

Verstedelijking en functiemenging



Combinatiegebouw Elandstraat Den Haag t/m categorie 3.1. Kozijnenfabriek onder woningen.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Inleiding | 3 |
| 1. Verstedelijking en functiemenging..... | 4 |
| Ambitie binnenstedelijk bouwen..... | 4 |
| Woningbouw én bedrijfsruimte in de knel | 4 |
| 2. Functies scheiden als 'goede ruimtelijke ordening'? | 5 |
| Normen voor functiescheiding..... | 6 |
| Functiescheiding: andere effecten | 7 |
| 3. Mogelijkheden voor een andere aanpak | 12 |

Inleiding

Zuid-Holland is een dichtbevolkte provincie. Om te zorgen voor voldoende woningen en werk moet er in Zuid-Holland veel worden gebouwd. Alleen al voor de woningbouw zijn er tot aan 2030 circa 225.000 nieuwe huizen nodig. Tegelijkertijd is er ook vraag naar (betaalbare) bedrijfsruimte. De provincie wil dat de woningbouwopgave niet ten koste gaat van de werkgelegenheid in de stad. We zien echter dat een deel van de geplande nieuwbouw binnen de hindercontour van bedrijven is gepland.

Een van de mogelijke aanpakken om de schaarse ruimte optimaal voor verschillende doeleinden in te zetten is door wonen en werken meer te mengen. Dit is in de praktijk niet altijd makkelijk. Dit geldt vooral voor bedrijven die echt een mate van hinder in de vorm van geluid, verkeer, geur of gevaar produceren. De wetgever wil bedrijven en bewoners zo veel mogelijk tegen elkaar beschermen door wonen en werken zo veel mogelijk op voorgeschreven afstanden van elkaar te houden. De totstandkoming van nieuwe bestemmingsplannen wordt hierdoor steeds meer een juridische strijd tussen bedrijven en gemeenten.

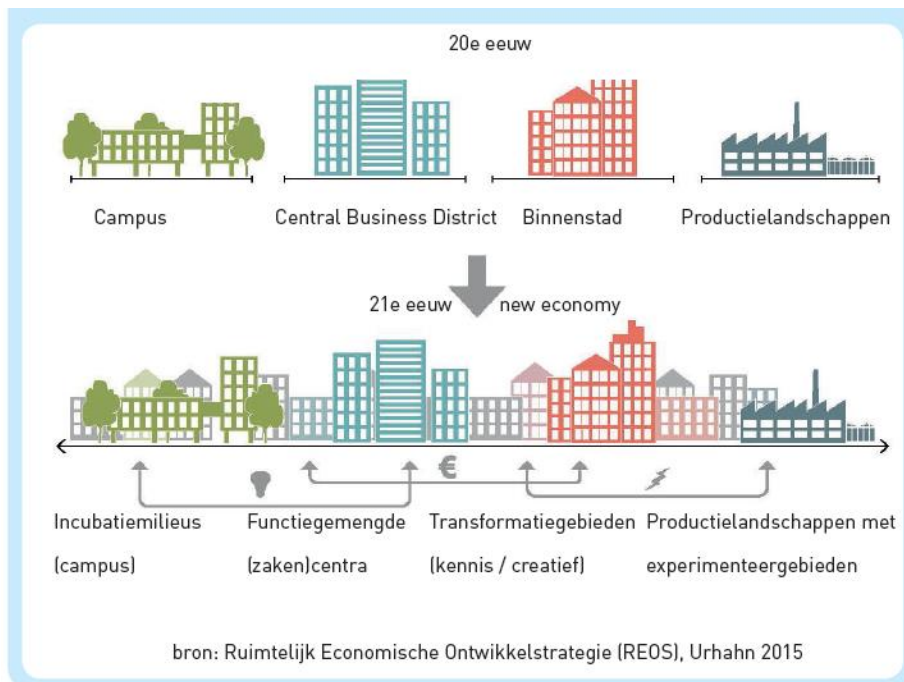
In de nieuwe provinciale Bedrijventerreinenstrategie is o.a. opgenomen dat er meer aandacht nodig is voor functiemenging en daarnaast om de huidige bedrijventerreinen beter te benutten voor bedrijven die het daadwerkelijk nodig hebben om op een bedrijventerrein gevestigd te zijn. Daarbij zijn de woon-werkakkoorden en regionale bedrijventerreinvisies genoemd als instrumenten om hierover met gemeenten afspraken te maken. Dit discussiestuk over Verstedelijking en Functiemenging beschrijft de huidige beleidspraktijk ten aanzien van functiescheiding en doet een aantal suggesties voor een mogelijk andere aanpak. Het doel is om te bediscussiëren waar functiemenging toegevoegde waarde heeft, welke instrumenten er voor handen zijn om te stimuleren en te faciliteren en waar mogelijke afspraken met betrekking tot functiemenging vastgelegd kunnen worden. Belangrijke notie daarbij is dat zeker niet alle functies zich laten mengen: functiemenging waar kan en scheiden waar moet. Functiemenging hoeft ook niet geforceerd te worden maar er kunnen wel meer kansen benut worden, waar die zich voordoen.

Op basis van dit stuk gaat de provincie graag met gemeenten, bedrijven, bouwers en andere belanghebbenden in gesprek over de huidige praktijk en mogelijke alternatieven. Binnen een aantal regio's in Zuid-Holland wordt nu gewerkt aan woon-akkoorden. Functiemenging zou daar een van de onderwerpen kunnen zijn die daar een plek in krijgt.

1. Verstedelijking en functiemenging

Ambitie binnenstedelijk bouwen

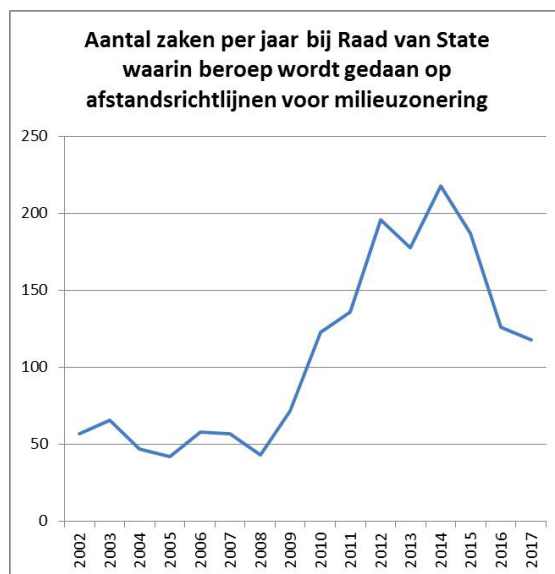
De provincie heeft in 2017 samen met het Ministerie van BZK en gemeenten bureau REBEL opdracht gegeven om acht binnenstedelijke bedrijventransformatielocaties te onderzoeken op de belemmeringen voor realisatie. Uit dit onderzoek komt naar voren dat, naast projectfinanciering en parkeernormen, de milieucontouren een belangrijke oorzaak zijn voor het achterblijven van de binnenstedelijke woningbouwproductie. Veel gemeenten in Zuid-Holland hebben de ambitie om functies te mengen om zo levendige interactiemilieus te creëren en ruimte te bieden aan de toekomstige economie. Dit gaat echter moeizaam. Uit verschillende interviewrondes die de provincie met gemeentelijke projectleiders heeft gevoerd, blijkt dat het moeilijk is om bedrijven te behouden en tegelijkertijd nieuwe woningen boven of nabij bedrijven te bouwen. In veel gevallen past functiemenging niet binnen de richtlijnen, wordt ingezet op bedrijfsverplaatsing waardoor woningbouw uiteindelijk jaren wordt vertraagd. Bovendien zijn bedrijfsverplaatsingen kostbaar. De geïnterviewde gemeenten hebben in een klein aantal plannen tientallen miljoenen euro's besteed aan uitplaatsing van bedrijven om woningbouw mogelijk te maken.



Woningbouw én bedrijfsruimte in de knel

Plannen om nieuwe gemengde leefmilieus te creëren stuiten regelmatig op regels rondom geluid, verkeer, geur en veiligheid, maar ook op een terughoudende houding van marktpartijen om te mengen, omdat zij gewend zijn vooral rustige functie gescheiden woonwijken te bouwen. Dit is mede ingegeven door geschillen die kunnen ontstaan tussen bewoners en bedrijven over vooral geluids- en geuroverlast. Sommige bewoners zien hun woongenot afnemen en de bedrijven worden beperkt in hun werkzaamheden. Marktpartijen willen dit voorkomen en bouwen daarom liever rustige, solitaire woonwijken. Door (wettelijke) regels en geschillen tussen bewoners en bedrijven zorgt woningbouw in de buurt van bedrijven of op een bedrijventerrein vaak voor verdringing van bedrijven, hetzij omdat bedrijven op voorhand uitgeplaatst worden, hetzij doordat bedrijven na geschillen met bewoners zelf kiezen voor een andere locatie.

Uit berichten in de media, reacties van bedrijven op bestemmingsplannen en voorbeelden die gemeenten en ontwikkelaars noemen, blijkt dat wonen en werken elkaar steeds meer dwars zitten: een banketbakker die zijn bedrijfsvoering moet aanpassen of zelfs helemaal moet vertrekken als gevolg van oprukkende woningbouw; een visrokerij in de haven die vreest op termijn met 20 werknemers te moeten vertrekken door de komst van een nieuw appartementencomplex; een manege die moet worden uitgeplaatst op basis van een geurcontour; terrassen die moeten worden gesloten als gevolg van de woningen die boven horeca zijn gerealiseerd; een buitenzwembad dat dicht moet vanwege klachten over het geluid van spelende kinderen. Allemaal voorbeelden van bedrijven die in de knel komen door geplande nieuwbouw. Daarbij komt ook dat de grondeigenaren graag de werkbestemming van hun grond verwisselen voor een woonbestemming. De grondprijs maakt daardoor namelijk een aanzienlijke waardesprong.



Bedrijvigheid wordt verdrongen, maar nieuwe plek in de buurt is vaak niet voor handen. Bedrijven proberen daarom verdringing tegen te gaan door bezwaar te maken tegen woningbouwplannen. Provincies en gemeenten houden soms om dezelfde reden transformatieplannen voor bedrijventerreinen deels tegen uit zorg om die verdringing. Deze strijd om schaarse ruimte komt onder andere naar voren in rechtszaken bij Raad van State, zoals figuur 1 laat zien. Sinds de woningbouwopgave meer binnenstedelijk is komen te liggen zijn rechtszaken over functiescheiding verveelvoudigd.¹

Wat in het verleden speelde kunnen we ook in de toekomst verwachten. Uit analyse van de nieuwbouwplannen blijkt dat ca. 40.000 geplande woningen in Zuid-Holland zijn gepland in de hindercontour van ca 400 verschillende bedrijven. Dit betekent vertraging van woningbouw tegen hoge rentekosten en hogere bouwkosten of verplaatsing van bedrijven tegen nog hogere kosten.

We lopen in Zuid-Holland steeds meer tegen de grenzen aan van de beschikbare ruimte als we alle functies gescheiden van elkaar een plek willen geven.

2. Functies scheiden als ‘goede ruimtelijke ordening’?

In de naoorlogse ruimtelijke ordening in Nederland zijn er vrijwel geen functiegemengde wijken meer bijgekomen, omdat functies sinds die tijd strikt worden gescheiden. Voor de industrie was dat in het verleden vaak een logische ontwikkeling, vanwege de hinder die zij veroorzaakte. Maar het principe werd doorgetrokken naar vrijwel elke werkfunctie. Wonen in woonwijken, werken op bedrijventerreinen, kantoren op kantoorlocaties en winkels in winkelcentra. Dit wordt ook wel functiescheiding genoemd. Nieuwbouwwoningen plannen we in Nederland al decennia zo veel mogelijk op afstand van bedrijven. Plande men toch woningen in de buurt van bedrijven, dan werden de bedrijven uitgekocht en verplaatst naar andere bedrijventerreinen. Dit ruimtelijk beleid begint financieel en ruimtelijk te knellen.

¹ Bijvoorbeeld deze uitspraak over een woningbouwplan in Alphen.
<https://www.raadvanstate.nl/@119153/201803820-1-r3/>

Het scheiden van functies is een van de belangrijkste instrumenten voor wat in vakjargon 'goede ruimtelijke ordening' wordt genoemd. 'Goede ruimtelijke ordening' houdt in dat er bij ontwikkelingen een 'algemeen aanvaardbaar woon- en leefklimaat' wordt gecreëerd. Maar het systeem dat volgens de professionals zorgt voor 'goede ruimtelijke ordening' levert voor de gebruiker niet per se de gewenste leefwereld op. Het landschap in Zuid-Holland is de afgelopen decennia sterk verstedelijkt. Er is ten opzichte van de vraag een tekort ontstaan aan stedelijke leefomgevingen blijkt uit de grote Omgevingstest, een recente enquête onder 50.000 inwoners van Zuid-Holland. Niet iedereen wil functiegemengd/stedelijk wonen, maar veel mensen wel en daar is nu weinig aanbod van. Er zijn ten opzichte van de vraag veel plekken gecreëerd met gedurende grote delen van de dag weinig dynamiek: slaap-woonwijken waar overdag niets gebeurt en bedrijventerreinen waar het 's avonds en in het weekend stil is. Dit is ook enkelvoudig ruimtegebruik, terwijl ruimte in Zuid-Holland een schaars goed is. Naast wonen en werken vragen namelijk ook andere maatschappelijke opgaven om meer ruimte in het steeds drukker en dichter bevolkte Zuid-Holland. Zoals klimaatadaptatie, energietransitie, grondwaterbescherming, mobiliteit, natuur en recreatie.

Normen voor functiescheiding

Rond functiescheiding heeft zich door de jaren heen een systeem ontwikkeld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten gaf sinds 1986 de handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' uit, ook wel het 'Groene boekje' genoemd. Daarin worden per type bedrijf de richtafstanden beschreven die tussen bedrijven en woningen of andere gevoelige functies aangehouden zouden moeten worden. Bedrijven zijn ingedeeld in verschillende types met verschillende hindercategorieën.

| SBI-2008 | OMSCHRIJVING | AFSTANDEN IN METERS | | | | | |
|----------|--|---------------------|------|--------|--------|------------------|-----------|
| | | GEUR | STOF | GELUID | GEVAAR | GROOTSTE AFSTAND | CATEGORIE |
| Nummer | | | | | | | |
| 46499 | - consumentenvuurwerk, verpakt, opslag < 10 ton | 10 | 0 | 30 | 10 | 30 | 2 |
| 46499 | - consumentenvuurwerk, verpakt, opslag 10 tot 50 ton | 10 | 0 | 30 | 50 | 50 | 3.1 |
| 1052 | - consumptie-ijsfabrieken: p.o. <= 200 m ² | 10 | 0 | 30 | 0 | 30 | 2 |
| 35 | - covergisting, verbranding en vergassing van mest, slib, GFT en reststromen voedingsindustrie | 100 | 50 | 100 | 30 | 100 | 3.2 |
| 96032 | - crematoria | 100 | 10 | 30 | 10 | 100 | 3.2 |
| 1091 | - destructiebedrijven | 700 | 30 | 200 | 50 | 700 | 5.2 |

Tabel 1. Voorbeelden afstandrichtlijnen. Bron Bedrijven en milieu zonering.

Voor elk type bedrijf is in het 'Groene boekje' een theoretische richtafstand opgenomen, gebaseerd op de hinder die een type bedrijf meestal veroorzaakt. Woningen die binnen die hinderkring dreigen te komen, vormen dan theoretisch een beperking voor de theoretische hinder en dus, theoretisch, voor de (toekomstige) bedrijfsvoering van een bedrijf. Als richtlijn was de handreiking van de VNG nuttig. Veel bedrijven veroorzaken in de praktijk ook de hinder die in het Groene Boekje is ingeschat en zijn dan ook aangewezen op een plek op een bedrijventerrein. Echter, door innovatie of andere omstandigheden kan die hinder ook afwezig zijn. In die gevallen is er meer mogelijk aan woningbouw dan op basis van de richtafstand uit het 'Groene boekje'.

Praktijk met hindercontouren

Het risico van de richtlijnen is dat er niet meer naar de werkelijke hinder wordt gekeken, niet meer naar praktische oplossingen wordt gezocht. De richtlijnen werden tot norm verheven en hier zijn vervolgens rechten aan ontleend. Woningbouwontwikkelaars bouwen liever niet in hindercontouren. Voor bewoners wordt het een recht dat bedrijven op afstand blijven, ongeacht of zij daadwerkelijk hinder veroorzaken. Bedrijven zien het als een recht dat woningen buiten hun bestemde hindercontour blijven, zelfs al vindt er in

de praktijk geen hinder plaats. Overheden beschouwen de richtafstanden als een harde, te bewaken grens in hun ruimtelijk en milieu beleid. De richtlijn wordt zo een basis om bezwaar te maken en rechtszaken te beginnen.

Ook de Raad van State gaat hier in mee en gebruikt deze richtlijnen als houvast bij zaken over bestemmingsplannen. En ook al staat er duidelijk in het boekje dat deze richtlijnen niet op bestaande gevallen mogen worden toegepast, gebruikt de Raad van State ze wel als een gemeente geen beleid heeft of niet goed motiveert waarom menging wel zou kunnen. Functiescheiding is het middel dat bij voorbaat wordt gegrepen om bewoners te beschermen tegen bedrijven en bedrijven tegen bewoners. Andere middelen, die meervoudig ruimte gebruik zouden kunnen opleveren, blijven daardoor veelal onbeproofd.

Een bedrijf moet, als klachten niet kunnen worden opgelost, op den duur zelf vertrekken omdat op termijn de vergunning niet wordt verlengd. Bewoners worden beter beschermd dan bedrijven. Ook al komt woningbouw later dan het bedrijf, dan moet het bedrijf zich toch aanpassen of anders wijken. Zo moesten bijvoorbeeld een kerk in Woerden na 126 jaar stoppen met luiden van de klok naar aanleiding van een klacht van een nieuwe bewoonster en komen er vanuit de nieuwbouw in de haven van Schiedam nu klachten over de bedrijven die er al jaren zitten. Zelfs wanneer wel aan alle wet- en regelgeving wordt voldaan, wordt er door omwonenden hinder ervaren. Dit leidt tot klachten richting bedrijf, uiteindelijk vele procedures met als gevolg een negatief vestigingsklimaat én een sterke afname van woongenot voor omwonenden. Wet- en regelgeving alleen zijn ontoereikend om dit dilemma op te lossen. Bedrijven kunnen zich nauwelijks beschermen tegen klachten. Daarom wordt, als een voorgenomen inperking van de hinderruimte wordt opgemerkt, vrijwel altijd bezwaar gemaakt tegen plannen of voor de planschade-route gekozen: compensatie voor inbreuk op het recht van een woningvrije hinderzone. Vice versa wanneer het voornemen bestaat om bedrijvigheid in of nabij een woonomgeving te huisvesten. Door deze praktijk wordt functiemenging moeilijk. Daarbij wordt veel beroep gedaan op de afstandrichtlijnen van de VNG. De VNG heeft daarom in 2019 besloten om geen nieuwe richtlijnen meer uit te geven en zoekt nu naar manieren om meer naar werkelijke uitstoot te kijken.. Het beleid van gemeenten en provincies is hier echter nog wel op gestoeld. Bedrijven ontlenen voorlopig ook nog wel rechten aan deze functiescheidingsrichtlijnen.

Functiescheiding: andere effecten

Het verdrijven van werk uit de stad en vertraging van woningbouw zijn negatieve gevolgen huidige regelgeving die gericht is op functiescheiding. Maar functiescheiding an sich kent meerdere inefficiënties die ons dwingt de vraag te stellen of we hier niet anders mee om moeten gaan.

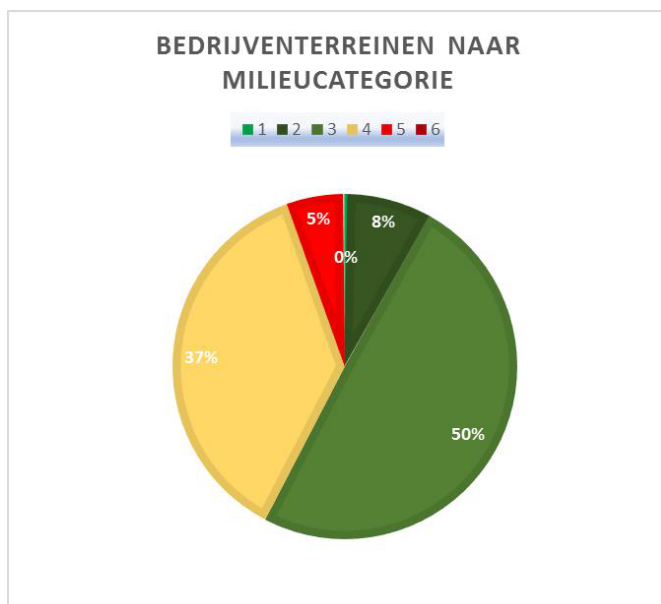
1. **Enkelvoudig en extensief ruimtegebruik:** Men heeft de logica van het functie scheiden sinds de Tweede Wereldoorlog te ver doorgetrokken. Zoals al eerder geconstateerd is na de oorlog in de ruimtelijke ordening ingezet op functiescheiding. Zo kwamen er aparte kantorenterreinen, campussen voor universiteiten en bedrijventerreinen voor bedrijven. Voorzieningen werden gescheiden in aparte winkelcentra die los lagen van de omliggende wijken en er ontstonden rustige woonwijken. Dit is niet in alle gevallen slecht omdat sommige bedrijven zich niet laten mengen en er mensen zijn die graag in een rustige woonwijk willen wonen, maar het leidt wel tot extensief ruimtegebruik. 's Avonds en in het weekend kwamen al deze terreinen en centra er leeg en stil bij te liggen. En tegelijkertijd werden de nieuwe woonwijken overdag juist stil omdat er niet in gewerkt werd (ook wel bekend als 'slaapsteden en -wijken'). Grote delen van de schaarse ruimte worden maar een gedeelte van de dag en week gebruikt.
2. **Onnodig gebruik bedrijventerreinen:** in een economie die voor een deel op diensten is gebaseerd, hoeven steeds minder bedrijven op een bedrijventerrein te zitten. En ook bedrijven die

geen hinder veroorzaken of veel vrachtverkeer en niet uitzonderlijk veel ruimte innemen hoeven niet per se op een bedrijventerrein te zitten. Data van het bedrijvenregister wijst uit dat dit voor 80% van de bedrijven op bedrijventerreinen het geval is. Dan hebben we het over bedrijven als ingenieursbureaus (722), adviesbureaus (433) en ICT-bedrijven (548). Maar ook timmerbedrijfjes, schilders en glaszetters kunnen goed functioneren met betaalbare bedrijfsruimte in een gemengde omgeving als die zou worden aangeboden.

| Type bedrijf | Aantal |
|--|--------|
| Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies | 722 |
| Ontwikkelen, produceren en uitgeven van software | 548 |
| Organisatie-adviesbureaus | 443 |
| Reclamebureaus | 395 |
| Uitzendbureaus | 323 |
| Groothandel in elektronische en telecommunicatieapparatuur | 278 |
| Groothandel in overige machines, apparaten en toebehoren | 275 |
| Overige administratiekantoren | 246 |
| Schilderen en glaszetten | 245 |
| Bouwtimmeren | 220 |

Tabel 2 Top10 meest voorkomende bedrijven op bedrijventerrein. Bron: bedrijvenregister Zuid-Holland 2017 bewerking PZH.

Data-analyse wijst uit dat van de 26.000 bedrijven op Zuid-Hollandse bedrijventerreinen 4.000 moeilijk te mengen zijn met woningbouw. En 2.000 bedrijven produceren echt een mate van hinder in de vorm van geluid, vrachtverkeer, geur of gevaar waarvoor functiescheiding noodzakelijk is. 58% van de bedrijventerreinen heeft een maximale milieucategorie onder de 4 en veel van de bedrijven onder die categorie laten zich met de nieuwste technieken goed mengen. Dit is echter een theoretische analyse. Nader onderzoek van de Stec Groep laat zien dat op dit moment nog maar een beperkt percentage van 10% - 20% van de bedrijven echt kan én wil mengen. Om bedrijven die niet persé op een bedrijventerrein hoeven te zitten ook daadwerkelijk te laten verplaatsen is nog veel inspanning van alle betrokken partijen nodig.



Figuur 1 Bedrijventerreinen naar maximaal toegestane milieu categorie. 58% van bedrijventerreinen is voor lagere categorieën t/m 3 die mengbaar zijn met bestaande en innovatieve aanpassingen..

We treffen nu allerlei bedrijven met een beperkte milieuhinder aan op bedrijventerreinen. Deze bedrijven zijn op een bedrijventerrein gevestigd vanwege gebrek aan ruimte in de stad en de lagere kosten van ruimte op bedrijventerreinen. Bijvoorbeeld tandartsen, fitnesscentra, schoonheidsspecialisten, kringloopwinkels, adviesbureaus, ontwerp bureaus, softwarebedrijven, fastfoodketens en banken. Bedrijven die zonder problemen en beter in een stedelijke leefomgeving dicht bij hun klanten tussen woningen kunnen functioneren, als hier meer ruimte voor deze bedrijvigheid zou zijn gemaakt. Sinds de Tweede Wereldoorlog wordt in woningbouwplannen echter nauwelijks plek voor bedrijvigheid ingeruimd. Bedrijventerreinen zijn daardoor de enige plekken waar nog betaalbare bedrijfsruimte is te vinden. Doordat allerlei bedrijven zich vestigen op bedrijventerreinen, is er nu op deze locaties een tekort aan ruimte voor bedrijven die vanwege daadwerkelijke hinder écht op een bedrijventerrein moeten zitten. Bedrijventerreinen worden niet efficiënt gebruikt en daardoor ontstaat een vraag naar de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, terwijl 'beter benutten' van bestaande bedrijventerreinen en reserveren van ruimte voor lichtere bedrijven in woningbouwplannen tot efficiënter gebruik van de schaarse ruimte leidt.

3. **Functiescheiding veroorzaakt meer verkeer:** Door de ruimtelijke scheiding van wonen en werken neemt de afstand hiertussen toe en daarmee ook de noodzaak tot verplaatsen. Hoe eenvoudiger het ruimtegebruik en hoe lager de dichtheden, hoe minder rendabel het OV om deze gebieden te ontsluiten. Voor bedrijventerreinen geldt dat er alleen tijdens de spits een stroom het gebied in (ochtend) of er uit (avond) is (en voor woonwijken geldt het omgekeerde). De rest van de dag, in de avond en in het weekend is er meestal niet voldoende vervoerswaarde om een goede OV-verbinding te verantwoorden, waardoor veel bedrijventerreinen hooguit een buslijn hebben en vooral op de auto georiënteerd zijn. Dat leidt tot meer congestie in de spits. Het beter mengen van functies draagt bij aan mobiliteitspreventie, betere bereikbaarheid en aan meer lopen en fietsen.
4. **Inefficiënt ruimtegebruik:** bedrijfsgebouwen hebben meestal geen verdiepingen: de meest gebouwen hebben maar één bouwlaag. Dit neemt veel ruimte in beslag, doordat ze de ruimte erboven onbenut laten. 40% van alle gebouwen op bedrijventerreinen is lager dan 5 meter. 70% lager dan 8 meter. 70% is losstaande bouw. In een stad zouden er minstens drie bouwlagen aan woningen op worden gezet en staan panden direct tegen elkaar aan.



Afbeelding 3 Bedrijventerreinen typeren zich door inefficiënt ruimte gebruik: hoofdzakelijk 1-laags bouw en veel parkeerterruimte.

5. **Sociale veiligheid:** door functiescheiding is er zoals gezegd 's avonds en in het weekend vrijwel niemand aanwezig op de meeste bedrijventerreinen. Als er iets gebeurt is er meestal niemand die dit toevallig ziet en kan waarschuwen: er is geen natuurlijke surveillance. Als gevolg hiervan wordt er veel geïnvesteerd in hekwerk en camerasurveillance. Het zijn ook plekken waar je buiten werktijden niet met een veilig gevoel doorheen fietst of wandelt. De meeste gebouwen op bedrijventerreinen staan ook los van elkaar, waardoor er vaak sprake is van 3 achterkanten en blinde muren, waardoor het moeilijk is om alles in de gaten te houden. Veel ondermijning en criminaliteit maakt gebruik van het gebrekkige sociale toezicht van bedrijventerreinen.



Afbeelding 4. Door gebrek aan natuurlijke surveillance moet op bedrijventerreinen veel geld worden gestoken in hekwerken en camerasurveillance. Om dezelfde reden komt men er 's avonds ook liever niet.

6. **Duurzaamheid en innovatie:** Jane Jacobs beschreef in 1970 al, onder de titel 'The Valuable Inefficiencies and Impracticalities of Cities', dat in de moderne stad geluidshinder aan de bron zou zijn bestreden, waardoor innovaties en nieuwe goederen en diensten zouden zijn ontstaan. In plaats van dit doel na te streven, werden met functiescheiding de monofunctionele woonwijken en het bedrijventerrein uitgevonden. Zij stelt dat daardoor een heel veld van innovaties aan hinderbestrijding en innovaties onontwikkeld gebleven. (Geluids)hinder is volgens Jane Jacobs geen probleem van de vooruitgang, maar bewijs van stagnatie.

Functiescheiding heeft het effect gehad dat overheden zelden inzetten op of investeren in bestrijding van hinder aan de bron. Er is onduidelijkheid onder welke omstandigheden bestrijding aan de bron mogelijk is met overheidsinvesteringen, vanwege staatssteun- en concurrentieregels. Hierdoor ontstaat de situatie dat overheden wel middelen kunnen uitgeven aan het uitplaatsen van bedrijven, maar geen relatief kleinere investering kunnen doen in bestrijding van hinder aan de bron en het behouden en creëren van een duurzamer bedrijf. Investeren vanuit de overheid in innovatie, verduurzaming en efficiëntere productiemethoden van een bedrijf wordt nog weinig overwogen als het gaat om hinderbestrijding en woningbouw.

7. **Gebrek aan ruimtelijke kwaliteit:** door de lage dichtheid van mensen op bedrijventerreinen zijn investeringen in de openbare ruimte lastig rendabel te maken. Net als gebrek aan goede OV-verbindingen, zijn er ook weinig voorzieningen en groen beschikbaar voor de mensen die daar werken. Hittestress is ook aanzienlijk groter op bedrijventerreinen dan in stedelijke centra (zie o.a. op www.nationalehittestresskaart.nl)

3. Mogelijkheden voor een andere aanpak

Met de komst van de Omgevingswet waait er een nieuwe wind door de ruimtelijke ordening. De Omgevingswet zet in op veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. Burgers en bedrijven moeten zelfredzamer worden en onderling (zonder veel overheidsbemoeienis) aan de slag kunnen. Dit biedt momentum voor verandering, en leidt ook al tot nieuwe inzichten en opvattingen. Op gebied van geluid en milieucategorieën komen er ook beleidsrijke veranderingen en meer (bestuurlijke) afwegingsruimte. De provincie zoekt, in samenwerking met gemeenten en belanghebbende partijen hoe anders om te gaan met functiemenging en -scheiding. We worden namelijk steeds meer gedwongen efficiënter om te gaan met de schaarse ruimte en bedrijven beter te beschermen zonder de woningbouw te frustreren. De onderwerpen in dit stuk raken ook aan de lopende trajecten van de woon-werkakkoorden en de bedrijventerreinenstrategie waaraan nu wordt gewerkt. Het Rijk, de provincie en de gemeenten kunnen hieromtrent democratische besluiten nemen waarin de verantwoordelijkheid evenwichtiger kan worden verdeeld over de betrokken partijen. De omgevingswet zorgt voor momentum om gedrag te veranderen. Er komt meer afwegingsruimte rondom geluid en er wordt gezocht naar een andere invulling van de milieucategorieën. De provincie kan dit momentum gebruiken om een fundamentele discussie te voeren over de functiescheidingspraktijk. De onderstaande ideeën hierover worden in binnen- en buitenland reeds toegepast of besproken en zouden in samenhang uitkomst kunnen bieden voor betere bescherming van bedrijven en efficiënter ruimtegebruik:

1. **Maak ruimte voor bedrijvigheid in woningbouwplannen**

Plannen zijn nog vaak functiegescheiden, ondanks de vele ambities. De afdeling economie plant bedrijventerreinen en de afdelingen wonen en stedelijke ontwikkeling plannen woonwijken. Om stedelijkheid te creëren en functiemenging te stimuleren moet ruimte worden geclaimd voor bedrijvigheid in woningbouwplannen. Ontwikkelaars zien mengen nu als risico en als 'moeilijk product' omdat het risicovoller en onbekender is dan rijtjeswoningen en monofunctionele bedrijventerreinen. Het zijn dan ook vooral corporaties die nog wel eens bedrijfsmatige onderwoningen opleveren. Verschillende disciplines moeten meer met elkaar meekijken en sturen op functiemenging. In de Utrechtse Merwede-kanaalzone wordt bijvoorbeeld 4 kilometer plint gepland in een grote stedelijke gebiedsontwikkeling. Maar ook in dorpse setting kan meer kleinschalig functiegemengd worden gebouwd met bedrijfswoningen boven de werkplaats. Vanuit het grondbeleid kan bijvoorbeeld een prikkel komen om met een lagere grondprijs de risico's van dit soort functiemenging te verkleinen. Woningbouwplannen moeten dan ook zo veel mogelijk de bestemming 'gemengd gebied' krijgen. Dan is er veel meer mogelijk. Als een gebied als 'gemengd gebied' wordt bestemd kunnen alle richtafstanden volgens de handreiking van de VNG bijna worden gehalveerd. Tegelijkertijd worden er flexibeler en veerkrachtiger omgevingen gecreëerd.

| <i>Milieucategorie</i> | <i>Richtafstand tot omgevingstype rustige woonwijk en buitengebied</i> | <i>Richtafstand tot omgevingstype gemengd gebied</i> |
|------------------------|--|--|
| 1 | 10 m | 0 m |
| 2 | 30 m | 10 m |
| 3.1 | 50 m | 30 m |
| 3.2 | 100 m | 50 m |
| 4.1 | 200 m | 100 m |
| 4.2 | 300 m | 200 m |
| 5.1 | 500 m | 300 m |
| 5.2 | 700 m | 500 m |
| 5.3 | 1.000 m | 700 m |
| 6 | 1.500 m | 1.000 m |

Voorbeeld uit Richtafstandenlijst VNG 2009

2. **Maak ruimte voor combinatiegebouwen.**

Hoe woningen gecombineerd kunnen worden met zwaardere bedrijvigheid is al vele malen beschreven en ook uitgevoerd. Zo werd in 1990 in opdracht van de gemeente Den Haag het rapport 'Kombinatiegebouwen en Milieu' opgesteld. Met isolatielagen en goede schachten voor afvoer van stof en/of geur was toen 3.1 categorie te combineren met woningen. Inmiddels zou dat door de stand van de techniek ook voor de 3.2 categorie het geval moeten zijn. Destijds werd al geconcludeerd dat '...met de wetenschap dat schaarste aan ruimte het noodzakelijk maakt, ligt de vraag voor de hand wanneer en hoe we de markt, die een aversie heeft tegen het product, zover krijgen dat aversie overgaat in acceptatie c.q. waardering?' En: 'Wanneer je daadwerkelijk combinatiegebouwen wilt maken, dan moeten de bestaande [sectorale] bugetteringsregels en grondkostensvisie op de helling.' Het grondbedrijf moet dan ook meewerken aan functiemenging.

3. **Menging als voorwaarde voor transformatie**

Het grondprijnsbeleid en budgettering moeten functiemenging niet frustreren. Daarnaast is een probleem van gemengde gebieden dat woningbouw vaak een hoger afwerkingsniveau heeft dan bedrijfspanden en maatregelen om hinder te voorkomen geld kosten. Dat wordt vervolgens doorberekend in een hoge huur van de nieuwgebouwde werkruimtes en woningen. Die huren worden te hoog voor veel bedrijven die je wilt verleiden om van bedrijventerrein naar de stad te komen. De praktijk leert dat de oorspronkelijke bedrijvigheid bij transformatie vanwege het prijsverschil vaak niet terug kan keren naar de nieuwe woonwerk-omgeving. Om dat te ondervangen, is er een belangrijke rol voor de overheid weggelegd in het samenbrengen van partijen.

Veel grond op bedrijventerreinen is in bezit van particulieren. Bij bestemmingswijziging van werken naar wonen treedt over het algemeen een aanzienlijke waardestijging op ('waardesprong'). Vaak wisselt de grond in de huidige praktijk namelijk meerdere malen van eigenaar voordat er daadwerkelijk wordt gebouwd. Voor de uiteindelijke eigenaar is vaak alleen de woonfunctie nog financieel haalbaar. Deze grondprijsstijging kan met goed beleid echter ook gekanaliseerd worden richting (betaalbare) bedrijfsruimte onder woningbouw. Hiermee wordt voorkomen dat de waardeontwikkeling die voormalige bedrijfgrond doormaakt, compleet uit het gebied verdwijnt. Dat kan met ruimtelijk instrumentarium worden geborgd.

In de provinciale verordening moet dan worden beschreven welke regels tot menging in acht moeten worden genomen. Transformatie is dan bijvoorbeeld alleen toegestaan als de voorwaarde '**alleen wonen op de verdiepingen**' in de nieuwe bestemmingstekst is opgenomen samen met de bestemming '**gemengd t/m categorie 3.2**'. Provincies kunnen dan instemmen met transformatiegebieden, omdat behoud van bedrijfsruimte ruimtelijk wordt geborgd.

4. Plan en toets in vier dimensies

Bedrijven en omwonenden kunnen ook tegen elkaar worden beschermd door te denken in een vierde dimensie: tijd. In Brussel bijvoorbeeld is er ook een grote woningbouwopgave in combinatie met ruimtegebrek. Daar is ook vanwege de verkeersontwikkeling, die met functiescheiding gepaard gaat, de wens om compacter te bouwen in plaats van steeds verder te spreiden.

| DE NORMEN UIT DE GELUIDSZONE 4 BEGRIJPEN | | | | | | | |
|---|---------|---------|----------|-----------|---------|----------|---------------------|
| De geluidsnormen hangen af van het bestemmingsgebied maar ook van de uren in de dag of dagen in de week. Zo zijn logischerwijze de geluidsnormen in het weekend strenger dan in de week. Idem dito voor avonden (B) of nachturen (C) vergelijken met daguren (A). | | | | | | | |
| Periodes A, B, C : daguurschijven zijn als volgt afgebakend : | | | | | | | |
| | Maandag | Dinsdag | Woensdag | Donderdag | Vrijdag | Zaterdag | Zondag/ feestdag |
| 7u tot 19u | A | A | A | A | A | B | C |
| 19hu tot 22u | B | B | B | B | B | C | C |
| 22u tot 7u | C | C | C | C | C | C | C |

Geluidsdrempels voor zone 4

Bron: <https://www.1819.brussels/nl/blog/een-ogso-wat-dat-voor-iets>

Om efficiënter om te gaan met de beschikbare ruimte is een speciale categorie toegevoegd aan het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium: het OndernemersGebied in Stedelijke Omgeving (OGSO). Hierin zijn afspraken gemaakt over tijdstippen voor verschillende hinderniveaus van bedrijvigheid, zodat op de momenten dat er rust moet zijn, 's avonds en in het weekend, die rust er ook is. Dit soort beleid kan door provincie en gemeenten ook in hun omgevingsvisie ingevoerd worden. Mits goed gemotiveerd in een gemeenteraadsbesluit moet dat stand kunnen houden bij de Raad van State. Vergelijkbaar met de nieuwe parkeernormering rond HOV-knooppunten, waarbij geacht wordt dat de meeste bewoners met het OV reizen, kan in bepaalde zones met gemengde functies verwacht worden dat men op bepaalde delen van de dag meer hinder zal accepteren.

5. Informatie- en informeringsplicht: uitbreiding Risicokaart

De ontwikkelaar en de koper zouden aansprakelijk moeten zijn voor het product en de koop. Zij zouden verantwoordelijkheid moeten dragen voor het product en voor informatieverstrekking en -inwinning over het product en de omgeving, voorafgaand aan de aankoop. Voor klachten kunnen omliggende bedrijven niet meer ontvankelijk zijn zolang zij binnen hun bestaande hinderniveaus blijven. Op deze manier komt de verantwoordelijkheid bij de nieuwkomer te liggen en niet bij de reeds aanwezigen. De ontwikkelaar moet zelf inschatten wat hij kan verkopen of verhuren. De overheid zou wel kunnen ondersteunen in het verstrekken van informatie.

Communicatie van een Caveat Emptor, weet wat je koopt, kan problemen later voorkomen. Een koper beschikt in het algemeen over minder informatie over de koopwaar dan de verkoper. Op verschillende plekken in Nederland zijn speciale contracten ontwikkeld om ervoor te zorgen dat woonconsumenten een bewuste keuze maken bij hun aankoop en geïnformeerd zijn. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan bij nieuwbouw rondom vliegvelden, maar ook bij woningbouw nabij de

Amsterdam Arena. Of deze contracten juridisch houdbaar zijn als huidige bewoners of de volgende bewoners toch klagen, moet echter nog blijken. Het is daarom beter om goede democratische besluiten te nemen dan te wachten tot een rechter een privaatrechtelijke regeling gaat toetsen aan andere wetgeving. Overheden kunnen de woonconsument ook ondersteunen in informatieinwinning met kaarten van de bedrijventypen en mogelijke hinder. Naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede is op de nationale risicokaart.nl te zien waar welke activiteiten plaatsvinden. Deze kaart zou uitgebreid kunnen worden met alle hinderproducerende bedrijvigheid. Door de risicokaart uit te breiden met een kaart waarop alle bronnen van geur, geluid, stof en gevaar staan, kunnen kopers zelf bekijken welke hinder in het gebied voorkomt en zijn ze niet meer afhankelijk van de informatie van de ontwikkelaar of makelaar. De overheid moet bewoners en bedrijven in staat stellen goede buur te zijn en beide kanten bescherming bieden. De provincie Zuid-Holland loopt landelijk voorop in de innovatie van Vergunning-, handhaving- en toezichtbeleid (VTH) en kan ook een voortrekkersrol nemen in de digitalisering en transparantie van die informatie.

Zet in op bestrijdig aan de bron in plaats van functiescheiding

Veel hinderbeleid is expliciet gebaseerd op voorkomen van nieuwe hinder door meer functiescheiding. Hier wordt in rechtzaken ook naar verwezen om functiemenging tegen te houden. Geluidbeleid zou meer in kunnen zetten op bestrijding aan de bron en aan de ontvangende kant. Dit zou dan ook zo in het beleid moeten worden verwoord. Daarbij is het wel belangrijk om te bedenken dat er een grens is aan wat met aanvullende maatregelen bereikt kan worden. Soms lukt het gewoon ook niet om de hinder in voldoende mate weg te nemen. Hieronder worden enkele punten genoemd die kunnen bijdragen aan het zoveel mogelijk bestrijden van hinder aan de bron.

6. Bevries hinderrechten op bestaande hinder, i.p.v. maximaal toegestane hinder.

Momenteel ontlenen bedrijven rechten aan hun maximale hindercontour. Zelfs als zij geen gebruik maken van dat recht, kunnen zij woningen tegenhouden of bijvoorbeeld dovegevels eisen. In het kader van duurzaamheid zouden we er naar toe moeten dat nieuw te ontplooiën bedrijfsprocessen niet meer hinder produceren dan de bestaande. De technieken hiervoor zijn in vrijwel elke bedrijfstak voorhanden. We zouden ambitieuzer kunnen zijn in het eisen van de beste beschikbare technieken (BBT) en overheden moeten daar aan bij kunnen dragen als dit veel hogere investeringen vergt. Zie punten 9 en 10

7. Maak eigen beleid voor geur- en geluidshinder

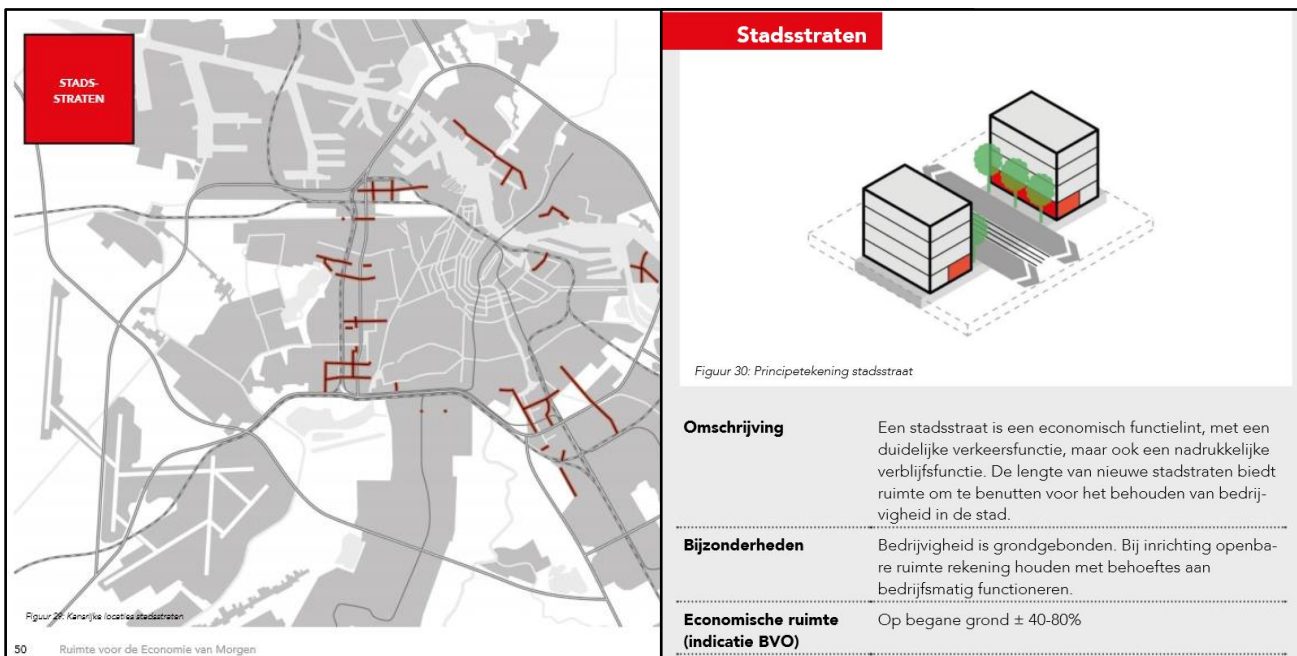
Richtlijnen zijn geen normen. Het staat gemeenten vrij om eigen beleid te maken met eigen integrale afwegingen. Een aantal gemeenten doet dat ook, maar de meeste niet. In de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en in de Wet Geluidshinder (Wgh) wordt de gemeente (raad of B&W) aangewezen als het bevoegd gezag dat de (maatwerk)grenswaarden bepaalt. De gemeenteraad kan in een verordening een andere waarde of afstand stellen dan de wettelijke waarden en afstanden van artikel 3 en 4 van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Deze bevoegdheid staat in artikel 6 Wgv. De basis van een verordening is een gemeentelijke visie. Met zo'n gebiedsvisie, stelt de gemeenteraad eigen maximaal toegestane waarden en afstanden in de verordening vast. De nieuwe handreiking van de VNG stelt: *'Gemeenten kunnen uiteraard afwijkende normen of afstanden opnemen, bijvoorbeeld op basis van hun eigen geurbeleid.'* Dit geldt ook voor geluid. Tevens kunnen gemeenten op basis van de Interimwet Stad- en Milieubenadering een 'stap 3 besluit' nemen om meer functiemenging te realiseren waar dat volgens hen kan. Als een gemeente wil mengen moet het stand beleid daar ook consistent mee zijn of worden gemotiveerd waarom er van dit stand beleid wordt afgeweken. Er zit vaak nog veel licht tussen wat er wettelijk kan en wat men denkt dat er kan.

8. **Maak overheidsbijdragen in verduurzaming van bedrijven met hinder beter mogelijk**
Overheden steken vaak wel miljoenen in het verplaatsen van bedrijven, maar investeren in duurzaamheid, terugdringen van hinder en het bestrijden aan de bron durven gemeenten vanwege het argument van staatssteun, vaak niet aan. Dit terwijl financiering van de gewenste innovatie niet voor ieder bedrijf mogelijk is en hierdoor vertraging kan ontstaan in de woningbouwopgave nabij bedrijven(terreinen). Kunnen gemeenten aan een juridisch houdbare formulering worden geholpen of indien nodig aan ander beleid om dit met controlemogelijkheden wel eenvoudiger mogelijk te maken? Let wel: met staatssteun op zichzelf is helemaal niets mis, als het maar op rechtmatige manier verstrekt wordt. Is dit uiteindelijk niet voor iedereen beter dan uitsluitend verplaatsen van hinder en verdringen van werkgelegenheid? Levert een landelijk innovatie- en verduurzamingsfonds voor alle partijen niet meer op dan een uitplaatsingsfonds? Dit moet natuurlijk goed worden uitgewerkt zodat een bedrijf bijvoorbeeld niet het toepassen van BBT op de overheid afwentelt.
9. **Innovatie: pas Beste Beschikbare Technieken (BBT) ambitieuzer toe**
Door functiescheiding worden bedrijven minder tot innovatie op gebied van hinder aangezet. Hierin zou verandering in moeten komen. Zoals de Europese Unie de autoindustrie met de Euronormering heeft aangezet tot innovatie rond uitstoot, kan de provincie bedrijven ook uitdagen om innovatiever te worden om hinder te beperken. Bedrijven moeten dan innoveren en hun opdrachtnemers uitdagen om met duurzamere productiemiddelen te komen voor hun bedrijfsvoering. Op deze manier kan hinder worden verminderd en tegelijkertijd ook worden bijgedragen aan de ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen die met de Parijs-akkoorden zijn afgesproken. Zo verplicht het Activiteitenbesluit milieubeheer bedrijven en instellingen sinds januari jl. grootverbruikers van energie om verduurzamingsmaatregelen te nemen die binnen vijf jaar kunnen worden terugverdiend. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de wettelijke energiebesparingsplicht én informatieplicht. Buiten de scope van het Activiteitenbesluit wordt er zelden geïnvesteerd, omdat het simpelweg niet hoeft. Terwijl er wel technieken zijn om een bedrijf compacter en duurzamer te laten werken. Energiebesparing kan vaak goed gecombineerd worden met reductie van geluidhinder. Functiemenging kan ook bijdragen aan efficiënter energiegebruik, en dus de energieprestatie, doordat bijvoorbeeld de warmte uit de koeling van bedrijven kan worden gebruikt om de woningen te verwarmen. Met de best beschikbare techniek kan een betoncentrale die nu is ingedeeld in categorie 5.2, met een aantal maatregelen ook in categorie 3.2 komen. Als bedrijven hun bedrijfsvoering of energieprestatie veranderen zou het mooi zijn als zij dat doen met een verlaging van de hinder. Hiermee wordt tegelijkertijd ook innovatie en daarmee de economie gestimuleerd. Als die prikkel er vanuit de markt zelf niet komt als gevolg van het ruimtelijk beleid, dan kan die prikkel door de overheid worden opgelegd. De prikkel komt dan niet meer vanuit klagende omwonenden, want die hebben een bewuste koop gedaan. De prikkel komt dan vanuit een verduurzamingsopgave en innovatiebehoefte. Waar productie zit, vindt kennisontwikkeling plaats. Inzetten op verplaatsing van een bedrijf kan betekenen dat het bedrijf verdwijnt uit Zuid-Holland of zelfs Nederland. Daarmee valt ook de innovatie en kennisontwikkeling weg. De toekomstpotentie van bedrijven en bedrijventerreinen moet altijd goed worden overwogen voordat tot transformatie over wordt gegaan.
10. **Plaats hoge categorie bedrijven op hoge categorie terreinen**
Voor behoud van een economisch sterk cluster, zoals het maritieme cluster in Zuid-Holland, zal het van belang zijn dat woningbouw en bestaande bedrijvigheid uit de hoogste categorieën gescheiden blijven. Maar veel ruimte op bedrijventerreinen wordt nu ingenomen door bedrijven die

zich goed laten mengen. Maak beleidsmatig onderscheid tussen bedrijventerrein en industrie terrein. Meng op de eerste en benut de tweede beter. Efficiënt ruimtelijk beleid kan ervoor zorgen dat alleen bedrijven met hogere categoriën toe worden gelaten op terreinen die ook voor die hogere categorie bestemd zijn. Op die manier wordt het industrieterrein optimaal gebruikt en worden overige bedrijven naar andere gemengde locaties verwezen. Eenzelfde regel kan er ook komen voor watergebonden bedrijvigheid, waar kavels aan het water worden weggegeven aan bedrijven die geen gebruik maken van het aanwezige water. Door locaties beter te benutten hoeven er minder nieuwe bedrijventerreinen te worden ontwikkeld. Natuurlijk moeten synergievoordelen van clustervorming tussen toeleverende en verwerkende lichtere en zwaardere bedrijven hierdoor niet worden gefrustreerd. Soms hebben de bedrijven de milieuruimte namelijk zelf niet nodig, maar zoeken ze wel die omgeving, zodat er activiteiten/bedrijven kunnen clusteren waarmee ze samenwerken of waarmee ze (productie- en test)faciliteiten kunnen delen, waarvoor wel milieuruimte vereist is. Hier moet niet aan voorbij worden gegaan, zodat kansen voor open innovatie, crossovers en nieuwe businesscases binnen de smart industry en circulaire economie niet worden gemist. Als productie zich verplaatst, kan dit de positie van een heel cluster aantasten.

11. Urbanisatie van de suburb.

In de publicatie 'Verstedelijking en Verkeersruimte' heeft de provincie laten zien hoeveel ruimte er ligt langs overgedimensioneerde wegen in suburbane woonwijken en langs bedrijventerreinen. Ook de nieuwe studie van KAW 'Ruimte zat in de stad' toont de enorme verdichtingspotentie van de naoorlogse suburbane flatwijken. Deze lange lege stroken zouden zich uitstekend kunnen lenen om nieuwe stadstraten met bedrijfsruimte te creëren.



Gemeente Amsterdam heeft al overgedimensioneerde aangewezen aangewezen waar ruimte voor de economie van morgen ligt. Bron: Ruimte voor de Economie van Morgen. Gemeente Amsterdam.

Bedrijven die niet functiegescheiden hoeven worden, zouden langs deze wegen een plek kunnen krijgen. Dan zal er voorlopig voldoende ruimte zijn voor bedrijvigheid in de steden. De gemeente Amsterdam zet

met haar nota 'Ruimte voor de economie van Morgen' ook expliciet in op deze strategie om wonen en werken te combineren en ruimte te vinden voor de economie van morgen.

Hoe ziet een gemengde omgeving eruit? Het Hoogkwartier in Rotterdam geeft met Het Industriële Gebouw en directe omgeving een goed beeld hoe een gemengd gebied met veel bedrijfsruimte, in de plint en op binnenterrein, een aantrekkelijke stedelijk woon- en werkomgeving kan zijn.



Impressie van transformatie van bedrijventerrein met behoud van bestaande bedrijfsruimte.

