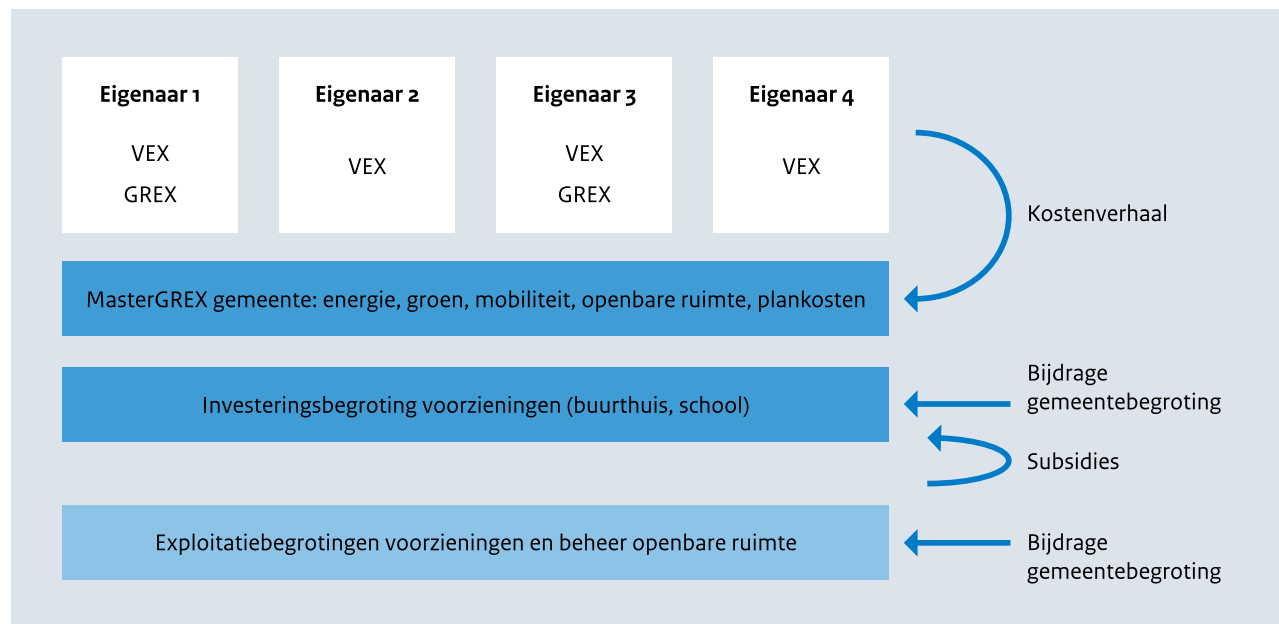
## Strategieën voor besluitvorming

Bij het kostenverhaal geldt het principe van macro-aftopping. Er geldt een maximum aan de hoogte van de te verhalen kosten. Het totaal aan 'te verhalen kosten' mag niet hoger zijn dan de totale baten die de ontwikkelaar heeft bij de ontwikkeling. Het principe beschermt ontwikkelaars tegen te hoge GREX-kosten en tegen verlieslatende ontwikkelingen. Dit betekent ook dat een eventueel tekort voor rekening van de gemeente moet komen.

Vaak is het pakket van bekostiging onvoldoende om de onrendabele top op te lossen, en is optimalisatie van de businesscase noodzakelijk. Voor plankostenoptimalisatie kan aan de volgende knoppen gedraaid worden:

- Parkeernorm verlagen en slimmer gebundeld organiseren en inzetten van deelauto's

<sup>4</sup> Zie de *handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen omgevingswet* voor verschillende mogelijkheden hiertoe. Met de Omgevingswet is meer mogelijk met een systeem zonder tijdvak en met verevening (zie ook *Voor wat hoort wat planologie*).



- Programma aanpassen met woningbouwtypologie met aandeel sociaal, middelduur, duur, zorgwoningen en bijbehorende oppervlakten
- Programma voorzieningen en economisch programma met bijbehorend programma van eisen aanpassen
- Bouwvolume aanpassen
- Goedkoper en meer functiegericht bodemvervuiling saneren, oplossing zonder intensieve bodemsanering door afdekking en/of andere zonering met lichte constructie op vuile grond (parkeergarage, houten flexwoningen)
- Bestaande infrastructuur en structuur handhaven, waardoor er geen kosten zijn voor verplaatsing kabels en leidingen.
- Schrappen (beeld)kwaliteitseisen en maatregelen transitie-opgaven op lager niveau of in tweetrapsraket
- Opknippen en faseren van publieke en private investeringen en zaken financieel ontvlechten
- Inventievere mix creëren van sloop, behoud, optoppen en transformatie, en huidige panden langer gebruiken

- Kostenverhaal verhogen door lagere winstmarge af te dwingen

Het opbouwen van projectoverstijgend lerend vermogen helpt om flexibiliteit te behouden én de voorspelbaarheid te vergroten. Dat betekent dat betrokken partijen leren van elkaars ervaringen in verschillende projecten binnen het gebied. Dit vraagt om monitoring van de voortgang, zowel op het niveau van uitvoering als op het niveau van ambities. Risico's kunnen worden beperkt door tijdige en gerichte risico-beheersing. De meest voorkomende risico's zijn:

- **Veranderende wet- en regelgeving:** Denk aan nieuwe stikstofregels en in de toekomst een regel voor het parkeren van elektrische auto's.
- **Marktbehoefte:** Vraag en aanbod naar woningen en commercieel vastgoed kan zeker lokaal sterk veranderen. Een onverwachte komst van een grote kantoorgebruiker kan voor een lokale kantoor- of bedrijventerreinlocatie grote invloed hebben.

- **Conjunctuur/macro-economie:** Verandering van de rente of oplopende inflatie kan grote invloed hebben op haalbaarheid. Hetzelfde geldt voor het wegvallen of niet doorkomen van een ingecalculeerde rijkssubsidie of tegenvallers op de gemeentebegroting. Transformatieprojecten waarin niet enige ruimte zit, kunnen bij een zuchtje wind op dit vlak omvallen.
- **Interne organisatie:** Door personeelstekort, personeelsdynamiek en veel externe inhuur is de gemeentelijke organisatie kwetsbaar.
- **Externe organisatie:** Gebiedsontwikkeling is afhankelijk van veel verschillende partijen, zoals ontwikkelaars, bouwers, architecten en beleggers. Deze partijen kunnen failliet gaan en externe redenen hebben om niet verder te gaan met het betreffende bedrijventerrein of de kantorenlocatie.
- **Concept:** De kern van een plan kan rammelen door inhoudelijke tegenvallers bij het geschikt maken voor wonen of gemengd gebied. Hierbij kan het gaan om tegenvallende berekeningen met betrekking tot bodemverontreiniging (techniek); uitkomsten van MER-procedures (geografisch buiten het plangebied); maar ook een technologische innovatie en maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor sluit een plan niet meer aan op de vraag, ook al is de marktbehoefte er nog steeds.
- **Politiek & maatschappij draagvlak:** NIMBY – 'Not in My Back Yard' kan zorgen dat woningbouwprojecten niet gerealiseerd kunnen worden. Ook kunnen extra kwaliteitsopgaven gevraagd worden die de businesscase onderuithalen. Bij een kantoren- en bedrijventerrein kan vanuit vele kanten bezwaar komen. Bijvoorbeeld van milieubewegingen, bedrijven en (bewoners)organisaties of andere belanghebbenden.



*“Risiko’s: Ontwikkel projectoverstijgend lerend vermogen. Hoe gaan we ermee om als er iets gebeurt of mis gaat? Hiermee creëer je voorspelbaarheid naar de toekomst en zorg je ervoor dat niet elke keer het wiel opnieuw uitgevonden hoeft te worden.”*

Elies Koot, ontwikkelaar Boelens de Gruyter

## Aandachtspunten in communicatie en samenwerking

De businesscase is vaak de olifant in de kamer. Hierbij zijn er vaak wederzijdse misvattingen tussen markt en gemeenten. Ambtenaren kunnen soms irreële verwachtingen hebben door een gebrek aan marktkennis. Marktpartijen willen plannen doorzetten door te focussen op hun vastgoedexploitatie of wachten tot de gemeente overstag gaat. Hierdoor voelen gemeenten zich soms ‘tegen de muur gezet’. Niet alleen de VEX, maar ook de GREX moet te verantwoorden zijn.

Gemeenten hebben vaak een zekere mate van kostenverhaal nodig. Marktpartijen hebben daar bij aankoop van een pand echter vaak onvoldoende rekening mee gehouden en soms een te hoge prijs betaald. Voor één pandtransformatie zijn de maatregelen en kostenverhaal voor een gebied vaak te overzien. Wanneer echter de plannen van de ‘buurman’ worden meegenomen zijn infrastructurele maatregelen wel nodig. Daarnaast betekent optimalisatie van de VEX met meer massa nog weleens meer infrastructurele maatregelen en niet altijd een positiever resultaat op ‘MasterGREX’.

Vanwege die wederzijdse misvattingen is het belangrijk dat iedere betrokken partij zich herkent in het verhaal achter de cijfers. Benoem de aannames, de onzekerheden én de ruimte om samen te sturen op de uitkomst.

- **Ambtenaren:** heldere informatie over de markt om irreële verwachtingen te voorkomen.
- **College van B&W/bestuur/gemeenteraad:** balans tussen publieke investering en maatschappelijke opbrengst en verantwoording hiervan, transparantie over kosten, fasering en verdeling van risico’s. Het bestuur wordt nog weleens verrast door risico’s en moet overtuigd worden dat deze risico’s erbij horen.
- **Projectontwikkelaars:** flexibiliteit in programma en planning, inzicht in risico’s en randvoorwaarden.
- **Marktpartijen:** erkenning van de bestuurlijke realiteit en maatschappelijke opgaven als integraal onderdeel van het transformatieproces, waarin bewegingsvrijheid begrensd is.

## Conclusie

Een haalbare businesscase is geen sluitstuk, maar de ruggengraat van een succesvolle gebiedstransformatie. Zeker bij complexe opgaven met hoge plankosten en een onrendabele top is het cruciaal om vroegtijdig te rekenen, bij te sturen en samen risico’s te dragen. Openheid over kosten en opbrengsten, ruimte voor optimalisatie en flexibiliteit in fasering maken het verschil tussen ambitie en uitvoering. Een goede businesscase is daarmee niet alleen financieel sluitend, maar ook bestuurlijk realistisch en uitvoerbaar in de tijd.





## 6. Sturen op samenwerking

Veel bedrijventerreinen en kantorenlocaties zijn in handen van een groot aantal verschillende eigenaren. Die versnipperde eigendomsstructuur maakt het moeilijk om gezamenlijk richting te geven aan transformatie.

Terwijl gemeenten zoeken naar ruimte voor wonen en werken, blijkt het in de praktijk lastig om partijen te verbinden, tempo te maken en draagvlak te organiseren. Het gevolg is vaak een wirwar aan losse initiatieven, of juist stilstand doordat niemand de eerste stap zet.

Samenwerking is daarom cruciaal. En dat begint met heldere communicatie en gedeelde definities: gaat het om transformatie van een enkel pand, een kantoorstrook op een bedrijventerrein, of een complete herontwikkeling? Alleen zo kunnen overheden, ondernemers, investeerders en andere belanghebbenden komen tot effectieve afstemming, keuzes en uitvoering.

***“Organiseer het investerend vermogen en investeer in het organiserend vermogen.”***

Damo Holt, Rebel

### **De juiste sturing in een versnipperde eigendomsstructuur**

Gemeenten hebben een centrale rol in de afstemming en samenwerking met een gebiedsregisseur. De transformatie van bedrijventerreinen en kantorenlocaties is ingewikkelder dan die van een uitleglocatie. De praktijk is veel nee-verkopen voor wonen of het wegdrukken van bestaande bedrijven. Dat kan beter.

Van belang is dat niet alleen hiërarchische sturing ingezet wordt, maar vanwege versnipperd eigendom ook netwerksturing. Daarbij is ook inzet van placemaking gewenst. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in het volgende hoofdstuk. Daarnaast is het belangrijk dat bestaande bedrijven goed worden meegenomen in het participatieproces. Intensieve communicatie is het sleutelbegrip. Door samenwerking is er veel meer mogelijk. Daarom is het verstandig om van begin af aan ook het instrument participatie vol in te zetten.



## Sturingsmiddelen

|                                          | Hiërarchische sturing                                                                                                                                          | Netwerksturing                                                                                                                                                        | Participatie                                                                                                                                                                                    | Placemaking                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kenmerken</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• top-down</li> <li>• controle en aansturing</li> <li>• gericht op eigenaren</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• horizontaal</li> <li>• samenwerking actoren</li> <li>• gericht op eigenaren en andere betrokkenen</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• top-down</li> <li>• vereist in de procedure</li> <li>• gericht op alle belanghebbenden</li> </ul>                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• bottom-up</li> <li>• komt van gemeenschap en diverse stakeholders (met steun gemeente)</li> </ul>                              |
| <b>Voordelen</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• snelheid en duidelijkheid</li> <li>• controle en richting</li> <li>• efficiënt bij complexe besluitvorming</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• benut samenwerking tussen diverse partijen</li> <li>• deelt verantwoordelijkheden</li> <li>• flexibel en adaptief</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• benut lokale kennis en belangen</li> <li>• creëert draagvlak</li> <li>• voorkomt verzet of vertraging</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• maakt gebruik van lokale energie en kennis</li> <li>• versterkt eigenaarschap</li> <li>• verbetert de leefkwaliteit</li> </ul> |
| <b>Reden toepassing bij werkgebieden</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• bij behapbaar aantal en grote spelers</li> </ul>                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• versnipperd eigendom</li> <li>• verkrijgen gedeelde belangen</li> </ul>                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• omdat het juridisch vereist is</li> <li>• om transparantie en acceptatie te vergroten</li> <li>• rekening houden met bedrijven (van waarde)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• om draagvlak en betrokkenheid te creëren</li> <li>• om energie te benutten en de boel in beweging te krijgen</li> </ul>        |

## Verskillende vormen van sturing

**Hiërarchische sturing** is een top-downbenadering van besluitvorming, waarbij de gemeente of publiek-private samenwerking de regie voert. Beslissingen worden genomen op basis van duidelijke regels en richtlijnen. Er is weinig ruimte voor andere actoren om invloed uit te oefenen. In het geval van hiërarchische sturing worden per eigenaar of ontwikkelaar afspraken gemaakt en wordt voor afname van versnipperd eigendom gezorgd met een verwervingsstrategie. Hiërarchische sturing heeft verschillende voordelen:

- Via hiërarchische sturing kunnen gemeenten de markt in beweging krijgen.
- Hiërarchische sturing zorgt voor duidelijkheid, structuur en controle op naleving.

Wanneer veel verschillende partijen betrokken zijn of wanneer sprake is van versnipperd eigendom, zitten er wel grenzen aan de mogelijkheden van hiërarchische sturing. **Netwerksturing** past dan beter. Dit is een vorm van samenwerking waarbij de gemeente niet van bovenaf bepaalt, maar als gelijkwaardige partij optreedt binnen een netwerk van betrokkenen. Dit heeft verschillende voordelen:

- Netwerksturing stimuleert gedeeld eigenaarschap tussen ondernemers en ontwikkelaars en zorgt voor afname van versnipperd eigendom.
- Het zorgt voor een meer gedeelde, gezamenlijk gedragen visie, breder draagvlak, creativiteit en het delen van data en inzichten.
- Door verschillende partijen te betrekken komen er andere perspectieven naar voren.
- Binnen netwerksturing is het goed mogelijk voor gemeenten om hun macht uit te breiden met gebruik van hun instrumentarium. Bijvoorbeeld het vestigen van voorbereidingsbesluit en het gebruik van de Wet Voorkeursrecht Gemeente (WVG).

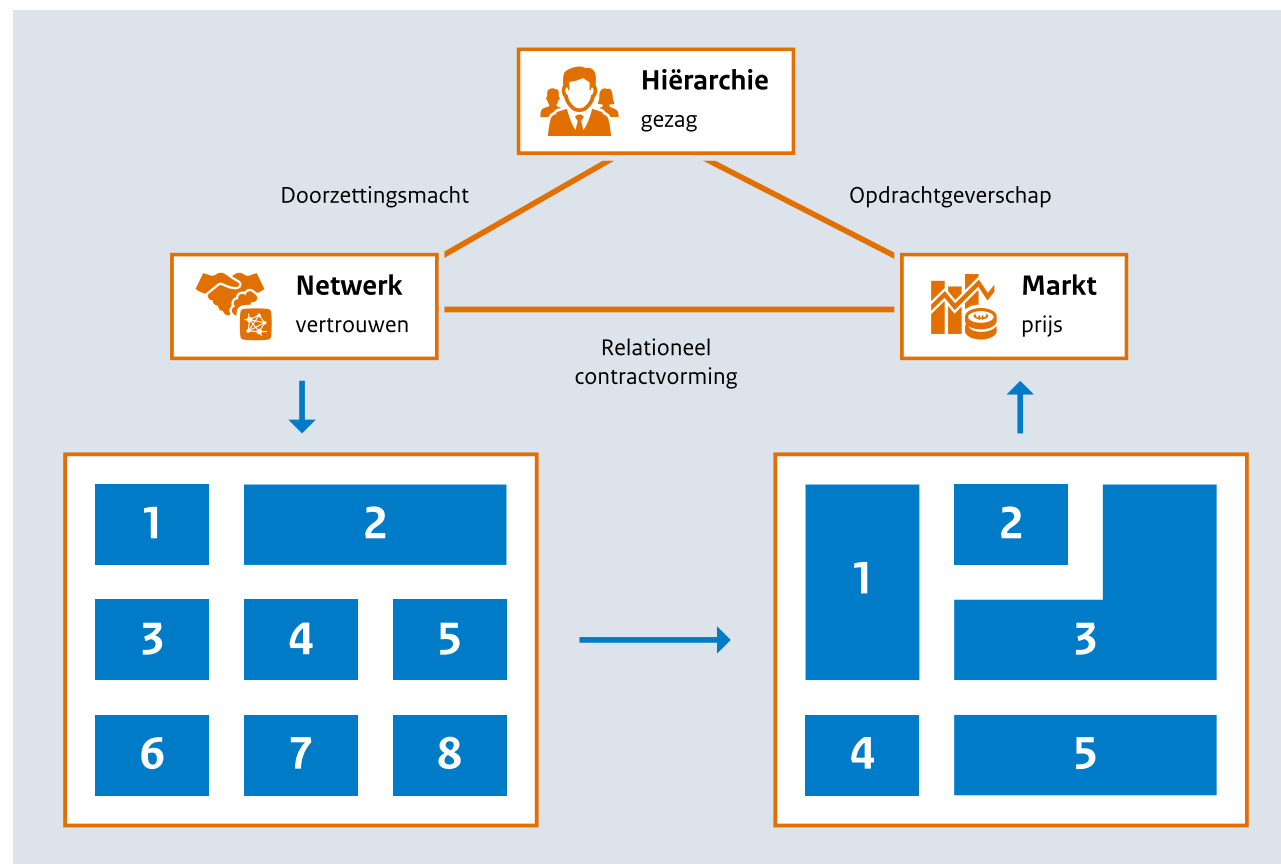
Tegelijkertijd heeft netwerksturing ook een aantal nadelen ten opzichte van hiërarchische sturing:

- Het risico bestaat dat er meerdere kapiteins op één schip zitten.
- Bedachte oplossingen en perspectieven blijven vaak niet hangen bij de achterban.
- Het lukt niet altijd om iedereen aan tafel te krijgen.
- De organisatiegraad op een bedrijventerreinen is regelmatig minimaal en investeringen om deze omhoog te krijgen lukken niet altijd.
- Ontwikkende partijen zitten in elkaars vaarwater. Dit maakt sturen en het ruimtelijk programmeren ingewikkeld.

In onderstaand schema is te zien hoe met behulp van netwerksturing het versnipperd eigendom op bedrijventerreinen afneemt.

*“Netwerksturing is niet beperkt tot zachte elementen en conflictmijdend gedrag.”*

Friso de Zeeuw, Emeritus Hoogleraar Gebiedsontwikkeling



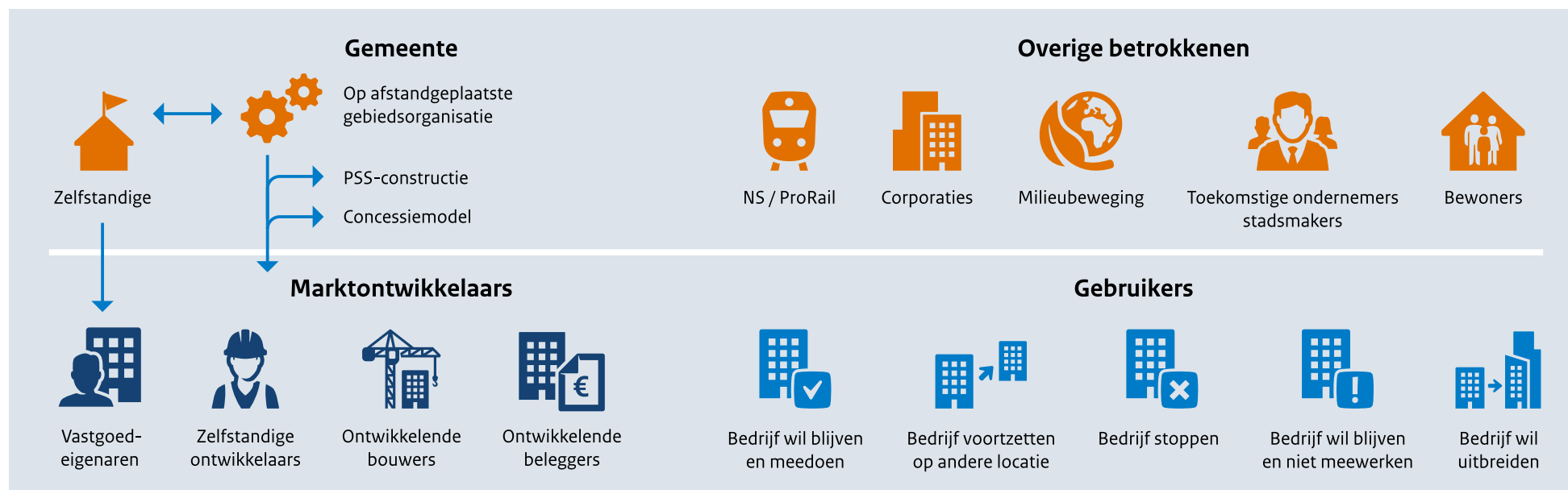
## Keuze tussen netwerk en hiërarchische sturing

Om een keuze te maken in de wijze van sturing is het goed te weten met wat voor eigenaren/beleggers gemeenten te maken hebben en welke belangen ze nastreven. Eigenaren en beleggers zijn geen heterogene groep op bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Sommigen partijen hebben veel macht, geld en politieke invloed, anderen niet. Sommigen zijn beroepsmatig geïnteresseerd in de gebiedsontwikkeling en hebben een langetermijnperspectief. Anderen beschouwen het gebied vooral in het hier en nu. Sommigen zijn georganiseerd en hebben vakkundig personeel voor de gebiedsontwikkeling, terwijl anderen als individu zonder veel vakkennis opereren. Hieronder vallen ook veel zogenoemde zij-instromers.

Van belang is er rekening mee te houden dat er partijen zijn die het trage tempo van ontwikkelen niet kennen en geld en expertise missen om verder te kijken dan hun eigen kavel. Ook is het van belang rekening te houden met verschillende belangen van gebruikers. Hieronder vallen onder andere:

- **Eigenaar-gebruikers:** Voortzetting van de bedrijfsvoering op de huidige locatie of verplaatsing naar een geschikte alternatieve locatie, met zekerheid over tijdspad en betaalbaarheid.
- **Vastgoedeigenaren met (her)ontwikkeling als doel/vastgoedhandelaren:** Wachten op verbreding van gemeentelijke kaders die waardecreatie mogelijk maken; bij lage rente is er weinig haast.
- **Lokale investeerders:** Mogelijk bereid om mee te doen in gebiedsontwikkeling, maar kijken ook naar andere investeringskansen.
- **Zij-instroom investeerders:** Werken opportunistisch; richten zich vaak op eenvoudige transformatie op pandniveau, meestal met beperkte middelen en zonder brede visie.
- **Institutionele beleggers:** Investeren in kantoren, maar doorgaans niet in woningen.
- **Zelfstandige ontwikkelaars:** Niet gebonden aan andere partijen; vanwege kapitaalstroom is er behoefte aan tempo in het proces.
- **Ontwikkende bouwers:** Willen een constante stroom van projecten genereren om hun eigen bouwcapaciteit gevuld te houden.
- **Ontwikkende beleggers:** Gericht op langetermijnrendement, combineren ontwikkeling met exploitatie.
- **Spoorse partijen (NS, ProRail e.a.):** Ontwikkeling in fasen, passend binnen eigen spoorplannen en -planning; combineren belangen rondom mobiliteit, stationskwaliteit en railcapaciteit, maar hebben intern soms tegenstrijdige belangen.
- **Gedelegeerd of fee-ontwikkelaars:** Werken in opdracht tegen vergoeding, deels resultaatafhankelijk; streven naar minimaal resultaat én tempo in het proces.

Overzicht van het speelveld:





### Participatie: betrek ook de huidige gebruikers

De meningen en gedachten van bedrijven zijn belangrijk voor een succesvolle transformatie. Huidige bedrijven kijken verschillend naar transformatie en het is van belang daar rekening mee te houden. Intensieve communicatie is daarnaast de sleutel voor uitdagingen en oplossingen, zoals:

- Het bedrijf wil verdergaan op een andere locatie.
- Het bedrijf wil blijven en meedoen als ontwikkelaar.
- Het bedrijf wil stoppen en het bedrijf verkopen.
- Het bedrijf wil blijven en niet meewerken, en stelt onmogelijke financiële eisen.
- Het bedrijf wil uitbreiden en kijkt naar verschillende mogelijkheden.

Voor het participatieproces voor de transformatie van werkterreinen gelden de volgende tips:

1. **Maak het toegankelijk:** Zorg dat informatie begrijpelijk, transparant en fysiek bereikbaar is, met aandacht voor frequentie, locatie en tijdstip.
2. **Maak het concreet:** Wees duidelijk over het doel, het proces en het tijdspad van participatie en geef tijdig feedback op de inbreng.
3. **Maak het lonend:** Laat zien welk voordeel participatie oplevert voor bedrijven en houd rekening met eerdere negatieve ervaringen.
4. **Maak het persoonlijk:** Benader bedrijven individueel, gebruik directe communicatie en geef relevante partijen echt de ruimte om mee te praten.
5. **Denk in oplossingen vanuit de menselijke maat:** Erken knelpunten rond werkruimte, maar zoek samen naar haalbare, praktische oplossingen die recht doen aan alle belangen.

*“Bekijk welke zekerheden je vooraf met elkaar kan creëren. Begrijp hoe de wereld er aan de andere kant uitziet. Hier valt altijd mee te winnen.”*

Boy Wessel Bouwinvest

### Strategieën voor besluitvorming

Netwerksturing en hiërarchische sturing hebben beide hun voor- en nadelen. Van belang is wel dat er sowieso een admiraal, ofwel een gebiedsregisseur is met collectief geheugen. Vanuit de vaartuigenmetafoor gesproken: ‘De admiraal kan ervoor zorgen dat de draairichting op verschillende niveaus klopt’. Gemeenten dienen in hun strategie wel rekening te houden met ‘surfers die baas zijn over eigen schip en waar een admiraal niets over te zeggen heeft’. Dit klinkt logisch, maar is in de praktijk weerbarstig.

Afhankelijk van het type opgave kan in coalities worden gesneden. Transformatie kan beginnen met een enkele partij of een paar partijen. Bij omvangrijke gebiedstransformatie zijn er direct of na verloop van tijd meer spelers nodig om te betrekken.

Combinatie van hiërarchische en netwerksturing en verschillende vaartuigstrategieën:



1. Eén admiraal (gebiedsregisseur)
2. Hiërarchische sturing: Gemeente koopt vaarwater (vastgoed) al dan niet voor concessiepartner
3. Netwerksturing: Gemeente zet erop in dat marktpartijen samen gaan varen (elkaar opkopen of samenwerking)
4. Niet met elke schipper (vastgoedeigenaar) valt samen te werken
5. Eén kapitein per schip, maar enig conflict hoort erbij

*“Gebiedsontwikkeling kan werken met maximaal één gebiedsregisseur van de gemeente op hoofdschaal met escalatiemogelijkheid en een sterk mandaat.”*

Philip Boswinkel, ontwikkelaar Local en Amsterdam School of Real Estate

### Conclusie

Samenwerking vraagt om duidelijkheid: wie stuurt, wie doet mee en hoe worden keuzes gemaakt? Door expliciet te kiezen voor een slimme mix van netwerk- én hiërarchische sturing, ontstaat structuur en ruimte voor initiatief. Een gebiedsregisseur helpt koers te houden, zeker bij veel partijen en versnipperd eigendom. Zo ontstaat vertrouwen en handelingsruimte voor gezamenlijke gebiedsontwikkeling.





## 7. Placemaking als brug tussen wonen en werken

Kantorenlocaties en bedrijventerreinen zijn vaak ingericht op eenzijdige functionaliteit en efficiency, met weinig oog voor het creëren van levendige, toegankelijke woonruimte en kleinschalige werkfuncties.

Placemaking, een vorm van netwerksturing, kan hier snel verandering in brengen door tijdelijke en flexibele voorzieningen te realiseren, die uitnodigen tot ontmoeting en het gevoel van 'thuis' en 'veiligheid' versterken.

### Van bedrijventerrein naar gewilde plek om te wonen

Placemaking - ook wel 'stadsmaken' genoemd - is een directe, doelgerichte aanpak om de leefbaarheid te vergroten en toekomstige bewoners en gebruikers aan te trekken. Waar participatie gericht is op het betrekken van partijen bij besluitvorming of beleidsvorming, is placemaking erop gericht om met stakeholders en gebruikers samen direct aan de slag te gaan.

Op bedrijventerreinen en kantorenlocaties draagt placemaking bij door leegstaande kantoorgebouwen en onderbenutte plekken (tijdelijk) een gemengde functie te geven. Vooral plinten en buitenruimtes zijn van belang. Hiermee wordt een gebied toegankelijk en aantrekkelijk.

### Waar liggen kansen?

- Denk aan huisvesting van startups, pioniers en kunstenaars, zoals pop-up winkels, culturele voorzieningen of kleinschalige horeca in de plint. Deze creatieve ondernemers kunnen voor 'leven in de brouwerij' zorgen.

- Pioniers en nieuwe functies dragen tegelijkertijd bij aan de economie en gewenste transitie.
- In de buitenruimte gaat het om het toevoegen van groen, ontmoetingsplekken met zitjes of sporttoestellen, om zo voor een aantrekkelijkere woonomgeving te zorgen.
- De activering van ruimte gaat ook samen met het organiseren van evenementen of activiteiten die mensen samenbrengen, zoals buurtmarkten, culturele bijeenkomsten of een gezamenlijk aangelegde moestuin.
- Met de ingrepen en activiteiten ontstaan hechte gemeenschappen in de buurt en versterking van de lokale identiteit.
- Gebruikers kunnen worden aangemoedigd hun eigen leefomgeving te verbeteren.
- Organisatorisch kan er zowel binnen de gemeente als tussen externen nieuwe structuren en waardevolle inzichten voor de permanente inrichting ontstaan. Het fysiek domein wordt gecombineerd met organisatorische en sociale structuren.

*"Het is een mythe dat in een wijk vanzelf gemeenschappen ontstaan."*

Monique Kremer, bijzonder hoogleraar actief burgerschap

### De uitdagingen van placemaking

- **Expertise:** Binnen gemeenten ontbreekt vaak de specifieke expertise voor placemaking, waardoor het onduidelijk is wie het initiatief en de coördinatie oppakt. Hierdoor is de kwaliteit suboptimaal.
- **Macht en sturing:** Gemeenten en grote marktpartijen vinden het moeilijk om voor placemaking sturing uit handen te geven. Gemeenten en ontwikkelaars streven hun eigen campagnes en belangen na. Een gezamenlijke opgave is al snel gedoe.
- **Onzekerheid over resultaat:** Placemaking brengt risico's met zich mee, waardoor partijen terughoudend kunnen zijn in hun betrokkenheid of investering.
- **Veel verschillende partijen en belangen:** Versnipperd eigendom, in combinatie met veel verschillende ontwikkelaars en ondernemers, zorgt ervoor dat niet iedereen evenveel profiteert. Dat maakt het vertrouwen en de samenwerking moeilijker, maar hierbij is placemaking makkelijker dan grootschalige projecten.
- **Risico van tijdelijke gebruikers:** Er is het gevaar dat tijdelijke gebruikers of initiatieven moeilijk weer te verwijderen zijn. Zij krijgen politieke of maatschappelijke steun, die planvorming zelfs in de weg kan zitten.
- **Budget komt moeilijk los:** Het is niet altijd goed te bepalen wie er profiteert en dat zorgt zowel binnen de gemeente als bij andere partijen voor terughoudend. Binnen de gemeente

is er behoefte aan een domeinoverschrijdend budget, terwijl het vaak moeilijk te bepalen is bij wiens portefeuille placemaking precies hoort.

### Strategieën voor besluitvorming

Placemaking werkt succesvol als het gecombineerd wordt met organisatorische en sociale structuren. De samenwerkingspartners hebben vaak een doorslaggevende rol in het succes van placemaking. Door van onderaf (bottom-up) te werken en partijen of personen te binden, ontstaat er ruimte voor vernieuwing en innovatie. Een flexibele inrichting met pilotprojecten en inzet op communitybuilding helpt daarbij. Hiermee gaat placemaking samen met netwerksturing (zie hoofdstuk 6).

Placemaking gaat echter niet alleen om bottom-up initiatieven. Vastgoedpartijen en gemeenten hebben ook een rol. En binnen een gemeente is een domeinoverstijgende aanpak wenselijk met betrokkenheid van het sociaal (cultuur) en ruimtelijk domein. De betrokkenheid van vastgoedpartijen (top-down) is ook nodig voor de financiering en consolidatie.

*“Voor ontwikkelingen die gedreven worden door cultuur, is het selecteren van een partner het meest geschikt, meer dan kiezen voor een plan of eindbeeld.”*

Rinske Brand, BRAND The Urban Agency

### Conclusie

Placemaking is geen versiering achteraf, maar een strategisch instrument om gebieden met eenzijdig gebruik om te vormen tot een aantrekkelijk gebied om te wonen en te werken. Door tijdelijk ruimte te geven aan ontmoeting, initiatief en experiment, ontstaat levendigheid én verbinding met toekomstige bewoners. Dit vraagt om samenwerking tussen gemeente, marktpartijen en bewoners – met oog voor de plint, de buitenruimte én het verhaal van de plek.

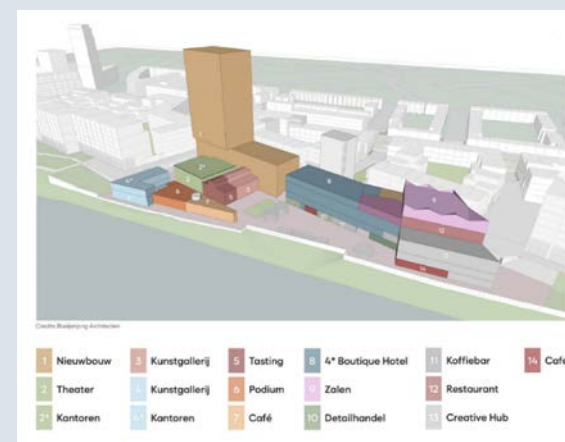
## Voorbeelden uit de praktijk



### De Nieuwe Honig Nijmegen, succes van tijdelijkheid zorgt voor permanente invulling

De Nieuwe Honig in Nijmegen is een inspirerend voorbeeld van succesvolle placemaking, waarbij een voormalig fabrieksterrein wordt getransformeerd tot een sterk gemengd programma. In 2012 staat de voormalige Honig fabriekscomplex op de nominatie voor sloop. Besloten wordt om in afwachting van de definitieve bestemming tijdelijke functies te huisvesten. Innovatieve bedrijven en ambachtelijke winkels vinden er onderdak. Vanuit het succes en waarde van ‘rauwe randjes’ wordt besloten een deel van het complex te behouden en in te zetten op een mix van functies met nieuwe woontoren.

Bron: Boeijenjong Architecten/De Nieuwe Honig





### **Rijnhuizen illustreert succesfactoren placemaking met oprichting club en activering van ruimte**

Rijnhuizen transformeert van een monofunctionele kantorenlocatie naar een levendige, gemengde woonwijk. Waar voorheen leegstand overheerste, ontstaat nu een dynamische buurt met 2.500 geplande woningen, voorzieningen en vernieuwde openbare ruimte.

Een sleutelrol in deze transformatie speelt Club Rijnhuizen. Deze club, bestaande uit eigenaren, ontwikkelaars, bewoners en ondernemers, stimuleert samenwerking en gemeenschapsvorming. Een deel van kostenverhaal gaat naar activiteiten van deze club. Placemaking speelt een belangrijke rol met de club. Succes is er met het realiseren van een openbaar gebiedspark (rond Fort Rijnhuizen), maar ook met inzet horeca, speelplekken en diverse evenementen.



Bron: Stipo, Placemaking in Rijnhuizen

### **Werkspoorkwartier Utrecht illustreert succesfactoren van placemaking met particulier initiatief**

In tien jaar tijd groeide het Werkspoorkwartier in Utrecht uit van een slechts bedrijventerrein tot een van Nederlands beste voorbeelden van een creatief, circulair én coöperatief werklandschap. Opvallend is dat dit succes toe te rekenen is aan een klein aantal particuliere initiatieven. Beter gezegd: aan een aantal individuen. Mensen die zich – nu al een decennium lang – met hart en ziel inzetten voor dit gebied. Een prominente plek wordt gevormd door het Hof van Cartesius, een circulaire broedplaats van 3.000 vierkante meter.

### **Strijp S illustreert succesfactoren van placemaking met activeren van ruimte**

Strijp S is een voormalig (afgesloten) industrieterrein van Philips in Eindhoven. Na het vertrek van de elektronica-gigant is het gebied opengesteld voor het publiek en ontwikkeld tot een woon-werkgebied met diverse voorzieningen. Het is een schoolvoorbeeld van succes met placemaking.

Vooraf woningcorporatie Trudo heeft sterk bijgedragen, door samen met de gemeente en Volker Wessels in het gebied te investeren. Ruimten werden bewust niet vanaf het begin commercieel geprijsd om aantrekkelijke gebruikers aan te trekken. Dit gebeurde niet om Sinterklaas te spelen, maar vanuit een langetermijnvisie. Ook werd bestaande ruimte geactiveerd door in te zetten op creatieve bedrijven en voorzieningen die relatief

weinig nodig hebben om hun activiteiten uit te voeren. Hierbij is een eenvoudige ruimte waar de bedrijfsactiviteit kan worden uitgevoerd voldoende. De gebouwen hoefden daarom geen complete (interne) verbouwing te ondergaan alvorens zij weer werden gebruikt.

Een leegstaande machinehal werd getransformeerd tot skatehal. Dit kreeg vorm door de lokale community te betrekken en groeide uit tot de gerenommeerde 'Area 51'. Tijdelijke activiteiten, zoals de 'Dutch Design Week' en een openluchtbioscoop, trokken publiek en gaven het gebied een creatieve identiteit. Pop-up winkels en de Urban Shopper – een 1.500 m<sup>2</sup> grote ruimte voor tijdelijke retail – stimuleerden bedrijvigheid en verminderden leegstand. Dit trok uiteindelijk permanente huurders en zorgde dat de woningbouw versneld op gang kwam. Dankzij placemaking is Strijp S uitgegroeid tot een levendig woon- en werkgebied dat op de kaart staat.





# Tot slot

Er is nog veel winst te behalen met de menging van wonen en werken.  
Juridisch en bouwtechnisch is er meer mogelijk dan vaak wordt gedacht.

Bovendien kan meer wonen, mits slim aangepakt, prima samengaan met economische transitie en een beter leefklimaat voor werknemers. De uitdaging ligt niet zozeer in de mogelijkheden, maar in het benutten ervan: gebiedstransformatie vraagt om durf, maatwerk en vaak ook om een lange adem. Daarbij zijn een aantal uitgangspunten cruciaal:

- **Benut bestaande ruimte:** maak slim gebruik van leegstaande panden aan randen van werkgebieden en op verdiepingen boven bedrijfsruimtes.
- **Denk doelgroepgericht én toekomstbestendig:** combineer tijdelijke huisvesting met permanente woningen voor uiteenlopende bewoners.
- **Maak keuzes op verschillende schaalniveaus:** stem project, gebieds- en regioniveau goed op elkaar af om de ruimtelijke puzzel op te lossen.
- **Wees transparant over financiële haalbaarheid:** onderken onrendabele toppen en stuur op realistische businesscases.
- **Zorg voor heldere sturing en samenwerking:** benut de kracht van netwerksturing, hiërarchie, participatie en placemaking.
- **Houd koers:** fasering en monitoring helpen ambities waar te maken over meerdere collegeperiodes heen.

Kortom, gebiedstransformatie begint met doen.  
Maar dat lukt alleen als de koers gedeeld en gedragen wordt.

## Verder lezen?

In deel B van deze handreiking gaan we concreet in op de ruimtelijke en ontwerptechnische uitwerking van functie-menging: wat komt erbij kijken om wonen en werken goed te combineren op locatie? Aan bod komen onder andere:

- **Omgevingsgeluid:** kansen van milieuzonering nieuwe stijl, tijdelijke vergunningen, buffers en compensatie voor een aantrekkelijke leefomgeving.
- **Verblijfskwaliteit en vergroening:** belang van ontmoetingsplekken, rust en privacy; benutting van groen langs spoor en water, doorbraak van kavels en inzet van daken.
- **Verdichting en ontwerpprincipes:** hoe verdichting kan bijdragen aan woningaanbod en businesscase, mits er wordt gestuurd op menselijke maat, interactie in de plint, hoogteopbouw, erfgoed en ruimtelijke differentiatie in rust, ruis en reuring.

Deel B biedt daarmee praktische handvatten voor iedereen die concreet aan de slag wil met transformatie van bedrijven-terreinen en kantorenlocaties.



# Ondersteuning voor initiatiefnemers

## Expertteam Woningbouw

Het Expertteam Woningbouw adviseert gemeenten en provincies onafhankelijk op aanvraag. Andere partijen, zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars kunnen ook contact opnemen met vragen. Als zij het Expertteam willen inschakelen, gebeurt dit in samenwerking met de betrokken gemeente of provincie. Het Expertteam Woningbouw is een team van RVO-adviseurs en een pool van onafhankelijke deskundigen. Er worden maatwerkoplossingen bedacht. Dit doet het Expertteam door de casus te koppelen aan een expert met de kennis en achtergrond die past bij uw knelpunt, zoals gebiedsontwikkeling, transformatie, flexwoningen of woningbouw versnelling

*[Meer informatie over Expertteam Woningbouw](#)*

## Platform Stedelijke transformatie

Het programma Stedelijke Transformatie geeft uitvoering aan het Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformaties, dat partijen in maart 2017 tekenden. Overheidspartijen, marktpartijen en kennisinstellingen werken in dit programma samen om de transformatieprojecten versneld tot uitvoering te brengen, gemeenschappelijke problemen te doorgronden en op te lossen en de opgedane kennis te verankeren.

*[Meer informatie over Platform Stedelijke transformatie](#)*

## Provincie Gelderland

De provincie Gelderland ondersteunt gemeenten bij hun woningbouwopgave via het Actieplan Wonen. Daarbij biedt het Versnellingsteam hulp aan projecten die dreigen vast te lopen door gebrek aan capaciteit of expertise. Het team bestaat uit ervaren deskundigen, die gemeenten bijstaan met kennis en tijdelijke inzet, bijvoorbeeld in de vorm van projectleiders of onderzoekers. Ook voert het team noodzakelijke onderzoeken uit die nodig zijn om woningbouw mogelijk te maken, zodat plannen sneller tot uitvoering komen.

*[Meer informatie over Provincie Gelderland](#)*

Daarnaast zet de provincie in op het programma SteenGoed Benutten, dat zich richt op het tegengaan van leegstand en het beter benutten van bestaande gebouwen en gebieden. Het motto is: "Niet slopen, tenzij...". De aanpak is integraal en kijkt naar de ruimtelijke, economische en maatschappelijke waarde van herontwikkeling. SteenGoed Benutten ondersteunt initiatiefnemers bij transformatie- en herontwikkelingsprojecten in bestaand stedelijk gebied met advies, ontwerp-ondersteuning en – waar nodig – subsidie bij onrendabele toppen.

*[Meer informatie over SteenGoed Benutten](#)*

## Versnellingsteam Noord-Holland

Het versnellingsteam van de provincie is er om te helpen woningbouwproductie op gang te brengen. Het team bestaat uit ervaren gebiedsontwikkelaars, projectleiders en specialisten. Bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, planeconomie en stikstof. Er wordt kennis gedeeld, geadviseerd en partijen kunnen een financiële impuls geven.

*[Meer over Versnellingsteam Noord-Holland](#)*





# Bijdragen

Deze handreiking is gevoed met de bijdragen van:

## Stakeholders en experts

Yannick Heijmans (ministerie van VRO), Veronique Aggenbach (ministerie van VRO), Kim de Rie (Rijksdienst voor ondernemend Nederland), Sander Gelinck (idee&doen), Friso de Zeeuw (emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft), Mirjam Koopman (Steengoed Benutten), Geurt van Randeraat (SITE Urban Development), Matthijs van der Meulen (RHO Adviseurs), Philip Boswinkel (Local), Madeline Buijs (Colliers), Wouter Veldhuis (College van Rijksadviseurs/MUST), Valerie Koppelle (KAS architectuur & stedenbouw), Hans Karssenbergh (STIPO), Boy Wesel (Bouwinvest), Elies Koot (Boelens de Gruyter), Esther Geuting (STEC), Oedsen Boersma (SITE Urban Development), Rene Buck (Buck Consultants International), Rinske Brand (BRAND The Urban Agency), Andrea Prins (onderzoeker/publicist), , Monique Kremer (hoogleraar Actief Burgerschap Uva).

## Voorbeeldprojecten in kaders

- Provincie Gelderland: Nieuw Weiburg, (Harderwijk), De nieuwe Honig (Nijmegen)
- Provincie Noord-Holland: Stationsgebied Noord (Alkmaar)
- Provincie Zuid-Holland: Meelfabriek (Leiden), Binckhorst (Den Haag), Rivium (Capelle aan den IJssel)
- Provincie Utrecht: Rijnsweerd (Utrecht), Merwedekanaalzone (Utrecht), Werkspoorkwartier (Utrecht), Hoefkwartier West (Amersfoort) Middelland (Woerden)
- Provincie Noord-Brabant: Strijp S (Eindhoven)
- Provincie Overijssel: Spoorzone (Zwolle)
- Buitenland: diverse projecten Citydev Brussel, België)

## Diverse publicaties (zie bronvermelding bijlage)

Bij het samenstellen van deze publicatie is uiterste zorg besteed aan het achterhalen van de rechthebbenden van het gebruikte beeldmateriaal. Mocht desondanks iemand menen rechten te kunnen doen gelden op opgenomen beeldmateriaal, dan verzoeken wij vriendelijk contact op te nemen.

## Onderzoek en tekst

Paul Kersten (Kansrijp)







# Meer lezen

## Gebiedsontwikkeling algemeen

- Friso de Zeeuw, *'Zo werkt gebiedsontwikkeling'*

## Ruimte voor economie

- Rho Adviseurs in opdracht van Ministerie EZ  
*Handreiking ruimte voor economie*

## Transitie-opgaven

- Mooi Nederland *Toolbox Mobiliteitstransitie Een ruimtelijk handelingsperspectief voor de mobiliteitstransitie voor leefbare steden en regio's*
- Mooi Nederland *Integrale Wijkaanpak*

## Grondbeleid, strategie en samenwerking

- Informatiepunt Leefomgeving *Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen omgevingswet*
- Volkshuisvesting Nederland *Handreiking Vertraging woningbouw voorkomen met grondbeleid*
- Volkshuisvesting Nederland e a. *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling*
- Platform stedelijke transformatie *Essay Versnippert eigendom, platform stedelijke transformatie*
- SITE Urban Development in opdracht Neprom, Ministerie BZK *Versnellen voorfase gebiedsontwikkeling: hoe dan?*
- Sander Gelinck en Frank Strolenberg *RekenenOpherbestemming*

## Transformatie op pandniveau

- Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland *Transformatie en ruimtelijk beleid*
- Hilde Remøy e.a. *Transformatie naar woningen*

## Stadsmaken/placemaking en organische ontwikkelmodellen

- Rinske Brand *Hart hoofd handen*
- Sander Gelinck en Frank Strolenberg *Rekenen op herbestemmen*

## Stedenbouwkundige en ruimtelijke principes

- College van Rijksadviseurs *'Guiding Principles Metro Mix'*
- Stipo en AM *Handboek Superplinten*

## Aanpak Stationsgebieden

- Mooi Nederland *Handreiking Stedelijke knooppunten*
- Volkshuisvesting Nederland e a. *De complexiteit van (binnenstedelijke) stationsgebieden*
- Ministerie Verkeer & Waterstaat e a. *OV-knooppunten van de toekomst Een integraal handelingsperspectief*



# Literatuur/Bronvermelding

- Brand, Rinske Hart hoofd handen gids voor stadsmakers in 4 stappen naar cultuurgedreven ontwikkelingen
- Buck Consultants Rene Buck, Stedelijke functiemenging in de praktijk
- College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs Wouter Veldhuis, De economie van de toekomst begint bij de delta
- College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs Daan Zandbelt, Guiding Principles Metro Mix
- Colliers 60.000 extra woningen mogelijk op snelweglocaties
- Gebiedsontwikkeling.nu Bente Bast Nieuwe aanpak gelanceerd voor bedrijfs participatie bij herontwikkeling
- Gebiedsontwikkeling.nu Maarten Hoorn in interview met Ester Geuting STEC Nee, wonen en werken mengen is niet per definitie moeilijk
- Gebiedsontwikkeling.nu Rinske Brand Cultuur & GO #6: Werkspoorkwartier
- Gebiedsontwikkeling.nu Saskia Beer Zo bouw je een geslaagde samenwerking op
- Gebiedsontwikkeling.nu Woningbouw op bedrijventerreinen vooral in studentensteden
- Kansrijp Paul Kersten, Gebiedstransformatie Plaspoelpolder
- Kuiper Compagnons Remco Slavenburg 100 extra woningen mogelijk rond de 60 kleine en middelgrote stations
- Ministerie van VRO, Handreiking samen snel en slim bouwen
- Ministerie van Economische Zaken, Ruimtelijk Economische visie
- Mooi Nederland, Ruimtelijke Kwaliteitsaanpak
- ORAM, Agenda Ruimte voor werk
- Peek Gert Joost 'Mixer en stapelen bedrijfsruimte vergt betrokkenheid professionele vastgoedpartijen
- PBL Toekomstverkenning Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060
- Pen Cees Jan Bedrijventerreinen zijn alleen interessant als je er woningen kan bouwen
- Platform31, Jorn Koelemaij; Transformatiegebieden met een mix van wonen en werken: de praktijk
- Platform 31 Jorn Koelemaij Functies mengen op bedrijventerreinen? Dit zijn de lessen uit vijf gebieden
- Posad Max Wan TNO Integrale Wijkaanpak
- Provincie Zuid-Holland (2020) Verstedelijking en functiemenging
- Reinink Sebastien De plot-gewijze transformatie van werkgebieden heeft een beter verhaal nodig
- Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland Kansrijp Paul Kersten en Sander Gelinck Id&dn Transformatie in cijfers, heden verleden en perspectief
- Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland Sander Gelinck Transformatie en ruimtelijk beleid
- Stipo Laven Jeroen, Hans Karssenberg The City at Eye Level
- Site Urban Development; versnelling voorfase gebiedsontwikkeling
- Stadszaken, Jan Jager Voor wat hoort wat-planologie: méér ruimte voor verevening met Omgevingswet
- Stadszaken, team stadszaken PBL: ruimtedruk en vergrijzing groeien in elk scenario
- STEC, Mengadviezen en tools
- STEC, Mengtypologieën wonen en werken
- STEC, De druk op de ruimte is enorm: benut bedrijventerreinen beter
- STEC, Logistiek-en distributiecentra doorontwikkelen tot een kernwaarde voor de regionale economie
- Sweco Hoe borgen we werkfuncties in stedelijke woon-werkmilieus?
- TU Delft Erwin Heurkens Tom Daanen Financiering van gebiedstransformatie
- TU Delft Hilco van der Wal & Erwin Heurkens ; Versnipperd grondeigendom. Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?
- Urhahn, Intervisie Middelland Noord Woerden
- Watertorenberaad, Rebel, Fakton, bureau publieke waarden, Samen Slim
- de Zeeuw Friso, Zo werkt gebiedsontwikkeling

Deze handreiking is een uitgave van het Expertteam  
Woningbouw van RVO

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag  
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag  
T +31 (0) 88 042 42 42  
F +31 (0) 88 602 90 23  
E [woningbouw@rvo.nl](mailto:woningbouw@rvo.nl)

[www.rvo.nl/expertteamwoningbouw](http://www.rvo.nl/expertteamwoningbouw)

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het  
ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,  
Provincie Noord-Holland en Provincie Gelderland.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | oktober 2025

Publicatienummer: RVO-133-2025/BR-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert  
duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen.  
Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het  
voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van  
ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.