



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Immigrantenondernemerschap in Den Haag: beleid en praktijk

Santokhi, S.

Publication date
2010

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Santokhi, S. (2010). *Immigrantenondernemerschap in Den Haag: beleid en praktijk*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

HOOFDSTUK IV. FUNCTIEMENGING

In dit hoofdstuk beschrijf ik de tweede casestudie, namelijk functiemenging. Ik richt mij daarbij op de visie van het Rijk en de gemeente Den Haag en de maatregelen die binnen dit beleidskader zijn genomen om het ondernemerschap in allochtone concentratiewijken te stimuleren.

4.1. Visie, doelen en maatregelen

Visie en doelen

In de jaren zeventig en tachtig is er steun en bewondering voor de stadsvernieuwing. De overheid stimuleert met stadsvernieuwing de scheiding van woon- en werkvoorzieningen (de zogenaamde functiescheiding). De opvatting is dat functiescheiding de vitaliteit van de wijken ten goede komt.¹⁴³ Daarom is de bedrijvigheid in sectoren die overlast en vervuiling veroorzaken, buiten de stadsgrenzen gebundeld. Vanaf de jaren negentig worden bij de stadsvernieuwing kritische kanttekeningen geplaatst. Door de stadsvernieuwing verdwijnt veel klein- en grootschalige bedrijvigheid zonder dat daarvoor iets vergelijkbaars in de plaats komt. Dit is overigens niet altijd een nadeel omdat vervuilende en overlastgevende bedrijven uit de woonbuurten zijn verdwenen.

Het bouwen van kwalitatief goede woningen voor huishoudens met een gering financieel draagvlak staat in de stadsvernieuwing centraal, terwijl de economische voorzieningen in deze wijken achterblijven. Daardoor gaat het veelzijdige karakter van sommige oude wijken achteruit. In het kader van de stedelijke vernieuwing vanaf medio jaren negentig kantelt deze benadering van de achterstandswijken, als reactie op de stadsvernieuwing.¹⁴⁴ In plaats van functiescheiding wordt met stedelijke vernieuwing of herstructurering afgekoerst op de zogenaamde functiemenging. Volgens het ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) wordt de economische vitaliteit van steden bedreigd. Dat komt door ruimtegebrek en slechte bereikbaarheid van economisch actieve gebieden met als gevolg wegtrekkende

¹⁴³ Functiescheiding heeft ook positieve effecten, zoals de verbetering van de hygiëne in woongebieden omdat vervuilende bedrijven vertrekken en daarnaast resulteert dit in meer groen in woonwijken. Vanwege functiemenging is ook overlastgevende (soms) industriële bedrijvigheid buiten de woonwijk geplaatst.

¹⁴⁴ Dit wil niet zeggen dat functiescheiding niet meer wordt toegepast (Den Haag 2005g).

bedrijven.¹⁴⁵ Daardoor is de economische groei in de grote steden sinds de jaren zeventig achter gebleven op de rest van Nederland. Bij het ministerie van VROM en de grote- en middelgrote steden groeit het besef dat de combinatie van gevarieerd wonen en werken het sociale- en economische leefklimaat gunstig kan beïnvloeden. In de *Nota Stedelijke Vernieuwing* geeft VROM (1997) aan dat vanuit de noodzaak tot revitalisering van steden het verbeteren van het werk- en productiemilieu, ook in de buurt of wijk waarop de stadsvernieuwing is geënt, een belangrijk doel is. Het ministerie van VROM vindt functiemenging om verschillende redenen aantrekkelijk. Het doorbreekt de monofunctionaliteit van woongebieden, draagt bij aan mogelijkheden om werk te vinden op korte afstand van de woning, het autogebruik wordt verminderd en er wordt efficiënter gebruik gemaakt van de infrastructuur. Ook worden bedrijven in staat gesteld om van elkaars nabijheid en die van klanten en toeleveranciers te profiteren. Bewoners kunnen van het aanbod van goederen en diensten in de nabijheid gebruik maken. Voor startende ondernemers, vaak verspreid of aan huis, worden een gemengde omgeving en de mogelijkheden om goedkope huisvesting te vinden als pluspunten gezien.¹⁴⁶

Het doel van functiemenging is daarom tweeledig.¹⁴⁷ Ten eerste gaat het er om meer bedrijvigheid en een veelzijdige economie in wijken te stimuleren. Ten tweede wordt getracht de eenzijdigheid van wijken te doorbreken door functies als werken, wonen, winkelen en recreëren in woonbuurten te verbinden. In deze gebieden is sprake van woningdifferentiatie, waarbij naast sociale huurwoningen ook duurdere huur- en koopwoningen worden gebouwd. Het doel is om de middenklasse van bewoners die in de herstructureringswijken ontstaat te behouden en nieuwe middenklasse van buiten aan te trekken. De veronderstelling is dat de aanwezige middenklasse een positief economisch effect zal hebben in de vorm van meer koopkracht, in het bijzonder laaggeschoolde arbeid vanwege banen in de verzorgende beroepen, en ondernemerschap.

In de verdeling van koopwoningen, met een substantieel aandeel middenklasse woningen en sociale woningbouw wordt daarom de verhouding zeventig procent koop en dertig procent sociale woningbouw gehanteerd. Met functiemenging richt VROM

¹⁴⁵ VROM (1997:41-56).

¹⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, *kamerstuk* 25 427, nr. 2.

¹⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, *kamerstuk* 29 435, nr. 14.

zich ook op de doelgroep allochtonen, hun economische participatie en het doorbreken van segregatie. Dit is niet verwonderlijk omdat in de vooroorlogse wijken waar herstructurering en functiemenging plaatsvinden, veel allochtonen wonen. De *Nota Stedelijke Vernieuwing* (1997) schrijft dat herstructurering ook veel te maken zal krijgen met allochtonen. Dit beleid kan eraan bijdragen dat woongebieden met een hoge concentratie van allochtonen, ook een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen.¹⁴⁸ Er komen bijvoorbeeld verschillende typen woningen voor huishoudens met verschillende economische posities. Deze woongebieden zullen daardoor stabiel worden. Dat kan weer een positief effect hebben op het imago van deze allochtone concentratiewijken (*sociale-structuur redenering*, beïnvloeden van een beleidsresultaat).¹⁴⁹ Het voorkomen van een bepaalde graad van concentratie van etnische of sociale groepen wordt op zichzelf niet als een probleem gezien. Voor de mensen zijn problemen concreet en komen zij niet voort uit zoiets als een “segregatie-index”. Men is werkloos, voelt zich onveilig op straat, de straat vervuult, men kan niet verhuizen als men dat wil en voorzieningen, school en werk elders in de stad zijn alleen met veel moeite en kosten te bereiken. Dergelijke concreet gevoelde problemen zijn aangrijpingspunten voor beleid en het lokale beleid richt zich daar ook sterk op. Dit beleid kan bijdragen aan het aanpakken van problemen die samenhangen met de positie van allochtonen in de steden (*sociale-structuur redenering*).¹⁵⁰

De beleidsvisie van de stad Den Haag op functiemenging sluit aan op die van het ministerie van VROM. In het *Masterplan Stadseconomie* (Den Haag 1997b) wordt aangegeven dat meer werk in wijken een levendige stad bevordert en is daardoor een extra motor voor de strategie “herstructurering”. De gemeente Den Haag wil met functiemenging toewerken naar een stad die economisch vitaal en sociaal ongedeeld is.¹⁵¹ Functiemenging en de ontwikkeling van kleinschalige ondernemingen in buurten

¹⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, *kamerstuk* 25 427, nr. 2. Hier wordt onderscheid gemaakt naar doelgroepen.

¹⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, *kamerstuk* 25 427, nr. 2 44.

¹⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, *kamerstuk* 25 427, nr. 2 44. Hier wordt onderscheid gemaakt naar doelgroepen en aangestuurd op een maatschappelijk effect.

¹⁵¹ Hier wordt op een maatschappelijk effect aangestuurd. Achter de opvatting van een sociaal ongedeelde stad gaan verschillende *sociale-structuur* redeneringen schuil. De sociaal-economische achterstand dient te worden bestreden. De veronderstelling is dat dit doel bereikt kan worden met een integrale aanpak vanuit een zogemaande investeringsdriehoek. De investeringsdriehoek kent drie elkaar versterkende *Masterplannen: Stadseconomie, Herstructurering en Hoog Hage*. Deze masterplannen vormen de basis van de eerste periode van het grotestedenbeleid (1995-1999). In de tweede periode (2000- 2004) is de nota *De kracht van Den Haag* leidend en in de derde periode (2005-2009) de nota *De daadkracht van Den Haag*. In de ontwikkeling van de zogenaamde “Krachtwijken” (vanaf 2007) zijn verschillende onderdelen van deze masterplannen verder uitgewerkt. Het *Masterplan Stadseconomie* wil de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt bestrijden om sociale en economische tweedeling te voorkomen (*sociale-structuur redenering*). Bestaande banen moeten blijven en nieuwe worden ontwikkeld, en de economische participatie moet ook toenemen door middel van het zelfstandig ondernemerschap. Met het *Masterplan Hoog Hage* wil Den Haag de binnenstad herontwikkelen. Dit plan richt zich op het bovenste segment van de markt

worden vanuit de markt, onder andere de woningbouwcorporaties, bewoners en beleidsontwikkelaars, als kansrijk gezien. In de gebieden waar functiemenging plaatsvindt, zullen ook kansen ontstaan voor het immigrantenondernemerschap. Vanwege de concentratie van allochtonen in deze gebieden, is er al een afzetgebied voor immigrantenondernemers.¹⁵² Uit onderzoek blijkt namelijk dat er een relatie bestaat tussen het aantal immigrantenbedrijven en de omvang van de allochtone bevolking in een stedelijk gebied (Kloosterman & Van der Leun 1999a, 1999b).

Functiemenging komt in Den Haag in verschillende nota's aan de orde.¹⁵³ In het Haagse stadseconomische beleid wordt vanuit een kansenkant naar functiemenging in wijken gekeken. Deze benadering is uitgewerkt in het *Masterplan Stadseconomie* (1997b).¹⁵⁴ In dit masterplan is al een voorschot genomen op het toepassen van functiemenging, waarbij de ontwikkeling van bedrijventerreinen voor het stimuleren van het ondernemerschap een belangrijke plaats inneemt. Ook wordt aangegeven dat de economie in de wijken zal floreren vanwege nieuw ondernemerschap en investeringen door bestaande ondernemers: "Een sociale en economische tweedeling van Den Haag kan hiermee voorkomen worden" (Den Haag 1997b:17). De oudere wijken worden ook gezien als natuurlijke broedplaatsen voor ondernemerschap. Daar moet de economie een impuls krijgen. Het gaat om goedkope en aantrekkelijke bedrijfsruimten, soepele regelgeving, deskundige begeleiding en imagoverbetering van het gebied (*sociale-structuur redenering*).

De nota *De kracht van Den Haag* (Den Haag 199b) is de voorzetting van de eerste termijn van het grotestedenbeleid. In deze nota worden bedrijventra gezien als een noodzakelijke investering voor het startend ondernemerschap waarin rekening wordt gehouden met specifieke doelgroepen. In deze nota staat: "Op het gebied van de huisvesting wordt in toenemende mate rekening gehouden met de wensen van specifieke groepen" (*sociale-structuur redenering*, Den Haag 1999b:44). In deze nota wordt verwezen naar de bedrijventra De HobBit voor innovatieve startende

en stimuleert hooggeschoolde arbeid in de kantoreconomie. De *Masterplannen Stadseconomie* en *Hoog Hage* versterken elkaar. Daarnaast is het *Sociaal-Educatief Masterplan MensenWerk* ontwikkeld om de sociale doelstellingen van het grotestedenbeleid in te vullen. Investeren in mensen staat daarin centraal. Een gericht scholings- en opleidingsbeleid moet ervoor zorgen dat het Haagse arbeidspotentieel aantrekkelijk wordt en blijft voor bedrijven en instellingen.

¹⁵² Den Haag (1997b).

¹⁵³ Zoals: *Masterplan Stadseconomie* (Den Haag 1997b), *Masterplan Herstructurering* (Den Haag 1997d), *Masterplan Hoog Hage* (Den Haag 1997c), *Meerjaren Programma Stedelijke Vernieuwing* (Gemeente Den Haag/2000/RIS 074497); *De Kracht van Den Haag* (Den Haag 1999b).

¹⁵⁴ Gemeente Den Haag (1997b:15).

ondernemers en De Schilde die in een *Economisch Stimuleringsgebied* (ESG, Schildersbuurt en omgeving) is gevestigd om plaatselijke ondernemers kansen te bieden. In de Schildersbuurt is de allochtone concentratie in Den Haag het hoogst. Een van de uitgangspunten voor de stimulering van het ondernemerschap richt zich op allochtonen. Deze nota schrijft: “Uitgangspunt is het intensiveren van etnisch ondernemerschap. Nu al is onder de Turkse bevolkingsgroep het percentage ondernemers groter dan onder de autochtone bevolking” (*sociale-structuur redenering*, Den Haag 1999b:43).

De nota *De daadkracht van Den Haag* (Den Haag 2005b) vormt de basis voor het derde convenant grotestedenbeleid. Deze nota geeft aan dat de koers van *De kracht van Den Haag* (Den Haag 1999b) wordt voortgezet. Er is geen politieke discussie over het ontwikkelen van bedrijventra in de economische stimuleringsgebieden en het toepassen van dubbelgrondgebruik om meer bedrijfsruimte in woongebieden te realiseren. Deze maatregelen zijn onderdeel van het herstructureringsbeleid in achterstandsgebieden.

In 2005 wordt een nota geheel aan het thema functiemenging gewijd.¹⁵⁵ Bij de politieke bespreking van deze en voorgaande nota's over het grotestedenbeleid is er algemene instemming over de te volgen strategie. Daarbij worden nauwelijks conflicterende argumenten verwoord vanuit de dichotomie *welvaartseconomische* en *sociale-structuur redenering*. Er is consensus over het feit dat er wijken zijn met achterstanden en dat er extra inspanningen gepleegd moeten worden om de achterstand van individuen weg te werken. Inherent daaraan worden verschillende doelgroepen onderscheiden waarop het beleid zich richt, zoals laagopgeleiden, werklozen, immigranten en vrouwen (*sociale-structuur redenering*). Tevens worden verschillende maatschappelijke effecten als doelstelling verwoord waarin de overheid sturend wil optreden. Een “conflict” tussen de twee redeneringen komt wel impliciet naar voren in de discussie over de betaalbaarheid van bedrijfsruimte en de marktwerking. Het CDA merkt op dat de gemeente aan het huidige en toekomstige bedrijfsleven voldoende vestigingsmogelijkheden dient te bieden om de economische ontwikkeling van de stad te blijven faciliteren. Het is niet goed om alleen te kijken

¹⁵⁵ Gemeente Den Haag/2005/RIS 127027. Het motto van het beleid in de gemeente Den Haag is “functiemenging waar het kan, en functiescheiding waar het moet” (Den Haag 2005g).

naar marktwerking.¹⁵⁶ Er dient op een creatieve wijze te worden gezocht naar financieringsmogelijkheden voor bedrijven die geen hoge huurprijzen kunnen betalen. Tegelijkertijd moet de gemeente in samenwerking met het lokale bedrijfsleven, VNO-NCW (een belangenorganisatie voor ondernemers), de Kamer van Koophandel en het MKB de behoefte van het bedrijfsleven kwalitatief en kwantitatief in kaart brengen, waarbij de werkgelegenheidsaspecten worden betrokken. Het CDA geeft aan dat in de discussie naar voren is gebracht dat binnenstedelijke terreinen logischerwijs een hoge huurprijs zouden moeten opbrengen. Dat betekent echter dat veel bedrijven worden verjaagd uit de gemeente. Daarom pleit het CDA er voor om samen met het bedrijfsleven te onderzoeken wat redelijkerwijs mogelijk is en wat revitalisering van bedrijventerreinen voor gevolgen heeft voor de huurprijzen.¹⁵⁷

Hierop volgt een debat met D66, dat gaat over financiële stimulansen voor bedrijven in bedrijvententra, maar niet over het instrument functiemenging zelf. D66 geeft aan zich wel te kunnen voorstellen dat wanneer een bedrijventerrein wordt opgeknapt, onderzocht wordt of naar die locatie dan nog steeds vraag is, omdat de huurprijs waarschijnlijk is gestegen. Het CDA vindt dat de overheid een taak heeft om het bedrijfsleven daarin te faciliteren. Er zullen talloze bedrijven zijn die de nieuwe huurprijs wel kunnen opbrengen, maar verondersteld wordt dat eenmansbedrijven het niet gemakkelijk zullen hebben zich staande te houden. Daar zou rekening mee gehouden moeten worden. Wanneer daar de marktwerking op los wordt gelaten, dan zal het snel bekeken zijn voor heel veel bedrijven.¹⁵⁸

D66 stelt de vraag of het CDA gelooft in overheidssteun aan ondernemers. Het CDA beantwoordt deze vraag door erop te wijzen dat het erom gaat te kunnen kiezen voor bepaalde financieringsmethoden, bijvoorbeeld door de erfpachtcanon op bedrijventerreinen op nul te stellen. D66 geeft aan in zoverre met het CDA eens te zijn dat bedrijven de kans moeten krijgen zich te ontplooien, maar de vraag is of een bepaalde vorm van overheidsgeld in een commercieel onafhankelijk bedrijf moet worden geïnvesteerd.¹⁵⁹ D66 hanteert hier impliciete *welvaartseconomische redeneringen*. In dit debat gebruikt het CDA *sociale-structuur redeneringen* om

¹⁵⁶ *Sociale-structuur redenering*, omdat aangegeven wordt dat niet alleen naar marktwerking moet worden gekeken.

¹⁵⁷ Gemeente Den Haag/2005/RIS 127027. In deze passage wordt gezinspeeld op het subsidiëren van dure bedrijfsruimte.

¹⁵⁸ *Sociale-structuur redenering*. Hier wordt aangegeven om voor de minder draagkrachtige groep andere faciliteiten te creëren; er worden doelgroepen onderscheiden.

¹⁵⁹ *Welvaartseconomische redenering*. Hier wordt aangegeven dat de overheid geen herverdelende taak heeft.

specifieke groepen te onderscheiden en financiële voordelen te gunnen, die vanuit een *welvaartseconomische redenering* als concurrentievervalsing kunnen worden aangemerkt. De *sociale-structuur redenering* die D66 volgt, krijgt ook bijval van de PPS, die stelt dat er wel degelijk stimuleringsregelingen bestaan op het gebied van de werkgelegenheid. Wanneer een nieuw bedrijf met honderd laaggeschoolde werknemers (geen hoge winstmarge, maar een gezond bedrijf) zich in Den Haag wil vestigen, moet de gemeente proberen - desnoods via een omweg - een dergelijk bedrijf hier te krijgen met een stimuleringsregeling.

Sociale-structuur redeneringen worden impliciet ook door GroenLinks gebruikt, als het gaat om het ingrijpen in de marktwerking. GroenLinks sluit zich aan bij de voorstellen van de wethouder om op de bedrijventerreinen gelijksoortige type bedrijven op te zetten. Gewezen wordt op de notitie waarin wordt gemeld dat de marktwerking vrij moeilijk gaat worden terwijl de wethouder aangeeft dat de gemeentelijke overheid de mogelijkheid en plicht heeft die marktwerking te beïnvloeden door een aantal kosten in beeld te brengen en de keuzes daarin aan te geven (*sociale-structuur redenering*). GroenLinks betwijfelt of de markt vrij moet worden gelaten. De wethouder kan voor de bedrijventerreinen in Den Haag beter duidelijke richtlijnen geven. De woordvoerder van GroenLinks vraagt om een concretere invulling daarvan. Deze discussie geeft aan dat de lokale overheid de marktwerking niet strikt wil hanteren, om bedrijventerreinen betaalbaar te houden voor ondernemers. Aan het kosten-baten aspect wordt niet de hoogste prioriteit gegeven (*sociale-structuur redenering*).

Na bestudering van de beleidsstukken van de gemeente Den Haag blijkt dat vanuit vier perspectieven naar de kansen van functiemenging wordt gekeken: de economie, de bedrijfsruimtemarkt en de bewoners, de woningmarkt en stedenbouw. Vanuit de economie van Den Haag bezien zijn er in de beleidsoptiek van de stad drie redenen waarom functiemenging in de buurt van belang is.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Er wordt ook gewezen op beperkingen. Vanuit de woningmarkt bekeken is grootschalige bedrijvigheid in de wijk ongewenst, omdat bedrijvigheid voor overlast zorgt en niet past in het karakter van de buurt en de wijk. Daarnaast levert de visuele uitstraling van veel bedrijfsactiviteiten, zoals garages, een rommelig straatbeeld op. Grote bedrijfspanden, die 's avonds verlaten zijn of niet verhuurd, hebben geen uitstraling en zorgen voor sociale onveiligheid en vandalisme in de wijk. Ook de druk op het woon- werkverkeer is een reden om functiemenging in buurten niet grootschalig te stimuleren. Functiemenging draagt namelijk bij aan verdichting en verdichting zorgt altijd voor meer verkeer.

Ten eerste heeft binnenstedelijke bedrijvigheid een specifieke functie voor de werkgelegenheid voor laagopgeleiden en allochtonen. Deze groep is minder mobiel en minder bereid lang te reizen naar hun werk en is daarom eerder aangewezen op een werklocatie in de buurt. Het *Meerjaren Programma Stedelijke Vernieuwing* (MPSV) van de gemeente Den Haag schrijft over de kansen voor startende immigrantenondernemers in de wijk dat de stadseconomie versterkt moet worden door diversificatie van de economische basis met als doelgroepen het midden- en kleinbedrijf (MKB) en startende (immigranten)ondernemers.¹⁶¹ Ten tweede heeft bedrijvigheid in de stad een specifieke functie voor een bepaald type werkgelegenheid en draagt daardoor bij aan de diversiteit van de economie, bijvoorbeeld “creatieve” economieën zoals kunstenaars. Deze economieën vervullen in binnenstedelijke gebieden en bedrijvent centra een broedplaatsfunctie (incubatiemilieu). Het binnenstedelijke gebied biedt goedkope bedrijfsruimte en een vertrouwde omgeving in de buurt van voorzieningen voor kunstenaars en culturele ondernemingen. Ook de kunst- en cultuursectoren in deze gebieden dragen bij aan de economie doordat zij toerisme stimuleren. Ten derde hebben bedrijven, winkels en bewoners behoefte aan ondernemers in de verzorgende beroepen. Hierbij gaat het onder andere om zakelijke en persoonlijke dienstverlening, bouwbedrijven, autoshowrooms en groothandelsbedrijven. Deze bedrijven zijn aan de stad gebonden vanwege hun lokale afzetmarkt en oriëntatie op een wijk of stadsdeel en genereren lokale werkgelegenheid.

Wordt gekeken vanuit het perspectief van de behoefte van de bedrijfsruimtemarkt en de wensen van bewoners, dan ontstaat het volgende beeld van de kansen voor functiemenging. In de bedrijfsruimtemarkt is er een voorkeur om functies te mengen door langs de doorgaande wegen kleine bedrijfs- en praktijkruimte te ontwikkelen. Daarbij wordt uitgegaan van werkruimten kleiner dan 250 m². De doorgaande wegen zijn namelijk beter ontsloten en herkenbaarder voor de bedrijven dan de woonstraten in de wijk met verkeersdrempels, gebrek aan laad- en losruimte en dertig-kilometerzones.

¹⁶¹ Gemeente Den Haag/2000/RIS 074497. Over de stadseconomie schrijft de nota grotestedenbeleid, *De Kracht van Den Haag*, dat de stad investeert in “Startende ondernemers, met binnen die laatste groep bijzondere aandacht voor “etnisch ondernemerschap” (Den Haag 1999b).

Vanuit de woningmarkt ligt er een voorkeur om woonfuncties te mengen met kleinschalige bedrijvigheid in de wijk. Hierbij spelen de volgende factoren een rol:

- Kleinschalige bedrijvigheid verhoogt het draagvlak voor horeca, winkels en diverse andere voorzieningen.
- Meersoortig ruimtegebruik biedt afwisseling. Het naast elkaar bestaan van verschillende functies zorgt voor een levendig en dynamisch straatbeeld. Dit maakt een wijk sterker en vitaler en voorkomt eentonige, saaie woongebieden.
- Kleinschalige bedrijvigheid kan een positieve uitwerking hebben op de gevoelens van veiligheid.
- Bedrijvigheid in de wijk maakt de combinatie van werk- en zorgtaken gemakkelijker. Dit geldt met name voor vestiging aan huis, zoals bij veel vrije beroepen mogelijk is.

Er zijn ook stedenbouwkundige overwegingen die wijzen op de voordelen van functiemenging. Het zorgt namelijk voor een afwisselend beeld. Door functies te mengen in de wijk kan het grondgebruik voor een deel geoptimaliseerd worden. Op buurtniveau geldt dat afhankelijk van het type bedrijfslocatie en woonmilieu een andere ontwikkelingsrichting gewenst is. Wonen en werken kunnen met functiemenging op een gevarieerde manier op elkaar worden afgestemd. Een voorbeeld hiervan is het bouwen van bedrijfsruimte op de parterre en woningen op de verdiepingen daarboven. De grond wordt op een effectieve wijze ingezet om de ruimtenood in Den Haag voor bedrijfsruimte en woningen op te lossen (dubbelgrondgebruik).

De maatregelen

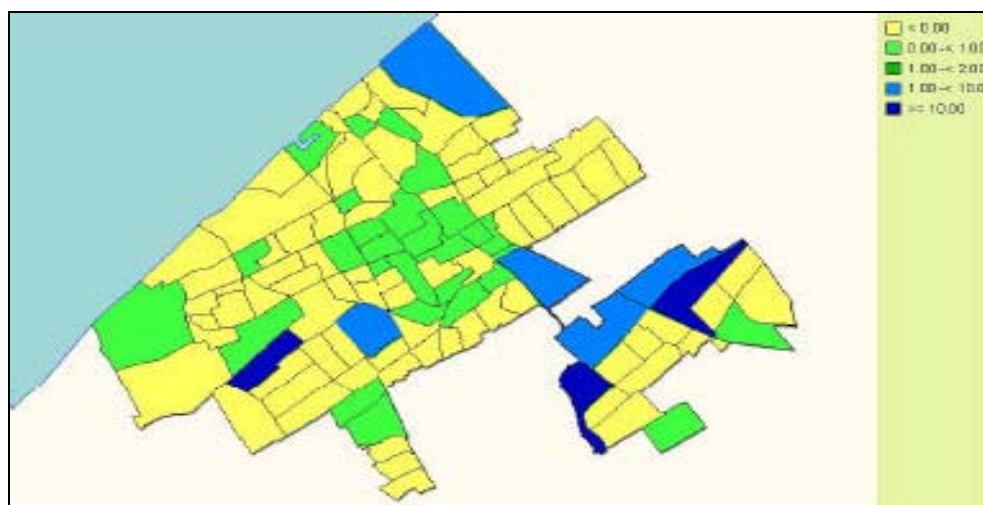
Het beleid van de gemeente Den Haag is bedoeld om een match te bereiken tussen de kenmerken van de Haagse woongebieden en de locatie-eisen van bedrijven, de wensen van de bewoners en de verkeer-aantrekkende werking van bedrijven in woongebieden. Daarbij wordt in het beleid onderscheid gemaakt naar de binnenstad, woonstraten in de wijk, doorgaande wegen, binnenstedelijk bedrijventerrein en hoofdroutes aan de periferie. Aan de hand van deze locatietypologie worden in het

beleid de volgende maatregelen genomen om het doel van functiemenging te realiseren.

- Kleinschalige bedrijvigheid met minder dan +/-100 m² in de woonstraten in de buurt. Dit geldt ook voor de kantoorvilla's met een grotere omvang.
- Bedrijven in de buurt (groter dan +/-100 m²), langs de doorgaande wegen in Den Haag. Dit moet gestimuleerd worden waarbij wordt voldaan aan de verkeerskundige randvoorwaarden en de stedenbouwkundige kwaliteit (zonder extra kosten voor de ondernemer).
- Kleinschalige bedrijvigheid in de binnenstad voor tot +/-250 m². Hierbij gaat het om bedrijven, die vanwege hun klantenkring zich in het centrum willen vestigen.
- Kantoor- bedrijfs- en praktijkruimte groter dan +/-500 m² op bedrijventerreinen.
- Bedrijven aan de hoofdroutes van de periferie. Deze locaties hebben een zeer verschillend karakter maar ook een goede ontsluiting met elkaar gemeen. De bedrijven kunnen zowel op de omliggende wijken gericht zijn als op de regio.¹⁶²

De volgende figuur geeft weer in welke gebieden functiemenging wordt toegepast.

Figuur 4.1: Functiemengingsgebieden naar bedrijfsgrootte in Den Haag: 2005



Bron: Gemeente Den Haag/2005/RIS 127027.

¹⁶² Gemeente Den Haag/2005/RIS 127027.

Uit figuur 4.1 blijkt dat met name in de “lichtgroene gebieden” functiemenging wordt toegepast. Daar worden in woonbuurten bedrijfsruimten van minder van 100 m² gerealiseerd. Dit zijn vooral ook de gebieden met allochtone concentraties (DHIC 2005, 2010).

Voor dit onderzoek zijn twee maatregelen van functiemenging van belang. Ten eerste de stimulering van het ondernemerschap in bedrijfsverzamelgebouwen op bedrijventerreinen en ten tweede het combineren van bedrijfs- en woonruimte in woonwijken (dubbelgrondgebruik). Deze maatregelen beschrijf ik hierna.

Bedrijfsverzamelgebouwen en dubbelgrondgebruik

De noodzaak voor passende bedrijfsruimte voor startende ondernemers wordt in de startersnota van de gemeente Den Haag in 1996 beschreven. Aangegeven wordt dat dit kan worden gerealiseerd zowel in de vorm van bedrijfsverzamelgebouwen voor allerlei soorten bedrijvigheid, alsook in de vorm van thematisch ingerichte bedrijfsverzamelgebouwen zoals de markt voor informatietechnologie in het geval van de HobBIT, Bedrijvencentrum Fruitweg voor productie, reparatie en groothandel, en de Caballerofabriek voor creatieve beroepen. Bedrijfsverzamelgebouwen kunnen ook gebruikt worden om specifieke doelgroepen een extra stimulans te geven voor het starten van een bedrijf. Dat is het geval bij het bedrijfsverzamelgebouw Diemensie dat het ondernemerschap van vrouwen wil stimuleren, het bedrijfsverzamelgebouw voor Chinese ondernemers aan de Gedempte Burgwal in Chinatown en het Chinees handelscentrum in het industriegebied Zichtenburg in stadsdeel Escamp.

In 2003 gaat de gemeenteraad van Den Haag akkoord met de oprichting van de Commanditaire Vennootschap (CV) “Starterspanden Den Haag” om het gebrek aan bedrijfsruimte voor met name startende ondernemers structureel op te lossen. De starterspanden worden ingezet voor de huisvesting van (startende) ondernemers en moeten de exploitatielasten ervan laag houden. Dat gebeurt in de vorm van huurgewenning, met daaraan gekoppeld voorzieningen zoals flexibele huurtermijnen (*easy in, easy out*). Het bovenstaande leidt ertoe dat de gemeente Den Haag meerdere malen overgaat tot het financieren van bedrijfsverzamelgebouwen, het verstrekken van huurgaranties en het mogelijk maken van “ingroeihuren” of “klimhuren” voor

startende ondernemers. Dat laatste wil zeggen dat de huurprijzen jaarlijks groeien tot het niveau van een commercieel huurbedrag. Doorgaans is het de bedoeling om in een periode van twee tot vijf jaar de commerciële huur te betalen of zich op een andere plaats te vestigen, zodat weer nieuwe starters kunnen profiteren van de gunstige huurprijzen van de bedrijfsverzamelgebouwen (broedplaatsfunctie).¹⁶³

In 2004 geeft het Haagse college wederom aan dat daar waar passende bedrijfsruimte voor startende en doorstartende ondernemers ontbreekt en marktinitiatieven uitblijven, de gemeente de ontwikkeling van dergelijke huisvesting moet bevorderen en ondersteunen.¹⁶⁴ In de praktijk zullen ontwikkelaars, zoals commerciële partijen en corporaties, pas tot realisatie overgaan als er volgens hen voldoende vraag is naar bepaalde vormen van bedrijfshuisvesting op een bepaalde locatie. De gemeente kan deze partijen op weg helpen door het geven van een financiële bijdrage. In het kader van het grotestedenbeleid stelt het ministerie van VROM ook financiële middelen daarvoor beschikbaar. Middelen die ingezet kunnen worden om commerciële partijen en corporaties te ondersteunen bij het realiseren van bedrijfsruimte. Dat kan in de vorm van een bedrijfsverzamelgebouw zijn, maar ook in een andere vorm, zoals bedrijfshuisvesting gecombineerd met andere functies zoals kantoren aan doorgaande wegen in de stad of een combinatie van kleine ambachtelijke en detailhandelsbedrijven en appartementen in woonwijken. Dit onderzoek richt zich op de bedrijfsverzamelgebouwen De Schilde, Diemensie en AOC Laakhage.

Den Haag heeft een groot gebrek aan bedrijfs- en woonruimte. Om zowel woningen voor verschillende inkomensgroepen te realiseren en tegelijkertijd kansen te bieden aan ondernemerschap, is in de jaren negentig heel bewust gekozen om in de herstructureringswijken woon- en werkfuncties te combineren. In het huisvestingsbeleid wordt ook bewust gekozen voor het combineren van duurdere- en goedkopere woningen. Deze mix moet er voor zorgen dat er een middenklasse van bewoners opkomt vanuit de wijk zelf of een nieuwe middenklasse van buiten wordt aangetrokken. De visie is dat de combinatie van wonen en werken, bedrijvigheid en met name de laaggeschoolde arbeid in de verzorgende economische sectoren zal stimuleren. Vanwege de relatie tussen het immigrantenondernemerschap en het

¹⁶³ Gemeente Den Haag/2005/RIS 127033. Hier is sprake van *sociale-structuur redenering*. Voor bepaalde groepen worden gunstige tarieven gehanteerd; onderscheid naar doelgroepen.

¹⁶⁴ Den Haag/2004/3713; Gemeente Den Haag/2004/RIS 122669.

aanbod van nieuwe bedrijfsruimte, is in dit onderzoek er voor gekozen om het instrument van dubbelgrondgebruik in drie straten te onderzoeken waar de herstructurering is voltooid: de Vaillantlaan, De Heemstraat en de Hobbemastraat in het stadsdeel Centrum.

4.2. Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik de visie en maatregelen beschreven van de tweede casestudie, namelijk functiemenging. Na bestudering van de beleidsstukken van de gemeente Den Haag blijkt dat vanuit vier perspectieven naar de kansen van functiemenging wordt gekeken: de economie, de bedrijfsruimtemarkt en de bewoners, de woningmarkt en stedenbouw. Uit de verslagen van politieke debatten en beleidsnota's over functiemenging blijkt dat de dichotomie van *welvaartseconomische* en *sociale-structuur redeneringen* tot licht conflicterende argumenten heeft geleid. Het gaat dan om de vraag of er ingegrepen moet worden in de marktwerking bij het verstrekken van subsidies voor het huren van bedrijfsruimte. Incidenteel komen vraagstukken van de kosten en baten aan de orde. De opvatting die veelvuldig naar voren treedt, is dat groepen die in problemen komen, ondersteund moeten worden. Er is algemene instemming om beleid te voeren om sociaal-economische achterstanden in herstructureringsgebieden te bestrijden. Dat verklaart waarom *sociale-structuur redeneringen* in dit beleid prominent aanwezig zijn. Er zijn inspanningen gepleegd in vooral allochtone concentratiegebieden om van Den Haag een "sociaal en economisch ongedeelde stad" te maken. Inherent daaraan is het onderscheid naar doelgroepen en het streven naar sociaal-economische gelijkheid.