



Handreiking en toolkit hergebruik (en specifiek voor grootschalige bedrijfsvestigingen)

Stec Groep aan IPO

Hub ploem
8 februari 2023

Inhoudsopgave

1	Achtergrond bij hergebruik van bedrijventerreinen	3
2	Stand van zaken hergebruik	5
3	Opgave hergebruik nader toegelicht	11
4	Handreiking voor grootschalige bedrijfsvestigingen	14
4.1	Onderdeel <i>kennis & inzicht</i>	14
4.2	Onderdeel <i>houding</i>	16
4.3	Onderdeel <i>gedrag</i>	16
5	Toolkit stimuleren hergebruik op gewenste locaties	19
6	Toolkit voorkomen hergebruik op ongewenste locaties	28
7	Handreiking en toolkit reguliere vestigingen	30

1 Achtergrond bij hergebruik van bedrijventerreinen

In de bestuurlijke afspraken (Grip, april 2022) is afgesproken om een handreiking en toolkit voor hergebruik op te stellen. Het bovenliggende doel van hergebruik is zorgvuldig, optimaal en efficiënt gebruik van bestaande bedrijventerreinen en waar mogelijk meervoudig ruimtegebruik. Het doel van deze handreiking en toolkit is om bestaande ervaringen met hergebruik te inventariseren om op basis daarvan de kansen, knelpunten en risico's te signaleren en bestaand en nieuw instrumentarium te ontwikkelen. Provincies (en gemeenten) hebben afgelopen decennia ervaring opgedaan met hergebruik en investeringen op bestaande bedrijventerreinen (zowel voor grootschalige vestigingen alsook voor reguliere gebruikers). Beleidsvorming en best practices zijn daardoor voorhanden.

Binnen de ruimtelijke ordening is zorgvuldig ruimtegebruik het uitgangspunt. In haar beleid houden gemeenten, provincies en Rijk hier rekening mee. In zowel de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) als provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies zijn diverse inhoudelijke principes opgenomen met betrekking tot zorgvuldig ruimtegebruik. Zorgvuldig ruimtegebruik (en dus hergebruik) heeft (beleidsmatig) al een plek gekregen. In 2012 heeft het Rijk bijvoorbeeld de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd en daarmee 'inbreiding' voor 'uitbreiding' gesteld. De Ladder voor duurzame verstedelijking verplicht gemeenten (provincies en Rijk) om plannen die een *nieuwe stedelijke ontwikkeling* mogelijk maken te motiveren. De Ladder is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen. Ook de in de NOVI benoemde 'voorkeursvolgorde' is van belang bij zorgvuldig ruimtegebruik. De voorkeursvolgorde gaat namelijk uit van een voorkeur om nieuwe (stedelijke) ontwikkelingen te realiseren binnen bestaand stedelijk gebied. Bovendien sturen provincies via programmeringsafspraken op het schaars toevoegen van nieuwe bedrijventerreinen. Steeds vaker worden ook afspraken gemaakt met gemeenten over de 'bestaande voorraad'.

WAT IS HERGEBRUIK VAN BEDRIJVENTERREINEN?

Hergebruik heeft als doel bestaande bedrijventerreinen toekomstbestendig te houden en/of maken zodat deze bestaande voorraad optimaal blijft voldoen aan de (toekomstige) vestigingswensen van bedrijven. Bestaande (en nieuwe) bedrijventerreinen spelen daarnaast een cruciale rol bij o.a. energietransitie, klimaatadaptatie, vergroening/biodiversiteit, circulaire economie, digitalisering, modal shift.

Hergebruik in de context van deze actielijn betreft het courant houden van de bestaande vierkante meters terrein/vastgoed, behoud van milieuruimte en/of zoning, het opnieuw/beter/anders/intensiever benutten van de vierkante meters terrein/vastgoed en het versterken van de rol van bedrijven(terreinen) in de transitie opgaven. Binnen het kader van de Grip-afspraken zoomen we in deze handreiking vooral in op het 'opnieuw, anders en intensiever' benutten van de bedrijventerreinen en dan hoofdzakelijk voor grootschalige bedrijfsvestigingen.

Onder hergebruik van bestaande bedrijventerreinen verstaan we inbreiding, herstructurering, herprofilering of transformatie.

Bij transformeren gaat de functie van het bedrijventerrein (ten dele) verloren ten gunste van een andere functie. In dit kader nemen we alleen transformatie mee indien de bedrijfsfunctie gemengd wordt met een andere functie. *Een volledige transformatie, waarbij de bedrijfsfunctie niet terug komt in de nieuwe plannen, is geen onderdeel van deze handreiking/toolkit.*

Binnen de bredere 'Grip-afspraken' is hergebruik en het beter benutten van bestaande bedrijventerreinen van groot belang. Immers, die geeft invulling aan zorgvuldig ruimtegebruik en voorkomt onnodige uitleg van greenfields. Het totaal van de zes actielijnen – samengevat in een beleidslijn – maakt dat er meer sturing komt op de dynamiek van grootschalige bedrijfsvestigingen en de ruimtelijke kwaliteit van die bedrijven.

2 Stand van zaken hergebruik

Positionering hergebruik in totale bedrijfsruimtedynamiek

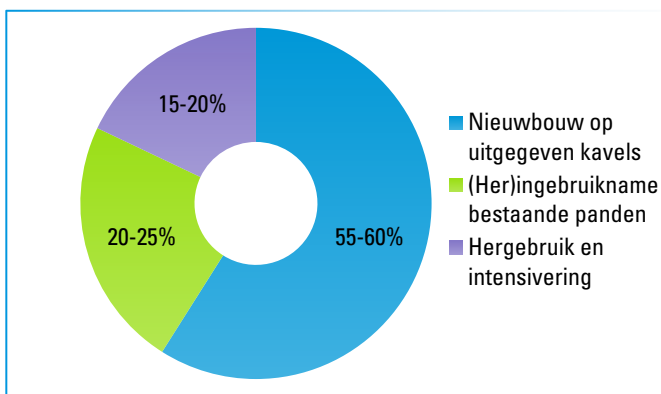
Hoe moeten we hergebruik positioneren binnen de totale dynamiek op de bedrijfsruimtemarkt in Nederland? Hergebruik vindt in de huidige markt ook plaats. De jaarlijkse dynamiek op de bedrijfsruimtemarkt wordt nu niet eenduidig gemonitord. De uitgifte van bedrijventerrein wordt bijvoorbeeld gemeten via de jaarlijkse IBIS-enquête. De opname (koop/huur) van bestaande bedrijfspanden wordt versnipperd door (landelijke) makelaars geregistreerd. Hergebruik wordt echter nauwelijks op landelijk schaalniveau gemonitord. Een deel van de opname door hergebruik wordt door de (landelijke) makelaars geregistreerd, echter zonder specifiek dit als hergebruik te labelen.

Stec Groep monitort sinds 2018 de dynamiek op de bedrijfsruimtemarkt.¹ Hieruit valt ten aanzien van hergebruik (en de totale dynamiek) te constateren:

- Jaarlijks schommelt de uitgifte van nieuwe bedrijfskavels, welke vervolgens worden bebouwd, tussen 500 en 800 hectare op landelijk schaalniveau. Dit staat voor circa 2,5 tot 5 miljoen vierkante meter vastgoed welke aan de voorraad wordt toegevoegd.
- De opname van (leegstaand) vastgoed (koop en huur) bedraagt circa 1 tot 2 miljoen vierkante meter vastgoed per jaar. Het betreft de opname van panden, zonder dat daar (forse) fysieke ingrepen aan gedaan worden. Er is sprake van schaarste op de bestaande bedrijfsruimtemarkt. De leegstand schommelt al enige tijd tussen 2 en 3% van de voorraad, wat zeer krap te noemen is.
- Hergebruik en intensivering staat daarnaast ook voor een dynamiek van circa 1 tot 1,5 miljoen vierkante meter vastgoed per jaar. Het betreft dus plekken die door sloop en nieuwbouw op de markt komen op bestaande bedrijventerreinen en/of door intensivering (in breedte, hoogte of anderszins).

Let wel: cijfers hebben betrekking op de mix van grootschalige en kleinschalige/middelgrote bedrijfsvestingen.²

Figuur. Verdeling jaarlijkse dynamiek op bedrijfsruimtemarkt in Nederland



Bron: Stec Groep, Monitor Locatiedynamiek 2018-2022

Bovenstaande figuur laat dus de dynamiek zien op de bedrijfsruimtemarkt. Per regio verschilt de dynamiek per categorie. Circa 35 tot 45% van de dynamiek vindt in de huidige markt plaats in de bestaande voorraad,

¹ De totale vastgoedvoorraad op bedrijventerreinen in Nederland bedraagt circa 350 tot 400 miljoen vierkante meter. Hiervan is circa 15-40% (regionale verschillen) van voor 1980.

² Bij hergebruik komt circa 0,5 tot 0,6 miljoen vierkante meter voor rekening van grootschalige bedrijfsvestingen.

met meer of mindere inzet vanuit overheden hierop. De uitgifte van bedrijventerreinkavels zou hoger zijn als de gepresenteerde dynamiek niet gerealiseerd zou zijn. Met andere woorden: doordat 35-45% van de dynamiek in de bestaande voorraad plaatsvindt op vrijvallende locaties daarmee opnieuw gebruikt worden, landt er naar verhouding minder ruimtevrage op nieuw uit te geven terreinen. Het benutten van de bestaande voorraad is dus aan de orde van de dag. Gelet op de ruimtevrage die zich vanuit grootschalige en reguliere bedrijfsvestigingen zal voordoen, is het een utopie te veronderstellen dat bestaande bedrijventerreinen deze ruimtevrage volledig kunnen faciliteren. Er is en blijft behoefte aan nieuw bedrijventerrein.

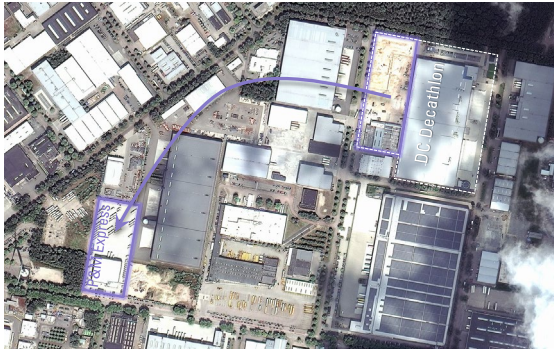
Hergebruik voor grootschalige bedrijfsvestigingen

Hergebruik van brownfields voor grootschalige bedrijfsvestigingen is een vorm van zorgvuldig ruimtegebruik. Op verschillende plekken in Nederland is schaarste aan nieuwe bedrijventerreinen (of is planvorming vertraagd), waardoor op een aantal markttechnisch aantrekkelijke locaties private partijen actief aan de slag zijn gegaan met herontwikkeling. Tegelijkertijd kan herontwikkeling voor/door grootschalige bedrijfsvestigingen leiden tot verdringing van andere bedrijven op een locatie. Immers, ook voor kleinere bedrijven (MKB) is de vraag-aanbodssituatie krap en zijn ook deze bedrijven deels aangewezen op de bestaande voorraad om groei te realiseren. (Provinciale en gemeentelijke) overheden sturen nu beperkt op hergebruik voor grootschalige bedrijfsvestigingen. De huidige dynamiek komt grotendeels vanuit private initiatieven tot stand.

Er is nog maar beperkt (in)zicht in de mogelijkheden die bestaande bedrijventerreinen bieden voor herontwikkeling. Nu vinden daardoor ook ontwikkelingen plaats op (beleidsmatig) ongewenste plekken. Dit omdat er vaak ruime planologische kaders (in de vorm van het bestemmingsplan) liggen op bestaande bedrijventerreinen ('achterdeur staat open'). Gelet op actieve marktpartijen (welke bestaande bedrijventerreinen 'scouten' op nieuwe herontwikkelmogelijkheden), bestaande (ruime) bestemmingsplanmogelijkheden en/of (on)gewenstheid van locaties voor herontwikkeling naar grootschalig (bv. verdringing van MKB) kan aanvullende sturing op dit thema wenselijk zijn. Sturing op een beperkt aantal locaties (ook in de bestaande voorraad) geeft bijvoorbeeld invulling aan selectief vestigingsbeleid voor grootschalige bedrijfsvestigingen.

Tabel: Voorbeelden en varianten van hergebruik (XXL gebruikers)

Impressie	Toelichting
	<p>1-op-1 herontwikkeling</p> <p>Toelichting variant Een grootschalig bedrijf verlaat de kavel en na sanering wordt deze herontwikkeld naar nieuw distributiecentrum. Vaak worden door ontwikkelaars al posities ingenomen, bijvoorbeeld door een sale-and-lease back constructie of bij reorganisaties.</p> <p>Voorbeeld Herontwikkeling voormalig multi-tenant dc naar nieuw single tenant pand voor UPS op GDC Acht in Eindhoven.</p>
	<p>Opknippen kavel</p> <p>Toelichting variant Een ontwikkelaar/belegger koopt een bestaande kavel en knipt deze op in twee (of meer) kavels. Of koopt een deel van een bestaande kavel (die niet meer of extensief in gebruik is).</p> <p>Voorbeeld Exeter Property Group en Heembouw kochten een deel van een kavel van zo'n 4 ha van Algeco in Moerdijk, en ontwikkelden hier een nieuw DC (gehuurd door Yusen Logistics).</p>



Puzzel / schuifoperatie

Toelichting variant

Een ontwikkelaar/belegger herontwikkelt een deelgebied door meerdere eindgebruikers uit te kopen en/of te herplaatsen door gebruik te maken van meerdere grondposities.

Voorbeeld

HVBM Vastgoed kocht kavels Coymans Distilleerderij (failliet) en P&M Express, zorgde voor verplaatsing en nieuwbouw voor P&M Express op andere grondpositie, en kon zo gehele locatie herontwikkelen tot nieuw DC voor Decathlon.



Herontwikkeling en herverkaveling

Toelichting variant

Herontwikkeling waarbij een zeer grootschalig kavel wordt opgeknipt in meerdere grote en kleine bedrijfskavels.

Voorbeeld

Herontwikkeling was een samenwerking tussen Scania Logistics, Westerman Logistics, de Schagen Groep en de Herontwikkelingsmaatschappij Bedrijventerreinen Overijssel (HMO). De HMO investeerde ruim 4,5 miljoen euro in het project en kocht het voormalige Dycore-terrein van 14 hectare aan. Scania, Westerman en Schagen investeerden samen 18,4 miljoen euro en de gemeente en provincie samen 5,4 miljoen euro.

WAAROM KWAM HERGEBRUIK (IN DEZE CASES) VAN DE GROND?

Een aantal redenen waarom hergebruik van grootschalige panden/kavels gelukt is en/of van de grond gekomen is. We noemen de belangrijkste:

- Het vastgoed en/of pand is aan het einde van haar levenscyclus. Hierdoor is voor de eigenaar (bestaand of nieuw) een waardesprong te realiseren. De financiële businesscase is voor een belegger het meest aantrekkelijk als er een waardesprong mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer een laagwaardige economische activiteit (bv. opslag of beperkt ruimtegebruik) kan worden vervangen door een hoogwaardiger activiteit (veel werkgelegenheid, intensief gebruik, etc.). Dit heeft effect op de huurwaarde en beleggingswaarde van de plek. Trigger voor herontwikkeling kan ook een faillissement zijn en daaraan gekoppeld investeringsdynamiek door bedrijven in de omgeving.
- Er is een hoge marktdruk. Nieuwe bedrijfsgrond (greenfields) is schaars. Hierdoor verschuift de markt naar de bestaande bedrijventerreinen. Overigens is ook vaak schuifruimte nodig om hergebruik mogelijk/succesvol te maken. Geen grond voor nieuwe uitgifte is daarom ongezond voor de markt. Marktpartijen (ontwikkelaars/beleggers) investeren al op voorhand in vastgoed, bijvoorbeeld met behulp van een sale-and-lease-back constructie. Hierdoor hebben zij al vroeg positie en zorgen ze voor huurinkomsten zodat de financiële druk op een herontwikkelingsproject lager ligt.
- Beleggers en ontwikkelaars zijn steeds vaker op zoek naar kansen voor herontwikkeling op bestaande terreinen. Marktpartijen beschikken vaak over veel lokale kennis. Deze partijen scannen voortdurend de markt voor potentiële locaties. Hierbij maken ze gebruik van locatieonderzoeken, waarbij ze beoordelen op diverse indicatoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan omzetcijfers, omzetontwikkeling van bedrijven, einde van huurcontracten, faillissementen, risico op vervuiling, et cetera. Zo proberen ze tijdig posities in te nemen en lopen ze voor op de markt. Hoewel een *brownfield* risicovoller is dan een *greenfield*, is het in de huidige markt financieel aantrekkelijk om brownfields te herontwikkelen. Met bruto aanvangsrendementen die rond 4-5% liggen, en investeringssommen van beleggers oplopend tot € 700 tot 800 m² per kavel blijft er voldoende marge voor ontwikkelaars. Marges die partijen verrekenen met eventuele risico's op andere locaties, zoals bodemsanering of langere leegstand.

Hergebruik voor reguliere bedrijfsvestingen

Ook op reguliere bedrijventerreinen en kleine tot middelgrote bedrijfskavels vindt hergebruik, intensivering en investeringen plaats. Zoals hiervoor beschreven vindt circa 15-20% van het totale opnamevolume in de bedrijfsruimtemarkt op dit moment al plaats als gevolg van hergebruik en/of intensivering, zo blijkt uit monitoring door Stec Groep (2018-2022). Het gaat om private initiatieven (uitbreiding op locatie, sloop-nieuwbouw) of om initiatieven waar de (lokale) overheid bij betrokken is (sloop-saneren-nieuwbouw, aanpassing bestemmingsplannen, financiële betrokkenheid, etc.).

Tabel: Voorbeelden en varianten van hergebruik voor reguliere gebruikers

Intensivering binnen eigen kavel	Herontwikkeling door herverkaveling
	
<p>Aanbouw nieuwe productiehal van zo'n 4.500 m² bij De Rooy Slijpcentrum op Eeneind I in Nuenen (+46%). Aanbouw bij bestaand pand binnen bestaande kavelgrenzen en binnen geldende bestemmingsplan.</p> <p>Gemeente alleen betrokken bij vergunningverlening.</p>	<p>Aankoop van kavel Fri-Jado door gemeente Etten-Leur na verhuizing van bedrijf naar Roosendaal. Gemeente wil voorkomen dat een nieuw grootschalig bedrijf zich kan vestigen en heeft plan in voorbereiding waarin kavel wordt opgeknipt voor meerdere kleine bedrijven.</p> <p>Gemeente betrokken via financiële (verwerving, sanering), planologische (bestemmingsplan, infrastructuur) rol.</p>

(Lokale en provinciale) overheden hebben op bestaande bedrijventerreinen vaak geen positie (op uitgegeven kavels)³ en zijn voor hergebruik afhankelijk van private partijen (bedrijven / eigenaren). Overheden kunnen we sturen op hergebruik vanuit haar bestaande (en nieuwe) instrumentarium (publiek, privaat, financieel) en door een evenwichtige marktsituatie op nieuwe bedrijventerreinen.

Inzicht in potentie voor hergebruik nog beperkt (en versnipperd) aanwezig

Enkele inzichten over de mate van veroudering en/of kansen voor (investeringen in) hergebruik:

1. De landelijke database IBIS Bedrijventerreinen (registratie vanuit gemeenten via de provincies) kent een beperkte registratie van de (mate van) veroudering op bedrijventerreinen. De data lijkt incompleet en niet altijd actueel. Een eerste inschatting leert dat tussen 25 en 50% van de terreinen in potentie verouderd is (op basis van leeftijd van het terrein en registratie door gemeenten). De IBIS registratie maakt geen onderscheid in terreindelen. Er is dus op basis van deze database niet te zeggen of gehele terreinen of delen van een terrein verouderd zijn.
2. Vanuit de landelijke BAG registratie via het Kadaster blijkt dat circa 15 tot 40% van het bedrijfstvastgoed op bedrijventerreinen is gebouwd voor 1980 en dus het einde van de economische levensduur nadert. Of er daadwerkelijk investeringen nodig zijn is onduidelijk, verschilt per terrein en op kavelniveau.
3. Tegelijkertijd worden op lokaal en regionaal schaalniveau onderzoeken uitgevoerd naar de intensiveringspotentie op bestaande bedrijventerreinen⁴. Resultaat is dat bestaande bestemmingsplannen in relatie tot het ruimtegebruik op bedrijventerreinen intensivering mogelijk maakt. Sterker nog, nieuwe bestemmingsplannen kunnen ook investeringen uitlokken (bv. als gevolg van toegenomen bebouwingsmogelijkheden en waardecreatie als gevolg daarvan). Eerste inschattingen oordelen dat circa 2 tot 15% ruimtewinst /-intensivering geboekt kan worden op

³ Uiteraard wel in de openbare ruimte en soms ook als lid in de parkmanagement/ondernemersvereniging. Bovendien voeren overheden regelmatig gesprekken met bedrijven op bestaande bedrijventerreinen.

⁴ Zie bijvoorbeeld in provincie Utrecht: <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2021/22-september/10:30/PS2021BEM20-02-Besluit-intensivering-bedrijventerreinen-definitief.pdf>

bestaande bedrijventerreinen. Incidenteel kan het ook om een hogere ruimtewinst gaan, echter dat is situatiespecifiek.

4. Op lokaal niveau (gemeenten) verschilt het inzicht in en de kennis van bestaande bedrijventerreinen. Sommige gemeenten weten op pandniveau wat speelt en spelen hier actief op in. Hergebruik is hier een thema. In andere gemeenten is de opgave of kennis over bestaande bedrijventerreinen beperkt. De omvang van de gemeenten en/of de beschikbare capaciteit en middelen zijn hier de oorzaak van.
5. Bedrijven (en soms ook eigenaren) zijn niet altijd georganiseerd op bedrijventerreinen. Vaak zijn er wel ondernemerscollectieven (gemeentebreed) en op nieuwere terreinen is vaak ook parkmanagement actief (verplicht danwel vrijblijvend). Afgaand op de landelijke IBIS registratie kent circa 20% van de bedrijventerreinen een vorm van parkmanagement. Op bedrijventerreinen met een collectief (en een verplichte afdracht) zijn vaak meer initiatieven voor hergebruik en/of voor klimaatadaptatie, verduurzaming, etc.
6. Ten aanzien van verduurzaming is RVO samen met TNO bezig met een landelijke monitoring verduurzaming. Deze geeft inzicht in de opgave en stand van zaken ten aanzien van verduurzaming op bedrijventerreinen en o.a. in de samenwerking op bedrijventerreinen. Deze informatie kan gebruikt worden voor de opgave die op bestaande bedrijventerreinen speelt.

Knelpunten en kansen bij/voor hergebruik

Op basis van bovenstaande en ervaringen kunnen we enkele **knelpunten** bij/voor hergebruik opsommen.

- We constateren dat er beperkt (objectief) inzicht is in de opgave op terrein- en deelgebiedniveau (zowel voor grootschalige als reguliere gebruikers).
- Onzekerheid bij bedrijven over toekomst (lange termijn perspectief bedrijventerrein) en/of dreigende transformatie remt investeringen van bedrijven/eigenaren. Op diverse bedrijventerreinen is onzekerheid over de lange termijn. Zo lang er geen zekerheid is zijn ondernemers en eigenaren terughoudend met investeringen. Het betreft vaak gebieden aan de rand van de stad en/of binnenstedelijke terreinen die onder druk staan van woningbouw en/of verkleuring. Dit speelt met name bij reguliere bedrijfsruimtegebruikers.
- Bedrijven (en eigenaren) nemen vaak een afwachtende houding aan waar het gaat om investeringen in vastgoed. Het is vaak niet *top of mind*. De animo onder bedrijven (voor collectieve investeringen en/of hergebruik) is laag. Vaak is het momentum bepalend. Dit speelt vooral bij reguliere gebruikers. Juist bij herontwikkeling voor grootschalige bedrijven nemen marktpartijen vaker initiatief.
- Uit de talrijke voorbeelden van hergebruik blijkt dat het vaak om individuele (investerings)beslissingen gaat. Bedrijventerreinen worden kavelgewijs hergebruikt of geïntensiveerd. Een gebiedsgerichte aanpak, waarin meerdere bedrijven tegelijkertijd aan de slag gaan komt nog maar beperkt voor. Als dit voorkomt, dan gaat het om het opknippen van een groter gebied of een businesscase van twee aangrenzende kavels. Het momentum (welke per bedrijf/eigenaar verschilt) loopt vaak niet parallel. Dit speelt met name bij reguliere bedrijfsruimtegebruikers. Bij grootschalige vestigingen kan één kavel een groot gebied beslaan. Het knelpunt hier zit in de relatief kleinschalige verkaveling.
- Er is maar beperkt schaarste aan nieuwe terreinen in veel regio's. Hierdoor is de businesscase voor hergebruik vaak ongunstig(er). Ook is de grondprijs van nieuwe uitleg te laag om hergebruik verder te stimuleren. In regio's met hoge marktdruk wordt op bestaande bedrijventerreinen meer betaald dan voor kavels op een nieuw bedrijventerrein. In maar weinig gebieden wordt een koppeling gelegd tussen nieuw en bestaand bedrijventerrein. Bijvoorbeeld via een financiële prikkel of juist publiek- of privaatrechtelijk instrumentarium. Dit speelt bij reguliere en grootschalige bedrijfsvestingen.
- Capaciteit en financiële middelen voor uitvoering (lees: aanpak van bestaande bedrijventerreinen) ontbreekt. Bij overheden gaat het om capaciteit om gesprekken te voeren met bedrijven/eigenaren in een (probleem)gebied en/of financiële middelen om hergebruik aan te jagen (subsidies, cofinanciering, actief grondbeleid). Dit speelt met name bij reguliere bedrijfsvestingen een rol. De businesscase voor grootschalige bedrijven is vaak aantrekkelijker gelet op beleggingsrendementen en marktdruk.
- Bestaande terreinen zijn (overwegend) privaat eigendom. Hierdoor heeft de (lokale) overheid beperkt directe sturingsmogelijkheden. Dit speelt bij zowel grootschalige als reguliere gebruikers. De openbare ruimte en infrastructuur is wel vaak publiek terrein. Echter, leerervaring uit het verleden is dat dit niet altijd tot het gewenste vliegwieleffect leidt.

- De Ladder voor duurzame verstedelijking (inbreiding voor uitbreiding) heeft ‘slechts’ een beperkt effect op hergebruik. Het aantonen van de behoefte aan nieuwe uitleg kan vaak zonder al te grote problemen. Dit heeft te maken met de beperkte leegstand en het beperkte inzicht in de kansen voor hergebruik. Daarbij speelt ook dat hergebruik een kwestie van de lange adem is en dus niet op afroep ruimte beschikbaar is/komt. Dit speelt zowel bij reguliere als grootschalige bedrijfsvestigingen een rol.
- Netcongestie, mobiliteit/bereikbaarheid en/of bodemsanering kunnen een doorslaggevende rol spelen bij herontwikkeling. Beperkingen op dit vlak worden als een knelpunt ervaren welke de businesscase voor herontwikkeling onder druk zetten. Dit speelt zowel bij reguliere als grootschalige bedrijfsvestigingen een rol.

Op basis van bovenstaande en ervaringen kunnen we daarnaast ook **kansen** bij/voor hergebruik benoemen.

- Schaarste aan nieuwbouwlocaties vergroot de interesse voor bestaande terreinen en gebieden. Het is van belang om een evenwicht in vraag en aanbod te realiseren in de bedrijventerreinplanning. Tekorten belemmeren vaak ook hergebruik omdat er hierdoor geen verhuisproces (en/of schuifruimte) op gang komt. Dit speelt zowel voor grootschalige als voor reguliere bedrijfsvestigingen.
- De huidige marktdynamiek zorgt voor een marktsituatie die aantrekkelijk is voor investeringen in de bestaande voorraad. Veel vraag met (in diverse regio's) een beperkt aanbod lokt investeringen uit op al uitgegeven bedrijventerreinen. Ook de 'strijd om de ruimte' in combinatie met een veelheid aan ruimtelijke opgaven is kansrijk voor het verder stimuleren van hergebruik. Dit speelt zowel voor grootschalige als reguliere bedrijfsvestigingen.
- Grip op de potentie van en kansen voor hergebruik is noodzakelijk om te stimuleren en faciliteren. Door in een vroegtijdig stadium in gesprek te zijn of gaan met eigenaren/bedrijven kan gestuurd worden op een gewenste ontwikkeling en kunnen belemmeringen uit de weg genomen worden. Dit speelt zowel voor grootschalige als voor reguliere bedrijfsvestigingen.
- Een teruglopende bedrijfsactiviteit en/of faillissement betekent dat er mogelijk kansen ontstaan voor hergebruik. Private partijen informeren regelmatig op basis van data-analyses of er kansen zijn als gevolg hiervan. Dit speelt nu vooral bij grootschalige bedrijfsvestigingen, maar kan in de toekomst ook nadrukkelijk gaan spelen bij reguliere bedrijfsvestigingen.
- Duurzaamheid, klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie zijn een vliegwiel voor investeringen van bedrijven. In het kielzog komt de aandacht ook op de huisvesting van bedrijven te liggen. Deze transities kunnen dus als een aanjager van investeringen worden gezien. Het valt op dat er tot op heden nog maar beperkt een integrale aanpak is tussen deze thema's. Als voorbeeld: de recent tot stand gekomen Regionale Energie Strategieën (RES) vinden maar beperkt plaats op bedrijventerreinen. Ook vanuit het Rijk is de aandacht voor verduurzaming groeiende. Het programma verduurzaming bedrijventerreinen (Innovatieprogramma TKI Urban Energy) begeleidt, verbindt en ontwikkelt initiatieven voor duurzame bedrijventerreinen. Ook ontdekken bedrijven(terreinen) steeds meer de verdienpotentie/waarde van circulaire stromen (op bedrijventerreinen) en via het Nationaal Groeifonds is de komende jaren geld beschikbaar voor het vergroenen van bedrijventerreinen. Lokaal zijn er diverse goede voorbeelden van energietransitie, verduurzaming en klimaatadaptatie, welke van onderaf (collectief) zijn ontstaan. Dit speelt zowel voor grootschalige als voor reguliere bedrijfsvestigingen.

3 Opgave hergebruik nader toegelicht

Herontwikkeling voor grootschalige bedrijfsvestingen wordt door de markt (al) opgepakt...

In de afgelopen jaren is private herontwikkeling van grootschalige bedrijfskavels in een stroomversnelling gekomen. Ontwikkelaars en beleggers zien 'brownfields' als een nieuw marktsegment. Herontwikkeling van kavels van 5 tot 10 ha of nog groter wordt actief door de markt zelf opgepakt. Vaak ook al zonder actieve inzet van (lokale en provinciale) overheden. Het komt min of meer zelf tot stand. Bouwaanvragen en -vergunningen worden wel getoetst door gemeenten. Moeilijker cases (bv. waar herverkaveling en/of sanering noodzakelijk is) worden wel in onderling overleg en/of met betrokkenheid van overheden opgepakt (bv. financiering en/of aanpassing bestemmingsplannen).

De herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen voor grootschalige bedrijfsvestingen heeft een vlucht genomen. Circa 15-20% van de totale transactiedynamiek voor grootschalige bedrijfsvestingen vindt nu al plaats op bestaande bedrijventerreinen, maar wel met regionale verschillen. Uit monitoring van Stec Groep (2018-2022) blijkt dat tussen 5 en 20% van de totale opname van logistiek vastgoed als gevolg van herontwikkeling/hergebruik tot stand kwam.⁵ Er zijn grote regionale verschillen, in Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant zit de opname door hergebruik aan de bovenkant van de bandbreedte, terwijl in andere provincies die vaak nog geringer is en meer aan de onderkant van de bandbreedte ligt. De industrieel-economische historie van een regio is vaak bepalend of sprake is van herontwikkeling. Regio's waar van oudsher veel industrie gevestigd is (en deze industrie langzaam verdwenen is) hebben vaak een hogere potentie en meer kansrijke plekken voor herontwikkeling in het grootschalige segment. Ook in havengebieden (traditioneel met grotere kavels) is herontwikkeling voor grootschalige vestingen al op gang gekomen.

....maar de potentie voor de toekomst is nog grotendeels onbekend (bij overheden)

De potentie van/voor hergebruik is in veel provincies nog onbekend. Hier ligt een eerste opgave om dit inzicht te verkrijgen. Wat is reëel aan potentie om beter te benutten op bestaande bedrijventerreinen? Op basis van een eerste inschatting is de verwachting dat dit tussen 10 en 20% (van de totale jaarlijkse opname) uiteen zal liggen. Dit betekent feitelijk het handhaven van de bestaande dynamiek op bestaande bedrijventerreinen en in de bedrijfsruimtedynamiek (zie hoofdstuk 2).

Hierbij wel de kanttekening dat herontwikkellocaties niet als 'warme broodjes van de toonbank gaan'. Laaghangend fruit is al door marktpartijen herontwikkeld. In de toekomst is veel inzet nodig om te komen tot herontwikkeling en hergebruik. Denk bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van kavels/locaties, de factor tijd en mogelijke (financiële) risico's die gepaard gaan met herontwikkeling. Hergebruik en het benutten van bestaande bedrijventerreinen is complex en vraagt maatwerk. Bovendien kan extra inzet op hergebruik voor grootschalige bedrijfsvestingen tot 'verdringing' van MKB bedrijven leiden. Hier ontstaat dan mogelijk een aanvullende ruimtebehoefte.

Denk kader voor aanvullende sturing op hergebruik grootschalige bedrijfsvestingen

Herontwikkeling van bestaande bedrijfskavels geeft invulling aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (intensivering voor nieuwe uitleg). Er is landelijk nog maar beperkt zicht op de mogelijkheden die bestaande bedrijventerreinen bieden voor herontwikkeling. Nu vinden daardoor ook ontwikkelingen plaats op (beleidsmatig) ongewenste plekken (bv. op plekken waar infrastructuur ontoereikend is, beleidsmatig andere wensen met een gebied). Dit mede ook omdat overheden beperkte sturingsmogelijkheden hebben

⁵ Dit is dus exclusief opname van bestaande bedrijfspanden die te huur/koop werden aangeboden.

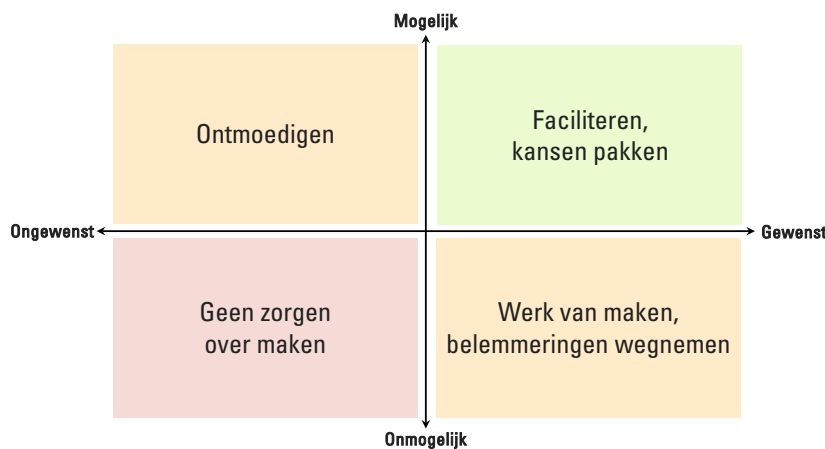
op private gronden, terwijl er wel vaak ruime planologische kaders liggen (grootschalige bedrijfsvestigingen worden niet uitgesloten).

Op basis van de huidige dynamiek en inschatting van de potentie is het langjarig behoud van die eerder genoemde 10-20% haalbaar, maar wel met regionale verschillen. In sommige regio's is het 'laaghangende fruit' al geoogst, waardoor de opgave verschuift naar de lastiger businesscases. Overigens bestaat de totale uitgifte op bedrijventerreinen nu ook al 'naast' de dynamiek op brownfields. Sowieso is de herontwikkeling van brownfields onvoldoende om de totale markt vraag van grootschalige bedrijfsvestigingen te accommoderen. Een grove inschatting is dat de ruimte vraag circa 2.000 tot 3.000 hectare voor grootschalige bedrijven betreft. Er zijn dan ook zeker nieuwe locaties nodig.

Gelet op een hyperactieve markt (welke bestaande bedrijventerreinen 'scouten' op nieuwe herontwikkelmogelijkheden) en in combinatie met bestaande (planologische) (on)mogelijkheden en/of (on)gewenstheid is aanvullende sturing mogelijk wenselijk. Zonder inzicht is het niet mogelijk om te sturen op (on)gewenste locaties. Bij de (beleids)keuze voor gewenste en ongewenste locaties speelt ook mee de mogelijke verdringing van MKB bedrijven op die plekken waar grootschalige bedrijfsvestigingen bestaande locaties hergebruiken. Paradox kan zijn dat het faciliteren en stimuleren van hergebruik voor grootschalige bedrijfsvestigingen leidt tot een ruimteclaim vanuit het MKB op nieuwe bedrijventerreinen (vanwege gebrek aan ruimte voor hergebruik op bestaande bedrijventerreinen).

Gelet op mogelijke sturing is het onderstaande denkkader ontwikkeld.

Figuur: Denkkader voor sturing op herontwikkeling grootschalige bedrijfsvestigingen



We zoomen in op de verschillende kwadranten.

Rechtsboven (gewenst en mogelijk). Op die locaties waar herontwikkeling voor grootschalige bedrijfsvestigingen zowel gewenst als mogelijk is, is het zaak om deze herontwikkeling te faciliteren en kansen te verzilveren. Vaak staat het bestemmingsplan herontwikkeling al toe. Daar waar mogelijke belemmeringen zijn voor een nog beter plan kunnen deze weggenomen worden. Ook kan voor deze locaties actief gezocht worden naar marktpartijen die herontwikkeling willen oppakken. Aanvullende opgave voor deze plekken is om de ruimtelijke kwaliteit te versterken ('plus op bestaande bestemmingsplan') en het borgen van de diverse opgaven op bestaande bedrijventerreinen (klimaatadaptatie, energietransitie, etc.).

Linksonder (onmogelijk en ongewenst). Over plekken waar het zowel onwenselijk als onmogelijk is voor grootschalige bedrijfsvestigingen om zich te vestigen, zijn beperkte zorgen. Immers, voor marktpartijen zijn dit vaak plekken die niet 'op de radar' staan. Deze plekken zijn vaak markttechnisch ongeschikt voor investeerders. Planologisch juridische kaders zijn vaak ook niet toereikend voor herontwikkeling. Een

wijziging is noodzakelijk. Hieraan gaat een procedure (en daarmee invloed door lokale overheden) vooraf. 100% uitsluiten van een risico op hergebruik is overigens niet mogelijk op deze locaties.

Linksboven (mogelijk maar ongewenst). De locaties waar een herontwikkeling mogelijk maar ook ongewenst is, zijn locaties waar gemeenten 'overvallen' kunnen worden door initiatieven van private partijen. Denk bijvoorbeeld aan locaties voor watergebonden bedrijven, waar zich 'droge' bedrijvigheid vestigt of plekken met een hoge milieucategorie waar reguliere bedrijven zich vestigen. Hier zou beleid vooral gericht kunnen worden op het ontmoedigen van initiatieven, denk aan in gesprek gaan met eigenaar van de locatie en/of positief bestemmen van locaties voor (andere) bedrijvigheid.

Rechtsonder (gewenst maar onmogelijk). Er kunnen ook locaties zijn waar herontwikkeling naar grootschalige bedrijfsvestigingen wel gewenst is, maar waar het op dit moment niet mogelijk is. Denk aan beperkingen in het bestemmingsplan (milieucategorie, bouwhoogte) of infrastructuur. Op dit soort locaties is de opgave om belemmeringen weg te nemen, bijvoorbeeld door het voeren van een investeringsagenda. Aanvullende opgave voor deze plekken is om de ruimtelijke kwaliteit te versterken ('plus op bestaande bestemmingsplan') en het borgen van de diverse opgaven op bestaande bedrijventerreinen (klimaatadaptatie, energietransitie, etc.).

OPGAVE REGULIERE BEDRIJFSKAVELS

Voor reguliere bedrijfskavels speelt de discussie over gewenst en ongewenst veel minder een rol. Hergebruik en intensief ruimtegebruik zijn het uitgangspunt van provinciaal en gemeentelijk beleid (o.a. vastgelegd in de Ladder voor duurzame verstedelijking, Omgevingsvisie en -verordening en lokaal beleid). In feite is hergebruik (en intensivering) van bestaande bedrijventerreinen altijd gewenst (binnen de grenzen van mogelijkheden op ruimtelijk, economisch en infrastructureel vlak). Bij reguliere bedrijfskavels gaat het daarom veel meer over de vraag hoe hergebruik en intensivering te faciliteren en stimuleren.

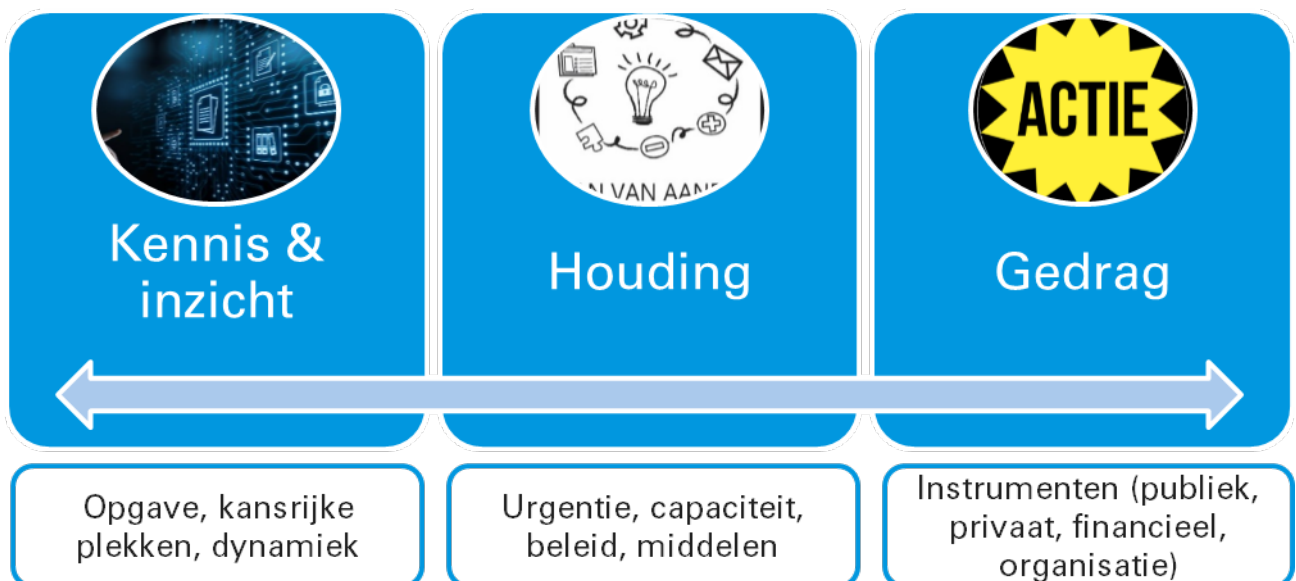
Op basis van onderzoek constateren we dat er een intensiveringspotentie zit op bestaande bedrijventerreinen. Dit bijvoorbeeld doordat bestaande (maximale) bestemmingsplanmogelijkheden niet (altijd) door bedrijven benut worden. Het gaat dan vooral om de bouwhoogte en het bebouwingspercentage op een bedrijfskavel. Overigens is de vraag of de genoemde maxima in bestemmingsplannen reëel zijn. Immers, ook andere opgaven (parkeren, waterberging, groen, etc.) moeten vaak op eigen kavels gerealiseerd worden. Op oudere bedrijventerreinen zijn daarnaast mogelijk ook uitgangspunten uit het bestemmingsplan verouderd en niet marktconform. Selectief op plekken meer bebouwingsmogelijkheden bieden zou hergebruik en intensivering kunnen stimuleren.

In de huidige markt vindt hergebruik van bestaande kavels en panden ook al plaats. Circa 15-20% van de dynamiek op de bedrijfsruimtemarkt vindt plaats als gevolg van hergebruik/intensivering. Naast het 'beter benutten' van de bestaande voorraad (voor zover mogelijk), spelen op reguliere bedrijventerreinen ook opgaven zoals klimaatadaptatie, energietransitie, verduurzaming en transitie naar een circulaire economie. Deze 'opgaven' bieden mogelijk een handvat voor investeringen en om 'werk met werk' te maken. Kortom, de (beleids)aandacht komt aankomende jaren (nog) veel meer op de bestaande bedrijventerreinen te liggen.

4 Handreiking voor grootschalige bedrijfsvestigingen

Voor de handreiking hergebruik gebruiken we de analogie van kennis (en inzicht), houding en gedrag. Deze analogie is afkomstig uit klassieke communicatiemodellen. In de eerste fase probeert men te informeren via feiten en inzichten (kortom: het onderzoeken van de nulsituatie, kansen, mogelijkheden). Bij voldoende kennis (en inzicht) is de basis gelegd voor de (verandering van de) houding in de gewenste richting, kortom het bepalen van de ambitie en het beleid en de beleidsinzet om hier te komen. Op basis van de ambitie en het beleid kan vervolgens het gedrag (lees: actie) worden bepaald. Welke inzet van instrumenten is noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken?

Vertaald naar hergebruik gaat het om onderstaande elementen die een rol hebben per fase/onderdeel.



4.1 Onderdeel *kennis & inzicht*

Kennis en inzicht in de opgave, kansen, potentie en risico's voor herontwikkeling van/door/voor grootschalige bedrijfsvestigingen op bestaande bedrijventerreinen is vaak fragmentarisch beschikbaar. Sommige gemeenten en provincies hebben dit goed in beeld, in andere regio's ontbreekt dit overzicht grotendeels. Om de opgave te kunnen duiden, investeringen te trechteren naar kansrijke gebieden en om aan te sluiten bij bestaande (investerings)dynamiek is een uniformer overzicht aan te bevelen. Op basis van inzicht kunnen de ambities, urgentie en het beleid bepaald worden. Kennis en inzicht speelt zowel op lokaal (gemeente) als provinciaal niveau een rol.

Hoe ruimtelijk-economische potentie van gebieden in beeld brengen? Diverse provincies en gemeenten onderzoeken (zelf of met behulp van door onderzoeks- en adviesbureaus ontwikkelde modellen) de toekomstbestendigheid, opgave en intensiveringspotentie op bestaande bedrijventerreinen. Dit kan voor de totale bedrijventerreinportefeuille, maar ook specifiek voor grootschalige bedrijfsvestingen. In onderstaande tabel een overzicht van verschillende criteria (niet uitputtend) welke gebruikt worden voor het in beeld brengen van de opgave, potentie, de kansen en risico's ten aanzien van (hergebruik op) bestaande bedrijventerreinen. Op basis van deze criteria kan vervolgens beleid geformuleerd worden.

criterium	Wat laat dit criterium zien?
Potentie voor herontwikkeling/hergebruik	
Markttechnische aantrekkelijkheid (voor grootschalige doelgroepen)	Is een locatie qua ligging, omvang en verkaveling überhaupt interessant als vestigingslocatie voor een bepaald type (grootschalige) bedrijfsvestingen?
Leeftijd vastgoed	Mate van veroudering van pand/vastgoed. Technische en economische levensduur ligt op circa 30 a 40 jaar. Voor eigenaar ontstaat dan momentum voor grootschalige investeringen en dus mogelijk ook sloop-nieuwbouw.
Ruimtegebruik kavel	Het ruimtegebruik op een kavel (verhouding bebouwd/onbebouwd) geeft een indicatie voor de potentie van een kavel. Meer bebouwing betekent dat er meer huurwaarde gerealiseerd kan worden. Weinig bebouwing biedt ruimte voor een relatief grote waardesprong.
(Ontwikkeling) werkgelegenheid (op kavel)	1. Daling van werkgelegenheid of beperkte werkgelegenheid op een kavel geeft een indicatie van/voor een neerwaartse spiraal bij een gevestigd bedrijf 2. Stijging/sterke groei in werkgelegenheid kan een indicatie zijn dat een bedrijf ruimtegebrek heeft en mogelijk wil verplaatsen/investeren
Aanbodgegevens	Leegstand en/of aangeboden bedrijfsruimte biedt direct ruimte voor een investering/herontwikkeling. Het kan bovendien een aanleiding zijn voor hergebruik.
Koop- en beleggingstransacties	Private partijen kopen vastgoed om deze vervolgens terug te verhuren aan de verkopende partij en/of om vast een positie in een gebied in te nemen (in afwachting van een grotere gebiedsontwikkeling). Koop- en beleggingstransacties kunnen een indicatie geven voor herontwikkeling op middellange termijn. Bedrijven verkopen ook vastgoed aan een belegger om het verduurzamen van het pand onder te brengen bij een professionele partij.
Financiële gegevens	Failisementen en/of slechte cijfers van een bedrijf zijn een directe aanleiding voor strategische keuzes ten aanzien van vestigingslocaties en/of bieden mogelijkheden voor herontwikkeling op korte termijn.
(Bestaande mogelijkheden) bestemmingsplan	Onbenutte ruimte (bebouwing, hoogte, milieu) in een bestemmingsplan geven de potentie weer van/voor intensivering in een gebied en de potentie voor een waardesprong. Als deze mogelijkheden heel groot zijn is de potentiële waardesprong ook hoog.
Toekomstbestendigheid en opgaven	
Economische structuur	Het toekomstperspectief van een bedrijventerrein is mede afhankelijk van de huidige economische structuur. Terreinen die relatief veel lineaire, fossiele bedrijvigheid huisvesten staan voor een forse opgave om mee te kunnen in de transitie naar een circulaire economie.
Energiegebruik activiteiten	Bedrijventerreinen huisvesten activiteiten die energie-intensief zijn. Denk aan productieprocessen waarbij veel gas en/of electriciteit wordt gebruikt, zoals de chemische industrie, basismetalaalindustrie of productie van bouwmaterialen. Een grote opgave voor bedrijventerreinen is om energieneutraal te worden. Koppelkansen zijn ook aanwezig voor gebruik restwarmte, -energie, etc.
Werkomgeving	In een krappere wordende arbeidsmarkt en met een vergrijzende bevolking wordt het steeds belangrijker voor bedrijven om (technisch) talent aan zich te binden. Een van de aspecten die daarbij een grote rol speelt is het bieden van een aantrekkelijke, gezonde en inspirerende werkomgeving.
Multimodaliteit	Het verplaatsen van containervracht over de weg naar de andere modaliteiten zoals binnenvaart (modal shift) draagt bij aan duurzaam goederenvervoer. Bedrijventerreinen die via meerdere modaliteiten bereikbaar zijn kunnen bijdragen aan deze modal shift.
Klimaatadaptatie	Voor de nu vaak nog versteende bedrijventerreinen is het van belang om zich aan te passen aan het veranderende klimaat. Bedrijventerreinen moeten fysiek aangepast worden om bijvoorbeeld wateroverlast bij hevige neerslag en hittestress in de zomer te voorkomen.

4.2 Onderdeel houding

Op basis van kennis & inzicht kan vervolgens beleid, ambitie en doelen geformuleerd worden. De opgave en kansen voor hergebruik en intensivering zullen per gebied (gemeente, regio, provincie) verschillen. Hierdoor vergt het formuleren van beleid en ambitie lokaal/regionaal maatwerk.

Hergebruik bij grootschalige bedrijfsvestigingen (en -locaties) vraagt om een goede voorbereiding (*kennis en inzicht*) en beleid (*houding*). Marktpartijen 'azen' in de huidige markt op 'buitenkansjes' op bestaande bedrijventerreinen om posities te verwerven en daar te herontwikkelen. Alle bedrijfsbestemmingen – van enige omvang – op een redelijk bereikbare locatie komen in aanmerking.

Op alle bestaande bedrijventerreinen grootschalige bedrijfsvestigingen faciliteren is vanuit ruimtelijk, economisch, maatschappelijk en mobiliteitsperspectief onwenselijk. Het is aan te raden om grootschalige bedrijfsvestigingen – ook in de bestaande voorraad – te clusteren op een beperkt aantal locaties ('selectief clusteringsbeleid'). Hiermee wordt wildgroei voorkomen en een actieve beleidsinzet hierop organiseren voorkomt ontwikkeling op ongewenste locaties. Dit betekent dat – op basis van kennis en inzicht – beleid geformuleerd kan worden om gewenste en ongewenste locaties voor grootschalige bedrijfsvestigingen vast te leggen. Pas dan is sturing mogelijk en worden ongewenste effecten voorkomen. Bijkomend voordeel is dat door clustering op een beperkt aantal locaties focus ontstaat op die plekken (focus in noodzakelijke investeringen en in menskracht).

Ambities worden provinciaal, regionaal en op gemeentelijk niveau vastgelegd in beleid en/of afspraken. Op deze manier kan ook gemonitord worden of de ambities gerealiseerd worden. Onderdeel hiervan zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat in de Omgevingsvisie en -verordening van de provincie wordt verankerd dat het beter benutten van de bestaande voorraad onderdeel moet zijn van programmeringsafspraken. Ook kan worden vastgelegd welke inspanning op regio- en gemeenteniveau nodig is en welke middelen en capaciteit hier tegenover staat. Een bestuurder die staat voor een ambitie en hier daadwerkelijk werk van maakt is ook aan te bevelen.

4.3 Onderdeel gedrag

Bij grootschalige bedrijfsvestigingen is beter benutten en hergebruik van bestaande bedrijventerreinen (brownfields) relevant om de vraag naar nieuwe locaties (greenfields) af te remmen en/of niet verder toe te laten nemen. Hier ligt overigens ook een belangrijke verbinding met enerzijds het bepalen van het ruimtelijk economisch profiel van een regio (waar ben ik van? welke doelgroepen passen daarbij?) en anderzijds toetsing op regionale meerwaarde.

Hergebruik kan zijn het veranderen van functie (van industriefunctie naar logistieke functie), of herontwikkeling met moderner vastgoed (logistiek blijft logistiek). Op basis van kennis & inzicht en houding (ambitie) kan sturing door lokale en/of provinciale overheden wenselijk zijn. Hier komt bij dat marktpartijen erg actief zijn op zoek naar ontwikkelmogelijkheden in de bestaande voorraad. Echter, niet overall is herontwikkeling naar grootschalige bedrijfsvestigingen even gewenst. Het kan voor ruimtelijke knelpunten zorgen, een andere economische functie verdringen en/of leiden tot maatschappelijke weerstand.

Ten aanzien van invulling geven aan *selectief vestigingsbeleid* en om de markt dus te trechteren naar beleidsmatig gewenste locaties is navolgende (proces)aanpak denkbaar voor een provincie en/of gemeente. Vanuit de metafoor van 'de kraan dichtten' zijn daarvoor te doorlopen stappen:

1. Bepalen waar grootschalige bedrijfsvestigingen (in de bestaande voorraad) gewenst zijn. Het betreft een beoordeling van bestaande bedrijventerreinen op markttechnische geschiktheid voor grootschalige bedrijfsvestigingen.
 - a. (Economische) criteria voor deze afweging kunnen zijn: bereikbaarheid (nabij snelwegafslag en goede interne bereikbaarheid), bestaand logistiek/industrieel profiel van het terrein, bestaande

- clustering van grootschalige activiteiten op het terrein, aanwezigheid van barge- (of rail)terminal in omgeving.
- b. (Ruimtelijke) criteria die ook een rol spelen bij de afweging kunnen zijn: afstand tot / impact op gevoelige/kwetsbare natuur, geluidsbelasting/luchtkwaliteit, visuele hinder gevoelige objecten, intensiteit in verhouding tot capaciteit weginfrastructuur, afstand tot energie-infrastructuur.
2. Beoordelen van de herontwikkelpotentie voor grootschalige bedrijfsvestigingen op bestaande bedrijventerreinen. Het betreft een objectieve beoordeling van de mogelijk kansrijke plekken voor herontwikkeling.
 3. Op basis van de verkenning wordt een keuze gemaakt op welke bestaande bedrijventerreinen herontwikkeling gewenst en ongewenst is. Selectief clusteringsbeleid wordt vastgelegd in regionale afspraken of in lokaal besluit/strategie.
 4. Omdat bestemmingsplannen op (aangewezen) ongewenste locaties grootschalige bedrijfsvestigingen niet altijd uitsluiten is het aan te bevelen om planologische mogelijkheden op deze plekken te beperken. Om schadeclaims te voorkomen is het nodig om voorzienbaarheid te creëren. Dit kan door nieuw beleid aan te kondigen in een openbare kennisgeving. Het kan gaan om nieuw beleid van individuele gemeenten, de provincie of van gezamenlijk beleid. Er moet minstens een jaar tussen de bekendmaking van nieuw beleid en de juridische doorwerking zitten om schadeclaims te voorkomen.
 5. Bij een individuele gemeentelijke aanpak werkt iedere gemeente aan het opstellen van nieuw beleid onder de Omgevingswet. De gemeenteraad stelt de kaders vast en het college werkt deze vervolgens uit (bv. in een omgevingsprogramma met participatietraject), inclusief juridische doorwerking van het nieuwe beleid. Ook kan de gemeente individueel een voorbereidingsbesluit nemen (voor risicovolle terreinen) en dit binnen 1,5 jaar opvolgen met het vaststellen van een nieuw Omgevingsplan (bestemmingsplan). Nadeel van een individuele aanpak door gemeenten is een mogelijk waterbedeffect. Door zoveel mogelijk gelijktijdig op te trekken kan dit voorkomen worden.
 6. Bij een gezamenlijke (centrale) aanpak is de provincie aan zet. Op basis van de inventarisatie is regionaal de afspraak gemaakt (en opgenomen in de programmeringsafspraken) dat gestuurd wordt op het selectieve clusteringsbeleid voor grootschalige bedrijfsvestigingen. Deze regionale afspraken (en het nieuwe beleid) worden openbaar ter kennisgeving gepubliceerd. Hierdoor wordt voorzienbaarheid gecreëerd (zie ad.4). De concrete uitwerking van het nieuwe beleid landt in de uitwerking van provinciale Omgevingsvisie. Hierin wordt ook de uitwerking van gewenste en ongewenste locaties opgenomen (ad.1). Een plan-m.e.r. is onderdeel van de beoordeling (hoofdzakelijk ruimtelijke criteria, zie o.a. ad.1b) om effecten op natuur en omgeving te beoordelen. Na een jaar neemt PS een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels en doorloopt een wijziging van de Omgevingsverordening zodat er instructieregels opgenomen worden voor de vestigings- en ontwikkelmogelijkheden voor grootschalige bedrijfsvestigingen. Gemeenten moeten vanwege die instructieregels de Omgevingsplannen (bestemmingsplannen) aanpassen (in hun eigen tempo). De voorbeschermingsregels voorkomen ongewenste ontwikkelingen op korte termijn totdat het Omgevingsplan is aangepast.
 7. Voor gewenste locaties kan een maatwerk aanpak (met bijbehorend instrumentarium) worden ingezet om mogelijkheden voor herontwikkeling aan te jagen, versnellen en/of begeleiden.

Met bovengenoemde aanpak ontstaat clustering van grootschalige bedrijfsvestigingen op daarvoor geschikte en gewenste locaties en worden ontwikkelingen op ongewenste locaties ontmoedigd. Het is aan te bevelen om bij de selectie van geschikte en gewenste locaties ook nieuwe (en toekomstige) ontwikkelingen mee te nemen. Immers, na het doorlopen van het proces ontstaat een verbod op grootschalige bedrijfsvestigingen op overige locaties/plekken. Als er in de toekomst toch een andere/nieuwe locatie in beeld is voor vestiging van grootschalige bedrijfsvestigingen dan kan dit mogelijk gemaakt worden met inachtneming van de regels in de Omgevingsverordening.

BEST PRACTICE: SELECTIEF OP MOGELIJKHEDEN VOOR BROWNFIELDS VOOR GROOTSCHALIGE LOGISTIEK IN BRABANT

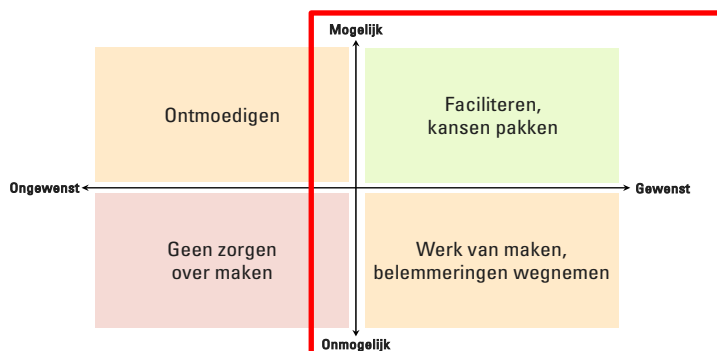
In de Aanpak Werklocaties 2020-2023 van [Noord-Brabant](#) is afgesproken een analyse te doen naar de potentie van brownfields. Samen met de regio's en gemeenten wil de provincie meer zicht krijgen op de mogelijkheden en onmogelijkheden van brownfields voor (zeer) grootschalige logistiek. Belangrijk hierbij is ook in beeld te brengen op welke locaties logistieke ontwikkelingen mogelijk zijn (op grond van het bestemmingsplan), maar toch ongewenst. Doel is om op basis van dit onderzoek aanvullende regionale bedrijventerreinenafspraken te maken.

In de aanvullende afspraken trekken provincie, regio en gemeenten samen op om keuzes te maken op welke (delen van) bedrijventerreinen vestiging van grootschalige logistieke bedrijven toegestaan/ongewenst zijn. In het verlengde hiervan is het beperken/ onmogelijk maken van grootschalige logistieke vestigingen op ongewenste locaties beoogd. Om schadeclaims te voorkomen is het creëren van voorzienbaarheid noodzakelijk. Hierbij wordt het nieuwe beleid ter kennisgeving gepubliceerd en verder uitgewerkt in de uitwerking van de Brabantse Omgevingsvisie (Beleidskader Leefomgeving). Effecten van het nieuwe beleid wordt via een plan-m.e.r. beoordeeld. Provinciale Staten nemen een jaar nadat de openbare kennisgeving in werking is getreden (begin 2023), een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels én doorlopen een wijziging van de omgevingsverordening zodat er instructieregels worden opgenomen voor de vestigings- en ontwikkelmogelijkheden van (X)XL-logistiek op brownfields. Gemeenten moeten vanwege de instructieregels uiteindelijk wel zelf de omgevingsplannen aanpassen, maar kunnen dat ieder voor zich in eigen tempo doen (binnen de kaders van de Wet). De voorbeschermingsregels voorkomen direct ongewenste ontwikkelingen en blijven gelden zolang het Omgevingsplan niet is aangepast.

5 Toolkit stimuleren hergebruik op gewenste locaties

Gewenste plekken waar herontwikkeling nu zonder meer mogelijk is, dan wel onmogelijk is vanwege (o.a. planologisch-juridische en/of infrastructurele) belemmeringen, verdienen een sterke aanpak om tot ontwikkeling te komen.

Figuur: Sturen op gewenste en (on)mogelijke locaties



Binnen de huidige planologisch juridische wet- en regelgeving is veel sturing mogelijk, ook ten aanzien van hergebruik en het stimuleren van herontwikkeling/herstructurering voor grootschalige bedrijfsvestingen. We kijken zowel naar publiek- en privaatrechtelijke instrumenten, alsmede financiële en overige maatregelen voor sturing, om zo de gewenste (herontwikkel)gebieden tot uitvoering te brengen.

Ten aanzien van onderstaande instrumenten geldt dat ze – afhankelijk van de exacte situatie – in te zetten zijn op zowel het kwadrant rechtsboven (*gewenst en mogelijk*) als rechtsonder (*gewenst, maar onmogelijk*).

- De nadruk bij locaties die zowel gewenst als mogelijk zijn ligt op het begeleiden van de markt om te komen tot herontwikkeling en hergebruik. Dit is vooral procesmatig, (mogelijk) financieel en vergunningtechnisch. We gaan er dan van uit dat de randvoorwaarden (bestemmingsplan, infrastructuur, etc.) op orde zijn. Een aantal instrumenten (bv. wettelijke kaders) kunnen ingezet worden om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen.
- Juist in gebieden die gewenst zijn, maar waar vestiging van grootschalige bedrijven nu (vrijwel) onmogelijk is, ligt een opgave om de belemmeringen weg te nemen. Hier kunnen vrijwel alle onderstaande instrumenten een rol spelen om te komen tot hergebruik. De specifieke situatie ter plaatse is bepalend voor de (mix van) instrumenten die ingezet worden. Aanvullende eisen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit zijn in deze cases vaak beter te realiseren (want kaders moeten worden aangepast).

Publiekrechtelijke instrumenten

Wettelijke kaders

Wettelijke kaders (van het Rijk) kunnen een vliegwieltje zijn voor investeringen op bestaande bedrijventerreinen. Deze wettelijke kaders zijn generiek (geldt voor alle gebieden en gebouwen), maar kunnen wel aanleiding zijn voor eigenaren om actie te ondernemen op een bedrijventerrein.

De **Omgevingswet** (in werking per 1-1-2024) biedt de kaders waarbinnen plannen en ontwikkelingen vorm krijgen. Hierin wordt niet rechtstreeks gestuurd. De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Op dit moment is het verplicht om standaardregels voor overgangsrecht in een bestemmingsplan op te nemen. Dit houdt in dat bestaand legaal gebruik in strijd met een nieuwe gewijzigde bestemming mag worden voorgezet en dat een bestaand bouwwerk in strijd met een nieuw bestemmingsplan in stand mag blijven. Het strijdige gebruik en het strijdige bouwwerk worden dan onder voorwaarden beschermd door het overgangsrecht. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt deze verplichting. De gemeente zal daarom per situatie moeten afwegen of een regeling voor overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden opgenomen en, zo ja, hoe deze **overgangsregeling** moet worden geformuleerd. De voorkeursvolgorde in de **NOVI** en de **Ladder voor duurzame verstedelijking** bieden handvatten voor beleid opgesteld door provincies en gemeenten en zien op het benutten van bestaand gebied alvorens nieuw aan te leggen.

Aanpassing van wetgeving rondom (energieneutraal en circulair) bouwen (geregeld in het **bouwbesluit**) kunnen aanleiding geven voor eigenaren van vastgoed en/of nieuw te realiseren vastgoed om een stap 'extra' te zetten. Analoog aan de energielabel-C verplichting voor kantoren, kan overwogen worden om ook een dergelijke 'norm' te hanteren voor grootschalige bedrijfsgebouwen.

Bovendien kunnen vanuit de rijksoverheid **fiscale instrumenten** ingezet worden om investeringen in hergebruik te stimuleren. We denken bijvoorbeeld aan een regeling waarbij de **overdrachtsbelasting** beperkt wordt/gunstiger is bij investeringen in hergebruik op bestaande terreinen.

Planologisch juridische kaders: bestemmingsplan en/of verordening

Binnen het bestemmingsplan (gemeenten) en in de Omgevingsverordening (provincie) is ruimte voor sturing op potentieel te herontwikkelen locaties:

- **Ruime bouwmogelijkheden in bestemmingsplannen** (hoogte, benutten kavel, meervoudig ruimtegebruik, etc.). Nu gelden op bestaande bedrijventerreinen deels nog verouderde bestemmingsplannen. Hierdoor is courante bouw (bv. in hoogte) niet overal mogelijk. Dit kan een belemmering zijn voor de markt om hergebruik op te pakken. Actie ligt vooral bij gemeenten welke aan de lat staan voor aanpassing van eventuele bestemmingsplannen. Provincies kunnen randvoorwaarden meegeven in verordening/visie of experimenteergebieden (bv. ten aanzien van ruime bouwhoogte) faciliteren. Bestaande bedrijventerreinen en bestaande grootschalige panden hebben mogelijk een incurante maatvoering. Om investeringen uit te lokken kan een verruiming van het bestemmingsplan hier wenselijk zijn om meer opslagcapaciteit te realiseren. Vaak is 'optoppen' niet mogelijk bij bestaande bedrijfspanden vanwege bouwtechnische beperkingen (o.a. draagkracht bestaand vastgoed).
- 'Juiste bedrijf op juiste plek' faciliteren. Op kavels aan het water (watergebonden, kadegebonden) en/of kavels voor bedrijven in hogere milieucategorie zijn vaak ook bedrijven gevestigd die juist niet tot die categorie behoren. Om in de toekomst wel het juiste gebruik te stimuleren kan een **uitsterfregeling** bij herziening van het bestemmingsplan worden opgenomen. Actie ligt hoofdzakelijk bij de gemeente. Voorbeeld is de gemeente Venlo welke een dergelijke regeling heeft opgenomen bij de actualisatie van het bestemmingsplan voor de haven. Kavels die nu in gebruik zijn bij bedrijven die geen gebruik maken van de kade kunnen vooralsnog blijven zitten, echter als het bedrijf vertrekt dan moet de locatie ingevuld worden met een bedrijf dat wel gebruik maakt hiervan. Ook provincies kunnen in de **verordening** een dergelijke regeling opnemen. Gelderland hanteert bijvoorbeeld de regel dat kavels die door een kade ontsloten worden bij voorkeur worden ingevuld door bedrijven die

daar ook daadwerkelijk gebruik van maken. Door middel van behoefteonderzoek (en de conclusie dat er geen behoefte is aan bedrijfspavels voor watergebonden activiteiten) kan hiervan worden afgeweken.

Bij de uitgifte van bedrijfspavels kan worden geanticipeerd op zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik in de toekomst. Het **bestemmingsplan** biedt hiervoor sturingsmogelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan het opnemen van een minimale bouwhoogte (waardoor meervoudig ruimtegebruik min of meer verplicht wordt) of een bepaling dat (een deel van) het parkeren niet op maaiveld mag plaatsvinden. Ook kunnen bepalingen opgenomen worden over een verplichting gebruik faciliteiten en voorzieningen en/of ten aanzien van gebouwen. Op A1 Bedrijvenpark Deventer geldt bijvoorbeeld een eis tot circulair bouwen, het Havenbedrijf Rotterdam hanteert eisen ten aanzien van op- en overslag per jaar.

Privaatrechtelijke instrumenten

Privaatrechtelijke instrumenten kunnen (daarnaast) bijdragen aan herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen voor grootschalige bedrijfsvestigingen. Een aantal instrumenten die ingezet kunnen worden in specifieke cases:

1. Op nieuwe bedrijventerreinen (voor grootschalige bedrijfsvestigingen) kan via een **voorwaardelijke koppeling** tussen green- en brownfield hergebruik en herontwikkeling worden 'afgedwongen'. De (voorgenomen) aanpak van de provincie Utrecht en de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) gaat bijvoorbeeld uit van een uitgifteprotocol op het nieuwe bedrijventerrein waarbij een verplichting is om – in geval het bedrijf verplaatst vanaf een bestaand bedrijventerrein – een plan voor herontwikkeling aan te leveren. In bepaalde gevallen kan ook de OMU positie verwerven op deze bestaande locatie. Hiermee zit de overheid aan het 'stuur' om herinvulling vorm te geven.
2. **Transitie-exploitatie:** bij leegstand 'strategische' positie verwerven en tijdelijk exploiteren (verhuren) om inkomsten te genereren en op termijn grotere herontwikkeling mogelijk te maken (als de buurkavel ook beschikbaar komt of te verwerven valt). Dit gebeurt op dit moment al aan de lopende band zowel door overheden als private partijen. Een tijdelijke exploitatie (verhuur) totdat een groter gebied aangepakt kan worden.
3. **Stedelijke kavelruil:** Voor grootschalige bedrijfsvestigingen is veel ruimte nodig. Op bestaande bedrijventerreinen is het eigendom vaak versnipperd en zijn meerdere eigenaren nodig om een herontwikkeling tot stand te brengen. Dit geeft macht aan de 'dwarsliggers'. Via een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling kan een eigenaar 'gedwongen' worden om bij de herontwikkeling mee te participeren. Op dit moment is stedelijke herverkaveling alleen op vrijwillige basis. Dwang is niet mogelijk. Dat betekent dat de plannen alleen door kunnen gaan als alle betrokken partijen zich kunnen vinden in de plannen. Bij meer doorzettingskracht (bijvoorbeeld 70-80% van de eigenaren in het gebied wil meedoen) ontstaat een systeem waarin meer investeringen (en daarmee toekomstige waarde) in bestaande bedrijventerreinen plaatsvinden, zonder dat de overheid het onteigeningsrecht hoeft toe te passen.
4. **Verhandelbare ontwikkelrechten** bij een (greenfield)ontwikkeling. Verhandelbare ontwikkelrechten geven de mogelijkheid tot kostenverevening van investeringen in de sloop van bestaande bedrijfspanden, doordat zowel het nieuwe programma als de sloop van het vastgoed een commerciële waarde genereren. Zonder onttrekking van of investeringen in (het marktconform maken van) een bedrijfspand (sloop, herinrichting) is er geen nieuw recht op ontwikkeling van nieuwbouw en zonder dat nieuwe verhandelbare ontwikkelrecht kan er geen omgevingsvergunning worden verleend. De ontwikkelrechten en plichten kunnen onderling worden verhandeld. Belangrijk is te komen tot verankering daarvan in bijvoorbeeld een (regionale) omgevingsvisie. Dit instrument wordt nog niet toegepast in de huidige praktijk van bedrijventerreinen.
5. **Onteigening/verwerving:** incidenteel in te zetten instrument om strategische posities te verwerven. Het is een relatief zwaar instrument en kan zeer hoge investering tot gevolg hebben. Een laatste middel om grondeigenaren op strategische posities te dwingen grond over te dragen. Mogelijk kan het Provinciaal Ontwikkelbedrijf of een regionale ontwikkelmaatschappij een (financiële) bijdrage leveren. Bij verhuishwens van een bedrijf en gesprek hierover met de gemeente (of een gemeente in de regio)

momentum om tot verwerving over te gaan. Voorbeeldcases hiervan zijn onder andere de Fri-Jado-locatie in Etten-Leur en de G.P.S.-locatie in Nunspeet.

Op nieuwe terreinen is het wenselijk om de randvoorwaarden zo te organiseren dat in de toekomst sturing mogelijk blijft. Op die manier wordt voorkomen dat de nu te ontwikkelen terreinen straks met vergelijkbare problematiek te maken krijgen. Een aantal instrumenten die hieraan kunnen bijdragen:

- **Uitgifte in erfpacht** in plaats van verkoop. Hierdoor houdt de erfpachtgever de mogelijkheid van sturing op de locatie. Via de bepalingen in de erfpachtvoorwaarden kan bovendien gestuurd worden op gebruik. Omdat gronden ‘vrij van opstallen’ opgeleverd moeten worden na beëindiging van de duur is hergebruik makkelijker te realiseren. In havengebieden en de grote steden wordt veel gewerkt met erfpacht als zakelijk recht bij uitgifte van bedrijfskavels.
- In de uitgiftevoorwaarden van een bedrijventerrein kan afgedwongen worden dat bedrijven verplicht deelnemen aan de samenwerking tussen ondernemers in het gebied (bv. **parkmanagement**). Een (jaarlijkse) financiële bijdrage is ook contractueel vastgelegd. Op Bedrijvenpark Medel is bijvoorbeeld parkmanagement actief en een bijdrage is verplicht. Via het ondernemerscollectief kunnen diverse activiteiten worden ondernomen.
- Om te voorkomen dat bestaande afspraken met een eigenaar/gebruiker na verkoop/verhuizing door een andere partij overboord worden gezet kan een **kettingbeding** worden ingezet in overeenkomsten tussen overheid en marktpartijen. Het gaat vaak om kwalitatieve verplichtingen die geregeld worden via een kettingbeding, bijvoorbeeld afspraken over beheer van het terrein, parkeren en/of invulling van het pand.
- Om te voorkomen dat bestaande bedrijventerreinen ‘leeg’ lopen als een nieuw bedrijventerrein ontwikkeld wordt is het hanteren van een **marktconforme grondprijs** wenselijk. Om onderlinge concurrentie te voorkomen kunnen gemeenten in regionaal verband afspraken maken over de **grondprijs-systematiek en -methodiek**. Er vinden dan geen prijsafspraken plaats (en dus niet in strijd met Europees recht), maar door op dezelfde wijze grondprijzen te bepalen ontstaat een marktconforme prijs die op alle nieuwe terreinen toegepast wordt. In de Regio Rivierenland hebben gemeenten jarenlang met deze regionale afspraak gewerkt.

Financiële instrumenten als vliegwiel voor hergebruik

Subsidies

Zonder compleet te zijn hebben provincies op dit moment al diverse **subsidieprogramma's** voor bestaande bedrijventerreinen opgetuigd die kunnen ondersteunen bij hergebruik. We sommen deze hieronder op, waarbij we de kanttekening maken dat deze subsidies niet specifiek gelden voor grootschalige bedrijfsvestigingen, maar ‘breed’ inzetbaar zijn op bedrijventerreinen.

Provincie	Regeling	Beknopte toelichting
Drenthe	PHP/regiodeal	Budget beschikbaar (PHP budget) voor de revitalisering van bedrijventerreinen. Daaruit wordt aan gemeenten een bijdrage gegeven op basis van een concreet plan. Binnen de regioideal worden nu ook plannen uitgewerkt voor 8 locaties.
Gelderland	Toekomstbestendige bedrijventerreinen	Procesondersteuning en realisatie fysieke maatregelen voor diverse activiteiten om bedrijventerreinen toekomstbestendig te maken.
	Steengoed Benutten	Regeling voor aanpak op gebouwniveau
	OHG	OHG levert maatwerk bij het revitaliseren, herstructureren en transformeren van werklocaties. OHG kan gemeenten ondersteunen met ontwikkelkracht in het proces en biedt ook de mogelijkheid op financiering.
Noord-Brabant	Ontwikkelbedrijf	Via het ontwikkelbedrijf kan de provincie in (bestaande) gebieden investeren.
	Grote oogst	In Noord-Brabant is een specifiek subsidieprogramma opgezet om op bedrijventerreinen waar veel ‘winst’ te behalen is ten aanzien van verduurzaming, energietransitie en circulaire economie te ondersteunen. Op basis van een inventarisatie zijn diverse terreinen geselecteerd waar plannen voor worden uitgewerkt en dus ook financiële middelen beschikbaar voor zijn gesteld.

Noord-Holland	HIRB+	Subsidie om de kwaliteit van bestaande bedrijven- en haventerreinen te verbeteren. Subsidie voor: fysieke maatregelen, procesmaatregelen die verband houden met fysieke maatregelen, verstreking subsidies (25%) t.b.v. de verbetering van het aanzicht en duurzaamheidsmaatregelen van panden.
Zeeland	Duurzaamheid	Ondersteuning gemeenten en op bedrijventerrein gevestigde ondernemingen bij opstellen van plannen die inzetten op verbeteren van kwaliteit terrein en verduurzaming.
Zuid-Holland	Planvorming	(Collectieve) ondernemers en gemeenten kunnen subsidie aanvragen voor maatregelen ter versterking van ondernemerscollectief, aanpak verduurzaming bedrijventerrein, vooronderzoek noodzakelijk voor oprichting Bedrijven investeringszone en/of onderzoek kansen verbetering kwaliteit/duurzaamheid van het terrein.

Omdat diverse opgaven (verduurzaming, energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie) op bedrijventerreinen spelen, staan deze gebieden volop in de (beleids)aandacht. Dit betekent ook dat de komende jaren vanuit Rijk, provincie en gemeenten **aanvullende middelen** beschikbaar zijn voor bestaande bedrijventerreinen. Mogelijk kunnen bestaande herontwikkellocaties middelen verkrijgen vanuit deze opgaven en daarmee werk met werk maken. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld **Europese (CEF)subsidies** om tankstations voor duurzame brandstoffen aan te leggen, middelen vanuit **TKI Urban Energy** voor realisatie van nieuwe energiesystemen op bestaande bedrijventerreinen en middelen die beschikbaar zijn voor verduurzaming en vergroening van bedrijventerreinen (**PVB & Groeifonds**). Door opgaven slim te combineren kan een vliegwiel ontstaan op bestaande terreinen en worden mogelijk (aanvullende) investeringen in hergebruik aangewakkerd.

BESTE PRACTICE HIRB-SUBSIDIE OM FYSIEKE HERSTRUCTURERING EN/OF PLANVORMING AAN TE JAGEN

De [provincie Noord-Holland](#) geeft subsidie voor het verbeteren en verduurzamen van bestaande bedrijventerreinen. Dit betreft de subsidieregeling voor Herbestemming en Intelligent Ruimtegebruik van Bedrijventerreinen (HIRB). De regeling bestaat uit subsidies voor fysieke herstructurering van bedrijven- en haventerreinen, voor ondersteuning van procesmaatregelen voor herstructurering van bedrijventerreinen, voor toekomstbestendige winkelgebieden en pilots voor herstructurering van verblijfsrecreatiegebieden. In de regeling is ook meer accent gelegd op verduurzaming van werklocaties, waaronder circulaire economie, leefbaarheid en biodiversiteit. Naast subsidie voor het organiseren van beheer en het nemen van duurzame maatregelen biedt de provincie ook begeleiding aan door het Ontwikkelingsbedrijf NHN (Noord-Holland Noord) en Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen (Noord-Holland Zuid). Deze organisaties stellen kennis en ervaring beschikbaar om stappen te zetten naar een beheersorganisatie en duurzame maatregelen daadwerkelijk in te voeren. Ook spelen deze organisaties een belangrijke rol bij het vinden van geschikte kavels voor nieuwe bedrijvigheid.

Voorbeeld: Middenhavengebied IJmuiden, gemeente Velsen

Provincie zorgde met subsidie van in totaal 3 miljoen euro (bij totale projectkosten van 17 miljoen) dat ook rijk (5 miljoen via Topperregeling) en gemeente een bijdrage hebben geleverd aan openbare infrastructuur en herontwikkeling van het 'natte' gebruik van het havengebied. De provinciale subsidie is gebruikt om het droge distributiecentrum VOMAR aan te kopen en te slopen, om een kade te realiseren en om de wegen en verlichting aan te pakken. Op de verwerving en sloop van het VOMAR-pand zat een onrendabele top. Het Middenhavengebied heeft mede dankzij de HIRB-subsidie het een impuls gekregen, zowel voor het functioneren als havengebied als op het vlak van economisch duurzaam omgaan met de schaarse (natte) ruimte.

Risicodragend participeren

Via een **revolverend fonds** kan actief geparticipeerd worden in herontwikkeling, intensivering en kwaliteitsverbetering van grootschalige bedrijfskavels. Op projectniveau (individuele cases/terreinen) kan een dergelijk fonds een bijdrage leveren aan herontwikkeling. Het fonds/vehikel kan (1) zelf participeren in een gebiedsontwikkeling (bv. verwerven, saneren, hernieuwd uitgeven), kan (2) bijdragen via een achtergestelde lening en daarmee kapitaal lenen aan een marktpartij om herontwikkeling mogelijk te maken. Eventueel kan (3) ook een garantstelling gegeven worden voor de lening van de marktpartij. De overheid kan kapitaal tegen een gunstiger tarief verwerven (of financieren) dan marktpartijen, waardoor herontwikkeling eerder rendabel te maken is. De grond kan dienen als onderpand. Nu is de neiging van marktpartijen om pas te investeren in herontwikkeling als een eindgebruiker in zicht is. Hierdoor zijn beperkt bestaande kavels 'op voorraad'.

BEST PRACTICE HERSTRUCTURERINGSMAATSCHAPPIJ OVERIJSEL WERKT AAN PRIVATE BUSINESSCASES OP BESTAANDE BEDRIJVENTERREINEN

De Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) biedt door middel van kennis, advies en financiering ondersteuning aan (gebieds)ontwikkelingen die aansluiten bij het versterken van de Overijsselse topsectoren. De provincie Overijssel is 100% aandeelhouder van de HMO. Via de HMO kan de provincie direct participeren in de herstructurering en herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen en/of kavels. Ook wordt via de HMO kennis, ervaring en financiering beschikbaar gesteld voor ontwikkelingen die de Overijsselse economie op Topwerklocaties versterken.

Om werklocaties toekomstbestendig te maken, werkt HMO samen met gemeenten en ondernemers. HMO maakt van bedrijventerreinen en werklocaties weer vitale gebieden met een gezond maatschappelijk en economisch toekomstperspectief. Dat doen zij door investeringsmotieven te zoeken bij private partijen, een sluitende business case altijd centraal te stellen en ondernemend en vraaggericht te werken. HMO werkt zakelijk, maar winst maken is geen doel op zich. HMO investeert zelf regelmatig in de projecten die zij uitvoert. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de investering revolverend is. Op deze manier komt het geïnvesteerde geld bij ons terug als het project is afgerond. Van belang hierbij is dat er vooraf al nagedacht wordt over de 'exit-strategie'.

Projectcase: Hasselt

In samenwerking met de gemeente Zwartewaterland start HMO met de herontwikkeling van het voormalige Dycore-terrein aan de Havenweg in Hasselt tot een moderne havenfaciliteit. HMO saneert de grond en investeert in de infrastructuur om het terrein beter te ontsluiten, de gemeente revitaliseert de openbare ruimte. Deze initiële investeringen stimuleren drie bedrijven om met eigen investeringen te participeren in de herontwikkeling en er ontstaat een bredere samenwerking. Door de logistieke combinatie van vervoer over weg en water is het bedrijventerrein een ideale locatie voor Scania en Westerman. Omdat het terrein niet alleen geschikt is voor distributie maar ook voor goederenopslag, bouwt Schagen Infra er een barge terminal en crossdock. Na het Dycore-terrein blijkt ook de naastgelegen Konosch-locatie een impuls te kunnen gebruiken vanwege de aanwezige leegstand. HMO besluit om deze locatie zelf aan te kopen en gaat op zoek naar invullingsmogelijkheden. Ook vraagt gemeente Zwartewaterland aan HMO of zij ook ondersteuning kan bieden bij een huisvestingsvraagstuk van de Condor Group, die met tien hectare wil uitbreiden aan de Randweg. En op verzoek van de provincie Overijssel doet HMO een verkenning naar de mogelijkheden om de scheepswerf Bodewes toekomstbestendig te herontwikkelen en transformeren naar een nieuwe functie en bovendien de infrastructuur/ontsluiting van het gebied te verbeteren.

Samen met alle betrokken publieke en private stakeholders gaat HMO op zoek naar kansen en oplossingen voor de vele vraagstukken in het gebied. Dit resulteert in een omvangrijk en complex integraal herstructureringsplan, met als basis renderende business cases. De inspanningen van HMO leiden tot positieve herontwikkelingen: Scania en Condor Carpets kunnen uitbreiden, nieuwe bedrijven vestigen zich in het gebied en de havenfaciliteiten worden opgewaardeerd.

BEST PRACTICE ONTWIKKELINGSMAAATSCHAPPIJ UTRECHT HEEFT INTENSIVERINGSOPDRACHT MEEGEKREGEN VAN DE PROVINCIE OM AMBITIES TE VERWEZENLIJKEN

De Ontwikkelingmaatschappij Utrecht (OMU) werkt aan de herstructurering en transformatie van werklocaties in de provincie Utrecht. Het streven is om zorgvuldiger, efficiënter en duurzamer om te gaan met de schaarse ruimte, en verbetering van het vestigings- en investeringsklimaat. OMU richt zich op het verbeteren, veranderen en verplaatsen van werkfuncties en -locaties. Daarbij ligt de focus op private kavels en vastgoed, en minder op de openbare ruimte. Door het (mede) risicodragend investeren, het verlenen van financieringen en de inbreng van kennis / het leggen van verbindingen ondersteunt OMU (veelal private) initiatieven op werklocaties die bijdragen aan voornoemde uitgangspunten. Samen met ondernemers, vastgoedpartijen, overheden en andere partners pakt zij verouderde en leegstaande werklocaties aan.

OMU investeert (bv. via strategische aankopen), financiert (o.a. in de risicovolle voorfase van projecten) en is intermediair (en kan daardoor initiëren, ondersteunen, bemiddelen bij herstructureringsprojecten). Op dit moment werkt OMU aan een 2.0 versie en heel concreet aan een herstructureringsfonds, dat per medio 2022 30 mln. euro aan investeringskapitaal heeft (waarvan zij verwacht dat 12 mln. euro onrendabel zal zijn). Het nieuwe fonds is gericht op intensivering en verduurzaming bestaande werklocaties (behoud werkfunctie). De nadruk ligt op een investerende rol van de OMU en zowel rendabele als verlieslatende projecten zijn hiermee te initiëren en ondersteunen. OMU beoogt onder andere zogenaamde verhuisketens te regisseren. Door het opstellen van een uitgifteprotocol (door verkopende partij / gemeente) wil zij afdwingen dat bedrijven alleen een uitbreidingslocatie mogen kopen indien zij een herstructureringsplan hebben voor de achterblijvende locatie. OMU biedt aan deze locatie te verwerven en op het kavel te intensiveren/verduurzamen. Daarnaast wil OMU op prioritaire locaties verpauperde, verouderde en/of langdurig leegstaande panden/kavels verwerven met het doel een bredere gebiedsontwikkeling (met naburige eigenaren). De onrendabele top is voor rekening van OMU.

Projectcase: Maarssenbroek

Aan de Nijverheidsweg op bedrijventerrein Maarssenbroek stond na faillissement een grootschalige drukkerijlocatie (3,5 hectare) leeg. Op eigen initiatief en op verzoek van de gemeente Stichtse Vecht heeft OMU in de periode 2014-2018 gesprekken gevoerd met de eigenaar en diverse potentiële gegadigden. OMU heeft een internationale belegger en ontwikkelaar geadviseerd en ondersteund bij de aankoop. In 2021 is gestart met de bouw van een nieuw (logistiek) complex op de locatie, welke nu voor verhuur beschikbaar is. De realisatie van het distributiecentrum op deze plek draagt bij aan een aantrekkelijk ondernemersklimaat, versterking van de lokale economie, behoud van werkgelegenheid en de ruimtelijke uitstraling van het gebied.

Fondsvorming

Overwogen kan worden om **fondsvorming** in te richten waarbij investeringen in brownfields eerder haalbaar zijn. Door een fonds (of statiegeldregeling / verwijderingsbijdrage) te maken waarbij een afdracht plaatsvindt bij realisatie van een greenfield kan een complexe herontwikkeling eerder tot stand komen.

Hoe werkt een herstructureringsfonds?

De markt voor grootschalige bedrijfsvestigingen is krap; er is beperkt nieuw terrein direct beschikbaar. Bovendien bestaat de wens om meer op bestaande bedrijventerreinen te ontwikkelen (brownfield herontwikkeling). Hieronder wordt de werking van het fonds beschreven.

Welke terreinen vallen onder het fonds?

Bedrijventerreinen gericht op grootschalige bedrijfsvestigingen. Het gaat om zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen. In de regionale programmeringsafspraken worden de terreinen aangemerkt als locatie voor deze doelgroep. Binnenstedelijke terreinen of terreinen ver weg van de snelweg zijn minder geschikt en vallen daardoor buiten de werking van het fonds.

Wanneer is sprake van herontwikkeling?

Bij herontwikkeling is op delen van terreinen sprake van noodzakelijke verwerving van gronden waarna deze bouwrijp worden gemaakt. Bodemsanering, sloop van opstallen en de aanleg/herinrichting van (nieuwe) infrastructuur is veelal onderdeel van dit proces. De gronden kunnen aansluitend (deels) opnieuw worden uitgegeven. De huidige werkfunctie van het terrein, met reguliere bedrijfsruimtes, blijft behouden.

Marktpartij vraagt bijdrage uit fonds voor herstructurering, goedkeuring door gemeente

Marktpartijen kunnen verzoeken om een bijdrage uit het fonds om een verouderd terrein / locatie te herontwikkelen. Het fonds geldt voor specifieke locaties en vanaf een zekere omvang. Dit vanwege het belang van deze gebieden voor de regionale economie, maar ook vanwege de specifieke problematiek op deze terreinen, waardoor herstructurering extra moeilijk van de grond komt.

Voorwaarde om als marktpartij geld uit het fonds te krijgen, is dat B&W van de betreffende gemeente het herontwikkelingsplan voor het terrein hebben goedgekeurd.

De marktpartij kan het geld inzetten voor de kosten van *fysieke ingrepen* op het terrein. De gemeente kan maximaal X% van de kosten voor fysieke ingrepen financieren uit het fonds. De bovengrens is € XXX per ha. Op locaties waar de bodem zwaar vervuild is en de kosten voor bodemsanering dus hoog zijn, kan de gemeente maximaal X% van € XXX per ha uit het fonds krijgen. (XXX nader te bepalen)

De herontwikkeling moet leiden tot ruimtewinst (bijvoorbeeld aankoop en herontwikkeling specifieke kavel op het terrein) en/of tot verbeteringen op het vlak van duurzaamheid (of modal shift) op het terrein. Denk aan het realiseren van gedeelde parkeerfaciliteiten, (circulaire) duurzame gebouwen, verbeteren van de bodemkwaliteit, gebruik van bestaande multimodale faciliteiten en voorzieningen.

Fonds gevuld met bijdrage uit uitgifte nieuw bedrijventerrein

Het fonds wordt gevuld met opbrengsten uit nieuw uit te geven gronden.

Financiële uitwerking van een herstructureringsfonds

Voor de financiële uitwerking van het fonds geven we een eenvoudig rekenvoorbeeld.

De volgende uitgangspunten gelden:

- In regio X is een vraag van circa 340 hectare vanuit grootschalige bedrijfsvestigingen tot en met 2040.
- Op dit moment (gemeten over een periode van 5 jaar) is circa 20% van de opname gevolg van herontwikkeling op bestaande terreinen. Ambitie is om het aandeel herontwikkeling te vergroten. De ambitie wordt gesteld op de herontwikkeling van 100 hectare voor grootschalige bedrijfsvestigingen in de periode tot en met 2040. In een alternatief scenario werken we de case uit in het geval er 120 hectare herontwikkeld wordt.
- Dit betekent dat er circa 240 hectare (in alternatief scenario 220 hectare) aan nieuwe bedrijfsgrond op greenfields beschikbaar moet zijn. De regio heeft dit uitgewerkt in regionale programmeringsafspraken en wijst terreinen aan die organisch kunnen ontwikkelen.
- Een marktconforme grondprijs in regio X voor nieuwe bedrijfsgrond bedraagt circa €150 per m². Dit geldt voor zowel nieuwe als herontwikkelde kavels.
- Kosten voor verwerving van brownfieldlocaties bedragen circa € 80 per m². Hierbij gaan we grofweg uit van de helft van de waarde van de grond waar herontwikkeling plaatsvindt na realisatie hiervan.
- Kosten voor sloop van opstallen bedragen circa € 30 per m².
- Kosten voor bouw- en woonrijp maken van brownfieldlocaties bedragen circa € 60 per m².
- We hanteren een stelpost van 5% voor sanering en overige risico's bij herontwikkeling. In sommige cases is dit bedrag te hoog, terwijl in andere cases (bv. waar bodemsanering aan de orde is) dit bedrag te laag ingeschat is.

	Variant 1	Variant 2
Omvang brownfields (=ambitie)	100 hectare	120 hectare
Kosten voor herontwikkeling (verwerving, sloop, bouw/woonrijp maken)	€ 170.000.000	€ 204.000.000
Stelpost sanering / risico's (5%)	€ 7.850.000	€ 10.200.000
Kosten herontwikkeling	€ 178.500.000	€ 214.200.000
Opbrengsten nieuwe uitgifte brownfields	€ 150.000.000	€ 180.000.000
Saldo brownfield herontwikkeling	-/- € 28.500.000	-/- € 34.200.000
Omvang greenfields	240 hectare	220 hectare
Bedrag uit greenfields nodig voor 'saldo 0' brownfield herontwikkeling	€ 11,88	€ 15,55

Uit het rekenvoorbeeld komt naar voren dat een bedrag tussen 12 en 16 euro per uitgegeven vierkante meter de kosten voor de herontwikkeling financieel aantrekkelijker kan maken. Indien er aanvullende middelen vrijgemaakt worden (bv. bijdrage van het rijk, provincie) en/of er financiële optimalisaties (tijdelijk doorexploiteren, verkoopoptimalisatie, etc.) mogelijk zijn, kan dit bedrag lager uitvallen.

De meerprijs op de greenfields komt dus niet ten laste van de bestaande exploitaties van de betreffende terreinen en kan dan ook gezien worden als 'statiegeld' of een 'verwijderingsbijdrage'.

Overige instrumenten

Om (meer) plannen tot uitvoering te brengen is het organiseren van **(sub)regionale versnellingstafels** een mogelijk in te zetten instrument. Hieraan nemen in elk geval deel: lokaal actieve ontwikkelaars, beleggers en bouwers, provincie en (mogelijk) adviseurs. Allereerst wordt het belang van herontwikkeling geschetst. Daarna wordt gekeken of er op korte en middellange termijn kansen zijn of waar marktpartijen tegenaan lopen (en/of posities hebben). Eerste analyses over kansrijke plekken worden gedeeld met de markt en waar mogelijk aangevuld. Met behulp van deze kansen wordt gekeken waar daadwerkelijk tot actie kan worden overgegaan en knelpunten op te lossen waar nodig. Indien gewenst kan de versnellingstafel ook alleen opgepakt worden door overheden. Marktpartijen kunnen dan één-op-één gevraagd worden deel te nemen. Zo wordt strategisch gedrag voorkomen.

In het verlengde hiervan helpt de **inzet van extra procescapaciteit** om (projecten voor) hergebruik verder te brengen. De inzet van een 'oliamannetje' of een dedicated 'team' welke spreekt met bedrijven op kansrijke herontwikkelingsplekken om te inventariseren of er kansen zijn voor herontwikkeling/relocatie. Samen met gevestigde bedrijven, eigenaren en/of marktpartijen wordt gekeken naar een haalbare businesscase. Het kan gaan om de volgende inzet:

- Optimalisatie van projecten bijvoorbeeld door specifiek advies en/of onderzoek.
- Van plan naar actie zoals het wegnemen van drempels, bij elkaar brengen van partijen, brugfunctie naar diverse ambtelijke afdelingen, schakelen of verbinden met specifieke marktpartijen.
- Ondersteuning gemeentelijke projectteams die werken aan een specifiek project.
- Inzet van expertise op specifieke onderwerpen, zoals op wet- en regelgeving en planeconomie.
- Financiële invulling, waaronder een bijdrage voorbereiden voor het herstructureringsfonds.

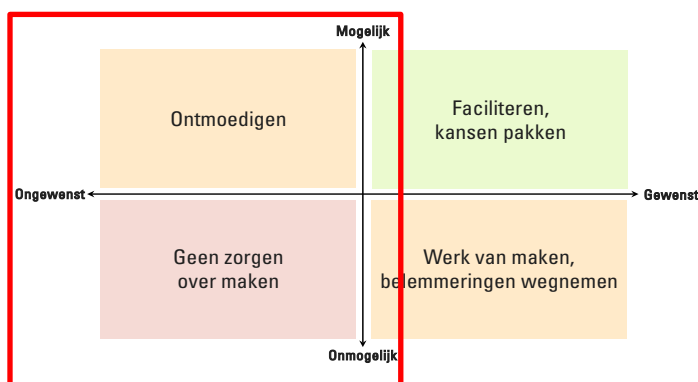
Een (organisch) overzicht van **best practices** en/of een locatiebezoek en dit onderling delen kan bijdragen aan bewustwording dat hergebruik een kans kan zijn voor een gebied. Enkele aansprekende voorbeelden zijn al genoemd in deze handreiking. In de komende periode zullen zich nog nieuwe voorbeelden aandienen. Van belang is ook om projecten waar het niet allemaal volgens plan liep te bespreken. Dit om lering te trekken voor de toekomst en beter te anticiperen op mogelijke 'beren' en valkuilen. Het bespreken van best practices kan via het IPO, maar ook op provinciaal niveau vorm krijgen. Het Rijk kan deelnemen aan de sessies, zodat ook knelpunten in wet- en regelgeving op nationaal niveau besproken worden. Sowieso is **monitoring** van de gerealiseerde projecten interessant om voortgang en ambities te toetsen en evalueren. Dit kan zowel op gemeentelijk, regionaal als provinciaal (en nationaal) niveau vorm krijgen.

6 Toolkit: voorkomen hergebruik op ongewenste locaties

Via de in 4.3 beschreven procesaanpak om ontwikkelmogelijkheden op ongewenste locaties te voorkomen ontstaat in principe een bijna waterdicht systeem. Immers, de planologische mogelijkheden op ongewenste plekken worden beperkt ('kraan gedicht'). Hierdoor is vestiging in de praktijk bijna niet meer mogelijk zonder een (nieuwe) wijziging van het bestemmingsplan.

Indien wordt besloten om de beschreven aanpak niet te volgen ligt er een opgave om te voorkomen dat ontwikkelingen op ongewenste plekken plaatsvinden. Meest in het oog springen dan die plekken die ongewenst zijn voor herontwikkeling, maar waar deze herontwikkeling nu zonder meer mogelijk is (bijvoorbeeld omdat het bestemmingsplan de vestiging mogelijk maakt). Het gaat dus om plekken waar grootschalige bedrijfsvestigingen vanuit ruimtelijk, economisch en maatschappelijk oogpunt ongewenst zijn, maar bijvoorbeeld wel nabij een snelwegafslag en/of in de corridor gelegen zijn.

Figuur: Sturen op ongewenste plekken waar herontwikkeling mogelijk is



Instrumenten welke gemeenten (en provincie) kunnen inzetten om ongewenste ontwikkelingen te ontmoedigen zijn:

- Nemen van een **voorbereidingsbesluit** op kansrijke, maar ongewenste locaties (specifieke locaties en niet generiek), zodat vestigingsmogelijkheden beperkt worden via een wijziging van het bestemmingsplan. Bij het nemen van een voorbereidingsbesluit moet de bestemming na 1 á 1,5 jaar gewijzigd worden. Zie ook 4.3. Een voorbeeld van een dergelijke actie is genomen door de gemeente Nunspeet. Eind 2020 ging pluimveebedrijf G.P.S. failliet en daarmee kwam een kavel van 9 hectare op korte afstand van de A28 beschikbaar. De gemeente heeft hier snel op geanticipeerd en de kavel aangekocht, het bestaande pand doorverkocht aan een bedrijf en gaat de overige (nog braakliggende) gronden uitgeven aan het lokale MKB.
- **In gesprek met eigenaren** op kansrijke locaties volgend uit de inventarisatie, maar ongewenst vanuit beleid, infrastructuur, etc. Op deze wijze sturing uitoefenen voordat marktpartijen grondposities kunnen innemen. Actie ligt hoofdzakelijk bij gemeenten. Hiervoor is wel inzicht nodig in risicolocaties.
- In gesprek met eigenaren in gebied om **eerste recht van verkoop af te dwingen**. Hierdoor meer sturing op locaties wanneer deze aangeboden worden. Actie ligt hoofdzakelijk bij gemeenten. Ook hier een voorbeeld uit Nunspeet. Op de vrijkomende locatie van het distributiecentrum van Shimano

gebruikte de gemeente de Wet Voorkeursrecht Gemeenten om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Ook provincies en het Rijk kunnen bij uitzondering voorkeursrecht vestigen.

- Op strategische locaties **grondpositie verwerven** zodat (lokale) overheid aan zet is bij herontwikkeling. Actie ligt grotendeels bij gemeenten, maar provincie kan via grondbedrijf of ontwikkelmaatschappij ook in actie komen. Een voorbeeld van deze strategie is de gemeente Etten-Leur, welke de Fri-Jado locatie verworven heeft (het bedrijf verhuisde naar een nieuwe locatie in Roosendaal), met als doel om het gebied te herverkavelen voor MKB. Hierdoor wordt voorkomen dat een grootschalige herontwikkeling zich voordoet.
- Om als provincie een doorzettingsrol te kunnen pakken, is het zaak in positie te komen. Met het huidige instrumentarium is ingrijpen als provincie soms maar beperkt mogelijk bij ongewenste ontwikkelingen in de bestaande voorraad. Zeker daar waar het bestaande rechten in bestemmingsplannen betreft, waaronder wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten, is dit het geval. Doordat het **overgangsrecht** dat op dit moment in de omgevingverordening van (de meeste) provincies is vervat bestaande planologische rechten eerbiedigt, zijn gemeenten niet verplicht hun bestemmingsplannen aan te passen. Dat betekent dat in bestaande bestemmingsplannen vervatte rechten (rechten die op grond van een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht zijn vervat daaronder mede begrepen) ingevuld kunnen worden, ook al strookt die invulling niet meer met het provinciale ruimtelijke beleid. Als het overgangsrecht zou worden aangescherpt (lees: beperken⁶), zal daarmee een verplichting ontstaan voor gemeenteraden om bestemmingsplannen in overeenstemming met de verordening te brengen door bijvoorbeeld bestaande bouwmogelijkheden die nog niet zijn benut weg te bestemmen. Belangrijk om zich te realiseren is dat gemeenten in dat geval geconfronteerd kunnen worden met planschadeclaims en onder omstandigheden wellicht ook met schadeclaims wegens contractuele aansprakelijkheid. Denkbaar is dat gemeenten of initiatiefnemers zullen trachten hun schade op de provincie te verhalen.

In veel gevallen gaat het om een 'juiste' timing. Door beter te weten wat speelt (kennis en inzicht!) op bestaande bedrijventerreinen kan de gemeente anticiperen op ontwikkelingen en daarmee een voorsprong opbouwen ten opzichte van marktpartijen.

⁶ In de Omgevingswet (beoogde invoering 1-1-2024) hebben gemeenten meer mogelijkheden om overgangsrecht situationeel en zelfstandig in te vullen op een gewenste wijze.

7 Handreiking en toolkit reguliere vestigingen

Op diverse schaalniveaus vindt al herstructurering en hergebruik plaats. Op de private markt worden telkens panden verkocht en herontwikkeld. De lage leegstand (onder frictieniveau) en een tekort aan greenfieldlocaties heeft een prijsopdrijvend effect, welke investeringen mogelijk maakt. Tegelijkertijd belemmert de beperkte leegstand doorstroming/schuifruimte op/voor de markt. Optimaal (her)gebruik blijft een belangrijk aandachtspunt en vormt de basis voor zorgvuldig ruimtegebruik.

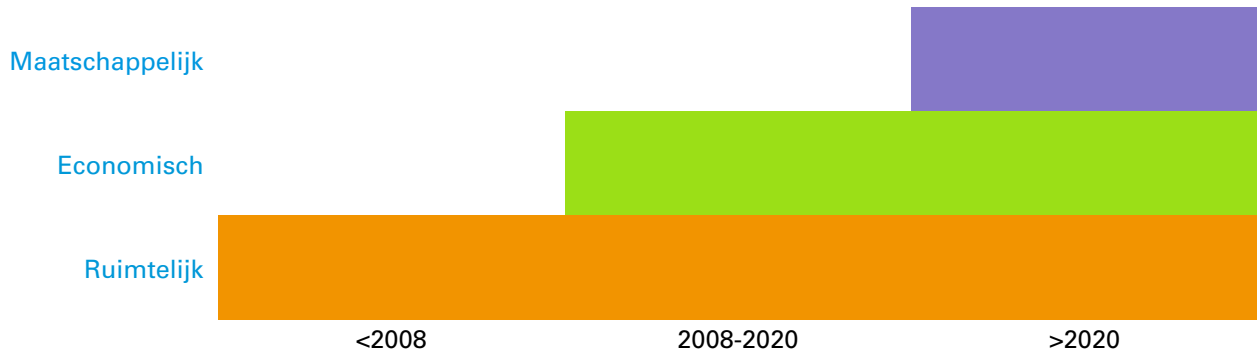
Het verhogen van de kwaliteit van de bestaande voorraad en het stimuleren van hergebruik (en alternatieve benamingen hiervoor zoals herstructurering, revitalisering en transformatie) staan al lange tijd op de agenda. De focus en opgave verandert wel door de jaren heen. We onderscheiden drie perioden:

1. Grofweg kenmerken we de periode tot 2008 (Taskforce herstructurering⁷) als de tijd waarin bestaande bedrijventerreinen hoofdzakelijk vanuit een ruimtelijke bril/blik aangepakt werden. Plannen waren gericht op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van terreinen, die in de ogen van de publieke opinie lelijk waren. Via ingrepen in de infrastructuur en/of de openbare ruimte werd gepoogd het terrein nieuw leven in te blazen en als gevolg daarvan private investeringen uit te lokken, de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, danwel het vestigingsklimaat te versterken. Bovendien bleek dat de hoge investeringen nauwelijks spin-off tot gevolg hebben. De effectiviteit van de ingezette middelen werden ter discussie gesteld vanwege het ontbreken van heldere doelen.
2. Na 2008 verschoof – onder andere door de adviezen van de Taskforce, bezuinigingen vanwege de financiële crisis en hernieuwde aandacht voor bestaande bedrijventerreinen – het accent naar een ruimtelijke en economische aanpak, waarbij veel nadrukkelijker dan voorheen de koppeling werd gelegd tussen ruimtelijke kwaliteit, vestigingsklimaat en het aanjagen van private investeringen. Begrippen als waardecreatie en verzakelijking werden populair. De algemene conclusie was dat publieke en private investeringen hand in hand moeten lopen voor een optimaal eindresultaat. Naast beschikbare middelen richten enkele provincies ook aparte entiteiten op om investeringen op bestaande bedrijventerreinen te begeleiden en/of financieren, waarbij ook voorwaarden werden gesteld (over impact, revolverende middelen, etc.).
3. Gaandeweg de 21^e eeuw is gebleken dat bedrijventerreinen (en de bedrijven die er gevestigd zijn) een belangrijke rol kunnen hebben bij de grote transitieopgaven waar we in Nederland voor staan. De energietransitie, transitie naar een circulaire economie, klimaatadaptatie en digitalisering van de economie vinden voor een groot deel (ook) plaats op (bestaande) bedrijventerreinen. Sterker nog, deze maatschappelijke (economische en technologische) transitie bieden ook een zekere verdienpotentie. Voor bestaande bedrijven en bedrijventerreinen is de opgave om bedrijventerreinen toekomstbestendig te houden/maken niet puur een ruimtelijke of een economische opgave, maar zeker ook een maatschappelijke opgave geworden. Wij verwachten dat de ruimtenood naar de toekomst toe een aanvullende drijfveer / noodzaak is voor investeringen op bestaande bedrijventerreinen.

In het verlengde van voorgaande is ruimtegebrek/-nood een drijver voor investeringen en hergebruik op bestaande bedrijventerreinen. In feite is dit ook aangevuurd vanuit een maatschappelijke discussie. Verdichting, functiestapelning en functiemenging zijn steeds vaker thema's op bedrijventerreinen.

⁷ THB Advies Kansen voor Kwaliteit, september 2008

Tabel 1: Verandering in perspectief bij herstructurering bedrijventerreinen in 21^e eeuw



Bron: Stec Groep, 2022



Kennis, houding en gedrag reguliere bedrijfsvestingen

Kennis, houding en gedrag kunnen ook voor het stimuleren en faciliteren van hergebruik op bestaande bedrijventerreinen voor reguliere vestingen (<5 ha) gebruikt worden. In het kort:

- Ook voor het beter benutten en intensiveren van bestaande bedrijventerreinen voor reguliere bedrijfsvestingen ontbreekt (in veel gevallen) het inzicht in en kennis van de potentie, kansen en mogelijkheden voor hergebruik. Op lokaal niveau (gemeenten en per locatie) is er vaak wel een globaal inzicht, maar de diepgang verschilt per gemeente en regio. Er is geen totaaloverzicht beschikbaar op landelijk niveau.
- Zorgvuldig ruimtegebruik is uitgangspunt in het beleid van rijk, provincies en gemeenten. Als we kijken naar de beleidsambities die ten aanzien van bedrijventerreinen geformuleerd zijn, dan geldt inderdaad een streven naar zorgvuldig ruimtegebruik. Een beperkt aantal provincies en gemeenten heeft hier ook daadwerkelijk ambities en beleid op gemaakt.
- Ten aanzien van gedrag (inzet van instrumenten) zijn er diverse provincies en gemeenten die structureel, danwel incidenteel inzetten op hergebruik, intensivering en het toekomstbestendig maken van bestaande bedrijventerreinen. Inzet is zeer divers; van het opstellen van plannen (en een actieprogramma), tot financiële middelen en uitvoering.

In hoofdstuk 4, 5 en 6 hebben we diverse instrumenten besproken en toegelicht. Grotendeels zijn deze instrumenten zowel voor grootschalige als reguliere bedrijfsvestingen inzetbaar. Toch zijn er nuanceverschillen te benoemen. Onderstaande tabellen geven per genoemd instrument aan of deze ook voor reguliere vestingen in te zetten is en in hoeverre de werking verschilt ten opzichte van de grootschalige bedrijfsvestingen.

Publiekrechtelijk

	In te zetten voor grootschalige bedrijfsvestingen?	In te zetten voor reguliere bedrijfsvestingen?	Opmerking ten aanzien van verschil tussen inzet grootschalig en regulier
Omgevingswet / NOVI			Generiek, maar verschil in sturing tussen grootschalige en reguliere bedrijfsvestingen mogelijk
Bouwbesluit			
Fiscale instrumenten			
Omgevingsvisie /-verordening			Generiek, maar verschil in sturing tussen grootschalige en reguliere bedrijfsvestingen mogelijk
Overgangsrecht (beperken)			Op reguliere terreinen speelt hoofdzakelijk dat bestaande rechten mogelijk ongewenste ontwikkelingen / verkleuring kunnen veroorzaken
Wet voorkeursrecht gemeenten			
Vorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels			Voor reguliere bedrijfsvestingen kan een voorbereidingsbesluit voorkomen dat een gebied getransformeerd wordt (naar een lichtere of andere functie)
Bestemmingsplan/Omgevingsplan			
Uitsterfregeling			

Privaatrechtelijk

	In te zetten voor grootschalige bedrijfsvestingen?	In te zetten voor reguliere bedrijfsvestingen?	Opmerking ten aanzien van verschil tussen inzet grootschalig en regulier
Uitgiftevoorwaarden			Specifieke voorwaarden kunnen worden opgenomen voor de gewenste sturing
Voorwaardelijke koppeling bestaand-nieuw			
Verplichte deelname parkmanagement en/of Bedrijveninvesteringszone			
Uniforme grondprijsmethodiek			
Uitgifte in erfpacht			
Kettingbeding			
Transitie-exploitatie			
Stedelijke kavelruil			Mogelijk eenvoudiger in te zetten bij het 'opknippen' van gebieden met meerdere eigenaren
Verhandelbare ontwikkelrechten			
Onteigening/verwerving			
Eerste recht op verkoop			

Financiële instrumenten

	In te zetten voor grootschalige bedrijfsvestingen?	In te zetten voor reguliere bedrijfsvestingen?	Opmerking ten aanzien van verschil tussen inzet grootschalig en regulier
Subsidies provinciaal			Provinciale subsidies zijn voor reguliere bedrijfsvestingen en -terreinen beter toepasbaar (enkele specifieke regelingen daargelaten voor grootschalige bedrijfsvestingen, bv. havengebonden activiteiten)
Subsidies Rijk/EU			Voor specifieke cases inzetbaar dus kan verschillen

Risicodragend participeren			
Fondsvorming			Zie onderstaand diverse (kleinere) regelingen waar ondernemers nu al gebruik van kunnen maken bij verduurzaming en/of toekomstbestendig maken van bestaand vastgoed/terreinen. Deze zijn – op het eerste oog – vooral toepasbaar voor reguliere bedrijfsvestigingen.

Overige instrumenten

	In te zetten voor grootschalige bedrijfsvestigingen?	In te zetten voor reguliere bedrijfsvestigingen?	Opmerking ten aanzien van verschil tussen inzet grootschalig en regulier
(Sub)regionale versnellingstafels			
Inzet procescapaciteit			
Best practices / <i>learning community</i>			
Monitoring			

Aanvullende instrumenten die ingezet kunnen worden bij het stimuleren van hergebruik en het beter benutten van de bestaande voorraad

Hierna geven we enkele nog niet genoemde instrumenten aan welke mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van hergebruik, intensivering en toekomstbestendig maken/houden van bestaande bedrijventerreinen.

In de Omgevingsverordening van Zuid-Holland is de eis tot **compensatie** opgenomen als sprake is van transformatie van watergebonden bedrijventerreinen of bedrijventerreinen met een hoge milieucategorie.⁸ Compensatie van vierkante meters bedrijventerrein op basis van huidig gebruik in plaats van planologische mogelijkheden kan ook worden toegestaan mits vraag en aanbod van bedrijventerreinen regionaal in balans blijven en dit is opgenomen in een door Gedeputeerde Staten aanvaarde of vastgestelde regionale bedrijventerreinvisie. Met behulp van deze bepaling werkt de provincie Zuid-Holland aan het behoud van (a) bedrijventerrein en (b) kavels voor (watergebonden) bedrijven met een hogere milieucategorie. Hierdoor blijft de ‘ruimte voor werken’ minimaal gelijk.

Specifieke **financiële instrumenten** en middelen voor het stimuleren van verduurzaming, energietransitie en klimaatadaptatie die hoofdzakelijk gericht zijn op MKB-ondernemers en dus vooral van toepassing zijn op reguliere bedrijfsvestigingen (op bestaande bedrijventerreinen):

- **Energie-investeringsaftrek (EIA):** fiscale regeling waarbij een ondernemer maximaal 45,5% van zijn energie-efficiënte investeringen mag aftrekken van de winst. Dit mag ook over meerdere jaren. Subsidiabel bedrag: min. 2.500 euro en max. 126 mln. euro per onderneming per kalenderjaar.
- **Subsidieregeling Verduurzaming MKB (SVM):** Regeling tot oktober 2022 voor MKB'ers ter advies, ondersteuning en uitvoering van duurzaamheidsmaatregelen. Subsidiabel bedrag: 80% van de gemaakte kosten met een max. tot 2.500 euro.
- **Investeringssubsidie Duurzame energie en Energiebesparing (ISDE):** eenmalige subsidie per concrete toepassing ten behoeve van verduurzaming. Subsidiabel bedrag: zonnepanelen (125 euro p/KWh), aansluiten op warmtenet (3.000 euro tot 22.000 euro), warmtepomp (500 euro tot 10.000 euro), kleinschalige windturbine (max. 66 euro per m²), zonneboiler (max 3.000 euro).
- **Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+):** subsidie voor pilotprojecten die bijdragen aan verschillende verduurzamingsthema's, zoals gasloze gebouwen, circulaire economie, energie-efficiënte, hernieuwbare energie en flexibilisering van het energiesysteem. Subsidiabel bedrag:

⁸ In artikel 6.12 van de Omgevingsverordening is opgenomen dat compensatie nodig is bij 1) bedrijventerrein met milieucategorie 3 en een oppervlakte van meer dan 1 hectare; 2) bedrijventerrein met milieucategorie 4 of hoger en 3) watergebonden bedrijventerrein.

afhankelijk van het thema een bepaald percentage van de extra kosten ten opzichte van een minder milieuvriendelijke investering. Maximale subsidie per project bedraagt 15 miljoen euro.

- **Green Deal:** De Green Deal-aanpak richt zich op het wegnemen van belemmeringen, waardoor initiatieven (sneller) tot stand komen. Centrale thema's zijn energie, voedsel, water, grondstoffen, biodiversiteit, mobiliteit, biobased economie, klimaat en bouw. Er worden ambities en acties afgesproken over energietransitie, circulaire economie en klimaat. Financiering en subsidies komen onder andere vanuit de (verenigde) ondernemers, gemeente(n) provincie, maar ook waterschap of netbeheerder. Voorbeeld van een gesloten Green Deal is de [gemeente Waalwijk](#).
- **MIRT GVC-regeling: SPUK Versterking Havenvoorzieningen:** Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) stelt een totaalbedrag van 10 miljoen euro beschikbaar voor versterking van havenvoorzieningen, waarvoor de kosten voor de verwerving, aanleg of verbetering van openbare infrastructuur of openbare havenvoorzieningen gelegen in binnenhavens of zeehavens zoals de kosten van verdieping van openbare havenbekkens of de kosten voor de aanleg of verbetering van openbare kademuren in aanmerking komen. Subsidiabel bedrag: Per project 50% cofinanciering tot een maximum van 1 miljoen euro. Daarnaast moeten private partijen in de eerste 5 jaar aantoonbaar minimaal 1 miljoen euro investeren. Voorwaarde is dat de havenvoorziening openbaar is. De regeling loopt van 2022 tot 2026.
- **Bodemsanering bedrijventerreinen:** Diverse provincies hebben regelingen voor eigenaren van bedrijventerreinen voor het saneren van verontreinigde bodem. Subsidiabele bedragen verschillen en zijn afhankelijk van de saneringskosten en de eigendomsfase.
- **Lokale regelingen,** zoals bijvoorbeeld FRED: [FRED](#) is een initiatief van de gemeente Den Haag. De gemeente helpt via FRED Haagse ondernemers met een passende financiering voor de (her)ontwikkeling van kleinschalige bedrijfsruimtes. Van de verbouwing van bestaande bedrijfslocaties tot de transformatie van winkels. Het fonds verstrekt (hypothecaire) leningen, vaak in combinatie met een eerste bankhypotheek en de inzet van eigen geld van de ondernemer.
- **Een lokaal ondernemersfonds of (energie)coöperatie onder bedrijven:** Verduurzaming van een bedrijventerrein vraagt om een collectieve aanpak. Dat betekent een samenwerking tussen ondernemers(vereniging), vastgoedeigenaren, leveranciers, adviseurs en de overheid. Een consortium met TNO heeft in 2016 de [snelstartgids](#) voor parkmanagers opgesteld. Deze gids bevat een praktisch stappenplan, tools, tips en praktijkvoorbeelden voor parkmanagers en anderen die collectief met duurzame energiemaatregelen op een bedrijventerrein aan de slag willen. In de [gemeente Zaltbommel](#) is een dergelijke coöperatie actief.

TRANSFORMATIEFONDS GOOI EN VECHTSTREEK

In de regio Gooi en Vechtstreek is in 2008 het **Regionaal Transformatiefonds** in het leven geroepen. De belangrijkste reden hiervoor was het tegengaan van verkleuring of transformatie van bedrijventerreinen in de regio. De gemeenten spraken af om bij verkleuring of transformatie een bedrag te storten in het fonds. Ook is afgesproken om het eventuele geld dat in het fonds stroomt in te zetten voor het oppeppen van bestaande bedrijventerreinen in de regio Gooi en Vechtstreek. Op basis van bepaalde criteria kunnen gemeenten hiervoor aanvragen doen.

In 2017 heeft er een evaluatie van het transformatiefonds plaatsgevonden o.a. via gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente in Gooi en Vechtstreek. De deelnemende gemeenten gaven aan dat er tussen 2008 en 2017 niet in het transformatiefonds is gestort. Wel heeft op een beperkt aantal (kleine) transformatie plaatsgevonden. Dit waren echter locaties die op een bijzondere lijst waren geplaatst, omdat deze bij oprichting van het fonds al in een vergevorderd planstadium waren. Ofwel: hier was geen weg meer terug. Alle nieuwe gevallen vielen sinds 2008 onder de werking van het fonds.

Het Transformatiefonds werkt vooral goed als 'stok achter de deur'. In verschillende gemeenten is het bewustzijn toegenomen van het belang van voldoende ruimteaanbod voor bedrijven. Verkleuring en transformatie wordt daardoor niet altijd meer als alleen maar het gemakkelijke alternatief gezien.

Wat nu afspreken voor nieuwe bedrijventerreinen zodat sturing op hergebruik mogelijk blijft?

Een aantal aspecten, instrumenten en tools worden idealiter al ingezet bij de planvorming voor nieuwe bedrijventerreinen. Op die manier wordt voorkomen dat over een aantal jaar de opgave verplaatst naar deze nieuwe locaties. Wat in elk geval in de planvorming moet terug komen:

- **Marktconforme bestemmingsplannen** die zorgvuldig en intensief ruimtegebruik stimuleren. We denken bijvoorbeeld aan het instellen van een minimale bouwhoogte (idealiter stimuleert dit bedrijven om meerlaags te bouwen), een bepaling dat het parkeren op eigen terrein niet op maaiveldniveau mag plaatsvinden, functiemenging moet mogelijk zijn. Ook het stimuleren van circulaire of duurzame bouw kan via het bestemmingsplan (of uitgiftevoorwaarden) worden geregeld.
- Uitgifte op basis van een **uitgifteprotocol**, waarin elementen van/voor zorgvuldig (en intensief) ruimtegebruik worden gehanteerd als toetsingscriterium voor vestiging. Dit naast de bepalingen die in het bestemmingsplan worden opgenomen (in hoeverre er in meer of mindere mate voldaan wordt aan de uitgangspunten/visie voor de locatie).
- Hanteren van een **uniforme grondprijsystematiek** zodat marktconforme grondprijzen voor nieuwe kavels gevraagd worden. Marktconforme grondprijzen stimuleren hergebruik op bestaande bedrijventerreinen.
- Bij gronduitgifte een verplichte deelname in **parkmanagement** (of anderszins) met maatregelen voor energietransitie, collectief vervoer, etc.
- Een (financiële) **koppeling** tussen bestaande en nieuwe bedrijventerreinen: bijvoorbeeld in de vorm van een statiegeldregeling of verwijderingsbijdrage (opslag op grondprijs welke wordt gebruikt voor herstructurering). Ook kan in de uitgiftevoorwaarden een bepaling opgenomen worden dat een plan voor hergebruik van de bestaande kavel van het bedrijf noodzakelijk is.