GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN





BIJLAGENRAPPORT

REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES 2025-2028



Onderbouwing Bedrijventerreinen -Ecorys- pg. 3

Onderbouwing Kantoren - Ecorys - pg. 11

Onderbouwing detailhandel - Ecorys - pg. 30

Onderzoek circulariteit, BVR en Ecorys pg. 65

Onderzoek Nieuwe ontwikkellocaties, BVR pg. 154

Onderzoek Wonen en werken combineren, BVR pg. 187

Onderzoek Strategisch grondbeleid voor herstructurering bedrijventerreinen, prof vd Krabben pg. 212

Onderzoek Huisvesting Arbeidsmigranten, Buck Consultants – Six legal pg. 262

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN

Onderbouwing Bedrijventerreinen

-Ecorys-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN

Ruimtebehoefte bedrijventerreinen t.b.v. RPW 2025 t/m 2028

De notitie beschrijf de resultaten van de analyse van de ruimtebehoefte op bedrijventerreinen in de GMR in de periode 2023 t/m 2030 met een doorkijk naar 2040. Vanwege de ruimtelijke opgave in de GMR en de noodzaak van zorgvuldig ruimtegebruik is het van belang nu al rekening te houden met de behoefte na 2030.

De notitie is als volgt opgebouwd:

1. De huidige situatie: vraag, aanbod en ontwikkelruimte in het RPW 2021-2024.
2. De behoefteraming bedrijventerreinen provincie Gelderland voor de periode 2023-2030 en 2031-2040 volgens EIB-scenario laag en hoog, inclusief berekend middenscenario.
3. Vervangingsvraag als gevolg van transformatie

Vraag, aanbod en ontwikkelruimte in het RPW 2021-2024

In het RPW 2021-2024 is de ontwikkelruimte voor de gehele periode 2021 t/m 2030 beoordeeld en toebedeeld in twee tranches. Dit betekent dat, mits deze plannen allemaal ontwikkeld worden, er in voldoende ruimte voorzien wordt om de uitbreidingsvraag tot en met 2030 te laten landen.

Toelichting: In het RPW 2021-2024 werd geconstateerd dat er in de periode tot en met 2030 behoefte is aan 121,5 hectare extra ruimte op bedrijventerreinen (Tabel 1). De raming van de uitbreidingsvraag is gebaseerd op een berekend middenscenario en bedraagt in totaal 271 hectare, oftewel 27 hectare per jaar. Hieraan is en wordt invulling gegeven door de plannen die in de 1e en 2e tranche van de ontwikkelruimte in het RPW zijn beoordeeld te ontwikkelen. Dit betekent dat, mits deze plannen allemaal ontwikkeld worden, er in voldoende ruimte voorzien wordt om de uitbreidingsvraag tot en met 2030 te laten landen.

Tabel 1 Vraag, aanbod en ontwikkelruimte in het RPW 2021-2024.

Werkmilieu	Ruimtebehoefte 2021-2030	Uitgeefbaar aanbod	Ontwikkelruimte
Klassiek – gemengd[1]	96 ha	60 ha	36 ha
Logistiek[2]	115,5 ha	55 ha	60,5 ha
Waarvan regulier	*46,5 ha*	*28 ha*	*18,5 ha*
Waarvan XXL	*69 ha*	*27 ha*	*42 ha*
(Maak)industrie	42 ha	27 ha	15 ha
Agrifood	16 ha	0 ha	16 ha
Hoogwaardig/kantoren	2 ha	8 ha	-6 ha
Totaal	**271 ha**	**150 ha**	**121,5 ha**

Bron: RPW 2021-2024, tabel 4.1.

Destijds werd echter nog geen regionale vervangingsvraag verwacht als gevolg van transformatie en is evenmin expliciet rekening gehouden met de ruimtevraag voor

[1] Betreft ruimtevraag van zowel lokale als regionale bedrijvigheid.

[2] Ruimtebehoefte vanuit bovenregionale distributiecentra en/of *witte raven* maakt geen onderdeel uit van de vraag-aanbodconfrontatie. De ontwikkelruimte kan in de praktijk dus groter zijn. Het ontbreken van regionale binding moet daarvoor wel aangetoond worden volgens de spelregels die zijn vastgelegd in de randvoorwaarden voor XXL-logistiek.

klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. Anderzijds zijn ook de regionale ambities ten aanzien van het beter benutten van bestaande bedrijventerreinen en intensiever ruimtegebruik aangescherpt. Het effect hiervan komt in de volgende paragrafen aan bod.

Behoefteraming bedrijventerreinen GMR 2023 t/m 2040

Behoefteraming bedrijventerreinen provincie Gelderland 2023

In het najaar van 2023 heeft provincie Gelderland de geactualiseerde provinciale behoefteraming voor bedrijventerreinen vastgesteld[3]. Hierin is gerekend met de prognoses voor werkgelegenheidsontwikkeling en ontwikkeling van de toegevoegde waarde, die in 2022 is opgesteld door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)[4]. EIB rekent met een behoedzaam en een gunstig ontwikkelscenario, die in de provinciale behoefteraming EIB laag en EIB hoog worden genoemd. Het resultaat van de behoefteraming is de uitbreidingsvraag van bedrijven op bedrijventerreinen in de GMR. Dit is dus exclusief vervangingsvraag als gevolg van transformatie en schuifruimte om herstructurering mogelijk te maken.

Tabel 2 toont de uitbreidingsvraag op bedrijventerreinen voor de periode 2023-2030 en de periode 2031-2040. Ter duiding wordt tussen haakjes de gemiddelde jaarlijkse uitbreidingsvraag weergegeven.

Tabel 2 Uitbreidingsvraag op bedrijventerreinen in de GMR 2023 t/m 2040.

	EIB laag	EIB hoog
2023-2030	132 ha (16,5 ha per jaar)	243 ha (30,5 ha per jaar)
2031-2040	48 ha (5 ha per jaar)	317 ha (31,5 ha per jaar)
Totaal 2023 t/m 2040	**180 ha (10 ha per jaar)**	**560 ha (31 ha per jaar)**

Bron: Behoefteraming werklocaties Gelderland, Stec Groep (2023).

Let op: ten tijde van deze prognose was gemeente Montferland nog onderdeel van de GMR. Per 1-1-2025 sluit de gemeente Montferland zich aan bij het RPW van de regio Achterhoek. Om het effect hiervan in te schatten, is in de provinciale behoefteraming de uitbreidingsvraag op bedrijventerreinen in de gemeente Montferland inzichtelijk gemaakt. De uitbreidingsvraag in bovenstaande tabel is daarop aangepast. De tabel toont dus de uitbreidingsvraag in de GMR exclusief gemeente Montferland.

Middenscenario en doorvertaling naar regionale werkmilieus

Omdat de behoefteraming volgens EIB laag en hoog resulteert in een aanzienlijke bandbreedte, is ook nu door Ecorys een middenscenario (EIB midden) berekend. Voor dit scenario is tevens een doorvertaling gemaakt naar de uitbreidingsvraag per werkmilieu, voor zowel de periode 2023-2030 als 2031-2040.

Tabel 3 Uitbreidingsvraag op bedrijventerreinen in de GMR 2023 t/m 2040 scenario midden.

Periode	EIB midden
2023-2030	169 ha (21 ha per jaar)
2031-2040	269 ha (27 ha per jaar)
Totaal 2023 t/m 2040	**438 ha (24 ha per jaar)**

[3] Stec Groep (2023) Prognose werklocaties Gelderland.
[4] Economisch Instituut voor de Bouw (2022) Actualisatie en regionalisering bedrijfstakramingen.

Tabel 4 Uitbreidingsvraag scenario midden per werkmilieu.

Werkmilieu	2023-2030	2031-2040	Totaal 2023-2040
Klassiek-gemengd	63 ha	100 ha	163 ha
Logistiek	59 ha	94 ha	152 ha
Waarvan regulier	*18 ha*	*29 ha*	*47 ha*
Waarvan XXL	*41 ha*	*65 ha*	*105 ha*
Maakindustrie	45 ha	73 ha	118 ha
Agrifood	2 ha	3 ha	5 ha
Totaal	**169 ha**	**269 ha**	**438 ha**

Vervangingsvraag als gevolg van transformatie

In het RPW 2021-2024 werd nog geen regionale vervangingsvraag verwacht als gevolg van transformatie van bedrijventerrein. Intussen is, vanwege de regionale woningbouwopgave, wel duidelijk dat er wel degelijk sprake is van vervangingsvraag met regionale consequenties. Deze vervangingsvraag moet in het RPW 2025-2028 dus opgenomen worden in de programmering. In de periode t/m 2040 bedraagt de vervangingsvraag naar verwachting in totaal 105 hectare.

Een rondvraag bij de gemeenten heeft de volgende informatie opgeleverd over de te verwachten vervangingsvraag als gevolg van transformatie van bedrijventerreinen (zie ook Tabel 5):

- In de periode t/m 2030 wordt 47 hectare vervangingsvraag verwacht. Daarvan is 22,5 hectare klassiek-gemengd en 24,5 hectare maakindustrie. De 31 hectare vervangingsvraag als gevolg van woningbouw op Rijnpark in Arnhem is voorlopig 50/50 verdeeld over beide werkmilieus.
- Voor de periode 2031 t/m 2040 staat nog eens 57 hectare klassiek-gemengd werkmilieu op de nominatie voor transformatie. Dat maakt het totaal aan vervangingsvraag t/m 2040 minimaal 104 hectare
- Daarnaast wordt door gemeenten aangegeven dat er over nog eens 47 hectare bedrijventerrein wordt gesproken over transformatie, maar dat is nog niet concreet genoeg om als vervangingsvraag op te nemen.
- De gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg in Nijmegen is geen onderdeel van de hierboven benoemde transformatieplannen, omdat niet bekend is wat de exacte vervangingsvraag is. De reden hiervoor is dat Winkelsteeg een gemengde woon-werklocaties wordt en er dus wel ruimte voor werken behouden blijft.

Tabel 5 Vervangingsvraag.

Gemeente	Bedrijventerrein	Vervangingsvraag 2024-2030	Vervangingsvraag 2031-2040
Arnhem	Rijnpark	33,0 ha	6,5 ha*
Beuningen	solitaire bedrijfslocatie	1,5 ha	-
Beuningen	solitaire bedrijfslocaties	-	5,5 ha
Druten	De Ruijterstraat	2,5 ha	-
Heumen	Taaiendijk	9,0 ha	-
Lingewaard	Polseweg	3,0 ha	-
Nijmegen	Winkelsteeg	-	-
Zevenaar	Mercurion	-	13,0 ha
Zevenaar	Tatelaar	-	10,0 ha
Zevenaar	Zuidspoor	-	22,0 ha
Totaal		**49,0 ha**	**57,0 ha**

*In de herontwikkeling van het gebied wordt een deel gecompenseerd met ruimte voor werken. Dit is reeds in deze cijfers verrekend.

Tabel 6 Uitbreidingsvraag per werkmilieu 2023-2040, incl. concrete vervangingsvraag.

Werkmilieu	EIB midden
Klassiek-gemengd	163 + 79,5 = 242,5 ha
Logistiek	152 ha
Waarvan regulier	*47 ha*
Waarvan XXL	*105 ha*
Maakindustrie	118 + 24,5 = 142,5
Agrifood	5 ha
Totaal	**542 ha**

Tabel 7 Overzicht hard planaanbod (peildatum aanbod: 1-1-2025).

Gemeente	Bedrijventerrein	Werkmilieu	Totaal uitgeefbaar (ha)
Arnhem	IJsseloord II	Klassiek - gemengd	1,57
Arnhem	Industriepark Kleefse Waard	(Maak)industrieel	5,27
Arnhem	Merwedeterrein	Klassiek - gemengd	1,89
Arnhem	Nieuwe Haven	(Maak)industrieel	0,48
Arnhem	Rijnpark	Klassiek - gemengd	0,99
Druten	Industrie terrein Westerhout	Klassiek - gemengd	0,29
Druten	Klepperheide	Klassiek - gemengd	0,43
Druten	Westerhout Zuid	Klassiek - gemengd	1,41
Duiven	De Nieuweling	Klassiek - gemengd	1,34
Duiven	Innofase Uitbreiding	Bijzondere werklocatie	5,24
Lingewaard	Houtakker 2	Klassiek - gemengd	0,30
Nijmegen	Oost-Kanaalhaven	(Maak)industrieel	4,28
Nijmegen	Winkelsteeg Compaq	Klassiek - gemengd	0,28
Nijmegen	Winkelsteeg NXP	Bijzondere werklocatie	7,66
Overbetuwe	De Aam	Klassiek - gemengd	3,61
Overbetuwe	Merm	Klassiek - gemengd	0,60
Overbetuwe	Merm Oost	(Maak)industrieel	2,38
Overbetuwe	Park15	Logistiek	3,67
Overbetuwe	Stationsomgeving Zetten-Andelst	Klassiek - gemengd	0,02
Rheden	Dieren Oost	Klassiek - gemengd	1,39
Rheden	Kanaal II - uitbreiding	(Maak)industrieel	4,08
Westervoort	Het Ambacht	Klassiek - gemengd	1,02
Zevenaar	7Poort	Logistiek	8,76
Zevenaar	Hengelder	Klassiek - gemengd	0,02
Zevenaar	Technopark Mercurion	Klassiek - gemengd	0,32
Totaal			**57,31 ha**

Vraag-aanbodconfrontatie EIB midden 2023-2040

Conform het RPW 2021-2024 stellen we voor ook in het RPW 2025-2028 het middenscenario als uitgangspunt te hanteren voor de regionale programmering van bedrijventerreinen. De ruimtebehoefte (uitbreidingsvraag + vervangingsvraag) t/m 2040 is in tabel 8 afgezet tegen het planaanbod (hard en zacht) op peildatum 1 januari 2024. Het resultaat is de ontwikkelopgave voor de periode 2031 t/m 2040, waar in het RPW 2025-2028 de voorbereidingen voor getroffen moeten worden.

Tabel 8 Vraag-aanbodconfrontatie EIB midden 2023 t/m 2040 (peildatum aanbod: 1-1-2025).

Werkmilieu	Ruimtebehoefte EIB midden 2023 t/m 2040	Aanbod hard (incl. opties)	Aanbod zacht	Balans
Klassiek-gemengd	242,5 ha	15,5 ha	39 ha	-188 ha
Logistiek	152 ha	12,5 ha	40 ha	-99,5 ha
Waarvan regulier	*47 ha*	*12,5 ha*	*14 ha*	-20,5 ha
Waarvan grootschalig	*105 ha*	*0 ha*	*26 ha*	-79 ha
Maakindustrie	142,5 ha	16,5 ha	23,0 ha	-103 ha
Agrifood	5 ha	0 ha	13,0 ha	+ 8 ha
Bijzondere werklocatie[5]	-	13 ha		
Totaal		**57.5 ha**	**115 ha**	
	542 ha	**172.5 ha**		-369.5 ha

Uitsplitsing uitbreidingsvraag XXL-logistiek 2023 t/m 2040

		Uitbreidingsvraag EIB midden 2023 t/m 2040
Totale vraag Logistiek		152 ha
Waarvan regulier		*47 ha*
Waarvan XXL		*105 ha*
75% van de vraag van XXL-logistiek is regionaal gebonden (Stec, 2023)	75% faciliteren van 105 ha	79 hectare
Er resteert 25% niet-regionaal gebonden vraag	25% resterende vraag	26 hectare
Daarvan is 28% gerelateerd aan regionale topsectoren	28% van de resterende vraag faciliteren	7 hectare
Regionaal gebonden en gerelateerd aan regionale topsectoren faciliteren		**86 hectare**
Niet faciliteren (niet-regionaal gebonden en niet gerelateerd aan de regionale topsectoren		19 hectare

[5] Er is 13 hectare aanbod op bedrijventerreinen die een status aparte toegewezen hebben gekregen (bijzondere werklocaties) vanwege het toekomstgerichte thema waarop deze gericht zijn (hightech en health, energie en circulaire economie) en waarvoor geen ruimtevraag geraamd is. Het aanbod ligt volledig op Innofase.

Uit bovenstaande tabel blijkt allereerst dat 75% van de vraag naar XXL-logistiek (79 hectare) regionaal gebonden is en daarmee gefaciliteerd wordt. Vervolgens wordt van de resterende 25% (26 hectare) gekeken in hoeverre deze gerelateerd is aan de regionale topsectoren. Van de niet-regionaal gebonden logistiek wordt alleen de vraag die gerelateerd is aan de regionale topsectoren wordt gefaciliteerd.

In het vraagramingsmodel is per sbi-code aangegeven of deze sbi-code tot een van de regionale topsectoren (dit zijn de regionale topsectoren Health, Hightech en Energy én Food). Gezamenlijk zijn deze topsectoren goed voor 28% van de logistiek in de regio. Dat betekent dat 72% van de logistiek niet gerelateerd is aan de regionale topsectoren. Van de 26 hectare niet-regionaal gebonden logistieke vraag is 28% (7 hectare) gerelateerd aan de regionale topsectoren en wordt daarmee gefaciliteerd. Het resterende deel van 72% (19 hectare) is niet gerelateerd aan de regionale topsectoren en wordt daarom niet gefaciliteerd.

Tabel 8 Vraag-aanbodconfrontatie EIB midden 2023 t/m 2040 inclusief niet faciliteren (peildatum aanbod: 1-1-2025).

Werkmilieu	Ruimtebehoefte EIB midden 2023 t/m 2040	Aanbod hard (incl.opties)	Aanbod zacht	Balans
Klassiek-gemengd	242,5 ha	15,5 ha	39 ha	-188 ha
Logistiek	133 ha	12,5 ha	40 ha	-80,5 ha
Waarvan regulier	*47 ha*	*12,5 ha*	*14 ha*	-20,5 ha
Waarvan grootschalig	*86 ha*	*0 ha*	*26 ha*	-60 ha
Maakindustrie	142,5 ha	16,5 ha	23,0 ha	-103 ha
Agrifood	5 ha	0 ha	13,0 ha	+ 8 ha
Bijzondere werklocatie[6]	-	13 ha		
Totaal		**57.5 ha**	**115 ha**	
	523 ha	**172.5 ha**		-350.5

Vertaling naar werkmilieus binnen het RPW 2025-2028

Werkmilieu	**Ontwikkelopgave (incl. bandbreedte)**
Klassiek-gemengd	22,5 ha
Logistiek - Regulier - Grootschalig	 - Regulier = 3 ha - Grootschalig= 7-14 ha*
(Maak)industrie	12,5 ha
Totale ontwikkelopgave	**45 – 52 ha***

**In verband met het hanteren van draaiknoppen om ruimtewinst te creëren ontstaat er een modelmatige discrepantie bij het werkmilieu grootschalige logistiek.*
Grootschalige logistiek (kavels groter dan 4 ha) is namelijk niet mengbaar in woon-werkgebieden en maakt geen onderdeel uit van de lokale opgave (kavels <0,5 ha). Hierdoor is er modelmatig teveel ruimtewinst ingeboekt dat in de praktijk niet realiseerbaar is. Dit leidt ertoe dat wij een bandbreedte voor grootschalige logistiek hanteren van minimaal 7 ha en maximaal 14 hectare voor de komende

[6] Er is 13 hectare aanbod op bedrijventerreinen die een status aparte toegewezen hebben gekregen (bijzondere werklocaties) vanwege het toekomstgerichte thema waarop deze gericht zijn (hightech en health, energie en circulaire economie) en waarvoor geen ruimtevraag geraamd is. Het aanbod ligt volledig op Innofase.

RPW periode. Deze bandbreedte is mede ingegeven in het licht van recente ontwikkelingen van toenemende leegstand van bestaand grootschalig logistiek vastgoed.

Overall advies

Er is op dit moment onvoldoende hard planaanbod om de ruimtevraag tot en met 2030 en 2040 te kunnen voorzien. Daarom is het volgende nodig:

1. Volop aan de slag met ontwikkelen 1e en 2e tranche;
2. Sturen op optimalisatie en intensiever gebruik van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen;
3. Extra ruimte nodig voor compensatie bij transformatie;
4. Extra schuifruimte nodig voor herstructurering;
5. Nieuwe ontwikkelingen voor de periode 2031-2040 voorbereiden.

Daarbij horen ook de volgende maatregelen:

- Behoud van bestaande bedrijventerreinen en in het bijzonder hmc-ruimte en watergebonden locaties. Transformatie volgens het ‘nee, tenzij’-principe.
- Gerichte herstructurering vraagt om focus en prioritering van locatie en type ruimtevrager;
- Betrek regionale partners (bedrijven/investeerders/provincie/Rijk) bij de schuifpuzzel, zorg voor regie met voldoende ambtelijke organisatiecapaciteit en ga gezamenlijk en stap-voor-stap aan de slag.
- Tegelijkertijd is er behoefte aan nieuwe (schuif)ruimte. Mogelijk kunnen de opbrengsten van nieuwe uitgifte bijdragen aan herstructurering op andere plekken.

Onderbouwing Kantoren

-Ecorys-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN



ECORYS

Answering tomorrow's challenges today

RPW Arnhem-Nijmegen 2025-2028 hoofdstuk kantorenbeleid

GMR Arnhem-Nijmegen & provincie Gelderland

Rotterdam, 21 juni 2024

RPW Arnhem-Nijmegen 2025-2028 hoofdstuk kantorenbeleid

GMR Arnhem-Nijmegen & provincie Gelderland

Rotterdam, 21 juni 2024

Inhoudsopgave

1 Regionale beleidsdoelstellingen kantoorlocaties....4
1.1 Definities....4
1.2 Doelstelling van het regionaal beleid voor kantoorlocaties....5

2 Regionaal beleid voor kantoorlocaties....7
2.1 Uitgangspunten voor het regionaal beleid voor kantoorlocaties....7
2.2 Spelregels van het regionaal beleid voor kantoorlocaties....7
2.3 Toelichting regionaal beleid voor kantoorlocaties....8

Bijlage I – Methodiek vraag en aanbod....11
2.3.1 Onderbouwing scenario's....11
2.3.2 Grondslag voor kantorenbeleid Arnhem en Nijmegen....11
2.4 Prognose ruimtevraag kantoren....12
2.4.1 Uitbreidingsvraag....12
2.4.2 Vervangingsvraag....14
2.5 Aanbod kantoren Arnhem & Nijmegen....16

1 Regionale beleidsdoelstellingen kantoorlocaties

1.1 Definities

De gemeenten Arnhem en Nijmegen zijn regionaal aangewezen als regionale kantorenconcentraties. De kantoorlocaties in de GMR zijn weergegeven in Figuur 1.1. de kantoorlocaties zijn onderverdeeld in een aantal locatietypen, oftewel kantoormilieus:

- Centraal stationsgebieden – Dit is het gebied rondom station Arnhem Centraal en station Nijmegen/Centrum. Tot het stationsgebied behoren de locaties die zich binnen 12 minuten (ca. 1 kilometer) loopafstand van het betreffende station bevinden. Omdat de centraal stationsgebieden het meest gewild zijn onder kantoorgebruikers en de ruimte er schaars is, zijn enkele andere ov-knooppunten aangewezen als overlooplocaties van de centraal stationsgebieden. Dit zijn stations Arnhem Zuid, Arnhem Velperpoort, Elst, Heijendaal en Nijmegen Lent.
- Kantoorparken – Dit zijn de formele werklocaties met een (grotendeels) monofunctionele kantoorbestemming. Daarbij is het onderscheid tussen toekomstbestendige kantoorparken en overige kantoorparken van belang. Het regionaal beleid richt zich op versterking van de eerste categorie, terwijl van de tweede categorie herontwikkeling naar een andere (economische) functie wordt gestimuleerd.
- Kantoren op bedrijventerreinen – dit zijn onafhankelijke kantoren (dus niet behorend bij een bedrijf) op een bedrijventerrein. Het regionaal beleid staat in principe geen nieuwe solitaire kantoorontwikkelingen meer toe op bedrijventerreinen.

- Daarnaast vestigen kantoorgebruikers zich ook op:
  - Campussen – de voorwaarde hierbij is dat de kantoren de campus versterken. De spelregels voor campussen zijn in een afzonderlijk hoofdstuk beschreven.
  - Informele werklocaties – zoals het overig centrumgebied (buiten de 12 minuten loopafstand van het centraal station) en kleinschalige kantoren op bepaalde plekken in de wijk.
    - Ten aanzien van kantoren in het overig centrum maken de gemeente Arnhem en de gemeente Nijmegen specifieke regels.
    - Ten aanzien van kantoren in de wijk wordt in dit RPW afgesproken dat kantoren tot 500 m² kunnen worden toegestaan, mits dit past binnen het lokale omgevingsplan.

1.2 Doelstelling van het regionaal beleid voor kantoorlocaties

De doelstelling van het regionaal beleid voor kantoorlocaties is: streven naar kwalitatief evenwicht van vraag en aanbod in de regio en het versterken van toekomstbestendige locaties, zodat er voldoende ruimte is voor werkgelegenheid in kantoren op de daarvoor geschikte locaties. De gemeenten Arnhem en Nijmegen zijn regionaal aangewezen als de locaties voor (nieuwe) kantoorontwikkelingen.

Het regionale kantorenbeleid in de GMR richt zich daarom voornamelijk op de gemeente Arnhem en Nijmegen. Beide gemeenten hebben gedurende de looptijd van het RPW 2021-2024 kantorenbeleid vastgesteld voor de periode tot en met 2030[1]. In het najaar van 2023 is voor kantoren een prognose opgesteld van de ruimtebehoefte op kantoorlocaties in de regio's in de provincie Gelderland, waaronder de GMR. Die prognoses vormen de kwantitatieve basis voor de spelregels in dit RPW. In de bijlagen is de toelichting te vinden.

[1] Het Nijmeegse kantorenbeleid is in samenwerking met Stec Groep vastgelegd en heeft de titel 'Waar een wil is, is een weg'. Het beleid is gebaseerd op een behoefteraming met looptijd 2023-2032 en een doorkijk naar de periode 2033-2042. Het Arnhems kantorenbeleid is in samenwerking met Ecorys vastgelegd in de Kantorennota Arnhem 2022-2030. Dit kantorenbeleid is opgesteld op basis van het RPW 2021-2024

Figuur 1.1 Kantoorlocaties in de GMR.



2 Regionaal beleid voor kantoorlocaties

2.1 Uitgangspunten van het regionaal beleid voor kantoorlocaties

Het regionaal beleid voor kantoorlocaties richt zich vooral op de gemeenten Arnhem en Nijmegen. Beide gemeenten hebben in de afgelopen RPW-periode (2021-2024) gemeentelijk kantorenbeleid vastgesteld. De uitgangspunten en vraagramingen die hieraan ten grondslag liggen zijn in lijn met het huidige RPW. Het nieuwe RPW (2025-2028) ondersteunt het bestaand kantorenbeleid van Arnhem en Nijmegen.

De provinciale behoefteraming voor kantoren acht het EIB-hoog scenario als meest realistisch uitgangspunt voor de kantorenraming in de GMR. In het kantorenbeleid van Nijmegen wordt bovendien geadviseerd om de bandbreedte tussen EIB-hoog en de EIB-plusvariant van het basisscenario (EIB-hoog en EIB-plus) als uitgangspunt voor de kantorenraming te nemen. Dit advies wordt in dit RPW ook op de kantorenmarkt in Arnhem toegepast. Dit betekent dat het basisscenario met de varianten EIB-hoog en EIB-plus ten grondslag ligt aan de regionale programmering voor kantoren. De verwachte ruimtevraag bedraagt 132.000 m² tot 260.000 m² in de periode 2023-2030. Dit is 16.500 m² tot 32.500 m² per jaar. Daar staat een aanbod tegenover van in totaal 130.000 m². In bijlage I wordt de methodiek voor vraag en aanbod nader toegelicht.

In dit RPW worden minder kwantitatieve kaders meegegeven dan in voorgaande RPW's. Het is aan de gemeenten zelf om binnen de kaders van dit RPW te acteren en – indien van toepassing – initiatieven te voorzien van de benodigde onderbouwing. Ook hiervoor geldt dat de Ladder van duurzame verstedelijking moet worden doorlopen om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Voor initiatieven die niet binnen de in paragraaf 2.2 genoemde kaders passen, is afstemming in het IOW vereist.

2.2 Spelregels van het regionaal beleid voor kantoorlocaties

Het huidig regionaal kantorenbeleid in het RPW 2021 t/m 2024 kan voortgezet worden in het toekomstige RPW 2025 t/m 2028. Concreet betekent dit het volgende:

- De uitgangspunten en vraagraming die ten grondslag liggen aan het kantorenbeleid van gemeente Arnhem en gemeente Nijmegen zijn in lijn met het regionaal kantorenbeleid dat in dit RPW is vastgelegd;
- Nieuwe ontwikkelingen van kantoren concentreren zich in de stationsgebieden Arnhem Centraal en station Nijmegen/Centrum. Hierbij zijn de overige ov-knooppunten stations Arnhem Zuid, Arnhem Velperpoort, Station Elst, Heijendaal en Nijmegen Lent toegewezen als mogelijke overlooplocaties[2]. Op de overige ov-knooppunten station Elst en Nijmegen Lent is reeds ieder 5.000 m² ontwikkelruimte voor kantoren in de regionale programmering opgenomen. Dit blijft gestand.;

[2] Op de overige ov-knooppunten Station Elst en Nijmegen Lent is reeds ieder 5.000 m² ontwikkelruimte voor kantoren in de regionale programmering opgenomen. Dit blijft gestand.

- Op campussen ruimte wordt geboden aan kantoorhoudende bedrijven die de campus versterken. De spelregels ten aanzien van campussen zijn in dit RPW in een apart hoofdstuk Campussen opgenomen.
- Toekomstbestendige kantoorparken worden kwalitatief versterkt en op de overige kantoorparken wordt transformatie naar een passende (economische) functie gestimuleerd. Er is dus in principe geen sprake van uitbreiding van het aantal vierkante meters op kantoorparken.
- Er worden in principe geen nieuwe solitaire kantoorontwikkelingen toegelaten op bedrijventerreinen. Uitzondering hierop zijn kantoren die campuslocaties versterken. Bovendien wordt het aangemoedigd om langdurig leegstaande kantoren te benutten voor bedrijvigheid (herontwikkeling van kantoorruimte naar bedrijfsruimte).
- Kantoren in de wijk (t.b.v. werken in de wijk) worden ruimtelijk en planologisch gefaciliteerd tot een omvang van maximaal 500 m² en op voorwaarde dat dit passend is in het gemeentelijk omgevingsbeleid en het initiatief de wijkeconomie versterkt.

2.3 Toelichting regionaal beleid voor kantoorlocaties

Kijkend naar de verschillende typen kantoorlocaties, blijkt dat het aanbod niet in alle gevallen op de juiste plek ligt. Oftewel, niet elke kantoorlocatie past kwalitatief bij het regionaal kantorenbeleid en de wensen van kantoorgebruikers. De kantoorgebieden zijn ingedeeld in kantoormilieus:

- Stationsgebieden Arnhem Centraal en station Nijmegen/Centrum[3]
- Overig centrum[4]
- Kantoorpark/ overig ov-knooppunt
- Kantoren op een bedrijventerrein
- (Solitaire) kantoren in woonmilieu
- Innovatie/campusmilieu

Stationsgebied/centrummilieu

Het grootste deel van de kantoorhoudende bedrijvigheid wenst zich te vestigen in het gebied rondom Arnhem Centraal en station Nijmegen/Centrum. Zowel Arnhem als Nijmegen concluderen in hun kantorenbeleid dat er behoefte is om nieuw aanbod te ontwikkelen in het centraal stationsgebied. Beide gemeenten streven er in hun beleid naar om in deze gebieden zoveel mogelijk kansen voor nieuwe kantoren te benutten en om terughoudend te zijn met de transformatie van bestaande kantoorruimte naar wonen. Voor beide gemeenten betekent dat specifiek:

- Gemeente Nijmegen wijst het Stationsgebied en het Centrum aan als de kantorenlocatie van de toekomst met ruimte voor diverse kleinschalige kantoorgebruikers tot 1.000 m² vvo (verhuurbaar vloeroppervlak) in een gemengd stedelijk gebied met een totale oppervlakte van 9.500 m² tot 16.500 m² vvo.
- Gemeente Arnhem heeft in het stationsgebied vijf deelgebieden aangewezen, waarin tot 27.500 m² nieuwe kantoorruimte mogelijk is. Ook zijn in het Arnhems kantorenbeleid richtlijnen opgenomen ten aanzien van transformatie van kantoorruimte in dit gebied. Binnen de directe omgeving van het stationsgebied (circa 500 meter loopafstand vanaf het station) wordt door de gemeente niet meegewerkt aan transformatie van bestaande

[3] Binnen een straal van 12 minuten loopafstand vanaf Arnhem Centraal en Station Nijmegen
[4] De delen van de stadscentra van Arnhem en Nijmegen die niet binnen het stationsgebied vallen.

kantoorruimte. In de zone daar net buiten (500 tot 1.000 meter vanaf het station) wordt een ‘nee, tenzij’ beleid toegepast.

Indien de centraal stationsgebieden onvoldoende ontwikkelruimte kunnen bieden om aan de vraag te voldoen is overloop naar andere ov-knooppunten mogelijk. Deze potentiële overlooplocaties zijn stations Arnhem Zuid, Arnhem Velperpoort, Station Elst, Heijendaal en Nijmegen Lent[5] [6]. Deze locaties behoren tot het kantoormilieu overig ov-knooppunt.

Campus- en innovatiemilieus

Campus- en innovatiemilieus hebben een bijzondere positie in het werklocatiebeleid. Campussen zijn bij uitstek locaties waar verschillende functies, zoals kantoor, bedrijfsruimte, onderwijs en innovatie samenkomen. Kantoorontwikkelingen ter versterking van een campus en gericht op de doelgroep van een campus (de regionale topsectoren) worden daarom toegejuicht.

Gemeente Nijmegen geeft in haar beleid aan dat zij binnen dit milieu de meeste vraag naar kantoorruimte verwacht. Het is daarom van belang dat in de ontwikkelplannen voor campus Heijendaal en NovioTech Campus voldoende ruimte voor kantoren wordt geborgd. Ook Arnhem ziet de belangrijke waarde van campussen waarbij veel verschillende functies samenkomen. Zij geven in hun kantoorbeleid aan ontwikkelingen van kantoorruimte die campussen IPKW, Arnhems Buiten en kenniscampus Arnhem-Velp versterken, te ondersteunen.

Het hoofdstuk Campussen gaat nader in op de programmering van en regionale afspraken over campus- en innovatiemilieus.

Kantoorpark/overig ov-knooppunt

In het RPW 2021-2024 is afgesproken de concentratie van kantoorvolumes in de regio te richten op de meest toekomstbestendige kantorenparken. Dit zijn Arnhems Buiten, Gelderse Poort en Velperweg in Arnhem en Brabantse Poort en Heijendaal in Nijmegen. Daarentegen heeft gemeente Arnhem kantoorpark Kronenburg e.o. de status als formele kantoorlocatie ontnomen. Ontwikkelaars worden hier uitgenodigd om leegstaande kantoren te transformeren, waarbij wel kleinschalige ruimte voor werkgelegenheid blijft.

Daarnaast worden naar gelang de behoefte kantoorontwikkelingen mogelijk gemaakt op overige ov-knooppunten. Dit zijn de stations Arnhem Zuid, Arnhem Velperpoort, Elst, Heijendaal en Nijmegen Lent.

Bedrijventerreinen

De vraag naar kantoorruimte op bedrijventerreinen neemt af en de schaarste aan bedrijfsruimte is groot. Er worden daarom in principe geen nieuwe onafhankelijke kantoorontwikkelingen op bedrijventerreinen toegelaten. Bedrijventerreinen die tevens campuslocatie zijn, vormen hierop de uitzondering. Dit geldt alleen mits de kantoren de campus versterken. Zie daarvoor de afspraken in het hoofdstuk campussen.

---

5 Ten aanzien van de voorgenomen kantoorontwikkeling in Nijmegen Lent met een oppervlakte van 5.000m² wordt opgemerkt dat hier vooral behoefte is aan een multi-tenantgebouw, waarin ruimte geboden wordt aan kleinschalige kantoorgebruikers.

6 Bron: Ecorys, december 2020. *Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen: Periode 2021 t/m 2024.*

Bovendien wordt regionaal afgesproken dat gemeenten bij langdurige leegstand van kantoorruimte op bedrijventerreinen herontwikkeling naar een andere economische functie stimuleren.

(Solitaire) kantoren in woonmilieu

Conform de trend naar meer gemengde woon-werkgebieden is ook het inpassen van kantoorruimte in de wijk passend. In dat kader worden kleinschalige initiatieven (<500 m²) buiten de formele kantoorlocaties toegelaten. Voorwaarden daarbij zijn dat dit overeenkomt met het gemeentelijk omgevingsbeleid en het initiatief de wijkeconomie versterkt.

Het is daarom belangrijk om bij nieuwe woningbouwontwikkelingen en/of grootschalige transformaties van woonlocaties ruimte te reserveren voor kleinschalige ruimte voor werken (kantoor- en bedrijfsruimte) op centrale plekken in de wijk.

Bijlage I – Methodiek vraag en aanbod

2.3.1 *Onderbouwing scenario's*

In 2023 heeft provincie Gelderland door Stec Groep een prognose op laten stellen voor de ruimtebehoefte op kantoorlocaties[7]. In deze behoefteraming zijn drie scenario's toegepast om een inschatting te maken van de verwachte uitbreidingsvraag op de kantorenmarkt. Deze scenario's zijn gebaseerd op onderzoek dat Stec Groep eerder heeft uitgevoerd voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar de invloed van COVID-19 op de kantorenmarkt. Hieronder is een omschrijving gegeven van de scenario's. Voor verdere toelichting verwijzen wij naar het rapport over de behoefteraming werklocaties Gelderland.

Scenario-omschrijvingen

"1. Business as usual: de kantorenmarkt herstelt zich naar het 'oude normaal'. Bedrijven blijven evenveel meters per werkzame persoon (de kantoorquotiënt) hanteren. Dit scenario sluit aan bij de uitgangspunten van EIB/BCI (2019).

2. Basisscenario: In het basisscenario houden we rekening met een daling van de kantoorquotiënt. We gaan uit van een daling naar 90% in 2030 ten opzichte van 2015. Dit is een iets snellere daling dan het uitgangspunt van het PBL in 2017 (95% in 2030 ten opzichte van 2015), vanwege de versnelde transitie naar thuiswerken tijdens COVID-19.

3. COVID-19 als katalysator: De COVID-19-pandemie heeft in dit scenario echt gewerkt als katalysator van hybride werken en bedrijven gaan deze transitie versneld inzetten. We gaan hierbij uit van een daling van de kantoorquotiënt naar 80% in 2030 ten opzichte van 2015."[8]

Voor elk van de scenario's is op regionaal niveau een bandbreedte gegeven aan de hand van een hoog en een laag scenario (EIB-hoog en EIB-laag). Deze EIB-varianten geven verschillende gradaties van bevolkingsgroei en economische groei aan. Volgens de provinciale prognose is het basisscenario EIB hoog het meest realistisch voor de GMR.

2.3.2 *Grondslag voor kantorenbeleid Arnhem en Nijmegen*

De gemeenten Arnhem en Nijmegen hebben gedurende de RPW-periode 2021-2024 kantorenbeleid opgesteld dat in lijn is met het regionaal beleid:

- Gemeente Arnhem heeft haar kantorenbeleid in 2023 vastgesteld op basis van het huidige RPW 2021-2024. Hieraan liggen twee WLO-scenario's ten grondslag: scenario Laag en scenario Hoog. Deze scenario's zijn afkomstig van de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) van het CPB en het PBL, gepubliceerd in 2015. Zij geven de volgende omschrijving van de twee scenario's: "het Hoge scenario combineert een relatief sterke economische groei van 2 procent per jaar met een relatief sterke bevolkingsaanwas, in scenario Laag gaat een gematigde economische groei van 1 procent

[7] Stec Groep, oktober 2023. Prognose werklocaties Gelderland: Prognose ruimtevraag bedrijventerreinen, kantoren en informele werklocaties provincie Gelderland.

[8] Stec Groep, oktober 2023. *Prognose werklocaties Gelderland: Prognose ruimtevraag bedrijventerreinen, kantoren en informele werklocaties provincie Gelderland.* Pagina 33.

per jaar samen met een beperkte demografische ontwikkeling”[9]. Hierbij is het WLO-scenario Hoog vergelijkbaar met het basisscenario EIB-hoog dat voor de GMR als meest realistisch is aangegeven.

- Het kantorenbeleid van Nijmegen is in 2023 vastgesteld en hanteert dezelfde scenario’s als de provinciale behoefteraming. Vanwege de regionale dynamiek met Arnhem en Nijmegen als kantorenconcentraties, is daar een EIB-plusvariant aan toegevoegd. Deze variant houdt rekening met de relatief hogere verhouding van het aantal banen per woning in Nijmegen, in vergelijking met de regio, in combinatie met een woningbouwopgave van 13.070 woningen in Nijmegen dat volgt uit de Woondeal 2.0 tot 2030. Deze combinatie leidt tot de verwachting dat de werkgelegenheid in Nijmegen harder stijgt dan waar het hoge EIB-scenario voor de regio vanuit gaat. Gemeente Nijmegen acht daarom dat de bandbreedte tussen EIB-hoog en -plusvariant het meest realistisch is voor de gemeente binnen het basisscenario[10].

2.4 Prognose ruimtevraag kantoren

De kwantitatieve prognose van de ruimtevraag in de GMR voor de periode 2023 t/m 2030 wordt bepaald aan de hand van de autonome uitbreidingsvraag en de vervangingsvraag. Deze worden in de volgende paragrafen toegelicht.

2.4.1 Uitbreidingsvraag

Toelichting berekeningswijze

Om de kwantitatieve raming van de uitbreidingsvraag te stroomlijnen met de eerdergenoemde kantoren ramingen is ervoor gekozen om zowel het EIB-hoog als EIB-plus scenario toe te passen op de uitbreidingsvraag van kantoorhoudende bedrijvigheid in Arnhem en Nijmegen. De wijze waarop deze zijn berekend wordt hieronder beschreven.

[9] CPB/PBL (2015). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario’s, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau. P.12

[10] Stec Groep, juni 2023. *Waar een wil is, is een weg: Visie op en onderzoek naar de kantorenmarkt in Nijmegen.*

Wijze van berekenen uitbreidingsvraag basisscenario EIB-Hoog

Hierbij is een vertaling uitgevoerd van de ruimtevraag prognose van Stec Groep voor de GMR in de periode 2023 t/m 2030 in het EIB-hoog scenario naar de gemeenten. Voor dit scenario wordt dezelfde verdeelsleutel gehanteerd als in het RPW 2021-2024:

30% van de vraag landt in Nijmegen
42% van de vraag landt in Arnhem
28% van de vraag landt in overige gemeenten in de GMR

In dit scenario is er geen sprake van uitbreidingsvraag in de GMR en zelfs van lichte krimp. Omdat dit slechts om gemiddeld 1.500 m² per jaar gaat, gaan we hier uit van een neutrale ontwikkeling (0 m²).De ruimtevraag omvat daarom in dit scenario alleen de vervangingsvraag. Hiervoor zijn een aantal mogelijke verklaringen:
1. Kantoren hebben in vergelijking met bedrijventerrein een lage vloerquotiënt. Hierdoor leidt een toename van het aantal arbeidsplaatsen, in vergelijking met bedrijventerreinen tot een relatief lage toename in ruimtevraag voor kantoren.
2. Ontwikkeling op het gebied van werkgedrag, zoals thuiswerken, leiden ertoe dat bedrijven die groeien niet per definitie meer ruimte vragen.

Wijze van berekenen uitbreidingsvraag basisscenario EIB-Plusvariant

De uitbreidingsvraag voor dit scenario is berekend op basis van de behoefteraming in het kantorenbeleid van Nijmegen waarbij de uitbreidingsvraag voor het EIB-plus scenario 3.190 m² per jaar bedraagt.[11]

Omdat de veronderstellingen van EIB-plus alleen van toepassing zijn op steden, is de verdeelsleutel van het huidige RPW aangepast zodat 90% van de uitbreidingsvraag naar Nijmegen en Arnhem gaat. Dit leidt tot de volgende aangepaste verdeelsleutel:

37,5% van de vraag landt in Nijmegen
52,5% van de vraag landt in Arnhem
10% van de vraag landt in overige gemeenten in de GMR

Van het EIB-plus scenario is bekend dat dit resulteert in een jaarlijkse uitbreidingsvraag van 3.190 m² in Nijmegen (in totaal 31.900 m² over de tienjaarsperiode 2022 tot 2032). Vanuit dat gegeven is de uitbreidingsvraag in Arnhem en de overige gemeenten in de GMR berekend op basis van bovenstaande verdeelsleutel.

Prognose uitbreidingsvraag

Tabel 1 geeft de berekende jaarlijkse en totale uitbreidingsvraag weer voor de GMR voor de periode 2023 t/m 2030 bij de twee meest realistische scenario's.

[11] Stec Groep, juni 2023. *Waar een wil is, is een weg: Visie op en onderzoek naar de kantorenmarkt in Nijmegen.* Pagina 31.

Tabel 1 Uitbreidingsvraag per jaar en totaal 2023-2030

	Uitbreidingsvraag			
	EIB-Hoog per jaar	EIB-Plus per jaar	EIB-Hoog totaal 2023-2030	EIB-Plus totaal 2023-2030
Arnhem	0 m²	4.500 m²	0 m²	36.000 m²
Nijmegen	0 m²	3.200 m²	0 m²	25.600 m²
Overige gemeenten GMR	0 m²	850 m²	0 m²	6.800 m²
Totaal	**0 m²**	**8.500 m²**	**0 m²**	**68.000 m²**

De totale uitbreidingsvraag voor de GMR, aan de hand van de bandbreedte van de twee scenario's, bevindt zich naar verwachting tussen de 0 m² en 68.000 m² voor de periode 2023 t/m 2030. We voorzien dat deze vraag grotendeels terechtkomt in de centraal stationsgebieden en op campus-/innovatiemilieus.

De verschillen met de uitbreidingsvraag in de Kantorenvisie van de gemeente Nijmegen benoemd

Onderstaande tabel toont de verwachte uitbreidingsvraag in het Basisscenario uit de Kantorenvisie van gemeente Nijmegen[12]. Deze tabel is bijgevoegd om te voorkomen dat er verwarring ontstaat met de uitbreidingsvraag die gemeente Nijmegen hanteert in haar kantorenbeleid. Er zijn twee verklaringen voor het verschil in cijfers:

1. De uitbreidingsvraag, waar het RPW op gebaseerd is, gaat over de periode 2023 t/m 2030. Gemeente Nijmegen hanteert in haar kantorenbeleid de periode 2022-2032.
2. In scenario EIB-Hoog verwacht gemeente Nijmegen een totale afname met 4.600 m². Dit is jaarlijkse 460 m² in Nijmegen en 1.500 m² over de gehele regio. Omdat het een dermate kleine afname betreft, die door een incidentele ruimtevrager teniet gedaan kan worden, gaat het RPW uit van een neutrale ontwikkeling (0 m²) in scenario EIB-hoog.

Figuur 0.1 Behoefteraming EIB-Hoog en EIB-Plus gemeente Nijmegen.

Tabel 9: Uitbreidingsvraag (incl. 5% frictie), basisscenario omkaderd

	Business as usual		Basisscenario		COVID-19 als katalysator	
Periode	EIB Hoog	Plusvariant	EIB Hoog	Plusvariant	EIB Hoog	Plusvariant
2022-2032	27.300	66.450	-4.600	31.900	-37.700	-4.000
2032-2042	29.000	70.550	-4.550	29.100	-34.500	-8.300
Totaal 2022-2042	**56.300**	**136.950**	**-9.150**	**60.950**	**-72.200**	**-12.300**

Bron: Stec Groep, 2023. Afgerond op honderdtallen. Let op, dit is een saldo benadering.

2.4.2 *Vervangingsvraag*

Het tweede onderdeel van de ruimtevraag is de vervangingsvraag. Dit is de vraag die ontstaat doordat kantoorgebruikers verhuizen als gevolg van, bijvoorbeeld, technische of economische veroudering van kantoorgebouwen.

Toelichting berekeningswijze

Om een prognose van de vervangingsvraag te geven voor de GMR wordt een percentage genomen van de totale kantoorvoorraad van de regio Arnhem-Nijmegen, zoals vermeld in de

[12] Stec Groep (2024) Waar een wil is, is een weg

provinciale behoefteraming van Stec Groep in 2023. De regionale kantorenvoorraad bedraagt circa 1.918.000 m² en het gehanteerde vervangingspercentage betreft, conform het regionaal en gemeentelijk kantorenbeleid, 1% tot 1.5%[13]. Vanwege de druk op de kantorenmarkt op de centraal stationsgebieden in Arnhem en Nijmegen verwachten we vanaf deze locaties geen grootschalige verhuisbeweging naar andere kantoormilieus. In lijn met het RPW 2021-2024 hebben we er daarom voor gekozen om de voorraad in de centraal stationsgebieden niet mee te nemen in de berekening van de vervangingsvraag. Dit gaat om 235.000 m² in Arnhem[14] en 64.000 m² in Nijmegen (Centrum, Station Oost en Station West)[15] . De rekenvoorraad voor de vervangingsvraag bedraagt daarmee 1.619.000 m². Dit wil niet zeggen dat er incidenteel geen vervangingsvraag ontstaat wanneer er in deze gebieden een kantoorpand wordt getransformeerd. Die vervangingsvraag wordt in principe echter binnen het gebied zelf gecompenseerd. Er vindt geen structurele beweging plaats naar een ander kantoormilieu.

De verdeling van de totale vervangingsvraag voor de gehele regio naar Arnhem, Nijmegen en de overige gemeente wordt berekend aan de hand van dezelfde geografische verdeling als in respectievelijk EIB-Hoog en EIB-Plus (zie paragraaf 2.4.1 Toelichting berekeningswijze).

De provinciale behoefteraming benoemt bij de inschatting van de vervangingsvraag een belangrijke kanttekening die als uitgangspunt overgenomen kan worden (zie onderstaand kader).

Benaderingswijze vervangingsvraag in provinciale behoefteraming

“Als we rekenen met een vervangingsvraag van 1% dan zou jaarlijks circa 19.000 m² in de regio vervangen moeten worden. Gelet op de historische gemiddelde **jaarlijkse opname** (die zich rond de **30.000 m²** beweegt) leidt dat mogelijk tot een onderschatting van de daadwerkelijke vervangingsvraag. We adviseren u niet om nu al met de totale vervangingsvraag van acht jaren te rekenen. In de praktijk zien we de opnamecijfers namelijk sterk fluctueren of een groot deel van de opnames is te herleiden tot verlengingen. Als u voor de hele periode met de totale vervangingsvraag rekent bestaat alsnog het risico op een overschatting van de vraag. Zet daarom vooral in op een kwalitatieve aanpak en op een goede monitoring van wat er daadwerkelijk uit de markt wordt genomen en vervangen moet worden door modern, nieuw kantorenvastgoed op toekomstbestendige locaties.

Belangrijk bij het bereiken van de juiste marktspanning is ook hoe om te gaan met eventuele vervangingsvraag. Per regio hebben we een inschatting gegeven van hoe groot de vervangingsvraag kan zijn. We adviseren u om alleen met vervangingsvraag te rekenen als tenminste net zoveel meters worden onttrokken uit de voorraad. Anders is het risico zeer groot dat de vervangingsvraag een overschatting is van de daadwerkelijke vraag naar nieuwe

[13] Stec Groep, oktober 2023. *Prognose werklocaties Gelderland: Prognose ruimtevraag bedrijventerreinen, kantoren en informele werklocaties provincie Gelderland.* Pagina 55.
[14] Ecorys, november 2022. *Kantorennota Arnhem 2022-2030*
[15] Bron: Stec Groep, juni 2023. *Waar een wil is, is een weg: Visie op en onderzoek naar de kantorenmarkt in Nijmegen*

kantoormeters. Dat laten prognoses uit het verleden zien waarin met een (groot aandeel) vervangingsvraag wordt gerekend."[16]

Prognose vervangingsvraag

De rekenvoorraad voor de vervangingsvraag bedraagt 1.619.000 m². We rekenen met een vervangingspercentage van 1% tot 1,5% per jaar en hanteren daarbij de dezelfde geografische verdeling als in respectievelijk EIB-Hoog en EIB-Plus (zie paragraaf 2.4.1 Toelichting berekeningswijze)[17]. Hieruit resulteert de vervangingsvraag in Tabel 2.

Tabel 2 Vervangingsvraag per jaar en totaal 2023-2030.

	Vervangingsvraag			
	1% per jaar	1,5% per jaar	Totaal 2023-2030 (1%)	Totaal 2023-2030 (1,5%)
Arnhem	7.000 m²	11.000 m²	56.000 m²	88.000 m²
Nijmegen	5.000 m²	8.000 m²	40.000 m²	64.000 m²
Overige gemeenten GMR	4.500 m²	5.000 m²	36.000 m²	40.000 m²
Totaal	**16.500 m²**	**24.000 m²**	**132.000 m²**	**192.000 m²**

Totale ruimtevraag naar kantoren 2023 t/m 2030

Tabel 3 toont de berekende jaarlijkse en totale ruimtevraag, dus uitbreidingsvraag (Tabel 1) en vervangingsvraag (Tabel 2), voor de GMR voor de periode 2023 t/m 2030 volgens scenario EIB-Hoog en EIB-Plus.

Tabel 3 Totale ruimtevraag naar kantoren per jaar en totaal 2023-2030.

	Totale ruimtevraag			
	EIB-Hoog per jaar	EIB-plus per jaar	EIB-Hoog totaal 2023-2030	EIB-Plus totaal 2023-2030
Arnhem	7.000 m²	15.500 m²	56.000 m²	124.000 m²
Nijmegen	5.000 m²	11.200 m²	40.000 m²	90.000 m²
Overige gemeenten GMR	4.500 m²	5.800 m²	36.000 m²	46.800 m²
Totaal	**16.500 m²**	**32.500 m²**	**132.000 m²**	**260.000 m²**

2.5 Aanbod kantoren Arnhem & Nijmegen

Tabel 4 hieronder geeft het totale planaanbod op kantoorlocaties in Arnhem en Nijmegen weer. Het totaal hard planaanbod, afgerond op honderdtallen, in Arnhem en Nijmegen bedraagt 130.900 m². Daarnaast is er nog 34.900 – 38.400 m² zacht planaanbod.

[16] Stec Groep, oktober 2023. *Prognose werklocaties Gelderland: Prognose ruimtevraag bedrijventerreinen, kantoren en informele werklocaties provincie Gelderland.* Pagina 95.

[17] Op de vervangingsvraag bij 1% is de 42-30-28-verdeling toegepast. De 52,5-37,5-10-verdeling is toegepast op het verschil in vervangingsvraag bij 1,5% ten opzichte van 1%.

Tabel 4 Planaanbod voor Arnhem en Nijmegen (peildatum zomer 2023 en 2021)

	Courant (m²)	Incourant (m²)	Onbebouwd (m²)	Zacht planaanbod (m²)
Nijmegen[18] (juni 2023)	1.000*	0	9.000	1.400*
Arnhem[19] (bebouwd aanbod: juli 2023, onbebouwd en zacht aanbod: juli 2021)	57.800	55.100	8.000**	33.500-37.000
Totaal	58.800	55.100	17.000	34.900 - 38.400
	Totaal hard aanbod: 130.900 m²			

*Inclusief n.b. bij courant aanbod afkomstig van onbenut op gemengde bestemmingen en n.b. bij zacht planaanbod van het V&D pand. **Inclusief derde toren stationsgebied Arnhem Centraal, genaamd ART (Podium26/K3 K7) (8.000 m²).

Voor verdere toelichting op de inventarisatie van het aanbod verwijzen wij naar het kantorenbeleid van Arnhem en Nijmegen. Hieronder wordt een korte opsomming gegeven van een aantal aandachtspunten:

- Kantoorruimte op campussen is niet meegenomen in het kantorenaanbod, omdat deze ruimte aan bod komt in een apart hoofdstuk over campussen[20].
- Verborgen leegstand en zachte plancapaciteit op nog onbebouwde kavels valt niet onder aanbod.
- Zowel Arnhem en Nijmegen heeft in haar beleid opgenomen om incourante kantoren te transformeren naar een andere (economische) functie.

[18] Bron: Stec Groep, juni 2023. *Waar een wil is, is een weg: Visie op en onderzoek naar de kantorenmarkt in Nijmegen*

[19] Bron bebouwd aanbod: inventarisatie gemeente Arnhem juli 2023 / Bron onbebouwd aanbod en zacht aanbod: Ecorys, november 2022. *Kantorennota Arnhem 2022-2030*

[20] Dit betreft de Novio Tech Campus en Campus Heijendaal in Nijmegen

ECORYS

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Onderbouwing Detailhandel

-Ecorys-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN



ECORYS

Answering tomorrow's challenges today

RPW Arnhem-Nijmegen 2025-2028 hoofdstuk detailhandelsbeleid

Rotterdam, 5 februari 2025

RPW Arnhem-Nijmegen 2025-2028 hoofdstuk detailhandelsbeleid

GMR Arnhem-Nijmegen & provincie Gelderland

Rotterdam, 5 februari 2025

Project: KRO/NZ1005417rap2025-2028

Inhoudsopgave

1 Regionale beleidsdoelstellingen detailhandel 4
1.1 Definities....4
1.2 Doelstellingen van het regionaal detailhandelsbeleid....5
1.3 Randvoorwaarden goed functionerend regionaal detailhandelsaanbod....5

2 Regionaal beleid voor perifere en grootschalige detailhandel 7
2.1 Uitgangspunten voor het regionaal beleid voor PDV en GDV....7
2.2 Spelregels van het regionaal beleid voor PDV en GDV....7
2.3 Afspraken over harde en zachte plancapaciteit....10
2.4 Toelichting regionaal beleid voor perifere en grootschalige detailhandel....11

3 Regionaal beleid voor reguliere detailhandel 15
3.1 Spelregels van het regionaal beleid voor reguliere winkelgebieden....15
3.2 Classificatie van de reguliere winkelgebieden....17

4 Spelregels voor overige vormen van detailhandel 19

Bijlage I - Perifeer toegelaten branches....20

Bijlage II - Concentratielocaties voor PDV- en PDV/GDV-locaties en overige locaties met meer dan 1.500 m² PDV 24

Bijlage III – Regionale structuur reguliere winkelgebieden....26

Bijlage IV - Spelregels overige detailhandel....29

Bijlage V - Gronden in concentratiegebied Duiven waar detailhandel is toegestaan....33

1 Regionale beleidsdoelstellingen detailhandel

1.1 Definities

Detailhandel

Onder detailhandel vallen bedrijven die fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument leveren – dus niet voor bedrijfsmatig gebruik. In de spreektaal gaat het om winkels.[1] De regionale structuur voor detailhandel bestaat uit reguliere detailhandel en perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen.

Reguliere detailhandel

Onder reguliere detailhandel wordt verstaan de detailhandel die in winkelgebieden in de bebouwde kom is gevestigd. De begrenzing van elk regulier winkelgebied, waarbinnen detailhandel is toegestaan, is vastgelegd in het lokale omgevingsplan. De afspraken ten aanzien van reguliere detailhandel zijn te vinden in paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

Perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen (PDV/GDV)

Er zijn twee redenen om detailhandel buiten de reguliere winkelgebieden te vestigen: volume of veiligheid. Op alle perifere winkellocaties (d.w.z. winkellocaties buiten de reguliere winkelgebieden) is detailhandel in de PDV-branches (en op sommige van deze locaties ook in de GDV-branches) alleen toegestaan indien die ruimtelijk niet inpasbaar is in de reguliere detailhandel. PDV en GDV worden als volgt gedefinieerd:

- Voor perifere detailhandelsvestigingen (PDV) is de branchering bepalend. Het hoofdassortiment van deze winkels richt zich vooral op wonen en bouwmaterialen. Winkels in de PDV-branches (zie: bijlage I) mogen zich, ongeacht hun omvang – tenzij hier in de lokale ruimtelijke voorschriften richtlijnen voor worden meegegeven – op een van de regionaal daarvoor aangewezen PDV-locaties en PDV/GDV-locaties vestigen.
- Grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV) zijn ten minste 1.500 m² bvo groot en worden enkel in bepaalde concentratiegebieden toegestaan (zie: bijlage II). Tot de GDV-branches wordt gerekend: detailhandel in sport; detailhandel in hobby, spel & media en detailhandel in elektro (zie: bijlage I). Winkels kleiner dan 1.500 m² in deze branches moeten zich in reguliere winkelgebieden vestigen.

In bijlage I worden aangegeven welke branches tot de PDV-branches en de GDV-branches worden gerekend. Daarbij wordt, voor de volledigheid, ook de branches opgesomd in de detailhandel in ABC-goederen (auto's, boten, caravans en motorbrandstoffen).

De afspraken ten aanzien van PDV/GDV zijn te vinden in deel 2 van dit hoofdstuk.

1 Branche-informatie voor detailhandel - Kenniscentrum InfoMil

1.2 Doelstellingen van het regionaal detailhandelsbeleid

Het regionaal detailhandelsbeleid heeft de volgende doelstellingen.

- Het in stand houden en versterken van een evenwichtige en duurzame regionale detailhandelsstructuur met een zo compleet mogelijk voorzieningenpakket voor de consument én perspectief voor ondernemers/marktpartijen, zodat zij kunnen en willen investeren in vernieuwing.
- Beschermen van de vitaliteit van de reguliere winkelgebieden, te weten: binnensteden, dorpscentra, stadsdeelcentra, wijkwinkelcentra en buurtwinkelcentra. Focus op versterking van bestaande reguliere winkelgebieden en het voorkomen van versnippering van het winkelaanbod. Perifere detailhandel mag niet concurreren met de reguliere detailhandel.
- Detailhandelsontwikkelingen in de reguliere winkelgebieden moeten een plek kunnen krijgen als deze ruimtelijk (qua volume en veiligheid) inpasbaar zijn. Overaanbod van detailhandel, met leegstand tot gevolg, moet worden voorkomen en/of teruggedrongen. Daarvoor moeten indien nodig lokaal adequate keuzes gemaakt worden met betrekking tot afbouw, clustering en transformaties (naar wonen of een andere bedrijfsmatige functie).

In feite gaat het erom dat de (groeiende) regiobevolking voorzien wordt van een zo compleet en gevarieerd mogelijk pakket aan winkels en aanverwante publieksgerichte voorzieningen die passen bij het beoogde verzorgingsniveau. Detailhandel wordt zo veel mogelijk geclusterd op goed bereikbare locaties en in voor de consument herkenbare centra, die ieder een eigen taak en functie hebben binnen de gehele detailhandelsstructuur.

1.3 Randvoorwaarden goed functionerend regionaal detailhandelsaanbod

Om dit te bereiken, moeten de randvoorwaarden voor een goed functioneren van dergelijk aanbod geschapen worden. Het gaat daarbij om:

- een goede bereikbaarheid en voldoende en goede parkeermogelijkheden;
- passende combinaties met andere winkels en voorzieningen, die aansluiten bij de doelgroep;
- het zorgen voor aantrekkelijke verblijfsmilieus met een bijzonder karakter;
- inspelen op de vragen die de ontwikkelingen rondom internetretail aan ons stelt.

Het bovenstaande past in het streven om zodanige omstandigheden voor de detailhandel te creëren, dat een rendabele exploitatie van de ondernemingen mogelijk wordt gemaakt en perspectief voor de langere termijn wordt geboden.

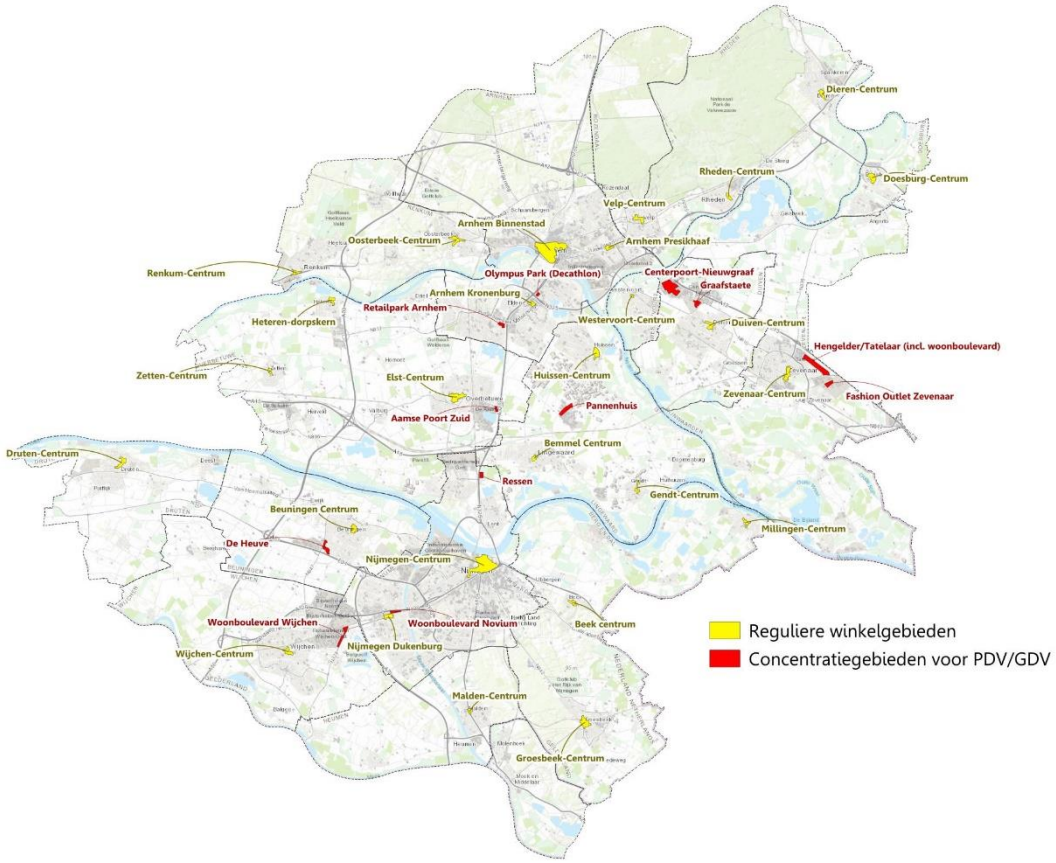
Welke winkelgebieden behoren tot de regionale detailhandelsstructuur?

De bovenstaande beleidsdoelstellingen gelden voor zowel de reguliere detailhandel als voor de perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen. Figuur 1.1 toont alle reguliere winkelgebieden en alle concentratiegebieden voor PDV en voor PDV/GDV die samen tot de regionale detailhandelsstructuur worden gerekend.

De wijkwinkelcentra en buurtwinkelcentra worden niet op deze kaart aangegeven. Deze winkelgebieden worden gezien als reguliere winkelgebieden van lokaal verzorgende aard.

Hoofdstuk 2 gaat in op het regionale beleid voor perifere en grootschalige detailhandel. Hoofdstuk 3 gaat in op het regionaal beleid voor reguliere detailhandel. Hoofdstuk 4 verwijst naar de regionale spelregels voor specifieke vormen van detailhandel.

Figuur 1.1 Reguliere winkelgebieden en concentratielocaties voor PDV/GDV



Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

2 Regionaal beleid voor perifere en grootschalige detailhandel

2.1 Uitgangspunten voor het regionaal beleid voor PDV en GDV

In deze paragraaf wordt het regionaal beleid voor perifere en grootschalige detailhandel toegelicht. Het onderscheid tussen perifere detailhandelsvestigingen (PDV) en grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV) is omschreven in deel 1.1 van dit hoofdstuk.

Enkele marktontwikkelingen en specifieke vormen van detailhandel beïnvloeden de detailhandelsmarkt. Om die reden zijn voor vier bijzondere aspecten van de detailhandelssector en de dynamiek daarbinnen spelregels opgesteld. Dit zijn:

- regionaal beleid voor de doorgroei van internetretail;
- regionaal beleid voor de schaalvergroting van supermarkten;
- regionaal beleid voor de branchevervaging in de detailhandel;
- regionaal beleid voor specifieke vormen van detailhandel.

De spelregels voor deze aspecten zijn terug te vinden in Bijlage IV.

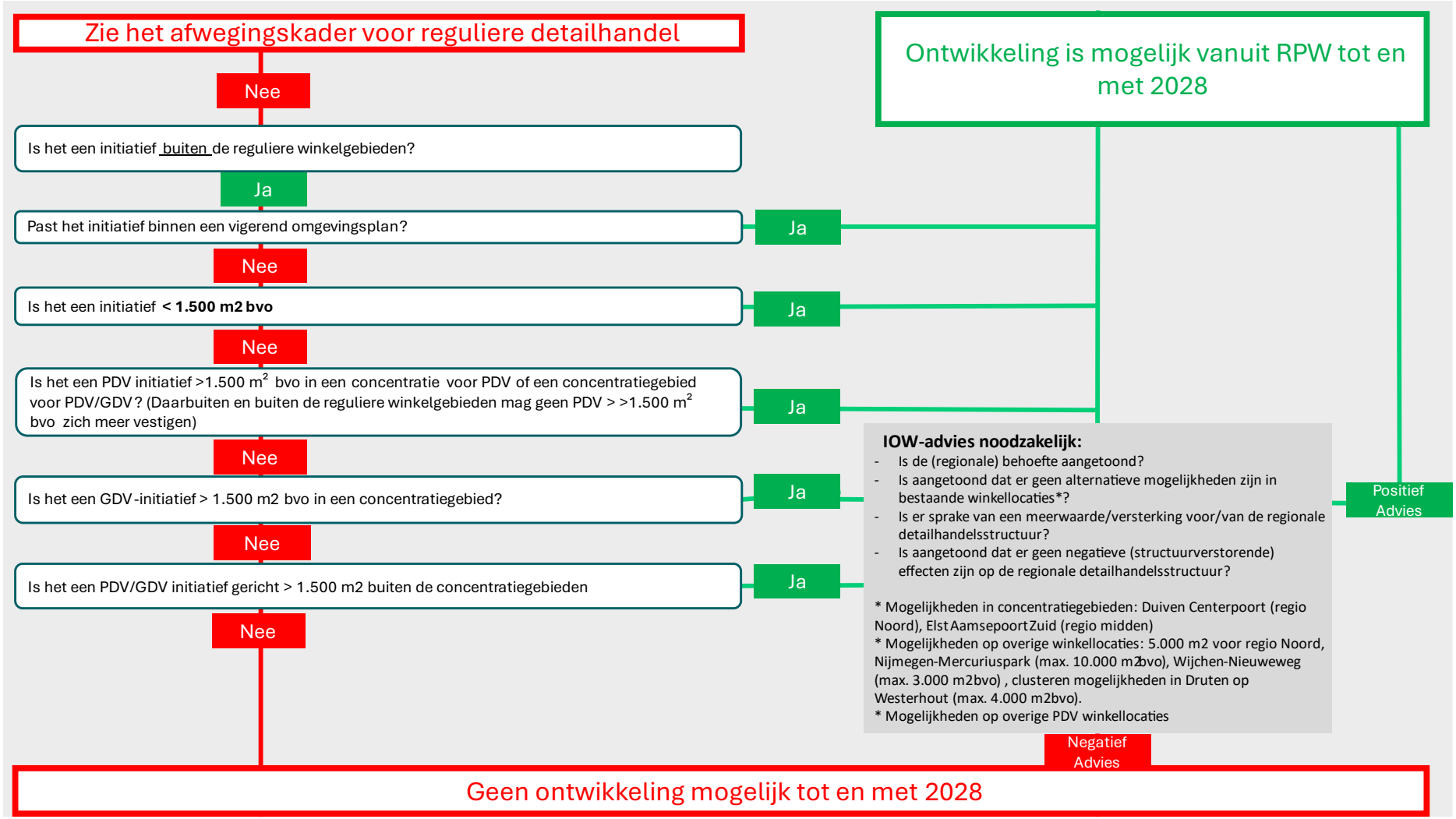
- In Bijlage I worden perifeer toegelaten branches opgesomd.
- Onderscheid tussen lokaal en (boven)regionaal verzorgende PDV/GDV-locaties. De afspraken in dit RPW maken onderscheid tussen PDV/GDV met een oppervlakte kleiner dan 1.500 m² bvo (lokaal verzorgend) en een oppervlakte groter dan 1.500 m² bvo ((boven)regionaal verzorgend). In dit RPW zijn regels vastgelegd voor vestigingen groter dan 1.500 m² bvo. Gemeenten maken zelf de afweging over het toestaan van detailhandelsvestigingen kleiner dan 1.500 m².
- Onderscheid tussen de regionale concentratiegebieden voor perifere en grootschalige detailhandel (vanaf nu: de concentratiegebieden), overige winkelgebieden met winkels groter dan 1.500 m² bvo en solitaire detailhandelsvestigingen met meer dan 1.500 m² bvo. Zie daarvoor Bijlage II.

2.2 Spelregels van het regionaal beleid voor PDV en GDV

2.2.1 Regionale afstemming

Onderstaand schema geeft weer in hoeverre regionale afstemming over initiatieven op PDV/GDV-locaties noodzakelijk is. Dit stroomschema kan later eventueel worden aangepast.

Figuur 2.1 Stroomschema afwegingskader PDV/GDV



2.2.2 *Bestaande PDV/GDV-locaties*

- De regio heeft PDV/GDV-locaties met een regionaal belang aangewezen. Dit zijn de concentratiegebieden voor PDV/GDV (zie Tabel 2.1)[2]. De begrenzing van de concentratiegebieden is vastgelegd in lokale omgevingsplannen.
- In bijlage II is een lijst opgenomen van overige PDV/GDV-locaties met winkels groter dan 1.500 m².
  - Nieuwe PDV-vestigingen >1.500 m² moeten zich vestigen in een van de regionale concentratiegebieden voor PDV en voor PDV/GDV.
  - Nieuwe GDV-vestigingen moeten zich vestigen in een van de regionale concentratiegebieden voor PDV/GDV.
  - In Tabel 2.1 wordt aangegeven of in de concentratiegebieden GDV wordt toegelaten. Voor de vestiging van GDV op perifere locaties geldt volgens de provinciale verordening een 'nee, tenzij'-beleid. Voor toelating van GDV op deze locaties is regionale afstemming een vereiste.
  - Buiten de concentratiegebieden worden dus geen nieuwe PDV/GDV-vestigingen > 1.500 m² bvo meer toegestaan, tenzij hier om onderbouwde redenen en na regionale afstemming van afgeweken wordt. Dit geldt dus ook voor de overige PDV/GDV-locaties met winkels > 1.500 m².
  - Vestiging van PDV met een omvang van < 1.500 m² blijft mogelijk binnen het RPW. Besluitvorming hierover is een lokale aangelegenheid en vindt daarom op lokaal niveau plaats.

Tabel 2.1 Concentratiegebieden voor PDV en PDV/GDV in de Groene Metropoolregio

Locatie	Gemeente	Verzorgingsfunctie	PDV toegelaten	GDV toegelaten
Centerpoort-Nieuwgraaf/ Graafstaete	Duiven	Bovenregionaal	Ja Ja	Ja Nee
Fashion Outlet Center*	Zevenaar	Bovenregionaal	-	-
Retailpark Arnhem	Arnhem	Regionaal	Ja	Ja
Olympus Park (Decathlon)	Arnhem	Regionaal	Ja	Ja
De Heuve	Beuningen	Regionaal	Ja	Nee
't Pannenhuis Huissen	Lingewaard	Regionaal	Ja	Nee
Novium	Nijmegen	Regionaal	Ja	Nee
Ressen (Hornbach)	Nijmegen	Regionaal	Ja	Nee
Intratuin Elst	Overbetuwe	Regionaal	Ja	Nee
Woondrome	Wijchen	Regionaal	Ja	Nee
Hengelder/Tatelaar	Zevenaar	Regionaal	Ja	Nee

Bron: RPW 2017-2021.

*Fashion Outlet Center (Zevenaar) heeft een status aparte en valt niet onder PDV of GDV. Er is alleen een factory outlet center toegestaan.

2.2.3 *Uitbreiding van PDV/GDV-locaties*

- Op Centerpoort-Nieuwgraaf/Graafstaete in Duiven is nog de mogelijkheid om – binnen de vastgestelde grenzen en branchering van het gebied (zie Bijlage V) – het aantal vierkante meters detailhandel uit te breiden.

2 Bron: RPW 2017-2021.

- Daarnaast is in het bestemmingsplan Elst Aamsepoort Zuid (de locatie Intratuin) een afwijkingsmogelijkheid opgenomen, waarmee het aantal m² met nog maximaal 2.000 m² uitgebreid kan worden. Deze mogelijkheid blijft bestaan.
- In de andere concentratiegebieden is vestiging van nieuwe detailhandel alleen toegestaan:
  - indien dit ruimtelijk mogelijk is, zonder verlegging van de grenzen van de PDV- of PDV-GDV-locatie; en
  - indien de vestiging ruimtelijk gezien niet inpasbaar is in de reguliere winkelgebieden van de regio; en
  - indien vestiging bijdraagt aan het voorzieningenniveau van de gemeente en/of de regio; en
  - indien er geen zwaarwegende argumenten zijn in te brengen die als in strijd met een goede ruimtelijke ordening kunnen worden gezien, in het bijzonder volume of veiligheid.

2.2.4 Lokale en solitaire PDV

- Nieuwe initiatieven: Gemeenten wegen zelf af of zij nieuwvestiging van lokaalverzorgende PDV (dit zijn winkels met minder dan 1.500 m² bvo) toestaan. Dit geldt voor zowel solitair gevestigde winkels als om clusters van winkels, zolang de oppervlakte per winkel kleiner is dan 1.500 m² bvo perifere detailhandel.
- Uitbreiding van een bestaande winkel: Regionale afstemming is vereist op het moment dat een bestaande perifere detailhandelsvestiging buiten de concentratiegebieden groter wordt dan 1.500 m² bvo. Dit geldt ook voor verplaatsingen, waarbij de som van de winkel-oppervlakte van het nieuwe pand en het vrijkomende pand hoger is dan 1.500 m².
- In het geval van bedrijfsbeëindiging van solitair gevestigde detailhandelsvestigingen, wordt het gebruik ‘bevroren’. Dit betekent dat de bestaande vestiging en het bestaande gebruik worden gehandhaafd, maar dat er geen vierkante meters detailhandel meer kunnen worden toegevoegd.
  - Het continueren van de bestaande winkel blijft daarmee toegestaan, zolang de branchering en de omvang in m² bvo hetzelfde blijft.
  - Indien er op een dergelijke locatie sprake is van langdurige leegstand, dan gaat de gemeente (op een natuurlijk moment, zoals een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan) over op het wegnemen van de detailhandelsbestemming.

2.3 Afspraken over harde en zachte plancapaciteit

De afspraken in onderdeel 2.2 hebben betrekking op bestaande en nieuwe PDV- en GDV-vestigingen op perifere locaties. Om ruimtevraag en beschikbare ruimte voor perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen in balans te brengen, moeten ook afspraken gemaakt worden over harde en zachte plancapaciteit voor PDV/GDV.
De bestaande afspraken uit het RPW 2017-2021 en het RPW 2021-2024 over harde en zachte plancapaciteit in de GMR worden in het nieuwe RPW gehandhaafd.

- Afspraak 1 - De gemeenten hebben besloten om geen van de zachte plannen voor perifere detailhandel te benutten, tenzij er sprake is van lokaal niet-bediende marktruimte. Het is evenmin mogelijk om nieuwe zachte plannen te ontwikkelen.
- Afspraak 2 - Er wordt geen gebruik gemaakt van afwijkingsmogelijkheden in gemeentelijke ruimtelijke voorschriften. Dit geldt voor het gehele omgevingsplan.
- Afspraak 3 - De gemeenten met een schrapopgave ten aanzien van de harde plancapaciteit voor PDV-locaties (Beuningen, Druten en Zevenaar) hebben hierover

nadere afspraken gemaakt met de regio en de provincie over door partijen gedragen en economische acceptabele oplossingen. Wanneer in de toekomst blijkt dat er toch nog verborgen harde plancapaciteit is binnen een gemeente, dan zal deze gemeente zich – conform de afspraken met provincie Gelderland - inspannen om deze ruimte zo spoedig mogelijk uit de markt te nemen en de planologische maatregelen nemen die daarvoor nodig zijn.

2.4 Toelichting regionaal beleid voor perifere en grootschalige detailhandel

2.4.1 De regionale detailhandelsmarkt

Tabel 2.2 laat de onderlinge verhouding van de concentratiegebieden zien in termen van aanbod: de aanwezige hoeveelheid detailhandel. Fashion Outlet Center Zevenaar is nog niet in gebruik. De leegstand is relatief groot in Beuningen, omdat het tuincentrum is gesloten. Deze kaart laat de dominantie van de PDV/GDV-locatie in Duiven duidelijk zien.

De verdeling van de cirkels toont de verhouding tussen PDV-branches en GDV-branches in de diverse concentratiegebieden. De aanwezigheid van de PDV- en GDV-branches is in de meeste gevallen in overeenstemming met het regionaal beleid (zie: Bijlage I). (Nieuwe) detailhandel in overige branches is regionaal en provinciaal niet toegestaan. De detailhandel in overige branches is overigens relatief beperkt aanwezig in de concentratiegebieden.

Tabel 2.2 Omzetverhouding en -herkomst concentratiegebieden PDV/GDV regio Arnhem-Nijmegen.

Gemeente	PDV/GDV-locatie	% uit gemeente	% overig GMR	% overig NL	% Duits-land	Omzet t.o.v. concentratie-locatie Duiven
Arnhem	Retailpark Arnhem	59%	23%	18%	0%	10%
Arnhem	Olympus Park (Decathlon)	nb	nb	nb	nb	nb
Beuningen	De Heuve	58%	33%	9%	0%	5%
Duiven	Centerpoort-Nieuwgraaf/Graafstaete	8%	56%	33%	4%	100%
Lingewaard	Huissen 't Pannenhuis	53%	39%	8%	0%	10%
Nijmegen	Novium	53%	31%	16%	0%	11%
Nijmegen	Ressen (Hornbach)	nb	nb	nb	nb	nb
Overbetuwe	Aamsepoort-Zuid (Intratuin)	45%	45%	10%	0%	11%
Wijchen	Woonboulevard Wijchen	36%	50%	14%	0%	6%
Zevenaar	Hengelder/Tatelaar	38%	43%	17%	2%	7%
Zevenaar	Factory Outlet Center	nb	nb	nb	bv	nb

Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland (2024), bewerking Ecorys

Tabel 2.2 is opgesteld met behulp van de data van het koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2023. Bij dit koopstromenonderzoek is de omzet gemeten van de bestedingen van de inwoners van Oost-Nederland. Bij het onderzoek is per winkelgebied op basis van GPS-data gemeten welk deel van de bezoekers van buiten Oost-Nederland komt, bijvoorbeeld uit

Duitsland. Voor de gebieden waar meer dan 2% van de bezoekers van buiten het gebied komt is de omzet zoals berekend bij het koopstromenonderzoek proportioneel verhoogd. Omdat geen gegevens mogen worden verstrekt over individuele winkels, ontbreken Olympus Park (Decathlon) en Ressen (Hornbach).

De tweede kolom van Tabel 2.2 laat de omzetverhouding zien tussen de concentratie-gebieden, uitgedrukt in verhouding tot de omzet van het concentratiegebied in Duiven. De cijfers in de kolom bevestigen de dominantie van het concentratiegebied in Duiven. Hoe lager het percentage in de derde kolom is, hoe sterker de bovenlokale verzorgingsfunctie van elk concentratiegebied is. Deze cijfers geven aanleiding om Retailpark Elden niet (langer) als bovenregionaal verzorgend concentratiegebied te zien, zoals in het vorige RPW is besloten.

2.4.2 De uitbreidingscapaciteit voor concentratiegebieden is benut, behalve in Duiven

In het vorige RPW is met behulp van regionaal koopstromenonderzoek de marktruimte berekend voor extra detailhandel in de concentratiegebieden voor PDV en PDV/GDV. In tien van de elf concentratiegebieden is (inmiddels) geen marktruimte voor extra detailhandel meer beschikbaar. Alleen in het concentratiegebied Centerpoort-Nieuwgraaf/Graafstaete in Duiven kan nog uitbreiding van het aantal vierkante meters detailhandel plaatsvinden, maar alleen in de gebieden die in de plaatselijke ruimtelijke voorschriften hiervoor zijn afgebakend. Het KSO 2023 geeft geen aanleiding om dit te herzien.

In tegenstelling tot voorgaande RPW's gelden voor de uitbreiding van Centerpoort-Nieuwgraaf/Graafstaete geen restricties qua vierkante meters meer. Uitbreiding moet plaatsvinden binnen de huidige gebiedsgrenzen en branchering. Bijlage V geeft aan op welke gronden detailhandel toegelaten is. Daarbij moet in het omgevingsplan van gemeente Duiven worden voldaan aan de volgende voorwaarden: de winkels moeten voorzien in een bovenregionale behoefte;

- ten minste 5.000 m² wvo per winkel;
- uitsluitend in de branches wonen/in-en-om-het-huis (bijlage I);
- toepassing van de spelregels voor nevenassortimenten (bijlage IV); en
- geen verstorende werking voor de detailhandelsstructuur van omliggende gemeenten.

2.4.3 Faciliteren van kwaliteitsverbetering in andere concentratiegebieden

In de andere concentratiegebieden voor PDV/GDV ligt de focus op kwaliteitsbehoud en -versterking van het bestaande[3]. Hier is het wenselijk kwaliteitsbehoud en -versterking (vernieuwing, verplaatsing, uitbreiding van bepaalde winkels) mogelijk te maken door herstructurering, her-invulling en herontwikkeling. Nieuwe detailhandel kan hier gevestigd worden onder de voorwaarde:

- dat dit ruimtelijk mogelijk is, zonder uitbreiding van het aantal vierkante meters; en
- dat de vestiging ruimtelijk gezien **niet** inpasbaar is in de reguliere winkelgebieden van de regio; en
- dat vestiging bijdraagt aan het voorzieningenniveau van de gemeente en/of de regio; en
- dat er geen zwaarwegende argumenten zijn in te brengen die als in strijd met een goede ruimtelijke ordening kunnen worden gezien, in het bijzonder volume of veiligheid.

Bij verplaatsing van perifere winkels wordt bekeken wat publiek- en/of privaatrechtelijk is vastgelegd over de detailhandelsbestemming van het pand dat na de verplaatsing vrij komt. Dit vraagt om een zorgvuldige onderbouwing. Zo moet de verandering worden getoetst aan de

3 Kwaliteitsbehoud en -versterking is ook een opgave op de locaties waar nog wel uitbreiding mag plaatsvinden.

ladder voor duurzame verstedelijking en moet de verplaatsing/uitbreiding bedrijfseconomisch nodig zijn.

2.4.4 Toegestane detailhandel voor Zevenaar Spoorallee (Fashion Outlet Center)

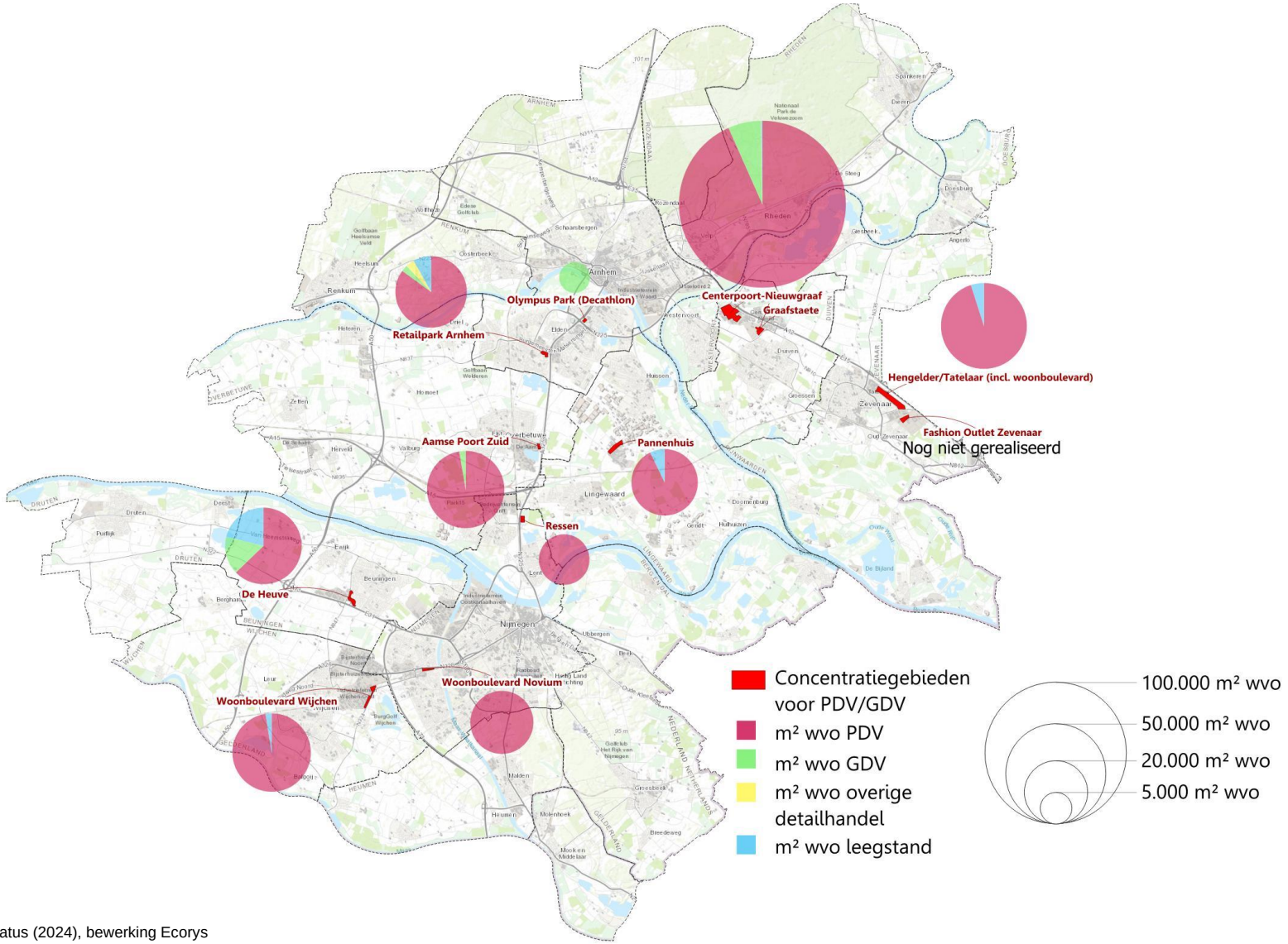
Op de locatie Spoorallee Zevenaar wordt een thematisch winkelcentrum gerealiseerd. Het Fashion Outlet Center heeft in het vorige RPW een status aparte gekregen, die in dit RPW gehandhaafd blijft. Het bestemmingsplan laat maximaal 12.000 m² wvo aan detailhandel in kleding, sport en luxe toe in de benoemde branches.[4] De bouw van het FOC is nog niet gestart. Voor eventuele uitbreiding voorbij het bovenstaande maximum is regionale en gemeentelijke besluitvorming nodig.

2.4.5 Verkenning ontwikkeling PDV/GDV-cluster in Arnhem (Rijnpark)

De gemeente Arnhem verkent in 2025 of er op het huidige bedrijventerrein Rijnpark, als onderdeel van de gebiedsontwikkeling, een (klein) PDV/GDV-cluster gerealiseerd kan worden voor de bestaande PDV/GDV winkels die nu al gevestigd zijn op Rijnpark en Het Broek.

4 https://fashionoutletzevenaar.nl/nl

Figuur 2.2 Concentratiegebieden voor PDV/GDV



Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

3 Regionaal beleid voor reguliere detailhandel

3.1 Spelregels van het regionaal beleid voor reguliere winkelgebieden

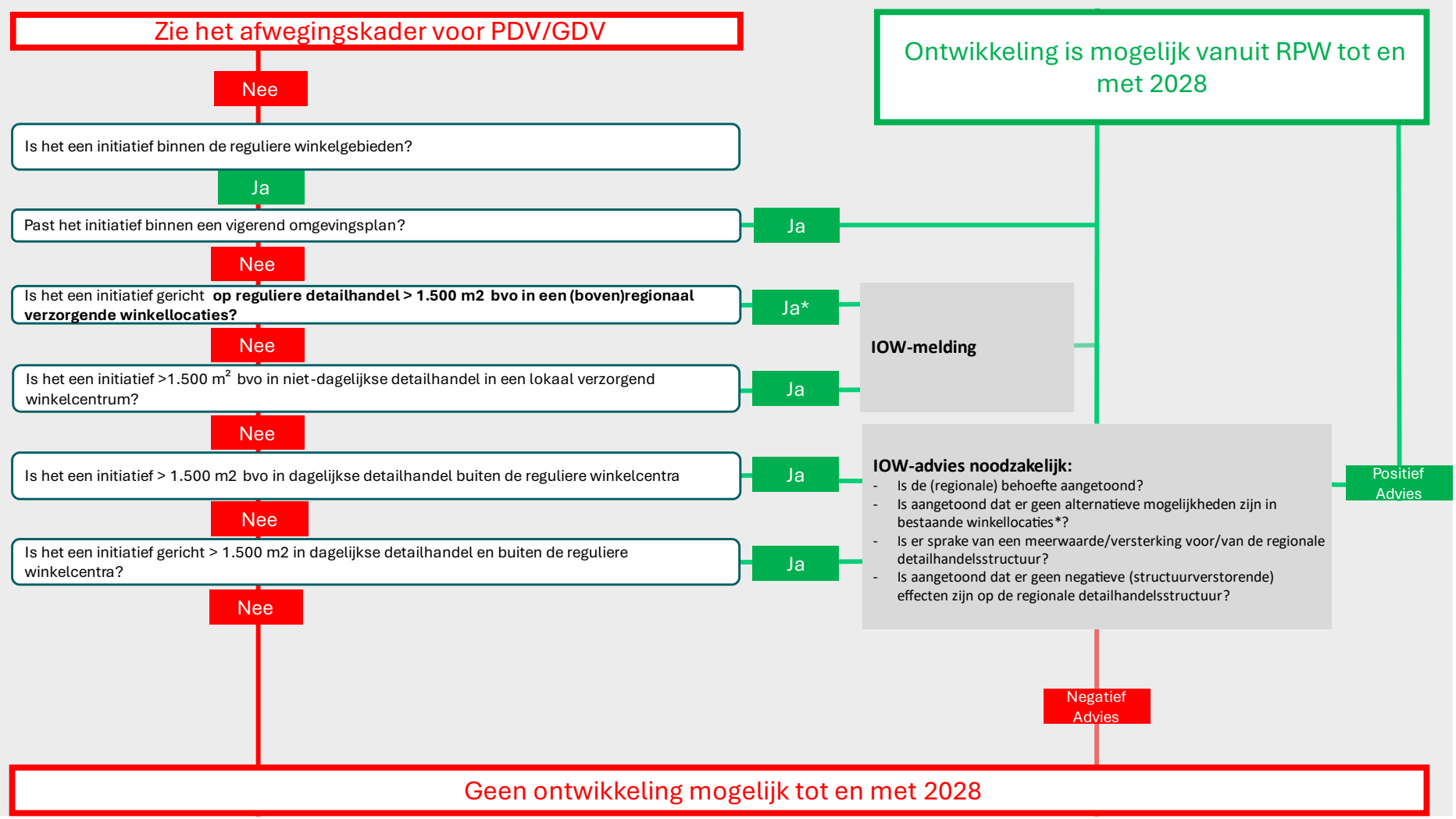
- Elk regulier winkelgebied wordt geografisch begrensd tot het gebied waarin de ter plaatse geldende ruimtelijke voorschriften detailhandel toestaan.
- Voor nieuwe detailhandelsinitiatieven kleiner dan 1.500 m² bvo in de reguliere winkelgebieden is geen regionale afstemming nodig.
- Voor nieuwe detailhandelsinitiatieven groter dan 1.500 m² bvo is alleen regionale afstemming noodzakelijk bij:
  - een initiatief in de niet-dagelijkse detailhandel in de lokaal verzorgende reguliere winkelgebieden.
  - een initiatief in de dagelijkse detailhandel buiten de reguliere winkelgebieden.
- Voor nieuwe detailhandelsinitiatieven groter dan 1.500 m² bvo in de (boven)regionaal verzorgende reguliere winkelgebieden volstaat een melding aan het IOW.
- Initiatieven kunnen voor regionale afstemming zowel door gemeenten als door andere partijen worden voorgedragen.
- In leegstaande winkelpanden in de reguliere winkelgebieden kunnen bedrijfsmatige activiteiten anders dan winkels worden toegestaan, mits dit niet in strijd is met het vigerende omgevingsplan. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het verlichten van de schaarste aan ruimte voor werken.

Het schema op de volgende pagina geeft weer in hoeverre regionale afstemming over initiatieven in reguliere winkelgebieden noodzakelijk is. De paragrafen daarna geven meer inzicht in de regionale structuur voor reguliere detailhandel.

Het volgende stroomschema kan later worden aangescherpt.

Zoals eerder gezegd, zijn de wijkwinkelcentra en buurtwinkelcentra niet opgenomen in de regionale detailhandelsstructuur. Ze zijn immers overwegend lokaal verzorgend. Indien de toevoeging van detailhandel in de buurt- en wijkwinkelcentra de 1.500 m^2 bvo overschrijdt, gelden desondanks bovenstaande spelregels.

Figuur 3.1 Stroomschema afwegingskader reguliere detailhandel



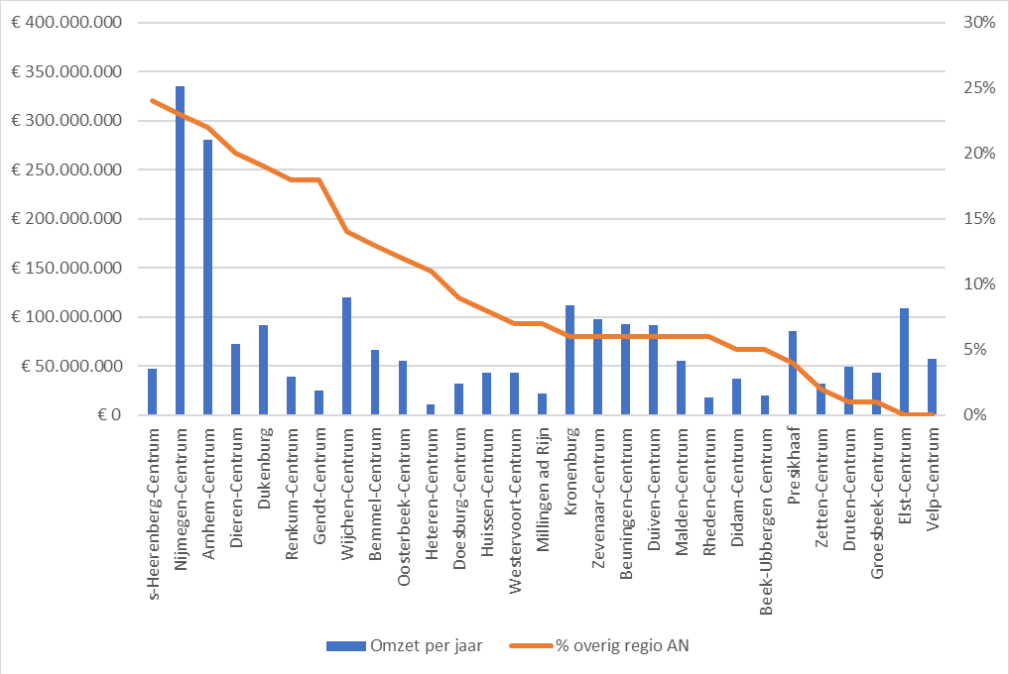
3.2 Classificatie van de reguliere winkelgebieden

De regionale hoofstructuur van reguliere winkelgebieden blijft onveranderd ten opzichte van het RPW 2021-2024. Tot de regionale hoofdstructuur voor reguliere detailhandel worden de volgende winkelgebieden gerekend [5]:

- de bovenregionaal verzorgende kernwinkelgebieden van Arnhem en Nijmegen,
- de regionaal verzorgende centra, te weten de hoofdwinkelcentra van Elst, Wijchen en Zevenaar en de grote stadsdeelcentra Kronenburg en Dukenburg; en
- de lokaal verzorgende dorps-, wijk- en buurtcentra, alsmede stadsdeelcentrum Presikhaaf.

Figuur 3.2 toont de jaarlijkse omzet van de winkelgebieden (de blauwe staven) en het deel van de omzet dat uit de andere gemeenten in de GMR afkomstig is (de oranje lijn). Dat wil zeggen: de omzet die niet uit de eigen gemeente komt, niet uit de rest van Nederland en niet uit Duitsland. In bijlage III zijn alle componenten van de geografische omzetherkomst van elk regulier winkelgebied aangegeven. Overigens bestaat er geen directe relatie tussen beide elementen, zoals uit de grafiek op te maken valt.

Figuur 3.2 Totale omzet en omzetaandeel overig regio Arnhem-Nijmegen.

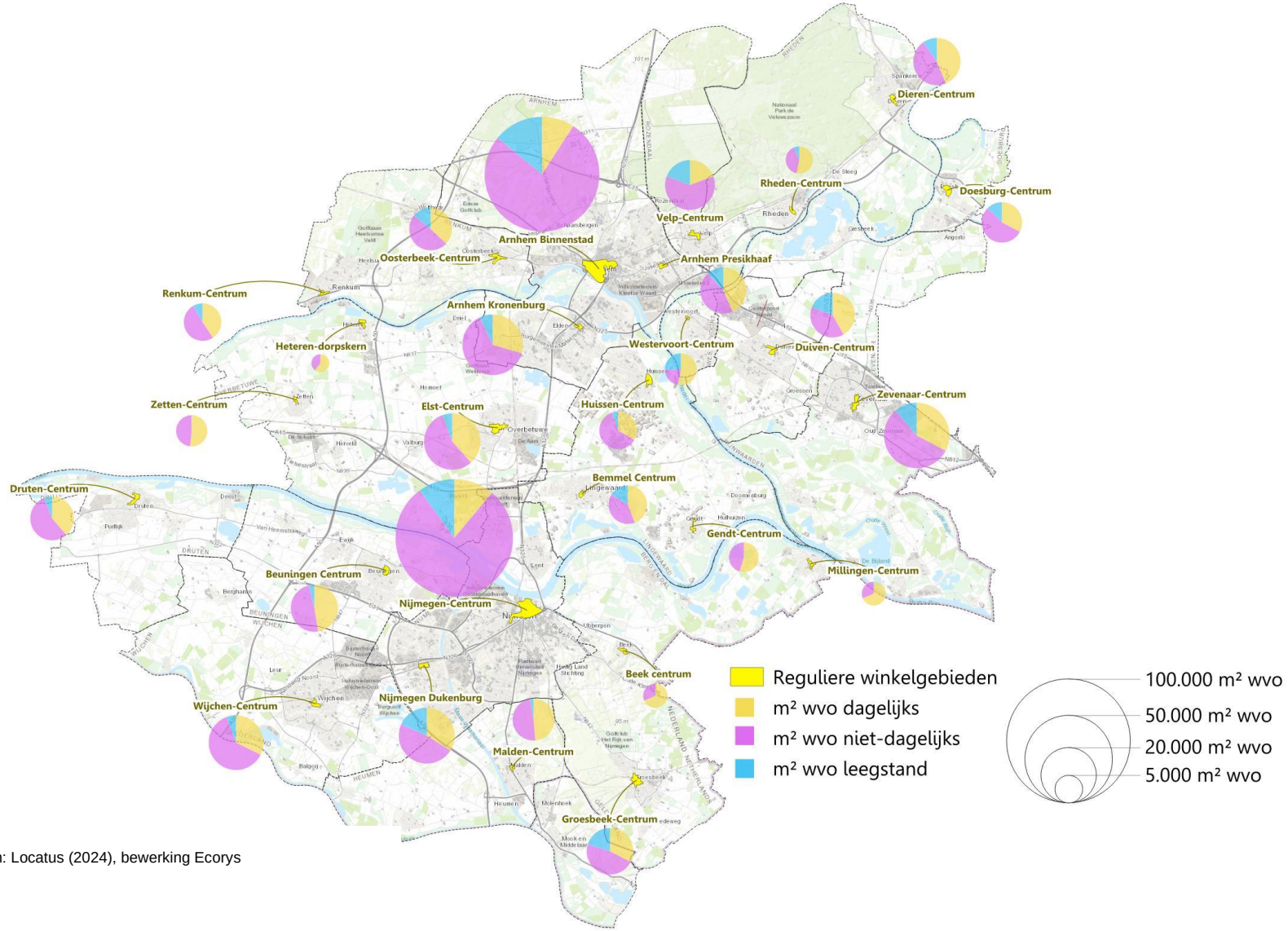


Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

Figuur 3.3 op de volgende pagina toont de onderverdeling van de regulier regionale detailhandelsstructuur in winkelcentra met een bovenregionaal verzorgingsgebied, hoofdwinkelcentra met een bovenlokale verzorgingsfunctie en lokaal verzorgende dorpscentra. De wijk- en buurtwinkelcentra staan niet op de kaart, omdat deze overwegend van lokaal verzorgende aard zijn en mede daarom ook niet zijn opgenomen in de studie van Ruimtevolk (2022) over het regionale voorzieningennetwerk van de regio.

5 Dit stemt overeen met de ordening die door Ruimtevolk is aangebracht in het rapport 'Toekomstbeeld voorzieningenniveau Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (2022).

Figuur 3.3 Reguliere detailhandelsgebieden in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen



Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

4 Spelregels voor overige vormen van detailhandel

Enkele marktontwikkelingen en specifieke vormen van detailhandel beïnvloeden de detailhandelsmarkt. Om die reden zijn voor vier bijzondere aspecten van de detailhandelssector en de dynamiek daarbinnen spelregels opgesteld. Dit zijn:

- regionaal beleid voor de doorgroei van internetretail;
- regionaal beleid voor de schaalvergroting van supermarkten;
- regionaal beleid voor de branchevervaging in de detailhandel;
- regionaal beleid voor specifieke vormen van detailhandel.

De spelregels voor deze aspecten zijn terug te vinden in Bijlage IV.

Bijlage I - Perifeer toegelaten branches

Relevante definities

- Perifere locatie: een locatie met winkels buiten de reguliere winkelgebieden
- ABC-goederen: de handel in auto's, auto-onderdelen, boten en caravans en naar aard en omvang daarmee gelijk te stellen detailhandel in de ABC-goederen
- Perifere DetailhandelsVestigingen (PDV): winkels in hieronder opgesomde PDV-branches voornamelijk op het gebied van wonen en bouwmaterialen die buiten de reguliere winkelgebieden worden gevestigd ongeacht hun omvang, tenzij voor de omvang in de lokale ruimtelijke voorschriften richtlijnen worden meegegeven
- PDV-locatie: een beleidsmatig aangewezen locatie buiten de reguliere winkelcentra waar winkels in de PDV-branches worden toegelaten
- Grootschalige DetailhandelsVestigingen (GDV): grootschalige detailhandel heeft oppervlakte als criterium. Onder GDV vallen winkels die ten minste 1.500 m² bvo groot zijn en tot de GDV-branches wordt gerekend die hieronder worden opgesomd
- PDV-/GDV-locatie: een winkellocatie buiten de reguliere winkelcentra, waar winkels in de PDV-branches en winkels groter dan 1.500 m² bvo in de GDV-branches worden toegelaten.

Hoofdassortimenten moeten vallen in volumineuze detailhandel

De hoofdactiviteit van de detailhandel op de PDV- en PDV/GDV-locaties moet vallen onder de volgende omschrijving van volumineuze detailhandel: "*detailhandel die vanwege de omvang van de gevoerde artikelen een groot oppervlak nodig heeft voor de uitstalling zoals verkoop van auto`s, boten, caravans, tuininrichting artikelen, grove bouwmaterialen, keukens, meubels en woninginrichting en sanitair.*"[6]

Daarom geldt dat de hoofdactiviteit van de winkels betrekking moet hebben op de verkoop van auto's, boten en caravans en van motoren en van motorbrandstoffen (ABC-goederen) of op ten minste een van de andere PDV-branches en GDV-branches. In de volgende paragrafen wordt aangegeven welke branches perifeer worden toegestaan.

Branches voor ABC-goederen (auto's, boten, caravans)

Tot de branches voor de ABC-goederen worden de volgende branches gerekend. De hoofdbranches en branches zijn overgenomen van Locatus (2023). Detailhandel in ABC-goederen is toegestaan op bedrijventerreinen waar het vigerende omgevingsplan (en/of bestemmingsplan) dit toelaat.

Hoofdbranche 45.2-3-Automotive

- 45.203.020-Autosloperij;
- 45.203.045-Carparts;
- 45.203.126-Caravans/Aanhangers;
- 45.203.128-Boten;
- 45.203.242-Autodealer;
- 45.203.243-Autoruiten;

6 https://begrippenomgevingswet.nl/resultaat/detailhandel%20in%20volumineuze%20goederen

- 45.203.269-Autoschade;
- 45.203.270-Garagebedrijf;
- 45.203.365-Motorfietsen.

Hoofdbranche 45.205-Brandstoffen
- 45.205.528-Tankstation;
- 45.205.535-Brandstoffen.

In het RPW 2021-2024 en in het voorbereidende bouwstenenrapport PDV/GDV werden de ABC-branches niet opgesomd. Op verzoek van diverse gemeenten is dat nu wel gedaan.

PDV-branches

Onderstaande branches zijn toegestaan op de PDV-locaties, tenzij doorgestreept. De hoofdbranches en branches zijn overgenomen van Locatus (2023). In het RPW 2021-2024 werden de PDV-branches niet opgesomd, maar wel in een van de voorbereidende analyses, namelijk in het bouwstenenrapport PDV/GDV. Omdat Locatus tussentijds wijzigingen heeft doorgevoerd in haar brancheringsindeling, zijn sommige branches verschoven naar andere branchegroepen.

Hoofdbranche 37.130-Plant & Dier
- 37.130.027-Aquariums;
- 37.130.087-Bloem/Plant;
- 37.130.147-Dibevo;
- 37.130.555-Tuinartikelen;
- 37.130.558-Tuincentrum;
- 37.130.559-Tuinmeubelen.

Hoofdbranche 37.160-Auto & Fiets
- 37.160.039-Automaterialen;
- 37.160.177-Fietsen;
- 37.160.178-Scooters & Brommers.

Hoofdbranche 37.170-Doe-het-zelf
- 37.170.096-Bouwmarkt;
- 37.170.099-Bouwmateriaal;
- 37.170.102-Deur/Kozijn;
- 37.170.108-Breedpakket;
- 37.170.249-IJzerwaren & Gereedschap;
- 37.170.576-Verf/Behang.

Hoofdbranche 37.180-Wonen
- 37.180.054-Babywoonwinkel;
- 37.180.066-Slaapkamers/Bedden;
- 37.180.291-Keukens;
- 37.180.348-Meubelen;
- 37.180.350-Woonwarenhuis;
- 37.180.440-Keukens/Badkamers;
- 37.180.447-Badkamers;

- 37.180.579-Verlichting;
- 37.180.630-Parket/Laminaat;
- 37.180.635-Tegels;
- 37.180.645-Woninginrichting;
- 37.180.648-Woningtextiel;
- 37.180.651-Woondecoratie;
- 37.180.663-Zonwering.

Hoofdbranche 38.200-Detailhandel Overig

- 38.200.003-Tweedehands Diversen;
- 38.200.225-Paramedisch/Orthopedisch (alleen voor medische hulpmiddelen);
- 38.200.910-Haarden/Kachels;
- 38.200.920-Natuursteen;
- 38.200.9030-Uitvaart;

In het bouwstenenrapport PDV/GDV t.b.v. het RPW 2021-2025 werden geen branches opgenomen die vallen onder de hoofdbranche 38.200 Detailhandel Overig. Volgens een arrest van de Raad van State zijn kringloopwinkels met algemeen assortiment (tweede hands diversen) in principe toelaatbaar op perifere locaties. Dit geldt niet voor specifieke vormen van tweede hands detailhandel. Ook detailhandel in medische hulpmiddelen wordt om de groen Metropoolregio in veel gemeenten op perifere locaties toegelaten, net zo als detailhandel in haarden/kachels, in natuursteen en in het uitvaartwezen.

GDV-branches

Op de PDV/GDV-locaties zijn (naast de ABC-goederen en de PDV-branches) de hieronder opgesomde branches toegestaan. De hoofdbranches en branches zijn weer overgenomen van Locatus (2023).

Hoofdbranche 35.120-Media

- 35.120.090-Boekhandel;
- 35.120.129-Beeld/Geluid;
- 35.120.180-Software/Games;
- 35.120.276-Kantoorartikelen;
- 35.120.750-Boek & Kantoor.

Hoofdbranche 35.110-Hobby

- 35.110.165-Electronica;
- 35.110.189-Foto/Film;
- 35.110.227-Handvaardigheid;
- 35.110.228-Wol/Handwerk;
- 35.110.366-Munten/Postzegels;
- 35.110.367-Verzamelen;
- 35.110.372-Muziekinstrumenten;
- 35.110.375-Naaimachines;
- 35.110.510-Stoffen.

Hoofdbranche 37.150-Bruin- & Witgoed

- 37.150.117-Radio & TV;

- 37.150.130-Computers;
- 37.150.231-Huishoudelijke onderdelen;
- 37.150.537-Telecom;
- 37.150.639-Witgoed;
- 37.150.642-Electro.

Hoofdbranche 35.100-Sport & Spel

- 35.100.125-Buitensport;
- 35.100.444-Ruitersport;
- 35.100.486-Speelgoed;
- 35.100.487-Modelbouw;
- 35.100.492-Sportzaak;
- 35.100.591-Hengelsport;
- 35.100.627-Watersport;
- 35.100.950-Sportspeciaalzaak.

Bijlage II - Concentratielocaties voor PDV- en PDV/GDV-locaties en overige locaties met meer dan 1.500 m^2 PDV

Concentratielocaties voor PDV en PDV/GDV

#	Gemeente	Locatie
1.	Arnhem	Retailpark Arnhem
2.	Arnhem	Olympus Park (Decathlon)
3.	Beuningen	De Heuve
4.	Duiven	Centerpoort-Nieuwgraaf/ Graafstaete
5.	Lingewaard	't Pannenhuis Huissen
6.	Nijmegen	Novium
7.	Nijmegen	Ressen (Hornbach)
8.	Overbetuwe	Aamsepoort Zuid (Intratuin)
9.	Wijchen	Woonboulevard Wijchen
10.	Zevenaar	Fashion Outlet Center
11.	Zevenaar	Hengelder/Tatelaar

Overige PDV-locaties met meer dan 1.500 m^2

#	Gemeente	Overige PDV/GDV-locatie met >1.500 m²
1.	Arnhem	Winkelcentrum Amsterdamse Hoek
2.	Arnhem	Plattenburg
3.	Arnhem	Presikhaaf III (IJsseloord I)
4.	Arnhem	Rijkerswoerd-West
5.	Arnhem	Het Broek
6.	Arnhem	Rijnpark
7.	Arnhem	IJsseloord 2
8.	Arnhem	De Overmaat
9.	Arnhem	Elsweide
10.	Berg en Dal	Bedrijventerrein I/II
11.	Beuningen	Bull tuincentrum
12.	Druten	Westerhout
13.	Druten	Westerhout-Zuid
14.	Duiven	Bedrijventerrein Seingraaf
15.	Heumen	Malden-Rijksweg
16.	Heumen	Broekkant
17.	Heumen	Sluisweg/-poort
18.	Lingewaard	Bedrijventerrein Gendt
19.	Lingewaard	Bedrijventerrein Houtakker
20.	Nijmegen	Mercuriuspark

#	Gemeente	Overige PDV/GDV-locatie met >1.500 m²
21.	Nijmegen	Winkelsteeg-Goffert
22.	Nijmegen	Rietgraaf
23.	Nijmegen	Brabantse Poort, van Rosenburgweg
24.	Overbetuwe	Valburg-Hoogsestraat
25.	Overbetuwe	Poort van Midden-Gelderland (Noord+Zuid)
26.	Overbetuwe	De Aam
27.	Overbetuwe	Zetten-Wageningsestraat
29.	Renkum	Schaapsdrift
30.	Rheden	Dieren-Kanaalzone
31.	Westervoort	Het Ambacht
32.	Wijchen	Niftrik
33.	Wijchen	Bedrijventerrein Zesweg
34.	Wijchen	Bedrijventerrein Nieuwenweg
35.	Zevenaar	Ooij-Pannerdenseweg

Solitaire perifere winkels, groter dan 1.500 m²

Naast de concentratielocaties voor PDV en PDV/GDV en de overige PDV/GDV-locaties met meer dan 1.500 m² bvo, zijn er op verschillende plekken buiten de reguliere winkelgebieden solitaire winkels gevestigd met een omvang van meer dan 1.500 m² bvo. Hiervoor gelden de spelregels, zoals opgenomen in paragraaf 2.2.

Bijlage III – Regionale structuur reguliere winkelgebieden

Verzorgingsfunctie	Reguliere winkelgebieden
Bovenregionaal verzorgend	• stadscentra Arnhem en Nijmegen
Regionaal verzorgend	• hoofdwinkelcentra Elst, Wijchen en Zevenaar; • stadsdeelcentra Kronenburg en Dukenburg
Lokaal verzorgend *Robuuste, complete centrumgebieden, die primair verzorgend zijn voor de inwoners van de eigen gemeente*	• centrumgebieden Beek, Bemmel, Beuningen, Dieren, Doesburg, Duiven, Druten, Gendt, Groesbeek, Heteren, Huissen, Malden, Millingen, Oosterbeek, Renkum, Rheden, Velp, Westervoort, en Zetten; • winkelcentrum Presikhaaf
Lokaal verzorgend *Streven naar behoud van een basisniveau aan detailhandels- en maatschappelijke voorzieningen*	• centrumgebied Millingen aan de Rijn • detailhandel in Tolkamer/Lobith en Giesbeek/Lathum

De bovenstaande indeling van reguliere winkelgebieden is opgesteld door Ruimtevolk (2022) in haar Toekomstbeeld voorzieningenniveau, in opdracht van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, als overkoepelende analyse van de winkelvoorzieningen in de regio. Ook hier ontbreken weer de wijk- en buurtwinkelcentra.

In onderstaande tabel wordt per regulier *winkelgebied* dat deel uitmaakt van de regionale detailhandelsstructuur aangegeven hoe de totale omzet van de detailhandel zich verhoudt tot die van het reguliere winkelgebied met de hoogste omzet, namelijk Nijmegen-Centrum. Deze binnenstad is ook in aanbod (m² detailhandel) het grootste reguliere winkelgebied in de regio. In de 2de tot en met 5de kolom is de procentuele herkomst van de omzet aangegeven: welk deel van de omzet komt uit de eigen gemeente; welk deel uit de andere gemeenten van de Groene Metropoolregio; welk deel uit de rest van Nederland en welk deel uit Duitsland? Aan de hand van de enquêtes is omzet gemeten van de bestedingen van de inwoners van Oost-Nederland. Voor gebieden waar meer dan 2% van de bezoekers van buiten de regio komt is de omzet van het koopstromenonderzoek proportioneel verhoogd.

Omzetverhouding en -herkomst reguliere winkelgebieden regio Arnhem-Nijmegen (zonder wijk- en buurt-winkelcentra)

Regulier winkelgebied	Omzet i.v.t. Nijmegen-Centrum	% uit gemeente	% overig regio AN	% overig Nederland	% uit Duitsland
Nijmegen-Centrum	1,00	61%	24%	10%	5%
Arnhem-Centrum	0,84	51%	23%	25%	2%
Wijchen-Centrum	0,36	83%	6%	9%	1%
Kronenburg	0,33	72%	22%	6%	2%
Elst-Centrum	0,33	73%	18%	8%	1%
Zevenaar-Centrum	0,29	81%	11%	6%	2%

Regulier winkelgebied	Omzet i.v.t. Nijmegen-Centrum	% uit gemeente	% overig regio AN	% overig Nederland	% uit Duitsland
Beuningen-Centrum	0,28	91%	6%	2%	1%
Duiven-Centrum	0,27	79%	19%	2%	0%
Dukenburg	0,27	86%	8%	5%	1%
Presikhaaf	0,26	81%	14%	4%	1%
Dieren-Centrum	0,22	82%	7%	11%	0%
Bemmel-Centrum	0,20	85%	13%	2%	0%
Malden-Centrum	0,17	70%	20%	8%	2%
Oosterbeek-Centrum	0,17	80%	9%	10%	1%
Velp-Centrum	0,17	72%	18%	9%	1%
Druten-Centrum	0,15	81%	4%	15%	1%
Groesbeek-Centrum	0,13	79%	6%	7%	8%
Huissen-Centrum	0,13	87%	6%	6%	1%
Westervoort-Centrum	0,13	82%	5%	12%	1%
Renkum-Centrum	0,12	92%	5%	3%	0%
Doesburg-Centrum	0,10	74%	6%	18%	2%
Zetten-Centrum	0,10	91%	7%	2%	0%
Millingen aan de Rijn	0,07	92%	0%	0%	8%
Gendt-Centrum	0,07	100%	0%	0%	0%
Beek-Ubbergen Centrum	0,06	93%	6%	1%	0%
Rheden-Centrum	0,05	96%	2%	2%	0%
Heteren-Centrum	0,03	96%	1%	3%	0%

Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland (2024), bewerking Ecorys

In onderstaande tabel wordt de hoeveelheid m^2 winkelvloeroppervlakte (totaal, dagelijks, niet-dagelijks, leegstand) aangegeven, per regulier winkelgebied.

M^2 winkelvloeroppervlakte reguliere winkelgebieden regio Arnhem-Nijmegen (zonder wijk- en buurt-winkelcentra)

Gemeente	Regulier winkelgebied	M^2 wvo	M^2 wvo dagelijks	M^2 wvo niet-dagelijks	M^2 wvo leegstand
Nijmegen	Nijmegen-Centrum	90.083	9.986	71.113	8.984
Arnhem	Arnhem-Centrum	85.982	7.886	65.970	12.126
Zevenaar	Zevenaar-Centrum	28.012	9.164	15.682	3.166
Arnhem	Kronenburg	24.061	7.126	15.269	1.666
Overbetuwe	Elst-Centrum	20.772	7.984	11.657	1.131
Nijmegen	Dukenburg	20.426	6.922	9.778	3.726
Wijchen	Wijchen-Centrum	19.540	6.305	12.133	1.102
Arnhem	Presikhaaf	13.966	6.079	6.221	1.666
Rheden	Velp-Centrum	16.251	3.131	9.989	3.131
Rheden	Dieren-Centrum	14.604	6.401	6.785	1.418
Beuningen	Beuningen-Centrum	14.495	6.880	7.076	539

Gemeente	Regulier winkelgebied	M² wvo	M² wvo dagelijks	M² wvo niet-dagelijks	M² wvo leegstand
Berg en Dal	Groesbeek-Centrum	14.202	4.629	6.724	2.849
Duiven	Duiven-Centrum	13.012	5.442	5.084	2.486
Druten	Druten-Centrum	12.492	4.840	6.919	733
Renkum	Oosterbeek-Centrum	11.921	4.418	5.813	1.690
Heumen	Malden-Centrum	11.482	5.579	5.605	298
Doesburg	Doesburg-Centrum	10.678	3.481	5.872	1.325
Lingewaard	Bemmel-Centrum	9.677	4.271	3.866	1.540
Lingewaard	Huissen-Centrum	9.287	3.112	5.691	484
Renkum	Renkum-Centrum	9.198	3.746	4.684	768
Westervoort	Westervoort-Centrum	6.654	3.533	1.430	1.691
Overbetuwe	Zetten-Centrum	6.364	3.288	3.061	15
Lingewaard	Gendt-Centrum	5.785	3.156	2.629	-
Rheden	Rheden-Centrum	4.862	2.589	1.948	325
Berg en Dal	Beek-Ubbergen Centrum	3.863	2.648	1.215	-
Berg en Dal	Millingen aan de Rijn Centrum	3.753	2.575	1.178	-
Overbetuwe	Heteren-Centrum	2.108	1.274	834	-
Zevenaar	Tolkamer/Lobith	3.946	2.944	1.002	-
Zevenaar	Giesbeek/Lathum	2.304	389	1.915	-

Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

Bijlage IV - Spelregels overige detailhandel

Deze bijlage behandelt het regionaal beleid voor vier bijzondere aspecten van de detailhandelssector en de dynamiek daarbinnen.

Regionaal beleid voor de doorgroei van internetretail

Door de toenemende verkoop via internet neemt de omzetpotentie voor fysieke winkels af. Veel winkels spelen hierop in door zelf ook via internet te verkopen. Daarnaast komt het voor dat webshops fysieke winkels openen. De omzet van internetretail zal naar verwachting blijven groeien in de komende jaren. Omdat niet alle producten zich even goed lenen voor online verkoop, verschilt het effect van internetretail op de omzetpotentie voor fysieke detailhandel sterk per branche. De komende vijf tot tien jaren moet in de regio Arnhem-Nijmegen rekening gehouden worden met een nieuwe uitval van het aantal winkels.

In zoverre gemeenten in enige mate controle kunnen en willen uitoefenen op de uitval van winkels (en uitgaande van de lokale omzetmogelijkheden) kan er bijvoorbeeld naar worden gestreefd om het aantal winkels in de branches die het nu al moeilijk hebben in de gemeente te saneren via geleidelijke weg en de leegkomende panden anders in te vullen, bijvoorbeeld als kantoorruimte, woning of in de detailhandelsbranches met een positieve groeiverwachting.

Daarnaast is specifiek beleid gewenst voor het planologisch mogelijk maken van de benutting van bedrijfsruimte ten behoeve van internetretail.

Spelregels ten aanzien van internetretail

De spelregels voor reguliere detailhandel (paragraaf 3.1) zijn ook voor internetretail de leidraad. Meer specifiek worden met betrekking tot internetretail worden *drie* vormen onderscheiden:

- internetretail waarbij goederen worden getoond aan de consument (detailhandel);
- internetretail met een afhaallocatie voor de consument, zonder tonen van goederen;
- Internetretail zonder consumenten ter plaatse.

Voor de eerste twee vormen van internetretail gelden onderstaande specifieke afspraken. Initiatieven van meer dan 1.500 m² bvo worden voor regionale afstemming voorgelegd aan het IOW.

Daarnaast gelden de volgende afspraken uit het RPW *2021*-2024:

1. Internetretail waarbij goederen worden getoond aan de consument (detailhandel)

- Internetretail waarbij goederen worden getoond aan de consument moet worden gevestigd binnen de reguliere winkelgebieden.
- Internetretail waarbij goederen worden getoond aan de consument wordt buiten de reguliere detailhandelsgebieden in principe niet toegestaan.
- Voor vestiging van internetretail met een oppervlakte van meer dan 1.500 m² buiten de reguliere detailhandelsgebieden wordt verwezen naar het tweede deel van dit hoofdstuk over perifere en grootschalige detailhandel..

2. Internetretail met een afhaallocatie voor de consument, zonder tonen van goederen

- Er zijn geen ruimtelijke bezwaren voor afhaalpunten op bedrijventerreinen, hierop zijn de spelregels voor PDV/GDV van toepassing (paragraaf 2.2).
- Als het afhaalpunt wordt gecombineerd met een ruimte waarin goederen worden getoond aan consumenten, gelden de regels onder 1.
- Indien de afhaalfunctie nevenactiviteit is, gelden de spelregels voor detailhandel als nevenactiviteit.

3. Internetretail zonder consument ter plaatse

Het gaat hier om het online kopen van goederen (waarbij de goederen zijn opgeslagen in een bedrijfsruimte, kantoor of woning in de regio) die direct bij de consument worden afgeleverd. Voor sommige vormen van deze internetretail kan de bedrijfsruimte als een (klein) distributie-centrum functioneren. Voor deze internetretail gelden de regels in de gemeentelijke ruimtelijke voorschriften, bijvoorbeeld voor de uitoefening van aan huis verbonden beroep of bedrijf en voor de vestiging van bedrijven op bedrijventerreinen, volgens het omgevingsplan.

Regionaal beleid voor de schaalvergroting van supermarkten

In de Nederlandse supermarktbranche is de trend naar winkels van 1.700-2.000 m² bvo dominant. Daarnaast investeert de branche in twee specifieke marktsegmenten: in stadswinkels in de binnensteden (ongeveer 250 m² wvo) en in megasupermarkten (> 2.500 m² wvo).

De uitbreidingscapaciteit voor de supermarkten in de regio is in principe voldoende om in de komende tien jaren één of meer nieuwe megasupermarkten te accommoderen c.q. om de vergroting van één of meer supermarkten tot megaformaat mogelijk te gaan maken. Het is echter niet mogelijk om precies aan te geven welk deel van de winkelvloeroppervlakte van de supermarktbranche zou moeten worden ingevuld met megasupermarkten (> 2.500 m² wvo) om te zorgen voor een zo optimaal mogelijke bezetting van de supermarktbranche in de regio in totaliteit.

Het is niet zonder meer zo dat de kwaliteit van de dagelijkse detailhandel met een verdere versterking van het marktsegment van de megasupermarkten vanzelfsprekend stijgt. Het is zelfs denkbaar dat het een averechts effect heeft, doordat de bestedingen in een megasupermarkt ten koste gaan van bestedingen elders. Het is daarom belangrijk per geval een afweging te maken aan de hand van de spelregels in dit RPW.

Spelregels ten aanzien van de schaalvergroting van supermarkten

- Solitaire vestiging van nieuwe supermarkten of uitbreidingen van supermarkten buiten de reguliere winkelgebieden en in de PDV- en PDV/GDV-locaties wordt niet toegestaan;
- Als er overwogen wordt om een nieuwe megasupermarkt in de regio te openen of om een bestaande supermarkt te laten doorgroeien tot megaformaat, dient zo'n initiatief te worden getoetst aan de spelregels die zijn beschreven in de delen 2 en 3 van dit hoofdstuk.

Regionaal beleid voor de branchevervaging in de detailhandel

Branchevervaging betekent dat een detailhandelsbedrijf gaat verbreden door goederen te gaan verkopen en diensten te gaan leveren die niet tot de hoofdactiviteit worden gerekend, oftewel: er worden nevenactiviteiten toegevoegd. Een specifieke vorm van branchevervaging

is een shop-in-the-shop, waarbij een onderdeel van een winkel dat zodanig is afgescheiden van de rest van de winkel dat dit zelfstandig kan worden bezocht. Soms worden kleine delen van een winkelpand verhuurd aan een concessionaris of in consignatie gegeven, om bepaalde collecties te verkopen. Daarnaast is het schenken van alcohol een belangrijk vraagstuk bij branchevervaging. Hiervoor volstaat het gemeentelijke drank- en horecabeleid.

Spelregels ten aanzien van branchevervaging

- Om te voorkomen dat nevenactiviteiten zo omvangrijk worden dat het tot een onaanvaardbaar leegstandrisico elders leidt, zijn op regionaal niveau de volgende vastgelegd om de risico's van branchevervaging voor de reguliere detailhandel zo klein mogelijk te maken.
- De bruto-vloeroppervlakte voor nevenactiviteit moet ondergeschikt blijven aan dat van de hoofdactiviteit, waarbij een maximum van 20% van het bvo voor alle nevenactiviteiten samen gebruikelijk is, eventueel beperkt tot een maximum aan 100 m² winkelvloer-oppervlakte.
- Shops-in-the-shops zijn toegestaan voor zover er geen strijdigheid ontstaat (qua omvang en branchering) met het geldende beleid en het geldende bestemmingsplan.

Regionaal beleid voor specifieke vormen van detailhandel

De volgende specifieke vormen van detailhandel worden onderscheiden:

- verkoop aan huis;
- detailhandel als nevenactiviteit;
- detailhandel bij trafficlocaties;
- detailhandel in het buitengebied;
- vliegende winkels en rommelmarkten.

In de meeste gevallen bepaalt de gemeente of dergelijke initiatieven toegestaan zijn. De regionale afspraken ten aanzien de specifieke vormen van detailhandel geven de gemeenten een richting of een maximum waarop de besluitvorming over deze initiatieven wordt gebaseerd. Hiervoor is geen melding aan het IOW noodzakelijk. Als initiatieven hiervan afwijken is regionale afstemming wel vereist.

Spelregels ten aanzien van specifieke vormen van detailhandel

- Detailhandel in de vorm van verkoop van goederen *vanuit een woning* is ongewenst, tenzij er aantoonbaar geen sprake is van verstoring van de voorzieningenstructuur. Dit kan verband met een bedrijfsmatige activiteit bij een woning in het kader van de regelingen aan thuisgebonden beroepen/bedrijvigheid, bijvoorbeeld als internetretail.
- Bij detailhandel als *nevenactiviteit* naast een hoofdactiviteit (zoals agrarisch, productie of assemblage) mag de verkoopruimte van de detailhandel maximaal 10% van de totale vloeroppervlakte zijn tot een maximaal van 100 m² wvo. en moet de detailhandel verwant zijn aan de hoofdactiviteit. Ondergeschikte detailhandel bij groothandel is niet toegestaan.
- Voor detailhandel op *trafficlocaties*[7] toetst de gemeente de wenselijkheid. Als het om meer dan 1.500 m² bvo gaat, zijn de volgende spelregels van toepassing.
  - Detailhandel in en direct aansluitend op trafficlocaties dient hoofdzakelijk gericht te zijn op de klanten/reizigers en werknemers en toeristisch-recreatieve bezoekers. Deze detailhandel mag niet concurreren met de reguliere detailhandel, in bestaande of

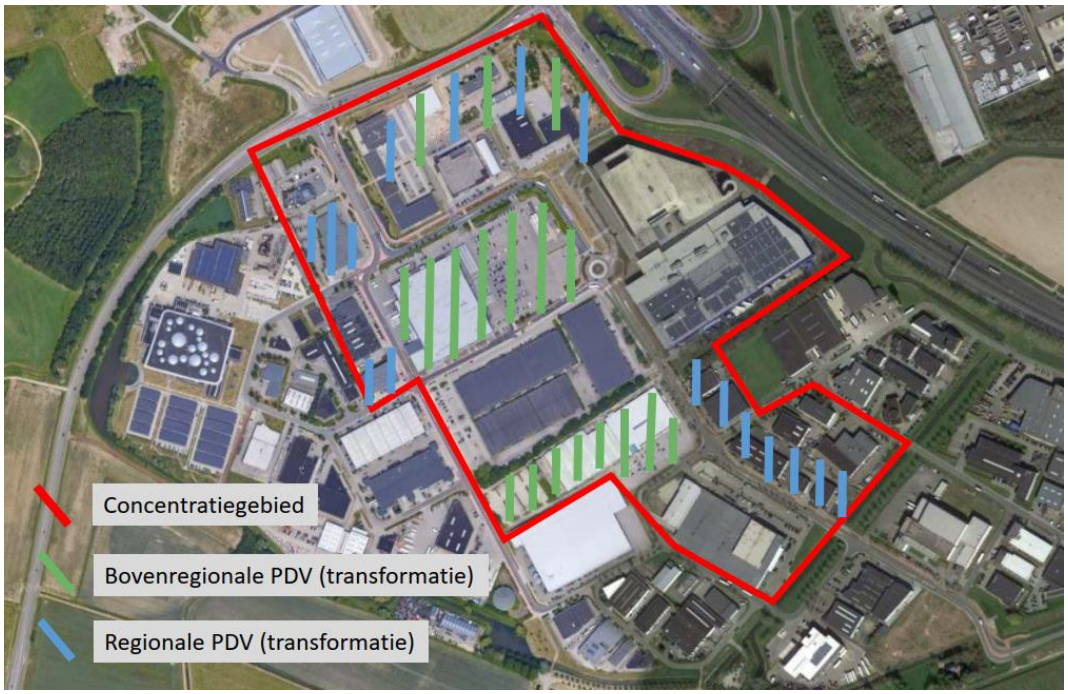
7 Locaties waar veel potentiële consumenten voor hun dagelijkse bezigheden samenkomen, zoals luchthavens, treinstations, ziekenhuizen en universiteiten

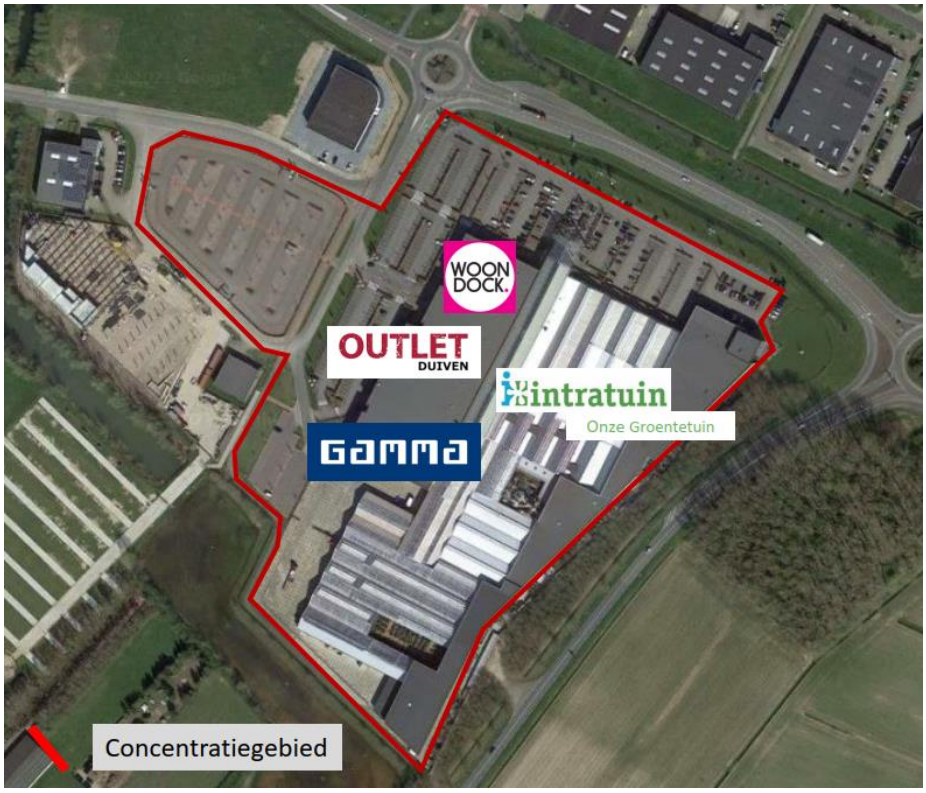
beoogde winkelcentra. In specifieke gevallen kan de detailhandel van de traffic-locatie ook een functie vervullen voor andere consumentengroepen, bijvoorbeeld voor omwonenden.
  - De detailhandelsoppervlakte dient ondergeschikt te zijn aan de totale oppervlakte (zie: spelregels voor detailhandel als nevenactiviteit).
  - Ter voorkoming van een versnippering van detailhandel wordt geen detailhandel toegestaan bij trafficlocaties op bedrijventerreinen. Hiervan kan worden afgeweken als de detailhandel gericht is op de bedrijven en hun medewerkers en mag maximaal 250 m² bvo omvatten, met units van maximaal 100 m² bvo.
  - Voor verkooppunten van motorbrandstoffen (zoals tankstations en laadstations) geldt een maximale omvang van 100 m² bvo. Er kan voor verkooppunten van motorbrandstoffen langs de snelwegen gemotiveerd afgeweken worden van deze richtlijn tot maximaal 150 m² bvo.
- *Detailhandel in het buitengebied*, ondersteunend aan agrarische bestemming mag geen verstorend effect hebben op de regionale structuur van reguliere detailhandel. Voorwaarde is verder dat er zoveel mogelijk eigen producten verkocht worden, aangevuld met lokale streekproducten. De detailhandel blijft in oppervlakte ondergeschikt aan de reguliere agrarische activiteiten, tot een maximum van 100 m² wvo.
- *Vliegende winkels*[8] en *rommelmarkten*: initiatieven worden lokaal getoetst op basis van de gemeentelijke ruimtelijke voorschriften.

8 Een vliegende winkel is een winkel die op een tijdelijke locatie producten tegen spotprijzen verkoopt.

Bijlage V - Gronden in concentratiegebied Duiven waar detailhandel is toegestaan

Op de onderstaande figuren is aangegeven op welke gronden in het concentratiegebied Nieuwgraaf en Centerpoort/Graafstaete detailhandel mag worden gevestigd.





Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Onderzoek circulariteit

-BVR en Ecorys-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN

GROENE METROPOOLREGIO, CIRCULAIRE TOPREGIO

RUIMTEBEHOEFTE VAN CIRCULAIRE ACTIVITEITEN OP HMC-BEDRIJVENTERREINEN IN DE GMR

APRIL 2024



ECORYS

BVR



“EEN CIRCULAIRE TOPREGIO BETEKENT HET REGIONAAL SLUITEN VAN JE GROOTSTE KETENS, HET GOED VERKENNEN EN BENUTTEN VAN JE REGIONALE RESTSTROMEN, HET BIJDRAGEN AAN INNOVATIEVE CIRCULAIRE BEDRIJVIGHEID, HET HELPEN VAN GEVESTIGDE PRESTIGIEUZE BEDRIJVEN EN GROTE MATERIAALVERBRUIKERS OM TE VERDUURZAMEN.”

DIT RAPPORT ONDERZOEKT DE RUIMTELIJKE EFFECTEN VAN DE TRANSITIE NAAR EEN CIRCULAIRE ECONOMIE OP BEDRIJVENTERREINEN IN DE GROENE METROPOOLREGIO ARNHEM-NIJMEGEN (GMR). DAARBIJ WORDT SPECIFIEK ONDERZOEK GEDAAN NAAR DE RUIMTELIJKE EFFECTEN OP BEDRIJVENTERREINEN MET EEN HOGERE MILIEUCATEGORIE (4.1 EN HOGER) (HMC). DE BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN ADVIEZEN IN DIT RAPPORT VORMEN INPUT VOOR HET NIEUWE WERKLOCATIEBELEID VAN DE GMR DAT IN HET REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES (RPW) WORDT VASTGELEGD.

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENT SAMENVATTING 04

1. INLEIDING

1.1 GROENE METROPOOLREGIO, CIRCULAIRE TOPREGIO 08
1.2 VRAAGSTELLING 09
1.3 AANPAK 10
1.4 LEESWIJZER 10

2. DEFINITIES EN METHODOLOGIE

2.1 THERMINOLOGIE IN CIRCULAIRE ECONOMIE 11
2.2 DATA-ANALYSE 16

3. HUIDIGE RUIMTELIJK-ECONOMISCHE KENMERKEN VAN DE GROENE METROPOOLREGIO

3.1 HUIDIGE (CIRCULAIRE) BEDRIJVIGHEID IN DE GMR 22
3.2 HET SLUITEN VAN MATERIAAL- EN PRODUCTKETENS IN DE GMR 28
3.3 DE ROL VOOR TOPSECTOREN ENERGY, HIGHTECH EN HEALTH 34
3.4 CONCLUSIE 36

4. DE HUIDGE BEZETTING VAN HMC-LOCATIES IN DE GMR

4.1 INLEIDING 38
4.2 BEZETTING VAN BESTAANDE HMC-LOCATIES 38
4.3 CIRCULAIRE FOCUSGEBIEDEN 42
4.4 CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN 52

5. RUIMTEBEHOEFTE CIRCULAIRE ACTIVITEITEN OP HMC-LOCATIE

5.1 INLEIDING 54
5.2 RUIMTEBEHOEFTE VAN CIRCULAIRE (HMC-)ACTIVITEITEN IN DE GMR 54
5.3 CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN 63

6. ADVIES

6.0 ADVIES 72

BIJLAGEN

BIJLAGE A: DE RUIMTELIJKE IMPACT VAN TOEKOMSTSCENARIO'S VOOR DE CIRCULAIRE ECONOMIE

BIJLAGE B: OVERZICHT BETROKKEN BELANGHEBBENDE

LITERATUURLIJST

MANAGEMENT SAMENVATTING

Wat is de toekomstige ruimtebehoefte van circulaire activiteiten op hoge milieucategorie (hmc)-locaties in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR)? Dat is de centrale vraag die in dit rapport wordt beantwoord. Daarbij gaat het om de periode tot en met 2030 en 2040, wanneer de transitie (nog) in volle gang is. De vraag wordt beantwoord aan de hand van drie deelvragen:



Heden

Welke circulaire activiteiten zijn al in de GMR gevestigd? En wat zijn hun ruimtelijk-economische kenmerken? Deze vraag wordt beantwoord door inzicht te geven in welke circulaire initiatieven al in de regio gevestigd zijn en door een analyse waaruit blijkt welke bedrijven verantwoordelijk zijn voor de grootste materiaalstromen in de regio en daarmee in potentie sturend zijn bij de overstap van het gebruik van primaire grondstoffen naar circulair materiaalgebruik. Dit wordt gekoppeld aan enkele belangrijke waardeketens in de GMR en de drie regionale topsectoren.



Heden

In hoeverre is er sprake van optimale bezetting op de bestaande hmc-locaties (milieucategorie 4.1 en hoger)? En welke ruimtelijke kansen of belemmeringen levert dit op? Deze vraag wordt beantwoord middels een vergelijking tussen de bestemming van bedrijventerreinen en de functie die er op dit moment gevestigd is. Daarmee geeft het onderzoek inzicht in de vraag in hoeverre een hmc-bestemming in de praktijk ook ingevuld wordt door een bedrijf dat gebruik maakt van die bestemming. Dat laatste is wenselijk in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik.



Toekomst

Wat is de toekomstige ruimtebehoefte van circulaire hmc-activiteiten in de GMR? En welke strategische keuzemogelijkheden horen daarbij? De eerste twee vragen nemen de huidige situatie onder de loep. Daaruit volgen economische kansen (vraag 1) en ruimtelijk-planologische kansen (vraag 2). Beide komen samen in vraag 3, waarmee antwoord gegeven wordt op de vraag welke ruimtelijke kenmerken de toekomstige ruimtebehoefte van circulaire activiteiten in de GMR heeft en in hoeverre die ruimtevraag op bestaande bedrijventerreinen kan landen en of nieuwe (hmc-)ruimte ontwikkeld moet worden.

DE GRONDSTOFFENTRANSITIE VINDT VOORAL PLAATS BIJ BESTAANDE BEDRIJVEN IN DE REGIO

Hoofdstuk 2 omvat een analyse van reeds bestaande circulaire activiteiten in de GMR en de rol die verschillende soorten bedrijvigheid kan spelen in de transitie naar een circulaire economie. Daarnaast wordt van een aantal belangrijke regionale waardeketens (bouw- en sloopketen, voedsel, kunststof, textiel en batterijen, accu's en zonnepanelen) een analyse gemaakt van de mate waarin verschillende ketenstappen aanwezig zijn in de GMR en worden de kansen benoemd die de circulaire transitie biedt voor de regionale topsectoren.

Hieruit volgen twee beleidsmatige lijnen voor de GMR om op te focussen: start bij de sturende bedrijven en benut de combinatie van kansrijke, omvangrijke waardeketens en de aanwezige kennis en kunde in de regionale topsectoren. Dit zijn nu de omvangrijkste stromen in volume (kton), maar ook de milieu-impact is hiervoor een belangrijke graadmeter.

Een relatief klein aantal van ongeveer 90 bedrijven is goed voor 50% van de materiaalstromen in de GMR. Deze bedrijven behoren tot verschillende sectoren, waarvan de bouwsector de de grootste is. Door samen met deze bedrijven te koersen op de circulaire transitie kan met een relatief klein aantal stakeholders een grote impact gemaakt worden.

Het feit dat de volledige bouwsector – van winning en productie tot bouw en sloop – in de regio vertegenwoordigd is, maakt dat de GMR een belangrijk bijdragen kan leveren aan de circulaire transitie in de bouw en grond-, weg- en waterbouw (GWW) in Nederland en omliggende landen. Voor de andere waardeketens die in dit onderzoek geanalyseerd zijn is het logischer om de inzameling, het sorteren en schoonmaken op regionaal niveau te doen en het vervolgtransport naar een grootschalige verwerkingslocatie waar stromen vanuit verschillende gebieden samenkomen goed te regelen.

De aanwezige kennis en kunde binnen de regionale topsectoren biedt, net als de bouwketen, kansen om op bovenregionale en internationale schaal een sleutelrol te vervullen in innovaties ten behoeve van de circulaire transitie. Dit betreft Energy, Hightech en Health, waarbij voor Energy en Health een specifiek gebied aangewezen wordt, terwijl Hightech de noodzakelijke verbindende en overkoepelende factor is om tot innovatie te komen.

EEN AANZIENLIJK DEEL VAN DE HMC-LOCATIES WORDT NIET DOOR HMC-BEDRIJVEN BENUT

De toets op het optimaal gebruik van hmc-bestemming op bedrijventerreinen in de GMR laat allereerst zien dat er een aanzienlijke omvang aan hmc-locaties is in de GMR. De analyse laat tevens zien dat er geen vrije hmc-bestemmingen beschikbaar zijn. Een groot gedeelte van de hmc-bestemmingen wordt echter niet door hmc-bedrijven gebruikt. Hier ligt, kortom, in potentie ruimte om door middel van herstructurering circulaire hmc-bedrijven te vestigen.

De potentiële hmc-ruimte concentreert zich binnen de GMR in vier circulaire focusgebieden, te weten TPN-West-Bijsterhuizen, Knooppunt Nijmegen-Middengebied, Circulair Knooppunt IPKW-Innofase en Knooppunt EMZ. Daarnaast zijn ook de betoncentrales en steenfabrieken aan de grote rivieren kansrijke hmc-locaties voor met name circulaire bouw.

In de GMR is in totaal 850 tot 900 hectare bedrijventerrein met een hmc-bestemming, waarvan 675 hectare binnen de vier circulaire focusgebieden ligt. Binnen die gebied is naar schatting 74% ook daadwerkelijk in gebruik bij een hmc-bedrijf. Dat betekent dat er in potentie nog zo'n 180 hectare hmc-ruimte op bestaande bedrijventerreinen niet door hmc-bedrijven benut wordt. Van deze locaties moet onderzocht worden op welke manier deze hmc-ruimte wel kan worden benut. We voorzien hiervoor een aantal stappen:

1. Beter benutten van bestaande hmc-locaties ten behoeve van circulaire activiteiten;

2. Verduurzamen en/of ombouwen van hmc-activiteiten buiten de reguliere bedrijventerreinen met hmc-bestemming;

3. Nieuwe (schuif)ruimte agenderen voor ofwel bedrijven die niet op een hmc-locatie hoeven te zitten ofwel uitbreiding van een hmc-locatie (indien niet voldoende ruimte op bestaande bedrijventerreinen gevonden kan worden).

Het is een forse opgave die niet op iedere locatie even urgent is en het is daarom zaak om een prioritering te maken. De bevindingen uit dit onderzoek helpen daarbij. De focus ligt op de korte en middellange termijn vooral op de haven- en industriegebieden en betoncentrales en steenfabrieken langs de grote rivieren. De logistieke ruimte en bijbehorende infrastructuur in de regio zijn eveneens nodig om circulaire materiaalstromen in goede banen te leiden. Ombouwen van de logistieke ruimte komt mogelijk pas op de langere termijn aan de orde, wanneer blijkt in hoeverre de circulaire economie leidt tot reshoring en regionalisering van de economie of juist behoud of toename van mondiale goederen- en grondstoffenstromen. In het eerste geval komt de logistieke ruimte in aanmerking voor herontwikkeling naar ruimte voor maakindustrie. In het tweede geval is de logistieke ruimte broodnodig. In hoofdstuk 2 wordt toegelicht op welke manier en op basis van welke data en aannames deze analyse is uitgevoerd.

RUIMTELIJKE KWALITEITEN GROENE METROPOOLREGIO

De ligging op de corridor tussen Randstad en het Rijn-Ruhrgebied heeft altijd gezorgd voor een goede basis voor diverse economische activiteiten. De ligging aan de Europese hoofdtransportassen (A12, A15, A73, Betuweroute, Waal en Rijn) biedt kansen op het gebied van hoogwaardige logistiek en maakindustrie. Voor de toekomst is echter wel meer capaciteit op het bestaande infrastructuurnetwerk nodig.

Wat de GMR uniek maakt, zijn de rivieren (klei en zand), de havens en de daarbij horende watergebonden bedrijvigheid zoals steen- en papierfabrieken. Door de ligging en geschiedenis van het gebied worden van oudsher specifieke (basis)producten voor de bouw geproduceerd. Waar de regio verder om bekend staat is hoogwaardig voedsel, van fruitteelt tot veeteelt en van productie tot de verwerking van voedingsproducten. De kennisclusters in en rond de steden, de universiteiten in Nijmegen (en Wageningen) en (hoge)scholen in Arnhem in combinatie met de innovatieve bedrijven in de regio zijn belangrijke aanjagers voor innovatie, productiviteit en duurzaamheid.

TOEKOMSTIGE RUIMTEBEHOEFTE (2030 EN 2040) CIRCULAIRE ACTIVITEITEN OP HMC-LOCATIES

Veruit het grootste gedeelte van de circulaire transitie vindt plaats bij bedrijven die op dit moment al in de GMR gevestigd zijn. De belangrijkste boodschap van dit hoofdstuk is dan ook dat er hmc-ruimte nodig is voor circulaire activiteiten, maar dat er in theorie geen nieuwe hmc-locaties ontwikkeld hoeven te worden. Er is in principe voldoende hmc-ruimte op bestaande bedrijventerreinen om de ruimtebehoefte van circulaire activiteiten te faciliteren.

Omdat deze bestaande bedrijventerrein vrijwel volledig in gebruik zijn, is er echter wel behoefte aan herontwikkeling om het gebruik van de aanwezige milieuruimte te optimaliseren. Dat betekent allereerst dat er behoefte is aan een duidelijke strategie, op basis waarvan een prioritering gemaakt kan worden voor deze herontwikkelingsopgave. Herontwikkeling is immers een langdurig en kostbaar proces, waarbij ook de belangen van de gevestigde bedrijven meespelen. Het is een opgave die stap voor stap, kavel voor kavel aangepakt moet worden. Het betekent eveneens dat er schuifruimte nodig is om lichtere economische activiteiten die nu op de hmc-locaties gevestigd zijn te kunnen verplaatsen.

Om handvatten te bieden voor zo'n strategie wordt in hoofdstuk 4 een onderverdeling gemaakt van drie typen circulaire ruimtevraag:

1. Circulaire kennis- en innovatieclusters voor de topsectoren Energy en Health, beide in combinatie met Hightech. Voor Energy is Circulair Knooppunt IPKW- Innofase de logische vestigingslocatie. Voor health is behoefte aan een nieuw te ontwikkelen broedplaats. Indicatief is er behoefte aan circa 20 ha voor een circulair kennis- en innovatiecluster, waarvan 5 hectare hmc. Focus gebied TPN West-Bijsterhuizen is hiervoor de meest kansrijke locatie.

2. Voor de inzameling en opslag van regionale materiaalstromen is ca. 10 hectare nodig, verspreid over twee locaties. Hier worden materialen verzameld, gesorteerd, schoongemaakt en klaargemaakt voor verder transport. Een multimodale bereikbaarheid is essentieel.

3. Productie- en verwerkingslocaties: grootschalige recycling vindt vanwege de benodigde massa voor de meeste waardeketens in samenwerking met andere regio's plaats. Binnen de GMR is een grootschalige productie- en verwerkingslocatie voor de bouw het meest kansrijk. Circulaire hubs voor (de productie van) circulaire bouwmaterialen maken gebruik van bestaande locaties van betoncentrales en steenfabrieken. Voor de productie van modulaire woningen is daarnaast ca. 6 hectare ruimte nodig, verspreid over twee locaties in de regio, nabij woningbouwlocaties.

SUCCESVOL NAAR EEN CIRCULAIRE TOPREGIO

De transitie naar een circulaire economie is een langdurig traject. De komende jaren ontstaan door wet- en regelgeving en veranderende marktvraag steeds meer kansen om waardeketens te sluiten. De ambitie van de GMR om een circulaire topregio te worden, vraagt een strategie met duidelijke prioriteiten en focus en samenwerking met regionale partners in het bedrijfsleven, onderwijs, bij de overheid en bewoners. In ruimtelijke zin vraagt het om een duidelijke boodschap dat de bestaande hmc-locaties behouden én versterkt worden ten behoeve van circulaire (hmc-) activiteiten.

Het beter benutten van bestaande bedrijventerreinen ten behoeve van deze activiteiten is daarin een belangrijke stap. Herontwikkeling van bedrijventerreinen is evenwel een langdurig en kostbaar proces en vergt daarom een plan van aanpak met een duidelijke prioritering, gebiedsafbakening, doelgroep en samenwerking met de juiste partners. Daarbij zijn de bouw, de regionale topsectoren en het inzamelen, sorteren en afhandelen van regionale materiaalstromen logische speerpunten. De circulaire focusgebieden kennen ieder hun eigen karakter en zijn daarmee geschikt of geschikt te maken voor verschillende typen circulaire bedrijvigheid.

1. INLEIDING

1.1 GROENE METROPOOLREGIO, CIRCULAIRE TOPREGIO

In de visie Regio Arnhem-Nijmegen Groene metropoolregio uit 2020 wordt gesteld dat de regio Arnhem-Nijmegen met bijna 800.000 inwoners en een regionaal product van € 27 miljard een sterke stedelijke regio is waarin 18 gemeenten samenwerken[1]. In economische kracht kan het de vijfde regio van Nederland zijn, maar dan moeten een aantal opgaven gezamenlijk worden aangepakt vanuit de eigen identiteit en kracht[2].

Het rivierenlandschap van Bovenrijn, IJssel, Nederrijn en Waal, tussen de stuwwallen van de Veluwe en het Rijk van Nijmegen vormt dé identiteitsdrager van de regio. Het park Lingezegen is met het natuurgebied Gelderse Poort als groot, groen recreatiegebied tussen de groeikernen een uiting van de balans tussen groei en leefkwaliteit in de regio.

De ligging op de corridor tussen Randstad en het Rijn-Ruhrgebied heeft altijd gezorgd voor een goede basis voor diverse economische activiteiten. De ligging aan de Europese hoofdtransportassen (A12, A15, A73, Betuweroute, Waal en Rijn) biedt kansen op het gebied van hoogwaardige logistiek en maakindustrie. Voor de toekomst is uitbreiding van het bestaande infrastructuurnetwerk nodig.

Wat echt uniek is aan de GMR, zijn de rivieren (klei en zand), de havens en de daarbij horende watergebonden bedrijvigheid zoals steen- en papierfabrieken. Dat zit echt in het DNA van deze regio. Door de ligging en geschiedenis van het gebied worden van oudsher specifieke (basis) producten voor de bouw geproduceerd. Waar de regio verder om bekend staat, is hoogwaardig voedsel, van fruitteelt tot veeteelt en van productie tot de verwerking van voedingsproducten.
De kennisclusters in en rond de steden, de universiteiten in Nijmegen (en Wageningen) en de innovatieve bedrijven en scholen in Arnhem zijn belangrijke aanjagers voor innovatie, productiviteit en duurzaamheid.

GMR wil een groene metropool zijn en een circulaire topregio. In de regionale agenda 2023-2025 wordt dit verder uitgewerkt:

- We positioneren ons als dé groene metropoolregio van Nederland
- We profileren ons als dé (inter)nationale circulaire topregio 2050
- We werken samen aan dé ontspannen groeiregio in balans

[1] Regio Arnhem-Nijmegen Groene metropoolregio: Onze gezamenlijke visie op de regio Arnhem-Nijmegen (2020)
[2] BCI (2023) Economie van de toekomst. https://www.groenemetropoolregio.nl/projecten/economie-van-de-toekomst

1.2 VRAAGSTELLING

Dit onderzoek is opgebouwd rondom drie onderzoeksvragen. Op basis van een analyse van de huidige situatie ten aanzien van circulaire activiteiten in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR) enerzijds en de bezetting van hoge milieucategorie (hmc)-locaties in de regio anderzijds, tracht het rapport antwoord te geven op de vraag wat de toekomstige ruimtebehoefte is van circulaire activiteiten op hmc-locaties en welke strategische beleidskeuzemogelijkheden daarbij horen.

1

Vraag 1 - Nu:

Welke circulaire activiteiten zijn al in de GMR gevestigd?

En wat zijn hun ruimtelijk-economische kenmerken?

2

Vraag 2 - Nu:

In hoeverre is er sprake van optimale bezetting op de bestaande HMC-locaties (milieucategorie 4.1 en hoger)?

En welke ruimtelijke kansen/ belemmeringen levert dit op?

3

Vraag 3 - Toekomst:

Wat is de toekomstige ruimtebehoefte van circulaire HMC-activiteiten in de GMR?

En welke strategische keuzemogelijkheden horen daarbij?

1.3 AANPAK

Het onderzoek is ingericht rondom data-analyse, interviews met belanghebbenden vanuit het bedrijfsleven, onderwijs en overheid, en een regionale spiegelsessie.

In het kort bestaat de aanpak uit onderstaande stappen. Een uitgebreide toelichting is opgenomen in hoofdstuk 2:

1. Data-analyse om de huidige stand van zaken ten aanzien van circulaire bedrijvigheid in de GMR in kaart te brengen. Het resultaat biedt inzicht in:
   a. Huidige circulaire initiatieven (o.b.v. de kaart van de Economic Board)
   a. Inzicht in de regionale materiaalstromen, waarmee we kunnen aanduiden bij welke bedrijven het zwaartepunt in de circulaire transitie komt te liggen.
2. Data-analyse om de bezetting van bestaande bedrijventerreinen met hmc-bestemming inzichtelijker te maken. Hierbij worden de bestemmingsplannen en huidige functie met elkaar vergeleken.
3. Interviews met regionale belanghebbenden vanuit het bedrijfsleven, onderwijs en overheid, een spiegelsessie om de eerste resultaten te toetsen en voor discussie over de ruimtelijke effecten, ruimtelijke vertaling naar de kaart en een validatieronde bij regionale belanghebbenden ter toetsing van het conceptrapport. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de belanghebbenden die bij dit onderzoek zijn betrokken.

1.4 LEESWIJZER

> **Hoofdstuk 2** focust op de methodologie van de data-analyse en geeft voor de navolgbaarheid van het rapport toelichting op een aantal termen die in de circulaire economie worden toegepast;

> **Hoofdstuk 3** richt zich op beantwoording van de eerste deelvraag over huidige circulaire activiteiten in de regio en materiaalstromen;

> **Hoofdstuk 4** weergeeft de bezetting van bestaande hmc-locaties centraal en worden circulaire focusgebieden en interessante individuele bedrijfslocaties aan het water aangewezen;

> **Hoofdstuk 5** geeft inzicht in de bouwstenen die nodig zijn om van de Groene Metropoolregio een circulaire topregio te maken en welke strategische beleidskeuzes hierbij kunnen horen.

> **Hoofdstuk 6** vertaalt de bevindingen naar een advies voor de Groene Metropoolregio;



2. DEFINITIES EN METHODOLOGIE

2.1 TERMINOLOGIE IN CIRCULAIRE ECONOMIE

Om de huidige stand van zaken op het gebied van circulariteit inzichtelijk te maken is het van belang dat iedereen dezelfde definities hanteert. In ons onderzoek gebruiken wij termen, zoals circulaire kernstrategieën, ketens en schakels en categorieën bedrijvigheid, die enige toelichting behoeven. Deze staan hieronder uitgelegd.

CIRCULAIRE KERNSTRATEGIEËN

In een circulaire economie worden traditionele lineaire ketens getransformeerd naar circulaire ketens. De circulaire ketens zijn gericht op het minimaliseren van reststromen, het maximaliseren van hergebruik van materialen en het verlengen van de levensduur van producten. Dit kan door ketens lokaal te sluiten of te zorgen voor minder materiaalgebruik of levensduurverlenging en hergebruik van materialen door een hogere ambitie binnen de R-ladder te verwezenlijken. In literatuur wordt hiervoor vaak gerefereerd naar de vier kernstrategieën in de circulaire transitie: narrow the loop, slow the loop, close the loop en substitution. Deze zijn geprioriteerd op basis van de R-ladder (zie Figuur 2.1): hoe hoger op de R-ladder (R1, R2 versus R6) hoe groter de positieve impact op de circulaire doelstellingen. De mate van toepasbaarheid van de strategieën verschilt echter per keten, materiaal of product.



Figuur 2.1 R-ladder. Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020)

1. **Verkorten van de waardeketens (narrow the loop) -** In eerste plaats wordt kritisch gekeken naar het doel dat een product of materiaal dient en wordt beoordeeld of hiermee wel echt de beste oplossing wordt geboden. Hierbij wordt gekeken naar systeemoplossingen waarbij de noodzaak voor het gebruik van het materiaal of product mogelijk komt te vervallen. Deze strategie gebruikt minder grondstoffen door van producten af te zien (refuse), producten te delen (rethink) of ze efficiënter te fabriceren (reduce). Dit kan bijvoorbeeld door meer in natuurlijke oplossingen te denken (nature based solutions), het afzien van gebruik van producten of het intensiever gebruiken van producten.

2. **Vertraag de doorstroom van waardeketens (slow the loop) -** Vervolgens wordt gekeken hoe de levensduur van producten en constructies zo lang mogelijk verlengd kan worden. Deze strategie vermindert grondstoffengebruik door langer en intensiever gebruik te maken van producten en onderdelen door hergebruik (re-use), reparatie (repair), herfabricage (remanufacture) en renoveren (refurbish). Dit vertraagt de vraag naar nieuwe producten en materialen. Dit kan bijvoorbeeld door te kiezen voor demontabele ontwerpen met gestandaardiseerde componenten die geschikt zijn voor reparatie. In deze strategieën is ruimte nodig voor het opslaan, schoonmaken en verwerken van gescheiden reststromen.

3. **Sluiten van de waardeketens (close the loop) -** Zodra materialen en producten op het einde van hun levensduur zijn wordt er gekeken naar het sluiten van kringlopen. Dit kan in eerste instantie door de basismaterialen uit een product her te gebruiken (recycle), zodat er minder afval wordt verbrand en/of gestort en minder grondstoffen nodig zijn. Indien verbranding onvermijdelijk is, dient de energie die hierbij vrijkomt in ieder geval teruggewonnen te worden (reclaim). Dit is de meest laagwaardige toepassing omdat er

na verbranding niks meer met de materialen gedaan kan worden en de materialen dus niet kunnen worden teruggebracht in de kringloop.

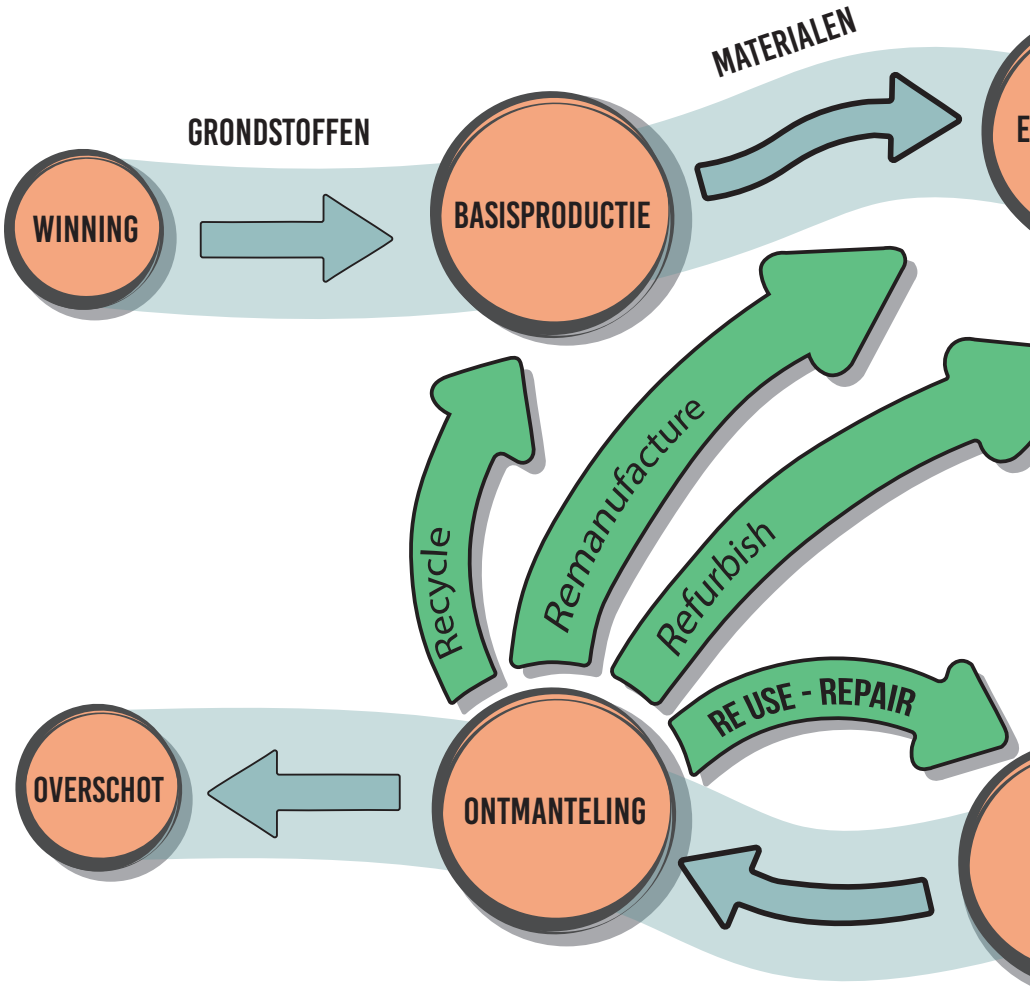
4. **Substitutie van materialen in de waardeketens –** Deze strategie vervangt eindige (lineaire/fossiele) primaire grondstoffen voor hernieuwbare, biobased alternatieven met minder milieu-impact. Het toevoegen van biobased-, gerecyclede of secundaire materialen kan op meerdere schakels in de waardeketen, zoals bij het vervaardigen van basismaterialen, producten of hergebruik van producten. De toepassingen zijn afhankelijk van het type keten, zoals kunststoffen, papier of textiel. Dit reduceert de hoeveelheid primaire, abiotische grondstoffengebruik.

VAN LINEAIRE NAAR CIRCULAIRE KETENS

Het circulair maken van een waardeketen heeft twee voorname effecten:

1. ervoor zorgen dat er zo min mogelijk primaire materialen aan de keten worden toegevoegd door bijvoorbeeld circulair ontwerpen, en
2. ervoor zorgen dat zo min mogelijk materiaal de keten verlaat via verbranding en/of storten door materialen zo lang mogelijk (hoogwaardig) te hergebruiken.

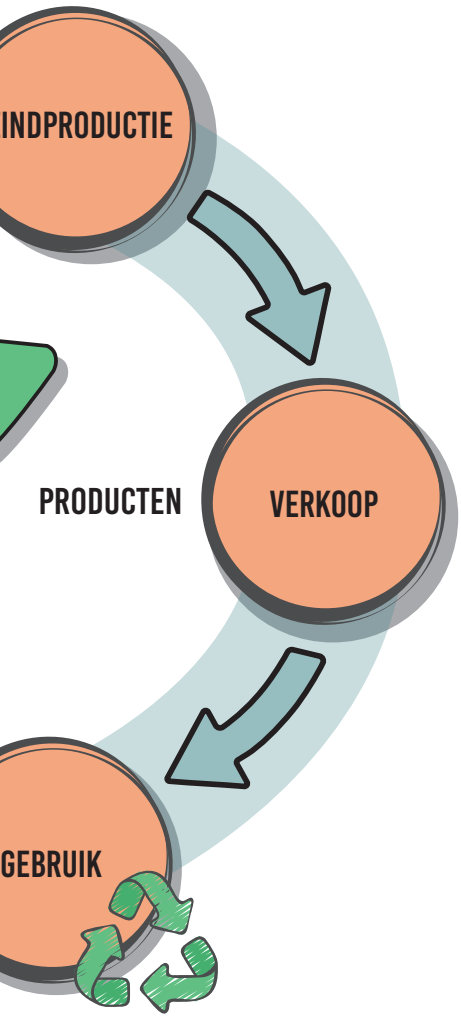
De meeste impact op de circulaire economie wordt gemaakt door het aanpakken van de materiaal- of productieketens waar de grootste hoeveelheden materiaal (in tonnen) doorheen stromen of de



Figuur 2.2 Globale weergave van een (lineaire) waardeketen die circulair wordt gemaakt (groen)

waardeketens met de grootste milieu-impact. De verschillende ketens zijn sterk internationaal georiënteerd en de schakels zijn verdeeld over verschillende regio's in Nederland, Europese landen of mondiaal. Welke circulaire kernstrategie het best toepasbaar is, verschilt per type keten, zoals kunststoffen, textiel en/of papier. Dit is afhankelijkheid van ruimtelijke inrichting van de ketens, de ruimtelijke kansen in een regio en/of de volwassenheid van technologische ontwikkelingen en innovaties binnen de keten.

Vrijwel iedere (lineaire) keten heeft dezelfde opbouw, deze is weergeven in Figuur 2.2. Materiaal- of productketens bestaan grofweg uit zes schakels – van grondstofwinning tot afvalstroom – welke verdeeld over Nederland, Europa of de wereld plaatsvinden. De totstandkoming van een product is afhankelijk van grondstoffen (natural resources), welke worden omgezet naar materialen, halffabricaten, elementen en uiteindelijk producten. Een logistiek systeem van toeleveranciers, opslag en retailers maakt het mogelijk dat de materialen door de keten kunnen 'stromen' en uiteindelijk als eindproducten bij de gebruikers (consumenten, private partijen, overheden) terecht komen. Na gebruik worden producten weggegooid. In een lineaire economie betekent dit dat deze gestort of verbrand worden. Hieronder zijn de aanwezige schakels in een keten weergeven:



1. **Winning van primaire grondstoffen**, zoals zand, klei of zeldzame metalen;
2. **Vervaardiging van basismaterialen,** bijvoorbeeld kunststofkorrels of biomassa waar vervolgens producten van gemaakt kunnen worden;
3. **Vervaardiging van producten** uit een verzameling basismaterialen, zoals telefoons, spijkerbroeken of bouwmaterialen;
4. **Verkoop van producten** aan de gebruikers van de producten. Dit kan een consument zijn, maar ook bedrijven of een aannemer voor de bouw van nieuwe woningen;
5. **Gebruikersfase,** waarin de producten worden gebruikt tot het einde van hun levensduur of totdat een consument een nieuw product aanschaft;
6. **Ontmanteling en overschot** van producten. Producten die hergebruikt, gerepareerd of gerecycled kunnen worden komen terug in de keten. De overige producten of het overschot in de keten wordt momenteel nog vaak verbrand of begraven.

In een circulaire economie worden de ketens door middel van de vier kernstrategieën (paragraaf Analyse bedrijvigheid en grondstoffen) zo circulair mogelijk gemaakt. De schakels binnen de georganiseerde ketens zullen zich moeten aanpassen op circulaire principes. De volgende activiteiten zijn nieuwe schakels in een circulair economisch systeem en vragen om ruimte:

- De circulaire economie is in ontwikkeling. Er is ruimte nodig voor broedplaatsen en R&D-campussen die zich focussen op de ontwikkeling van de benodigde innovaties. Deze locaties bieden faciliteiten voor circulair productontwerp, kennisuitwisseling, experimenteerruimte voor innovaties om de circulaire economie technisch en economisch mogelijk te maken.
- Voor het zo regionaal mogelijk sluiten van kringlopen is logistieke ruimte nodig en ruimte voor op- en overslag. Dit zijn plekken zoals opslagdepots en hubs waar secundaire producten en materialen worden verzameld, geordend, schoongemaakt en verwerkt ten behoeve van vervoer naar industriële plekken waar het verwerken tot recyclaten en het maken van nieuwe producten plaatsvindt.
- Industriële locaties voor de verwerking en recycling van reststromen uit de materiaalketens welke gebruikt worden voor de productie van nieuwe materialen, elementen en producten.
- Aan het einde van de levensduur is er (oogst)ruimte nodig om producten en/of de gebouwde omgeving te ontmantelen zodat deze gereed gemaakt kunnen worden voor hergebruik of recycling.
- Om een circulair ecosysteem te ontwikkelen is er ruimte nodig voor de logistiek die de schakels samenbrengt. Dit vraagt om een grotere belasting van het spoor-, vaarwegen- en wegennetwerk.

Een deel van deze activiteiten dient plaats te vinden op een plek met een hoge milieucategorie (hmc). Onder andere doordat materialen stinken, gevaarlijk zijn of doordat de werkzaamheden herrie, stof, stank of onveilige situaties met zich meebrengen. Zie hiervoor paragraaf Analyse: Bedrijvigheid op hmc-locaties en hoofdstuk 4.

VIER ROLLEN VAN BEDRIJVEN IN DE TRANSITIE NAAR EEN CIRCULAIRE ECONOMIE

Door te kijken naar huidige bedrijfsactiviteiten enerzijds en omvang van materiaalstromen anderzijds komt een indeling van bedrijven in vier categorieën tot stand. In deze methodiek bekijken wij de ‘potentiële’ rol van bedrijven vanuit het perspectief waarin de materiaal-of productketen centraal staat. Oftewel, de ketenbenadering.

Om een keten circulair te laten functioneren hoeven namelijk niet alle bedrijven hun werkzaamheden (ingrijpend) aan te passen. Voor het ene bedrijf vraagt de circulaire transitie een (veel) grotere aanpassing dan voor andere: **Sturende bedrijven** hebben de potentie om een leidende rol in te nemen in de circulaire transitie en vragen de grootste hoeveelheid nieuwe ruimte, ook op hmc-locaties. **Faciliterende bedrijven** zijn ondersteunend in de circulaire transitie doordat zij reeds circulaire activiteiten uitvoeren (reparatie, hergebruik, afvalverwerkers). Voor **volgende bedrijven** vraagt de transitie voornamelijk een verandering van bedrijfsvoering, zoals inkoop van secundaire of biobased materialen, en weinig (permanent) extra ruimtegebruik voor hun productieprocessen. **Lineaire bedrijvigheid** komt grotendeels te vervallen in een circulaire economie, waardoor de ruimte van deze bedrijven mogelijk op den duur vrijkomt voor circulaire activiteiten. De rolverdeling geeft houvast om de focus van de ruimtelijke beleidsstrategie te bepalen.

- **Sturende bedrijven:** deze bedrijven zijn op dit moment nog niet (allemaal) circulair, maar kunnen vanwege hun omvang en de omvang van hun materiaalstromen in grote mate bijdragen aan de circulaire transitie door de materiaalstromen en -gebruik van hun bedrijf circulair te maken. Hiermee kunnen zij mogelijk een sturende rol vervullen in de omslag naar een circulaire economie. Deze categorie bestaat uit een klein aantal bedrijven (de top 100) dat een groot aandeel heeft (50%) in de

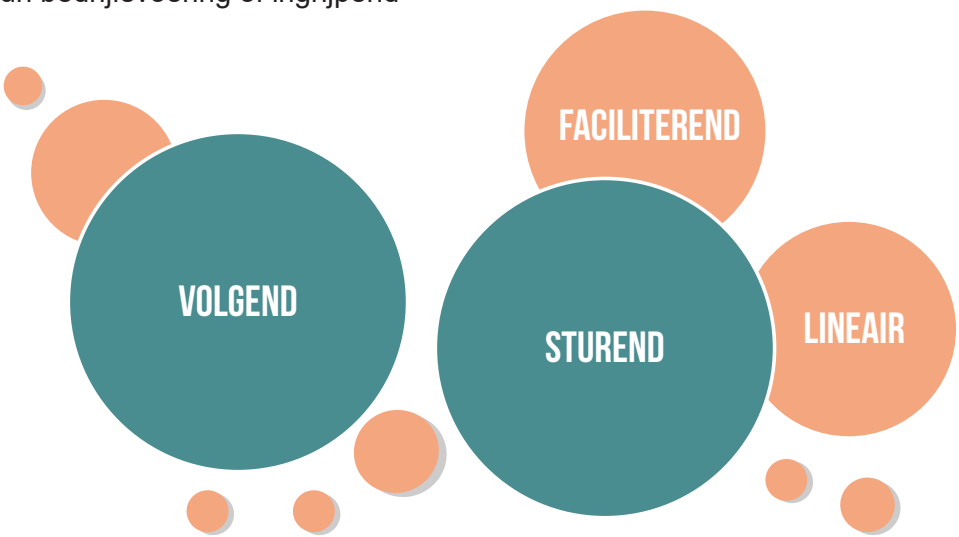
regionale materiaalstromen. Deze noemen we daarom de sturende bedrijven. Hiertoe kunnen ook de grootschalige faciliterende bedrijven (bijv. afvalverwerkers) en lineaire bedrijven (bijv. grootschalige zandwinning) behoren. Voor deze bedrijven loont het om in detail te bepalen welke faciliteiten zij nodig hebben, zoals ruimtebehoefte in hmc-locaties, om de transitie naar circulaire bedrijvigheid te maken.

- **Faciliterende bedrijven:** dit zijn bedrijven die op dit moment één of meer van de strategieën op de R-ladder toepassen in hun bedrijfsvoering, zoals recycling, reparatie en inzameling of sortering. Deze bedrijven zijn essentieel in de transitie naar een circulaire economie. De groep varieert in omvang van kleine tot grote bedrijven.

- **Lineaire activiteiten:** dit zijn bedrijven die vanwege de aard van hun activiteiten – de winning van eindige primaire grondstoffen uit het natuurlijke systeem van bodem en water – in principe niet in een circulaire economie passen. Het winnen of verwerken van materialen uit eindige (natuurlijke) bronnen, zoals mineralen, metalen, olie of cement, is hun corebusiness. Aangezien het tegenovergestelde van een circulaire economie een lineaire economie is, worden deze bedrijven lineair genoemd. In een circulaire economie is de input van primaire grondstoffen zo veel mogelijk gereduceerd. Dit betekent dat deze bedrijven hun bedrijfsvoering of ingrijpend gaan veranderen of dat een deel van deze vestigingslocaties op den duur vrijkomt voor andere activiteiten. Deze groep bevat zowel grote als kleine bedrijven.

- **Volgende bedrijven:** deze bedrijven zijn voor hun stap naar circulaire bedrijfsvoering afhankelijk van de materialen die zij als input gebruiken voor hun productieproces. Wanneer de keten waarin een dergelijk bedrijf zich bevindt circulair wordt onder invloed van de sturende bedrijven kunnen volgende bedrijven eenvoudig overgaan op een bedrijfsvoering met circulair materiaalgebruik. Ze vervullen daardoor een volgende rol in de circulaire economie. Tot deze categorie behoren bijvoorbeeld de meubelmakers, zakelijke dienstverlening of consumentendiensten. Op het moment dat circulaire materialen op grote schaal aangeboden worden, is het voor de volgende bedrijven relatief eenvoudig om over te stappen naar circulaire bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering verandert namelijk niet of nauwelijks door deze transitie naar circulaire materialen. Als gevolg hiervan ondervinden volgende bedrijven qua ruimtegebruik nagenoeg geen verandering als gevolg van de transitie.

Het is zodoende mogelijk dat een bedrijf dat oorspronkelijk in een faciliterende of lineaire categorie valt vanwege de omvang of de omvang van haar grondstoffenverbruik binnen de sturende categorie valt (Figuur 2.3).



Figuur 2.3 Vier rollen in de circulaire transitie en hun mogelijke overlap.

2.2 DATA-ANALYSE

Ecorys heeft in de afgelopen jaren meerdere onderzoeken mogen uitvoeren naar de ruimtelijke impact – zowel kwalitatief als kwantitatief – van de circulaire economie in specifieke regio's, waaronder de Provincie Zuid-Holland, het Noordzeekanaalgebied (NZKG) en nu de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR). Hierin hebben wij geleerd dat het voor een succesvolle transitie belangrijk is om bij het faciliteren van circulaire functies in de regio rekening te houden met regionale ecosystemen, kennisinstellingen, bestaande bedrijvigheid, ruimtelijke kwaliteiten en randvoorwaarden (o.a. bereikbaarheid, logistiek) en de kansen voor samenwerking met omliggende regio's en het Rijk. Op basis hiervan kan GMR strategische keuzes maken voor de toekomst van de regio: op welke waardeketens en sectoren ligt de focus? En welke ruimtelijke kansen liggen er op korte en lange termijn in de regio?

In het NZKG hebben we een methode ontwikkeld om potentiële impact van de huidige bedrijvigheid en circulaire activiteiten op de circulaire transitie in een regio inzichtelijk te maken. In deze methode verdelen wij de bedrijven in vier categorieën (faciliterend, sturend, volgend en lineair). Deze zijn reeds toegelicht in paragraaf Vier rollen van bedrijven in de transitie naar een circulaire economie. We doen dit op basis van hun specifieke werkzaamheden van het bedrijf, welke schakel zij vervullen in de keten (o.a. winning, vervaardiging basismaterialen of producten, verkoop), de impact van het totale materiaalgebruik in de regio en de mate waarop een circulaire transitie impact heeft op de bedrijfsvoering. De kracht van deze methodiek zit in het bekijken van bedrijven vanuit een perspectief waarin de waarde-of productketen centraal staat. Hieronder wordt uitgelegd welke rol (openbare) data en data-analyse speelt in onze methode.

ANALYSE BEDRIJVIGHEID EN GRONDSTOFFENSTROMEN

Kennis van de (grote) grondstoffenstromen in de regio (in en uit), waar de stromen samenkomen en in hoeverre bedrijven in de regio al gebruik maken van secundaire (hergebruikte) grondstoffen geeft inzicht in de potentie van het gebied. Dit geeft inzicht in belangrijke locaties voor de circulaire transitie, de potentie van grondstoffengebruik in de regio en welke activiteiten en bedrijven sturend, faciliterend en volgend zijn in de circulaire transitie. De resultaten zijn weergegeven in hoofdstuk 3.

De ruimtelijk-economische karakteristieken van bedrijven binnen de GMR zijn onderzocht door middel van een data-analyse. De basis van deze analyse is een overzicht van alle bedrijvigheid in de GMR (op bedrijfsniveau) uit de Provinciale Werkgelegenheidsenquête (PWE) van provincie Gelderland. Deze gegevens zijn aangevuld met LISA-data om inzicht te krijgen in het huidige ruimtegebruik, de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde.

Voor inzichten omtrent materiaalgebruik is er gebruik gemaakt van de materiaalmonitor van het Werkprogramma Monitoring en Sturing Circulaire Economie van het CBS . Deze monitor bevat per soort bedrijvigheid kengetallen over het gemiddelde materiaalgebruik (per soort materiaal). De drie genoemde databronnen samengevoegd zijn gebruikt om per bedrijf een inschatting van het materiaalgebruik (in- en output) te bepalen. Hiermee worden het type en de trends van de grondstofstromen in de regio geïdentificeerd. Het gebruik van deze data geeft betrouwbare inzichten op regionaal niveau, maar kent beperkingen op individueel bedrijfsniveau:

- **Gebruik van kengetallen:** de kengetallen uit de Materiaalmonitor[3] stellen ons in staat om per sector een inschatting van het materiaalgebruik te maken. Bij het gebruik van kengetallen is het echter mogelijk dat het inschatte materiaalgebruik afwijkt van de werkelijkheid. Kengetallen zijn immers per definitie gemiddelde waardes per

[3] CBS (2023) Materiaalmonitor 2014, 2016, 2018 en 2020. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/04/materiaalmonitor-2014-2016-2018-en-2020

economische activiteit. Het materiaalgebruik van individuele bedrijven zal met deze methodiek in meer of mindere mate van de werkelijkheid afwijken. Om deze reden worden statistieken niet op dit detailniveau gerapporteerd.

- **Gebruik van KvK-register:** voor de materiaalstromenanalyse zijn we afhankelijk van de manier waarop bedrijven bij de KvK zijn geregistreerd. De SBI-code[4] waaronder een bedrijf bij de KvK geregistreerd staat, is bepalend voor de inschatting van het materiaalverbruik. Wij zijn in de materiaalstromenanalyse binnen dit onderzoek niet in staat om per bedrijf in hoger detail dan de SBI-classificering een inschatting te maken van de werkzaamheden en het materiaalverbruik.

- **Het inzicht:** de resultaten uit de materiaalstromenanalyse gebruiken wij om inzicht in de ordegrootte van materiaalstromen uit bepaalde sectoren of gebieden te krijgen, waarmee ingeschat kan worden welke sectoren en bedrijven en belangrijk aandeel hebben in de regionale materiaalstromen. De resultaten zijn dus niet bedoeld om exacte materiaalstromen op individueel bedrijfsniveau te bepalen. Naast het volume van de materiaalstromen is ook de milieu-impact van een waardeketen een belangrijke graadmeter om te bepalen welke keten bijzondere aandacht verdient in de transitie naar een circulaire economie. De milieu-impact is in dit onderzoek niet direct onderzocht, maar enkel indirect door te kijken naar het volume.

[4] De Standaard Bedrijfsindeling (SBI) code wordt gebruikt om de activiteiten van ondernemingen te classificeren. (Kamer van Koophandel, https://www.kvk.nl/over-het-handelsregister/overzicht-standaard-bedrijfsindeling-sbi-codes-voor-activiteiten/)

ANALYSE: BEDRIJVIGHEID OP HMC-LOCATIES

De bepaling van het ruimtegebruik op hmc-locaties is tot stand gekomen met een combinatie van data- en GIS-analyse. Hiervoor zijn meerdere stappen doorlopen. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 4.

Stap 1 – Bestemmingsplannen met hmc in kaart brengen

Het in kaart brengen van alle bedrijventerreinen met een (gedeeltelijke) hmc-bestemming. Veel bedrijventerreinen zijn inwaarts gezoneerd of op een andere manier verdeeld tussen percelen met en percelen zonder hmc-bestemming. Van alle bedrijventerreinen met een gedeeltelijke hmc-bestemming, hebben we het bestemmingsplan op de kaart geplot met GIS.

Stap 2 – Categorisering hmc en niet-hmc

Het categoriseren van alle vestigingen op bedrijventerreinen in de regio in hmc en niet-hmc hebben we gedaan op basis van de combinatie van vestigingsdata (SBI-codes)[5] en de Staat van bedrijfsactiviteiten op bedrijventerreinen[6].

Dit is niet eenvoudig, omdat de categorisering van veel bedrijfsactiviteiten als wel of geen hmc van verschillende factoren afhankelijk is. Voorbeelden van zulke factoren zijn de omvang van het bedrijf in vierkante meters of het gewicht of volume van de geproduceerde goederen in respectievelijk tonnen of liters. Om dit te ondervangen, maken wij gebruik van de resultaten uit de ruimtelijk-economische analyse (hoofdstuk 3). Indien dit niet voldoende inzicht geeft, maken wij een inschatting op basis van de omvang van de vestiging en het aantal werknemers.

Stap 3 – Confrontatie tussen vestiging (stap 1) en hmc-bestemming (stap 2)

De resultaten van stap 1 en 2 zijn door middel van GIS over elkaar heen gelegd en vergeleken. De GIS-analyse geeft een indicatie van de mate waarin een hmc-bestemming benut wordt door hmc-activiteiten. Een belangrijke disclaimer bij dit inzicht is dat deze analyse wordt gedaan op basis van de registratie van bedrijfsvestigingen op een bepaalde locatie (kavel) en de functie (SBI-code) waaronder deze bedrijven zijn geregistreerd. Op het moment dat op een bedrijfsperceel geen



[5] PWE Gelderland (11 augustus 2022) [6] VNG - Bedrijven en milieuzonering

2

Categorisering HMC en niet-HMC

Categoriseren van alle vestigingen op bedrijventerreinen in de regio in HMC en niet-HMC. Dit hebben we gedaan op basis van de combinatie van vestigingsdata en de Staat van bedrijfsactiviteiten op bedrijventerreinen (milieucategorieën).

3

Vergelijken van locaties HMC-vestigingen en HMC-locaties

De resultaten van stap 1 en 2 zijn door middel van GIS over elkaar heen gelegd. De GIS-analyse geeft een indicatie van de mate waarin HMC-bestemming waarschijnlijk benut wordt door HMC-activiteiten. Het woord 'waarschijnlijk' is belangrijk, daar de analyse volledig berust op data-analyse en mogelijkerwijs niet volledig strookt met de realiteit. Dit komt doordat de milieucategorie van sommige bedrijfsactiviteiten (sbi-codes) deels afhangt van een aantal factoren die binnen de scope van dit onderzoek niet meetbaar zijn, doordat bijvoorbeeld microdata nodig is.

4

In kaart brengen van sturende bedrijvigheid

In kaart brengen van alle grootschalige verbruikers en/ of verwerkers van grondstoffen (sturende activiteiten) in de GMR. De locaties van deze bedrijven worden meegenomen in de GIS-analyse.

5

Identificeren van kansrijke locaties voor circulaire HMC-activiteiten

Uit de vier analysestappen komen kansrijke locaties naar voren die in potentie ruimte kunnen bieden aan verscheidene circulaire (HMC-)activiteiten of op een andere manier een belangrijke rol vervullen in het streven dé circulaire topregio te zijn in 2050.

aparte vestiging geregistreerd is, maar een loods wel gebruikt wordt, wordt dit perceel door de analyse geregistreerd als 'niet door hmc benut'. Daarnaast hangt de milieucategorie van sommige bedrijfsactiviteiten (SBI-codes) deels af van een aantal factoren die binnen de scope van dit onderzoek niet meetbaar zijn, doordat bijvoorbeeld microdata nodig is. Daarnaast hebben wij voor deze analyse geen inzicht kunnen verkrijgen in de mate waarin de milieuruimte of geluidsruimte op hmc-locaties vergund is. Dit laatste is medebepalend in de mate waarin er nog hmc-activiteiten kunnen worden toegevoegd op een hmc-locatie. Het resultaat op kavelniveau biedt zodoende een indicatie en geen volledig inzicht.

De resultaten (kaartbeelden) zijn met verschillende gemeentes gedeeld ter validatie. Vanuit enkele gemeentes is teruggekomen dat een deel van deze data een te gunstig beeld laat zien. Niet iedere gemeente had de capaciteit om hier op korte termijn op te reageren. Uit de reacties blijkt dat een deel van de kavels data niet accuraat is en onterecht aangeeft dat op een bepaald perceel geen hmc-bedrijf gevestigd is. Daarnaast spelen er ook lokale omstandigheden waardoor bedrijven zonder hmc-activiteiten wel op hun huidige locatie moeten blijven. Bijvoorbeeld doordat alternatieve locaties onwenselijk of niet beschikbaar zijn. Om die redenen hebben wij een correctie toegepast op de analyse. Zo nemen wij allereerst alleen de kavels mee waarvan wij data beschikbaar hebben. Ten tweede rekenen wij met een grove foutmarge van 50%. Dit betekent dat als er uit de data-analyse volgt dat er in potentie 50 hectare onbenutte hmc-ruimte is, wij slechts uitgaan van 25 ha. Dit om er zeker van te zijn dan we niet een te gunstig beeld hebben van het onbenutte potentieel. Daarmee geeft de analyse op bedrijventerreinenniveau een goed beeld van kansrijke bedrijventerreinen en gebieden waar naar verwachting planologische hmc-ruimte aanwezig is. De analyse biedt daarmee inzicht in welke gebieden interessant zijn voor nader onderzoek naar de mogelijkheden voor circulaire hmc-activiteiten.

Het is belangrijk om in gedachten te houden dat deze locaties niet vrij beschikbaar zijn, maar gebruikt worden door bedrijven met een lagere milieucategorie. Het betekent enkel dat deze bedrijven in theorie ook op een locatie met een lagere milieucategorie kunnen huisvesten, waardoor deze ruimte in potentie vrij zou komen voor hmc-activiteiten. Om dit mogelijk te maken zullen bestaande bedrijven moeten verplaatsen. Dit kan door middel van het intensiveren van bedrijventerreinen of het bieden van alternatieve locaties. Dit is echter een langdurig en juridisch proces. Zie voor meer informatie het advies in hoofdstuk 4.

Stap 4 – Interessante activiteiten en locaties op en buiten bedrijventerreinen in kaart brengen

Het in kaart brengen van alle grootschalige verbruikers en/of verwerkers van grondstoffen (sturende activiteiten) in de GMR. Dit zijn ofwel locaties waar grootschalige verduurzaming nodig is ofwel locaties die kansrijk zijn voor ombouw naar circulaire activiteiten. Hiervoor gebruiken wij de resultaten uit de ruimtelijk-economische analyse uit hoofdstuk 3.

Stap 5 – Identificeren van kansrijke gebieden en locaties voor circulaire hmc-activiteiten

Uit de vier analysestappen komen interessante gebieden – de circulaire focusgebieden – en locaties naar voren die ruimte kunnen bieden aan verscheidene circulaire (hmc-) activiteiten of op een andere manier een belangrijke rol vervullen in het streven dé circulaire topregio te zijn in 2050.

Daarbij is het essentieel om in een volgende verdiepingsslag specifiek de bedrijventerreinen binnen deze focusgebieden te onderzoeken om te zien of de gegevens kloppen en om te kijken welke kavels er eventueel op korte en lange termijn vrijkomen voor circulaire activiteiten. Om hier inzicht in te verkrijgen is per kansrijk gebied een diepgaandere analyse en validatie op bedrijventerreinniveau nodig in samenwerking met onder andere de omgevingsdiensten en gemeentes. Gezien de gelimiteerde tijd voor dit onderzoek was dit binnen dit onderzoek niet mogelijk.

3. HUIDIGE RUIMTELIJK-ECONOMISCHE KENMERKEN VAN DE GMR

Belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle transitie naar een circulaire topregio zijn de huidige bedrijvigheid, expertise en kennis binnen de Groene Metropoolregio, haar positie binnen regionale en landelijke netwerken en de ruimtelijke kwaliteiten. Dit vraagt nauwe samenwerking met de bestaande bedrijven, overheden en kennisinstellingen. Dit hoofdstuk focust zich op de huidige bedrijvigheid, de grootste materiaalstromen, de circulaire initiatieven en innovatiekracht die op dit moment al aanwezig zijn in de Groene Metropoolregio om zo antwoord te geven op de volgende vraag:

Welke (circulaire) activiteiten zijn er al gevestigd in de GMR? Wat zijn hun ruimtelijk-economische kenmerken? Hoe zijn de materiaalstromen verdeeld? En op welke waardeketens en/of topsectoren kan de regio zich het beste focussen voor de transitie naar een circulaire topregio?

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten uit onze analyse en is opgedeeld in vier delen:

1. De huidige (circulaire) bedrijvigheid. Hier identificeren wij bedrijven en activiteiten die vanwege de omvang en/of soort van de materiaalstroom een bepalende rol kunnen spelen in de mate waarin en het tempo waarop de regio circulair wordt. Dit heeft geleid tot een onderverdeling van de bedrijven in de vier categorieën: sturend, faciliterend, lineair en volgend. De methodologie van de data-analyse is beschreven in hoofdstuk 2.
2. Een selectie van de huidige ketens waar voor de regio een rol weggelegd is in de stappen die gezet moeten worden in de circulaire transitie. Dit zijn de volgende ketens: kunststoffen, bouw- en sloopafval, textiel, voedsel en biomassa, zonnepanelen en accu's en batterijen. Andere ketens, zoals de metaal- en papier keten komen hier niet expliciet aanbod, omdat deze ketens al voor een belangrijk deel circulair georganiseerd zijn[7].
3. De regionale topsectoren Health, Hightech en Energy.
4. Reeds in de regio gevestigde circulaire initiatieven en aan bovenstaande onderdelen gerelateerde kennisinstellingen.

Door deze vier onderdelen te koppelen ontstaat een beeld van hoe de regio zich kan ontwikkelen richting circulaire ketens en topsectoren.

[7] Zie bijvoorbeeld Ecorys (2022) Herhuisvesting papier- en metaalrecyling Utrecht (PRU/MRU).

3.1 HUIDIGE (CIRCULAIRE) BEDRIJVIGHEID IN DE GMR

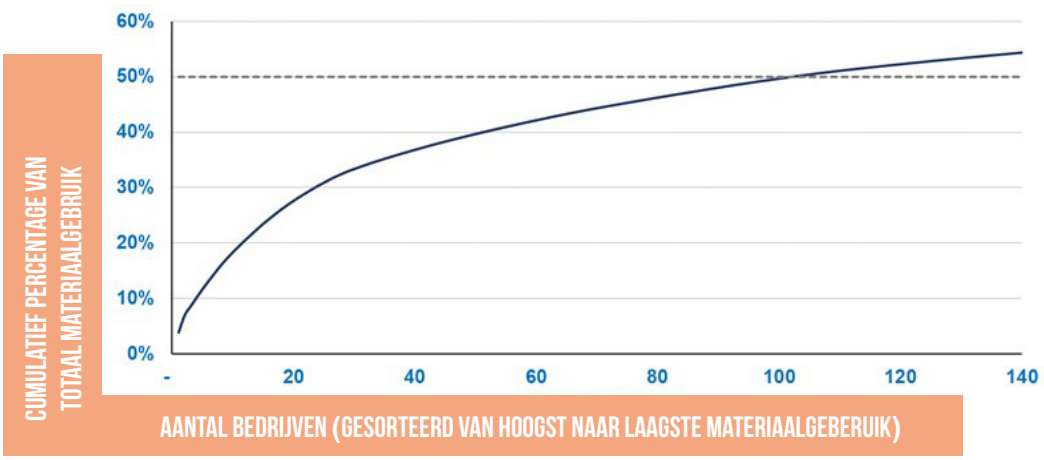
Tabel 3.1 geeft een overzicht van de verdeling van de huidige bedrijvigheid in de regio over de vier rollen in de circulaire transitie. Hierin is ook gedefinieerd hoeveel werkgelegenheid en economische waarde de bedrijven toevoegen aan de regio, hoeveel ruimte zij op dit moment gebruiken (in ha.) en hoeveel materiaal (in kton) er door deze bedrijven stromen. In onderstaande paragrafen staat in meer detail het type bedrijvigheid per categorie beschreven.

CATEGORIE BEDRIJVIGHEID	AANTAL BEDRIJVEN	WERKGELEGENHEID (AANTAL WERKNEMERS)	TOEGEVOEGDE WAARDE (M€)	RUIMTEGEBRUIK (HA)	MATERIAAL GEBRUIK (KTON)
Faciliterend	4.800 1.500 (30%)	36.900 25.500 (69%)	2.200 1.400 (65%)	400 350 (90%)	500 300 (60%)
Sturend	100 73 (73%)	30.900 14.000 (45%)	4.250 2.300 (55%)	350 250 (70%)	9.700 7.100 (75%)
Volgend	75.600 5.800 (10%)	345.300 83.300 (24%)	22.700 7.800 (35%)	4.600 1.800 (40%)	9.200 3.700 (40%)
Lineair	30 10 (35%)	100 50 (50%)	10 5 (50%)	<10 <5	<150 <100
Totaal	80.500 7.400 (10%)	413.200 122.900 (30%)	29.100 11.500 (30%)	5.350 2.380 (45%)	19.600 11.200 (60%)

Tabel 3.1 Beschrijvende statistieken - huidige bedrijvigheid binnen de GMR, in totaal (zwart) en op bedrijventerreinen (blauw)

STURENDE BEDRIJVEN

Binnen de GMR zijn er honderd bedrijven gezamenlijk verantwoordelijk voor 50% van het totale materiaalgebruik (in kton) in de hele regio (Figuur 3.1). Deze groep bedrijven is aangewezen als ‘sturend’. De groep bestaat uit een aantal grootverbruikers uit verschillende sectoren en grote faciliterende en lineaire bedrijven. De precieze onderverdeling van de groep is te zien in Tabel 3.2 en hun vestigingspatroon is weergeven in Figuur 3.2.



Figuur 3.2, Concentratie van materiaalgebruik bij de top 100 grootste materiaalverbruikers

De groep sturende bedrijven omvat bedrijven uit meerdere waardeketens. Enkele voorbeelden van sturende bedrijven per waardeketen zijn, met indien van toepassing tussen haakjes het bedrijventerrein:

- **Grote afvalverwerkers/-inzamelaars** en milieubedrijven: o.a. AVR (Innofase), ARN (Weurt) en Dar (Oost-Kanaalhaven).
- **Bouw en GWW**: ASCEM (Haveland), K3Delta (De Schalm), Excluton (Drutense Waarden), Wienerberger, Vandersanden, Caprice, Rodruza
- **Kunststof**: Teijin Aramid, Berry Promens (Hengelder)
- **Technologie**: NXP-semiconductors (Noviotech Campus, Winkelsteeg)
- **Voedselketen**: Kraft Heinz (De Aam), Compaxo Vlees (Hengelder); Novidon (Oost-Kanaalhaven)
- **Overig**: IJzergieterij Doesburg (Gieterij-eiland), AstraZeneca (West Kanaaldijk)

Wat opvalt is dat een groot gedeelte van de sturende bedrijven in de GMR buiten de reguliere bedrijventerreinen gevestigd zijn, vaak op een locatie aan de grote rivieren water. Dit zijn zo goed als allemaal bedrijven die produceren voor de bouw- en GWW-keten: de steenfabrieken, betoncentrales en zandwinningslocaties[8]. In Renkum zit daarnaast papierrecycling Parenco. Andere sturende bedrijven behoren tot de zorgsector, voedingsmiddelenindustrie, (petro) chemie en kunststoffen en groenverwerkers.

Vanuit de ketenbenadering volgt hieruit dat deze relatief kleine groep van grote materiaalgebruikers een grote impact hebben op het materiaalgebruik in de rest van de keten. Oftewel, ze kunnen het materiaalgebruik in de keten sturen, waarna andere bedrijven in de keten volgen (zie paragraaf Volgende bedrijven voor toelichting over de volgende bedrijven binnen de GMR).

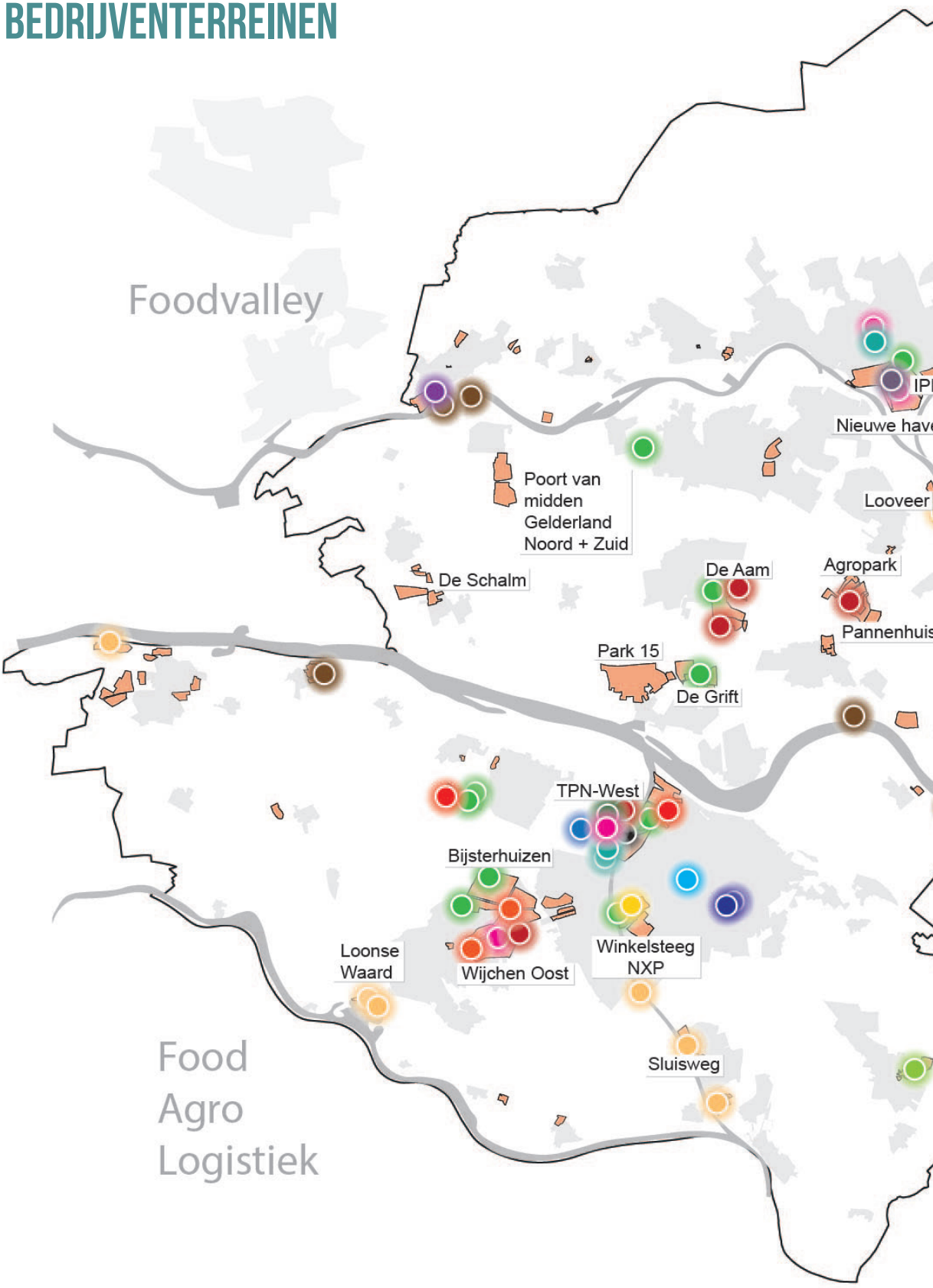
CATEGORIE BEDRIJVIGHEID	AANTAL BEDRIJVEN	WERKGELEGENHEID (AANTAL WERKNEMERS)	TOEGEVOEGDE WAARDE (M€)	RUIMTEGEBRUIK (HA)	MATERIAAL GEBRUIK (KTON)
Grote faciliterende partijen	7 6	1.100 1.000	100 100	50 50	600 500
Grote lineaire partijen	18 14	1.100 1.000	150 100	100 50	2.000 1.600
Grootverbruikers	75 53	28.700 12.000	4.000 2.100	200 150	7.100 5.000
Totaal “Sturend”	100 73	30.900 14.000	4.250 2.300	350 250	9.700 7.100

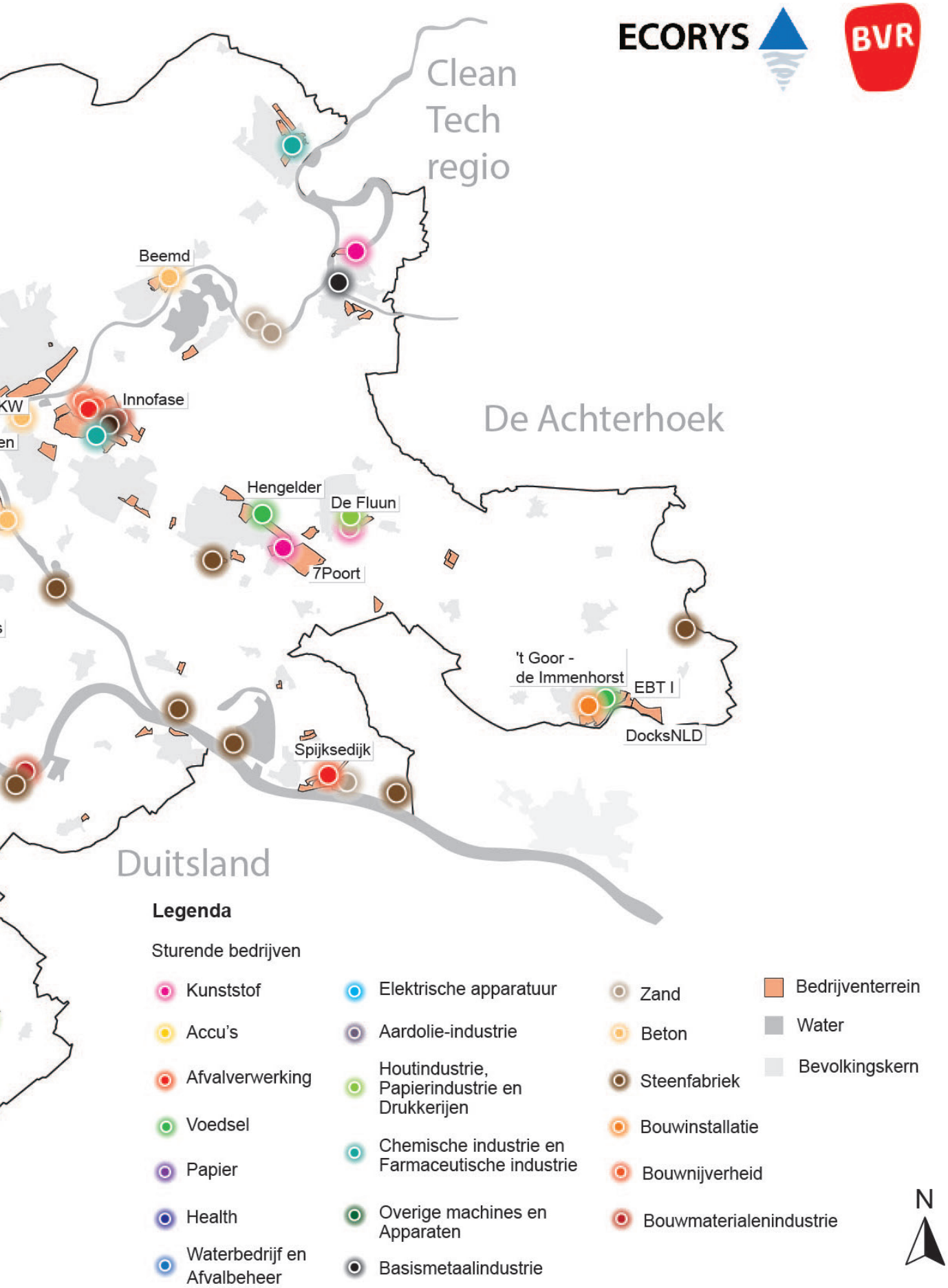
Tabel 3.2 Onderverdeling bedrijven binnen de “Sturende” categorie, in totaal (zwart) en op bedrijventerreinen (blauw)

[8] Zandwinningsgebieden zijn geen HMC-locaties en daarom niet interessant voor ombouw ten behoeve van circulaire HMC-activiteiten. Zandwinning ten behoeve van natuurontwikkeling en/of klimaatadaptatie is op zichzelf wel interessant, omdat zand dan een restproduct is dat gebruikt kan worden in de woningbouw en industrie.

Figuur 3.2

LOCATIE VAN STURENDE BEDRIJVEN OP EN BUITEN BEDRIJVENTERREINEN




Clean
Tech
regio
Beemd
Innofase
De Achterhoek
Hengelder
De Fluun
7Poort
't Goor -
de Immenhorst
EBT I
DocksNLD
Spijksedijk
Duitsland
Legenda
Sturende bedrijven
Kunststof
Accu's
Afvalverwerking
Voedsel
Papier
Health
Waterbedrijf en
Afvalbeheer
Elektrische apparatuur
Aardolie-industrie
Houtindustrie,
Papierindustrie en
Drukkerijen
Chemische industrie en
Farmaceutische industrie
Overige machines en
Apparaten
Basismetaalindustrie
Zand
Beton
Steenfabriek
Bouwinstallatie
Bouwnijverheid
Bouwmaterialenindustrie
Bedrijventerrein
Water
Bevolkingskern
N

FACILITERENDE BEDRIJVEN

Deze bedrijven hebben reeds een actieve rol in de circulaire economie. Het uitvoeren en faciliteren van R-strategieën behoort tot de kern van de bedrijfsvoering. Deze bedrijvigheid is veelal te vinden aan het einde van huidige waardeketens, zoals afvalverwerkings-, afvalinzamelings- en milieubedrijven. Ook reparateurs en verhuurbedrijven (product-as-a-service) en circulaire initiatieven die bijdragen aan innovatie en kennisontwikkeling op het gebied van ketensluiting behoren tot deze categorie. De faciliterende bedrijven spelen een belangrijke rol in de regionale circulaire transitie. Het is daarvoor van belang om deze categorie bedrijven bij het beleid en de uitvoering ervan te betrekken en zo veel mogelijk te faciliteren in hun ruimtebehoefte.

De faciliterende bedrijven zijn verdeeld over verschillende locaties. De bedrijven met het grootste materiaalgebruik bevinden zich hoofdzakelijk op bedrijventerreinen, zoals recyclers en logistiek. Een andere groep bedrijven, die zich richt op activiteiten zoals reparaties, tweedehandshandel en verhuuractiviteiten, is buiten de bedrijventerreinen gevestigd. De bedrijven die gebruik maken van de hoge milieucategorie (hmc) locaties zijn:

- Gespecialiseerde recyclers: Wellman recycling (Spijksedijk), 4PET recycling (Innofase) of Interchem (Schoenaker)
- Logistieke partijen: Koole terminals, Afvaltransporteur Swartjes Transport (beide in haven Nijmegen)
- Circulaire initiatieven: startups en scale-ups, zoals op IPKW.

Op het gebied van faciliterende activiteiten zijn er in 2023 Green Deals van start gegaan voor TPN-West, IJsseloord 1, de Green Business Club Gelderse Poort en de Nieuwe Haven. Deze Green Deals omvatten onder andere circulaire initiatieven die beogen inzicht te verkrijgen in en plannen te maken om materiaal- en energiestromen circulaire te maken, de hoeveelheid afval te reduceren en pilots in het kader van circulaire economie te ondersteunen.

LINEAIRE ACTIVITEITEN

De GMR bevat een beperkt aantal bedrijven waarvan de huidige bedrijfsvoering onlosmakelijk gekoppeld is aan de winning of bewerking van uitsluitend primaire grondstoffen, zoals klei, zand, grind en steen. Een deel van deze grondstoffen hebben zelfs gedeeltelijk een hernieuwbaar karakter, bijvoorbeeld door de natuurlijke sedimentatie van klei en zand langs de rivieren. Andere grondstoffen worden gewonnen in bouw- of natuurprojecten. Enkele grote bedrijven binnen de lineaire categorie zijn[9]:

- Steenfabrieken: Wienerberger, Vandersanden, Caprice, Rodruza
- Zandwinning: K3Delta (diverse plekken in de regio, waaronder bedrijventerrein De Schalm en bij Arnhem), Niba
- Natuursteenbewerking: Grillo Natuursteen (Pannenhuis 1), Den Hollandsche (De Aam)
- Betoncentrales: zie kaart bij hoofdstuk 3.4

Veel van deze bedrijven kunnen op hun huidige locatie de circulaire transitie maken. Het hoeft dus niet te betekenen dat deze bedrijven gedurende de circulaire transitie overbodig worden. Het betekent wel dat deze bedrijven hun activiteiten en daarmee mogelijk hun ruimtegebruik drastisch moeten veranderen in een circulaire economie. Naar verwachting komt een deel van de vestigingslocaties van deze bedrijven tijdens de circulaire transitie op den duur vrij doordat ze niet mee kunnen in de transitie. Het is mogelijk om hier andere circulaire activiteiten te ontplooien. Dit noemen we potentiële **transitieruimte**.

Voor deze bedrijven zien we de volgende beleidslijnen:

1. Afbouwen van de locaties die in een circulaire economie geen economische functie meer hebben en beleidsmatige afweging over de toekomstige functie van de achterblijvende locatie.
2. Ombouwen en verduurzamen van de locaties en bedrijfsvoering van kansrijke sectoren.

[9] Sommige lineaire bedrijven zijn door hun omvang ook als 'Sturend' aangemerkt

VOLGENDE BEDRIJVEN

Dit zijn bedrijven waarvan de bedrijfsvoering niet merkbaar hoeft te veranderen door de circulaire transitie. Het bedrijf kan door circulaire materialen in te kopen vrijwel hetzelfde product maken of dezelfde dienst bieden als in de huidige economie. Een voorbeeld: een meubelmaker die door een omslag naar de inkoop van circulaire materialen, bijv. gerecycled kunststof, kan opereren zonder de gehele bedrijfsvoering te veranderen. Voor de ruime meerderheid van volgende bedrijven zal de overstap niet of nauwelijks een impact hebben op de productieprocessen en ruimtegebruik. Een deel van de bedrijven heeft mogelijk ruimte nodig voor (tijdelijke) opslag van materialen. Hiervoor gebruiken zij vaak hun eigen terrein en wordt in hoge uitzondering gebruik gemaakt van externe locaties. In de transitiefase is het goed mogelijk dat bedrijven tijdelijk een ‘‘lineaire’’ en circulaire productielijn naast elkaar gebruiken. Bijvoorbeeld wanneer de bedrijven enerzijds werken voor de overheid, die reeds circulair inkoopt, en anderzijds voor bedrijven/consumenten die nog niet circulair inkopen. Het faciliteren van twee productielijnen vraagt om meer ruimte. Hiervoor geldt dat bedrijven dit in eerste instantie binnen hun huidige locatie willen oplossen. Indien dit niet mogelijk is, zullen zij ruimte creëren door bedrijfsonderdelen op een andere locatie te vestigen of uit te besteden (bijvoorbeeld de logistiek). Dit kan (tijdelijk) om meer ruimte vragen, maar dat is per bedrijf(stak) verschillend.

Bedrijven in de categorie **volgend** hebben gezamenlijk het grootste aandeel in de werkgelegenheid, toegevoegde waarde en het ruimtegebruik in de regio. Deze categorie omvat bijna 95% van alle bedrijven in de GMR. Ongeveer 84% van alle werknemers in de regio werkt bij een **volgend** bedrijf en 82% van het totale ruimtegebruik behoort toe aan deze categorie. Stuk voor stuk zijn deze bedrijven geen grote materiaalgebruikers, maar als één groep zijn ze verantwoordelijk voor bijna de helft van het totale materiaalgebruik in de regio. Binnen de volgende categorie zijn zakelijke dienstverleners, detailhandel, horeca en kleinere zorgverleners het talrijkst. Ook bevat de groep een groot aantal kleinere voedselverwerkers en bouwbedrijven. Gezien de grootte en de omvang van het materiaalgebruik is het belangrijk dat deze groep de overstap naar een circulaire bedrijfsvoering maakt.

Om circulariteit te bereiken binnen deze categorie is het van belang dat vraag en aanbod van secundaire of biobased materialen in de hele keten in balans is. De beschikbaarheid van circulaire basismaterialen en producten tegen een juiste prijs is bepalend voor de snelheid en het succes van de transitie. Deze groep bedrijven volgt naar verwachting de algemene trend die de faciliterende en sturende bedrijven in gang zetten. De lokale overheid kan hierin de rol aannemen van launching costumer voor faciliterende en sturende partijen. Daarnaast kan de lokale overheid door middel van gedragsverandering bij consumenten en regelgeving deze grote groep in beweging krijgen.



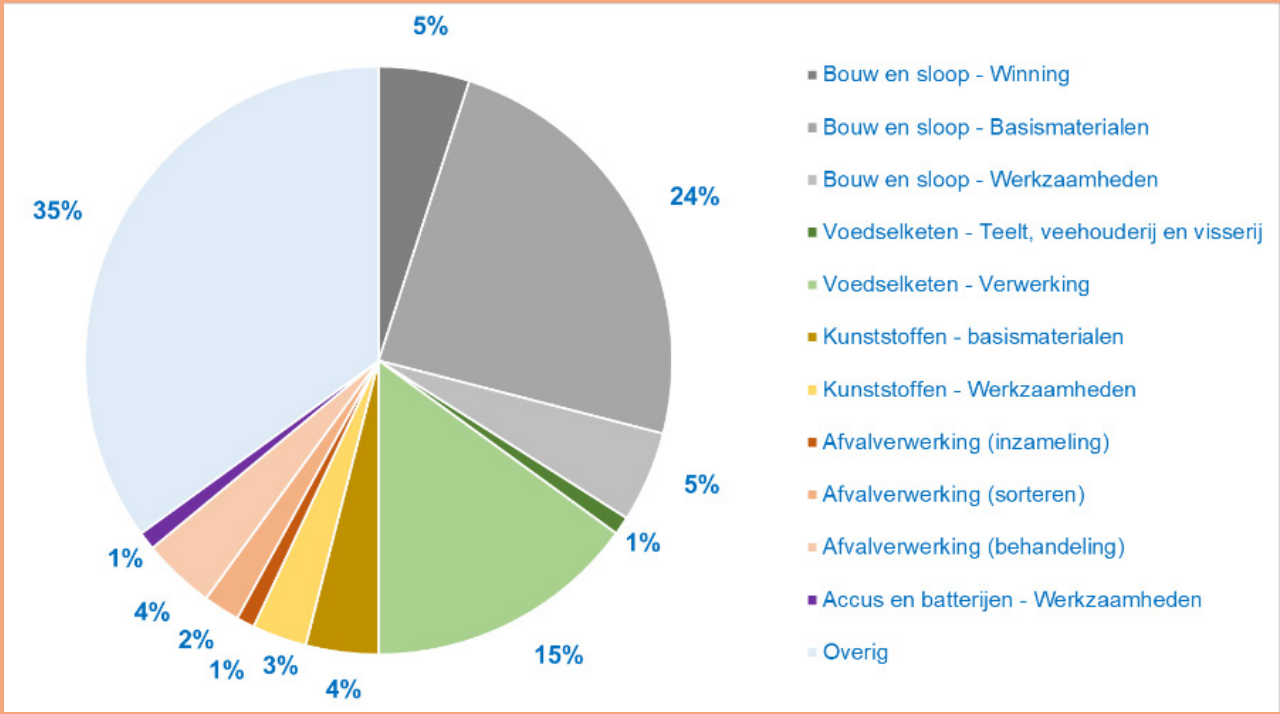
3.2 HET SLUITEN VAN WAARDEKETENS IN DE GMR

In de opgave Circulaire Regio van GMR heeft de regio het circulair maken van zes ketens als één van hun speerpunten van de aanpak benoemd, te weten: bouw- en sloopafval, accu's en batterijen, zonnepanelen, kunststoffen, textiel en de voedselketen. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat voor het sluiten van deze ketens een aanjagende rol gevraagd wordt vanuit de overheid. Zodoende is het bijdragen aan het circulair maken van deze ketens opgenomen in de Regionale Agenda van de Circulaire Regio. Andere ketens, zoals papier en metaal, zijn al voor een heel groot gedeelte circulair ingericht en maken gebruik van bestaande netwerken, circulaire hubs en recyclinglocaties[10].

Hieronder gaan wij in op de kenmerken van deze ketens in de regio, welke ketenstappen er aanwezig zijn en signaleren wij de circulaire initiatieven en ontwikkelingen die er gaande zijn binnen de GMR en daarbuiten. Op basis hiervan is het mogelijk om te beoordelen welke ketens het meest kansrijk zijn voor GMR en in welke ketens de GMR een belangrijke rol speelt als schakel in de (bovenregionale) keten en welke nieuwe schakels binnen de regio voor deze ketens gewenst zijn om nog meer circulair te kunnen worden.

VERDELING STURENDE BEDRIJVEN OVER DE ZES WAARDEKETENS

De groep sturende bedrijven in de GMR is verantwoordelijk voor 50% van de grondstof- en materiaalstromen in de regio. In Figuur 3.3 staat de verdeling van deze materialen over de verschillende ketens weergeven. Een derde van het gewicht aan materialen gaat rond in de bouw- en sloopketen, een zesde in de voedselketen, 7% in de kunststoffenketen en 1% in accu's en batterijen. Een derde van de bedrijven bevindt zich in de categorie 'overig'. Dit zijn de ketens die buiten deze zes ketens vallen.



Figuur 3.3 Verdeling 100 sturende bedrijven over de verschillende waardeketens.

[10] Bron: Ecorys 2022, PRU/MRU.

BOUW- EN SLOOPKETEN

In de regio stroomt de grootste hoeveelheid materialen, qua massa, door de bouw- en sloopketen. Daarbij zijn in de regio alle schakels in de keten aanwezig, zoals winning van grondstoffen (klei en zand), het produceren van bouwmaterialen, het toepassen van de materialen in de woningbouw en GWW-sector en de inzameling en recycling van deze producten.

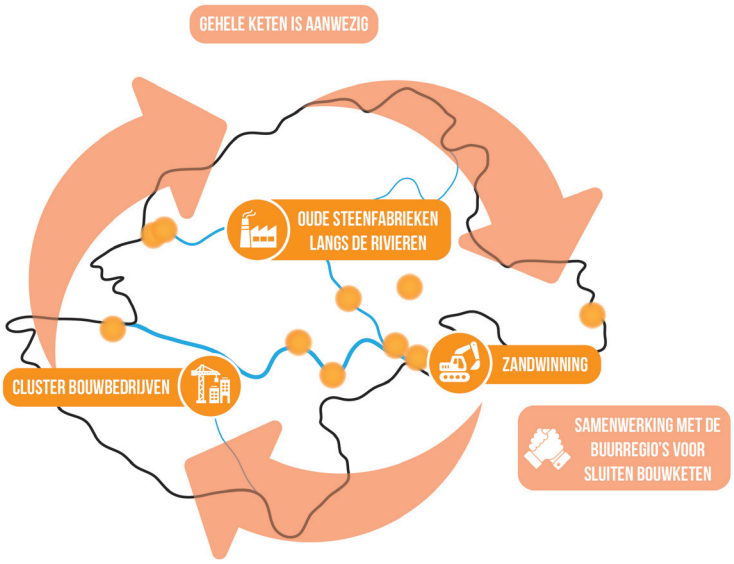
Het gebied is getekend door de aanwezigheid van de grote rivieren, de Waal, de Rijn en de Maas, en is daardoor ook kenmerkend in Nederland. Door de aanwezigheid van klei langs de rivieren steenfabrieken ontstaan, waar de gewonnen klei wordt gebruikt voor de productie van straatbakstenen, gevelbakstenen en dakpannen. Later zijn hier de beton- en asfaltcentrales bijgekomen. Deze bedrijven vallen momenteel onder de lineaire en sturende categorie en zijn gevestigd op hmc-locaties. Het grootste gedeelte van de bedrijven en materiaalstromen (circa 90%) bevindt zich echter in de vervaardiging van basismaterialen voor de bouw en de bouwwerkzaamheden zelf. Deze bedrijven zijn essentieel voor de regio en zullen dit, zolang de bouwsector zich blijft ontwikkelen, ook blijven. Binnen de GMR wordt dit nog extra onderstreept door de grote woningbouwopgave (60.000 woningen) waar de regio voor staat.

Het is belangrijk een kanttekening te zetten bij de steenfabrieken. Zij maken namelijk gebruik van een hernieuwbare grondstof, doordat de kleireserves door het natuurlijke proces van sedimentatie langs de rivieren steeds weer wordt aangevuld. Door minder klei te winnen dan wordt afgezet, de milieubelasting te minimaliseren en de geproduceerde stenen aan het einde van hun levensduur her te gebruiken hebben deze bedrijven nog steeds een rol in de circulaire economie.

In de GMR bevinden zich al verschillende circulaire initiatieven die een rol kunnen spelen in het circulair maken van de bouwketen. Denk hierbij aan Groene Waarden, Putman, De Hamer Beton, AVR, Mineralz, ECO+ Bouw, Insus isolatiemateriaal. Ook de Radboud Universiteit, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en Van Hall Larenstein ontwikkelen kennis op het gebied van circulaire bouw. Zowel op het gebied van ontwerp(toepassingen) van secundaire of biobased materialen en hergebruik ontwikkelen deze instituten zich steeds beter en hebben ze onderling een sterk netwerk. In de regio is dit ook uitgemond in het initiatief voor kenniscentrum VIA-T dat zich richt op duurzaam en circulair bouwen en ontwerp en expertise aan elkaar koppelt.

Om de circulaire transitie te versnellen, zijn er verschillende mogelijkheden voor zowel woning- en utiliteitsbouw als voor de GWW-sector:

1. het verder ontwikkelen van circulair en modulair ontwerpen en bouwen, en
2. het toepassen van hernieuwbare en biobased materialen – producten die gedeeltelijk van biogrondstoffen, waaronder olifantengras en hout, worden gemaakt – en
3. hoogwaardiger hergebruik van vrijkomende producten en materialen uit ontmanteling van bestaande gebouwen en objecten. Geoogste materialen krijgen dan een langere levensduur door hergebruik, reparatie of herbestemming van deze materialen.

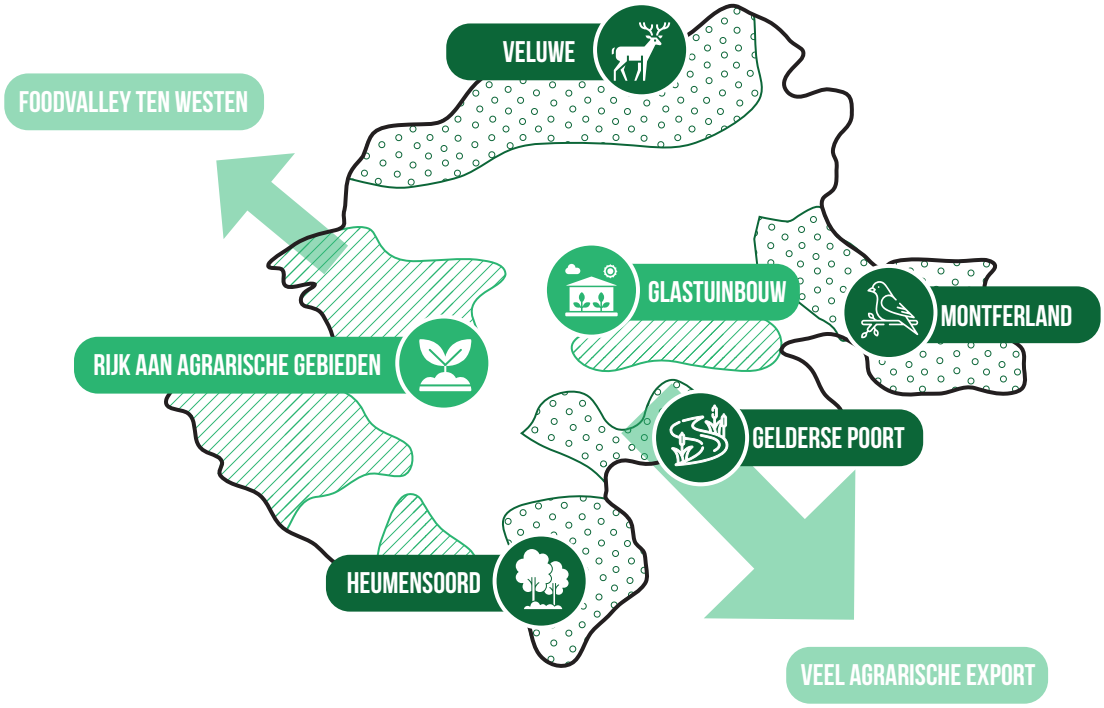


VOEDSELKETEN

Qua hoeveelheid materialen (gewicht) is dit de op een na grootste keten in de regio. Het grootste gedeelte van deze bedrijven is echter niet op bedrijventerreinen (<10%) gevestigd, maar in het buitengebied met een agrarische bestemming. In de GMR vindt een veelheid aan activiteiten plaats in de teelt van landbouwgewassen, glastuinbouw en veeteelt, waaronder kippen en groot vee. Deze bedrijven gebruiken circa een derde van de totale hoeveelheid materialen. De overige materialen worden toegepast in de verwerkingsindustrie, zoals groente- en fruitproducten of slachterijen. Een van de grootste individuele materiaalverbruikers is een verwerker van zetmeel voor de voedingsmiddelen en diervoedingsindustrie.

Hoewel de exacte getallen niet uit onze database te halen zijn, is bekend dat het grootste deel van deze producten bestemd is voor export uit de regio en naar het buitenland. Opvallend is dat één van de grotere materiaalsoorten in de keten verpakkingsmaterialen van kunststoffen (plastics) betreft, voor het conserveren en vervoeren van voedselproducten.

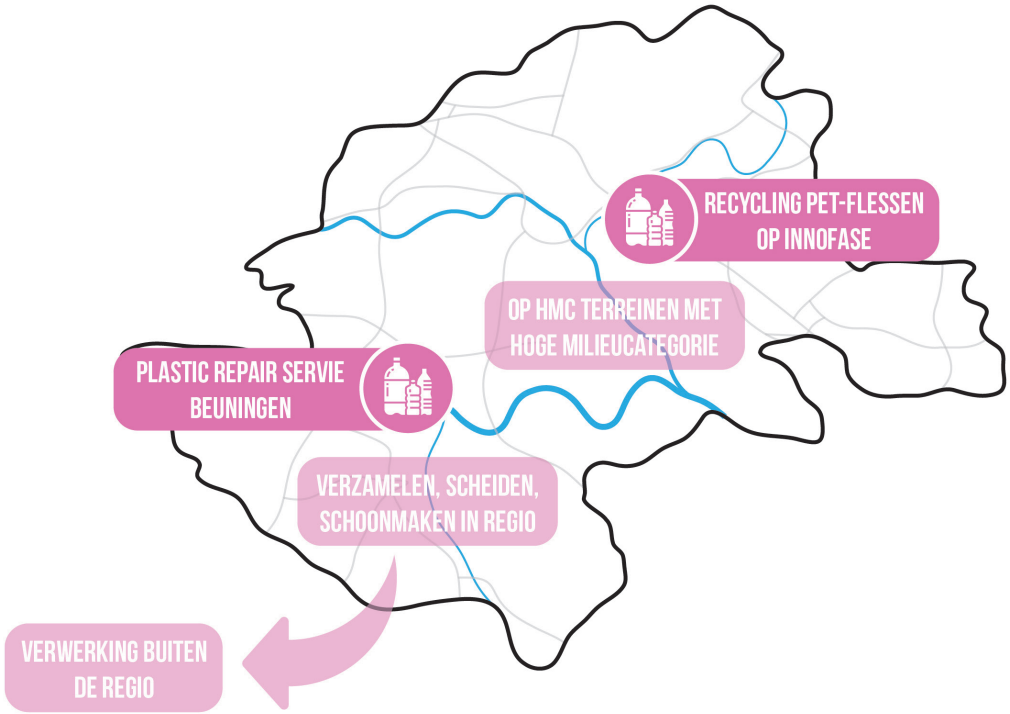
De circulaire ambitie heeft in deze keten grote raakvlakken met de landbouwtransitie. Zo moeten agrarische bedrijven zo snel mogelijk om naar biologische en kringlooplandbouw. Dit geeft ook kansen voor landbouwbedrijven in de regio om hun bedrijf of verdienmodel anders in te richten, bijvoorbeeld door hun landbouw- of veegronden (deels) te transformeren naar het verbouwen van teelten voor biobased materialen voor bijvoorbeeld de bouw of textielketen. Hierin is het goed om samenhang te zoeken met andere agrarische regio's in Nederland, zoals Foodvalley als naburige kennisregio op dit thema en landbouwgebieden als het Groene Hart of de Achterhoek, om te onderzoeken welke teelten het beste bij de verschillende regio's passen. Als deze transitie op grote schaal gebeurt, heeft dit uiteraard wel impact op de hoeveelheid voedselproducten die in de regio's worden gemaakt en geëxporteerd.



KUNSTSTOFFENKETEN

Kunststoffen worden in veel verschillende sectoren gebruikt, van verpakkingen tot speelgoed tot de auto-industrie. De kunststofketen in de GMR is voor bijna 80% gericht op de vervaardiging van basismaterialen voor kunststofproducten. Deze procesindustrie bevindt zich voor een groot deel op bedrijventerreinen (75%) en vraagt in veel gevallen om terreinen met een hoge milieucategorie. Er zijn al enkele circulaire initiatieven in de regio aanwezig, zoals 4Pet Recycling (Innofase), dat zich focust op recycling van PET-flessen en PET-voedseltrays. Zij leveren ook basismaterialen (rPET-korrels) voor het vervaardigen van circulaire verpakkingsmateriaal voor de voedselketen. Daarnaast zijn er ook initiatieven zoals Plastic Repair Service in Beuningen, die zich focust op reparatie en recycling van kunststoffen of het jonge bedrijf Plantics dat producten maakt uit biokunststoffen.

In andere regio's zijn reeds bedrijven gevestigd die zich focussen op recycling van kunststoffen, zoals Xycle in de Haven van Rotterdam[11]. De Groene Metropoolregio kan een belangrijke schakel in de keten zijn door kunststoffen te verzamelen, te scheiden en schoon te maken, zodat deze vervolgens verwerkt kunnen worden op een grootschalige recyclinglocatie buiten de regio. Hierin dient onderscheid gemaakt te worden tussen huishoudelijk plastic afval, dat momenteel in de regio Nijmegen al voor 80-90% gescheiden wordt ingezameld, en bedrijfsmatige kunststoffen.



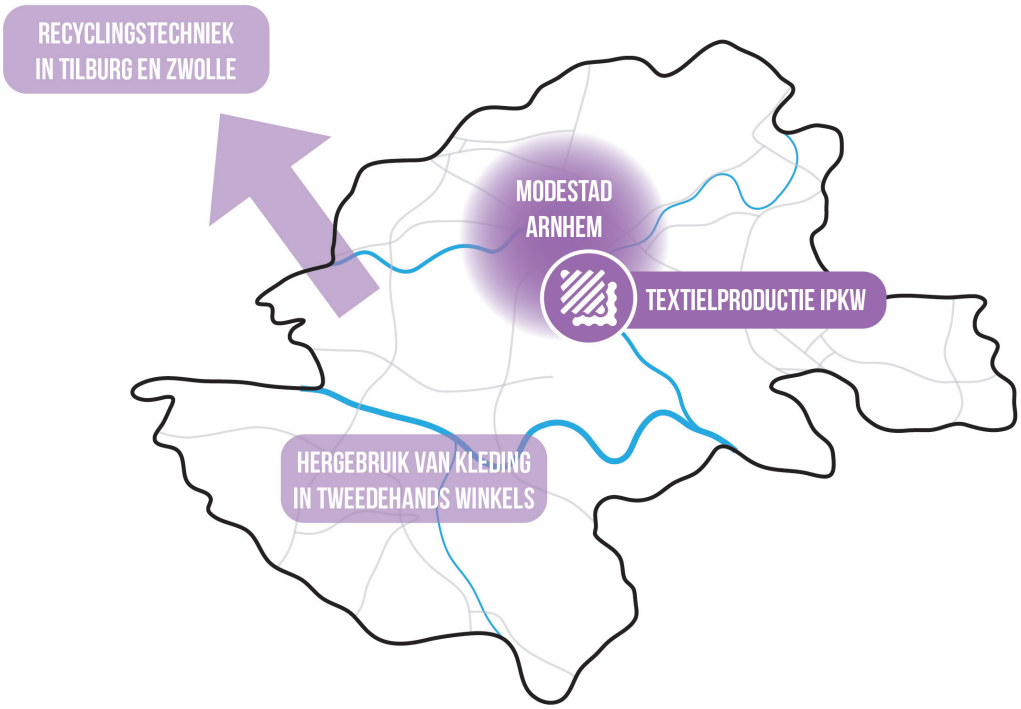
[11] Port of Rotterdam (2022) Xycle start eind 2022 met bouw eerste installatie voor plastic recycling.

TEXTIELKETEN

De textielsector vertegenwoordigt een grote hoeveelheid bedrijven waarin de meesten actief zijn in de verkoop van kleding. Meer dan de helft van het materiaalgebruik is geconcentreerd rondom één bedrijf: Freudenberg Performance Materials. Dit bedrijf produceert textiel voor verschillende sectoren, zoals de auto-industrie, bouwsector en de gezondheidszorg.

Er is al een netwerk voor hergebruik van kleding aanwezig in de regio. Een deel van het 'nog draagbare' textiel wordt ingezameld en als tweedehands kleding verkocht in lokale kringloopzaken. Zo heeft de kringlooporganisatie 'Het Goed' ook een samenwerking opgezet met Zeeman voor hergebruikt van tweedehandskleding. Hierin is ook onderscheid te maken tussen huishoudelijk en bedrijfsmatig textiel. Verschillende milieubedrijven, waaronder de Dar, zamelen in de regio reeds textiel in, dat opnieuw gedragen of gerecycled wordt.

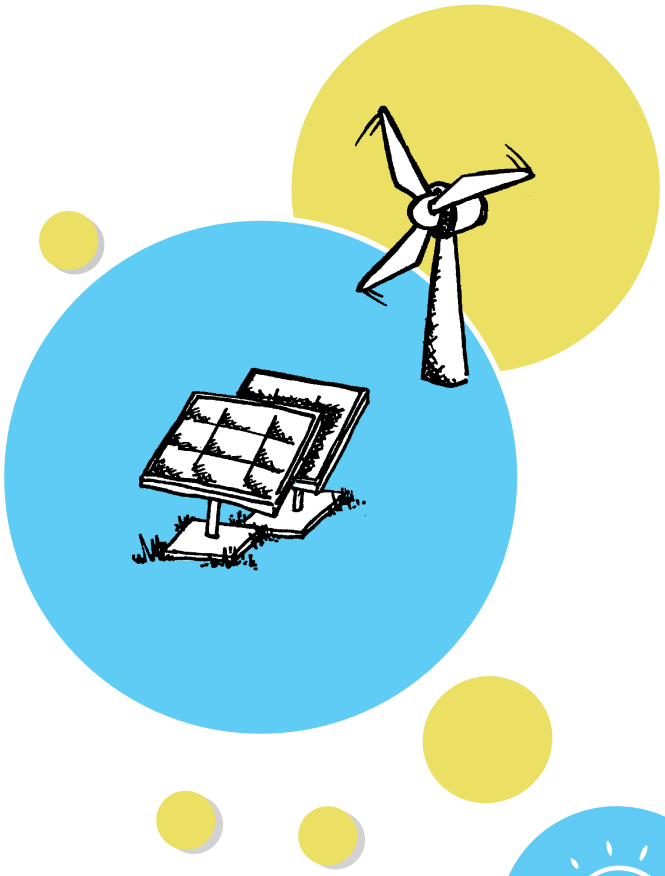
Een groot deel van het afgedankte textiel wordt echter (nog) niet goed ingezameld of gesorteerd en belandt momenteel in het restafval. In enkele gevallen wordt dit gebruikt voor laagwaardig hergebruik, zoals het versnijden tot poetslappen, maar het grootste gedeelte wordt verbrand. Hetzelfde geldt in eerdere stappen in deze keten voor overschotten van productie of bijvoorbeeld retourkleding. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat het nu nog niet mogelijk is om textiel op hoogwaardige wijze te recyclen. De doorontwikkeling van de techniek vindt binnen Nederland in onder andere Tilburg en regio Twente plaats[12]. Wel zijn er al samenwerkingen met bedrijven in de regio opgezet. Daarnaast heeft de regio met de modeacademie ArtEZ in Arnhem wel innovatieve, creatieve kennis en expertise in huis op het gebied van (circulair) mode ontwerp.



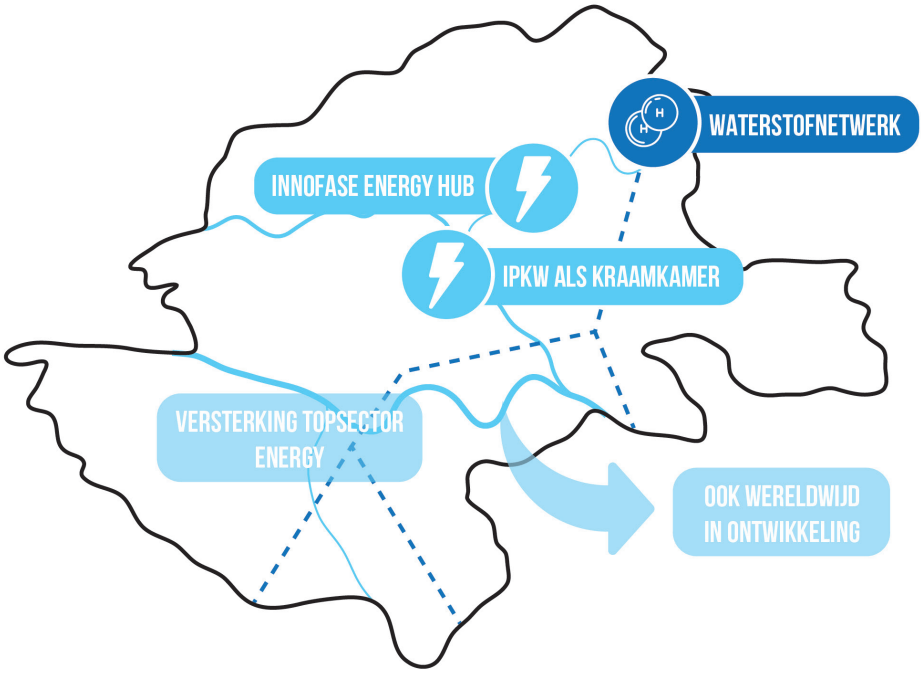
[12] Afval circulair: Dutch Circular Textile Valley voor een circulaire economie

BATTERIJEN EN ACCU'S EN ZONNEPANELEN

De ketens voor batterijen en accu's en zonnepanelen spelen op dit moment in termen van circulaire materiaalstromen nog nauwelijks een rol van betekenis. Dit geldt niet alleen voor de GMR, maar wereldwijd, doordat de technieken voor hergebruik en recycling nog volop in ontwikkeling zijn. In samenspraak met de Radboud Universiteit onderzoekt Road2Work@Dar de mogelijkheden voor hergebruik van zonnepanelen op de bedrijventerreinen rondom de stad. Daarbij zetten meerdere milieubedrijven zich reeds in voor de inzameling van huishoudelijke elektronica-afval op locaties rondom Arnhem en Nijmegen.



Voor beide ketens zijn activiteiten in innovatie-, kennis- en productontwikkeling nodig. Dit past binnen het bedrijfsprofiel van bedrijventerrein IPKW en versterkt daarbij de topsector Energy van de regio. De regio kan zodoende dienen als kraamkamer van slimme oplossingen binnen de ketens van batterijen, accu's en zonnepanelen en circulaire energiestromen. Om een duidelijke focus aan te brengen is samenwerking met omliggende regio's en het Rijk essentieel.



3.3 DE ROL VOOR TOPSECTOREN ENERGY, HIGHTECH EN HEALTH

In de Groene Metropoolregio is de ambitie uitgesproken om te zorgen voor een evenwichtige arbeidsmarkt en doorontwikkeling van de regionale topsectoren Energy, Hightech & Health. Deze sectoren zijn overkoepelend: door elke sector stromen meerdere materiaal en productieketens. Hieronder is in het kort beschreven wat er nu al aanwezig is binnen deze sectoren en welke kansen hier liggen voor de circulaire transitie:

ENERGY



Er zijn in de GMR twee locaties die koploper zijn op het snijvlak tussen circulaire economie en energietransitie. Dit zijn IPKW en Innofase. Het beste voorbeeld op het gebied van circulair energieverbruik is het bedrijventerrein Innofase. Dit bedrijventerrein is een uniek circulair ecosysteem waarbij reststromen uit afval, afvalwater en energie (warmte, stroom) zo veel mogelijk lokaal (onderling tussen bedrijven) worden gebruikt, een zogeheten Energy Hub.

In de regio liggen meerdere kansen om op bedrijven- en bedrijventerreinniveau een symbiose te verwezenlijken, waarin wordt gezocht naar een balans tussen de energievraag en overschot tussen terreinen en hun directe omgeving. Zo is bedrijventerrein TPN-West bezig met het opzetten van een Energy Hub en loopt er in Nijmegen een onderzoeksproject naar een Smart Energy Grid die de energievraag in de regio wil koppelen aan de energievoorziening van ARN. Daarbij zijn alle grote industriële bedrijven (intern) bezig met hun strategie voor de energietransitie. Het ene bedrijf is verder gevorderd dan het andere. De belemmeringen in de transitie komen voornamelijk doordat nog niet voor alle bedrijfsprocessen de techniek beschikbaar is om deze te elektrificeren evenals het algemene probleem

[13] Gasunie (2024) Waterstofnetwerk Nederland. https://www.gasunie.nl/projecten/waterstofnetwerk-nederland

van netcongestie. De regio kan een voorbeeld nemen aan Innofase, maar de toepasbaarheid is altijd afhankelijk van het type energiereststromen op het bedrijventerrein, de energiebehoefte van de verschillende gevestigde bedrijven en de bereidheid van de aanwezige bedrijven om samen te werken aan het gezamenlijke circulaire doel. Het ontwikkelen van een energiehub vraagt dus maatwerk, inzicht in de verschillende belangen en een intensieve samenwerking tussen de bedrijven.

De bedrijven op IPKW (energie- en milieutechnologie) kunnen hierin een belangrijke rol is spelen. IPKW is op landelijk niveau een voorbeeld met hun kraamkamerinitiatieven in het kader van de energietransitie en circulaire systemen, zowel aan de kant van opwekking, opslag alsook de distributie. Hun innovatieve karakter en aandacht voor ruimte voor circulaire initiatieven kan goed benut worden binnen de circulaire transitie in de regio. Grootverbruikers en industrieën hebben er baat bij om deze ontwikkelingen te gebruiken in de verduurzaming van hun bedrijven. Ieder bedrijf vraagt om maatwerk en een combinatie tussen energie uit wind, zon, waterstof en andere innovaties is essentieel om bedrijfsspecifieke energievraagstukken op te lossen. Het beoogde tracé van het Waterstofnetwerk Nederland (de waterstofbackbone) loopt door de GMR[13]. Voor de regio is het interessant om te onderzoeken of dit kansen biedt voor de energietransitie van bedrijventerreinen en industrieën binnen de GMR.

Naar het voorbeeld van Innofase is het grotendeels mogelijk om de energietransitie op bestaande bedrijventerreinen ruimtelijk in te passen. Afhankelijk van de bedrijfsspecifieke of bedrijventerreinspecifieke oplossingen is er echter ook ruimte nodig voor o.a. opwekken van duurzame energie (zon, wind), lokale energieopslag en waterstoftanks.

HEALTH

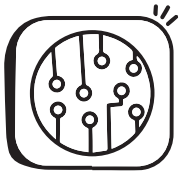


Met erkende ziekenhuizen in Arnhem en Nijmegen en het aanbod van zorgonderwijs is er een sterke zorgsector aanwezig in de regio. De zorgsector in heel Nederland is momenteel verantwoordelijk voor 7% van de CO2-uitstoot[14]. De grootste milieu-impact wordt veroorzaakt door de chemische producten en geneesmiddelen. Veel van deze producten, zoals persoonlijke beschermingsmiddelen, (wond) verzorgingsmiddelen of medicijnverpakkingen, zijn gemaakt van primaire grondstoffen en worden slechts één keer gebruikt waardoor ziekenhuizen dagelijks een enorme hoeveelheid afval produceren. De zorginstellingen zijn wel bezig met het vormen van circulair beleid, maar zijn ook afhankelijk van het aanbod aan circulaire materialen aan de inkoopzijde en de technische haalbaarheid van hergebruik en recycling aan de afvalzijde.

Een veelbelovend initiatief in de Groene Metropoolregio is de innovatieve luierfabriek van ARN, waar luiers en incontinentiemateriaal worden gerecycled. Op dit moment verwerken zij slechts een klein percentage van de totale reststroom van luiers. Hier liggen kansen voor ARN of andere partijen om de productie te verhogen – op dit moment kunnen ze niet alle reststromen verwerken – of zich ook te richten op hergebruik- of recycling van andere producten. De Groene Metropoolregio is binnen Nederland de enige locatie waar deze kennis en technieken aanwezig zijn en ook op Europees niveau worden de ontwikkelingen naar verluid nauw gevolgd. Dit is een kans voor de regio om zich mee te profileren.

[14] RIVM (2022) 'Het effect van de Nederlandse zorg op het milieu. Methode voor milieuvoetafdruk en voorbeelden voor een goede zorgomgeving'

HIGHTECH



Hightech is voor beide andere topsectoren en verschillende waardeketens in de GMR het verbindende element. De hightech sector is bepalend in het elektrificeren van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe productie- en recyclingprocessen. Denk daarbij aan de innovaties op IPKW en NovioTech Campus en de aanwezigheid van NXP als belangrijke schakel in de chipindustrie.

Voor grote producerende hightechbedrijven geldt dat de grondstoffen (bijvoorbeeld voor semi-conductors) geen grote volumes en massa hebben, maar dat vooral de hulpgrondstoffen (zoals energie, proceswater en chemicaliën) grote impact hebben. Focus op verduurzamen en het circulair maken van het productieproces (en bijbehorende hulpgrondstoffen) heeft daarom prioriteit bij grootschalige hightech bedrijvigheid zoals NXP. Het lokaal opwekken van energie of het gebruiken van een duurzame energiebron en het lokaal realiseren van een kringloop waarin waterstromen en chemicaliën (vaker) hergebruikt kunnen worden, bieden hier de grootste impact voor het milieu. Hiervoor is ruimte nodig voor chemische opslagplaatsen of opslag in de buurt van het huidige bedrijventerrein.

3.4 CONCLUSIES

Uit de analyse volgen twee lijnen waarop de regio zich kan focussen: 1) Faciliteer als regio het circulair maken van sturende bedrijven die een aanzienlijk deel van de materiaalstromen vertegenwoordigen; en 2) Combineer kansrijke, omvangrijke materiaal en productieketens (paragraaf Omvangrijke ketens en belangrijkste schakels) met aanwezige kennis en kunde (triple helix) in de regionale topsectoren (paragraaf Energy, health en Hightech).

OMVANGRIJKE KETENS EN BELANGRIJKSTE SCHAKELS

Potentiële sleutelrol in de bouwketen:
De volledige bouwketen – van winning tot sloop en hergebruik – is aanwezig in en rondom de GMR (en omliggende regio's zoals de Achterhoek). De aanwezige kennis, expertise en organisatie in de keten biedt kansen om als regio een sleutelrol te spelen bij de transitie naar circulair bouwen in Nederland (en omliggende landen). Interessante partijen voor verdiepende gesprekken over beleid en de uitvoering daarvan zijn o.a. Brick Valley en KNB Keramiek (steenfabrieken), branchekoepel Cascade (zand en grind), Groene Waarden, betoncentrales, VIA-T, HAN, Radboud Universiteit Nijmegen, Van Hall Larenstein, brancheverenigingen voor landbouwsector.

Regionale waardeketens:
voor ketens met materialen die weliswaar veel gebruikt worden in de regio, maar waarvoor veel massa nodig is om te kunnen recyclen (zoals textiel, kunststoffen en andere materialen uit bedrijfs- en consumentenafval), is een andere strategie passend. Het is in dit geval logisch om de stromen per regio te verzamelen, schoonmaken en scheiden, en deze vervolgens te bundelen en klaar te maken voor transport naar grootschalige verwerkingslocaties elders. Hier moeten afval- en reststroomverwerking en bijbehorende infrastructuur binnen de regio wel op ingericht worden. De regio Arnhem kan nog een rol innemen in het verder circulair maken van de textielketen door meer in te zetten op circulair textielontwerp. Interessante regio's en bedrijven partijen voor verdiepende gesprekken

over beleid en de uitvoering daarvan zijn o.a. Food Valley (voedselketen), Haven van Rotterdam (kunststoffen), Tilburg en Twente (recycling textiel), Freudenberg Performance Materials, 4PET-recycling en Plastic Repair Service.

ENERGY, HEALTH EN HIGHTECH

Vanuit de drie topsectoren Energy, Hightech en Health is binnen de Triple Helix veel kennis en slagkracht aanwezig om de circulaire transitie verder vorm te geven:

- **Energy:** het faciliteren van het energieneutraal maken van bestaande bedrijven en creëren van een energie-infrastructuur met lokale energiehubs en schone energie uit zonnepanelen en wind. Bestaande broedplaatsen IPKW en Innofase kunnen verder versterkt worden met extra focus op innovatieve cleantech en circulaire bedrijvigheid (startups, scale-ups en eerste productielijnen), bijvoorbeeld op het gebied van productie en recycling van zonnepanelen, accu's en batterijen. Interessante bedrijven en instellingen partijen voor verdiepende gesprekken over beleid en de uitvoering daarvan zijn o.a. Innofase, TPN-West en IPKW.

- **Health:** grotere inzet en focus op recycling en hergebruik van reststromen uit de zorgsector, specifiek incontinentiemateriaal. Op dit vlak kan de GMR een leidende rol innemen in Nederland als circulaire verwerkingsplek van de zorgsector, voortbouwend op de recycling van incontinentiemateriaal. Interessante bedrijven partijen voor verdiepende gesprekken over beleid en de uitvoering daarvan zijn o.a. ARN, Radboud UMC, zorginstellingen

- **Hightech:** Circulaire innovaties en technieken uit deze sector zijn een belangrijk element in het circulair maken van de andere topsectoren en de verschillende ketens. De regio is een broedplaats voor innovatieve kennis- en productontwikkeling die in andere sectoren en regio's door bestaande en nieuwe bedrijven toegepast kunnen worden. De GMR kan hier een duidelijke koploper rol in spelen. Interessante bedrijven en instellingen partijen voor verdiepende gesprekken over beleid en de uitvoering daarvan zijn o.a. NXP, IPKW, NovioTech Campus

4. DE HUIDIGE BEZETTING VAN HMC-LOCATIES IN DE GMR

4.1 INLEIDING

Ondanks het feit dat nog veel onduidelijk is over de exacte verschijningsvorm van de circulaire economie, is wel duidelijk dat het in alle mogelijke scenario's ruimte nodig is op hmc-locaties (zie ook Bijlage A – De ruimtelijke impact van toekomstscenario's voor de circulaire economie). Het is ook bekend dat veel hmc-ruimte op bedrijventerreinen niet volledig wordt benut door bedrijven met een hoge milieucategorie. Om hoeveel ruimte dit precies gaat is echter nog onduidelijk. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoeveel hmc-ruimte er is op bestaande bedrijventerreinen in de GMR en in hoeverre die ruimte ook door hmc-bedrijven gebruikt wordt. Hieruit volgt inzicht in op welke locaties de hmc-ruimte in potentie beter benut kan worden. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de vraag:

In hoeverre is er sprake van optimale bezetting op de bestaande hmc-locaties (milieucategorie 4.1 en hoger)? En welke ruimtelijke kansen/ belemmeringen levert dit op voor circulaire activiteiten?

Op basis van beschikbare vestigingsdata van bedrijven en bestemmingsplannen bieden wij een eerste inzicht in de bezetting van hmc-locaties. Hieruit volgen ook 'onderbenutte HMC-locaties'. Dit zijn locaties waar een hmc-bedrijf is toegestaan, maar waar volgens onze GIS-analyse waarschijnlijk bedrijven met een lagere milieucategorie gevestigd zijn. De aanpak van deze analyse beschrijven we in onderstaand kader.

De analyse resulteert in vier circulaire focusgebieden met een concentratie van planologische hmc-ruimte die in potentie ingezet kan worden voor circulaire hmc-bedrijvigheid. Ieder gebied heeft zijn eigen kenmerken en de ruimtelijke uitwerking van de status als circulair focusgebied is daarom voor ieder gebied verschillend. Daarnaast brengen we met deze analyse kansrijke hmc-locaties buiten bedrijventerreinen in kaart. Dit zijn locaties waar nu lineaire activiteiten gevestigd zijn en waarbij de activiteiten dan significant anders (en duurzamer) moeten worden gemaakt of dat er nieuwe (circulaire) activiteiten gaan plaatsvinden. De onderzoeksmethodiek is toegelicht in hoofdstuk 2. De volgende paragrafen beschrijven de resultaten.

4.2 BEZETTING VAN BESTAANDE HMC-LOCATIES

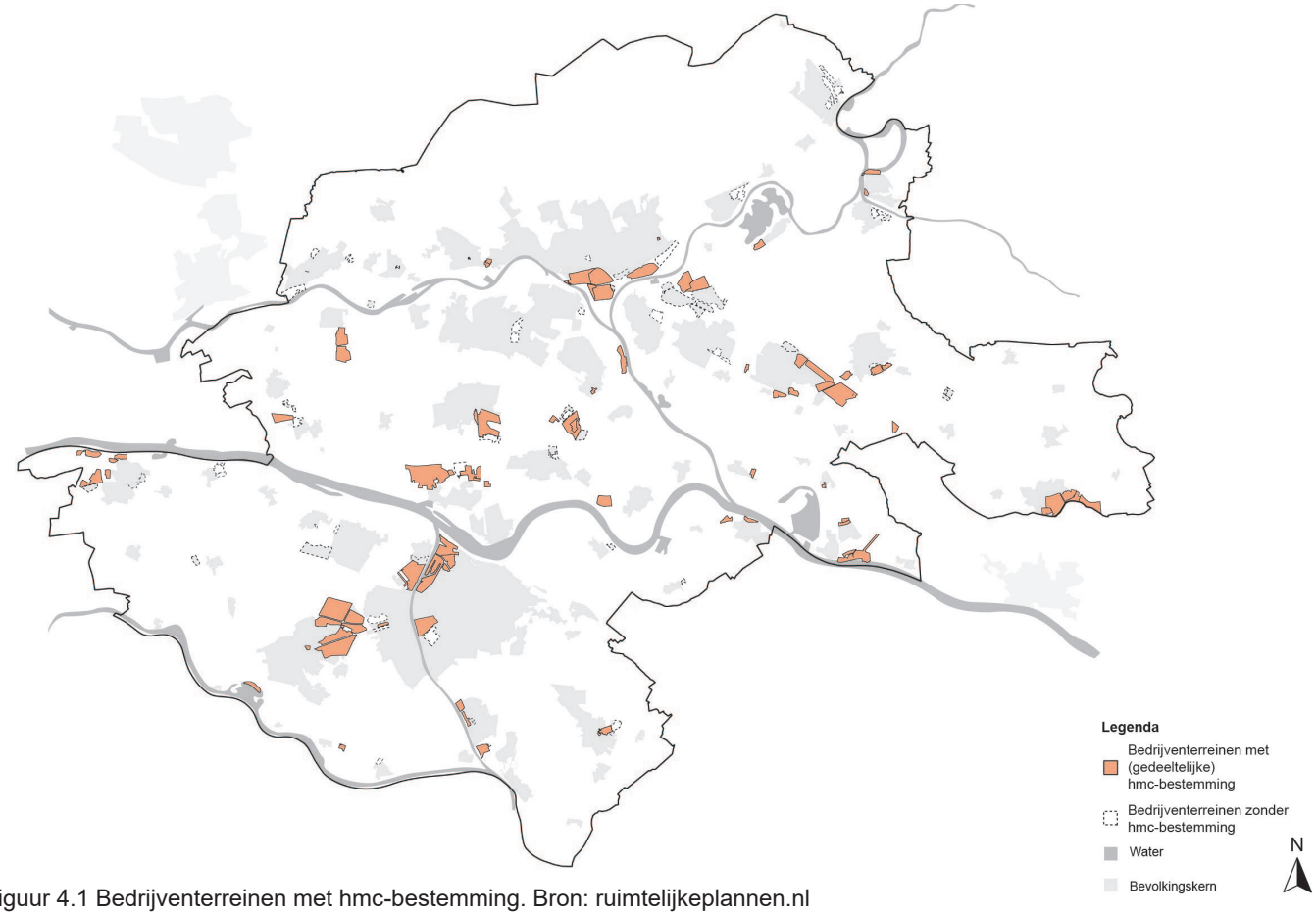
BESTEMMINGSPLANNEN MET RUIMTE VOOR HMC-ACTIVITEITEN

De kaart in Figuur 4.1 toont alle bedrijventerreinen in de GMR waarvan het bestemmingsplan ruimte biedt aan hmc-activiteiten. Hieruit valt op te maken dat de bedrijventerreinen met hmc-bestemming langs twee assen zijn gesitueerd: de A12-zone tussen de Westervoortsedijk in Arnhem en de Duitse grens, en de as vanaf Bijsterhuizen, via TPN West en het middengebied naar de Westervoortsedijk in Arnhem. Daarnaast zijn er veel solitaire bedrijfslocaties met hmc-bestemming langs de grote rivieren. In Tabel 4.1 zijn de hmc-bestemmingen uitgesplitst naar milieucategorie. In totaal is er in de GMR 850 tot 900 hectare hmc-bestemming, waarvan het merendeel maximaal milieucategorie 4.2 betreft. In de tabel zijn tevens de bedrijventerreinen met milieucategorie 5.1 en hoger benoemd, inclusief de omvang die met deze milieucategorie bestemd is.

HET GEBRUIK VAN BESTAANDE HMC-LOCATIES

Kortgezegd onderzoeken we in deze paragraaf in hoeverre de hmc-bestemming op bedrijventerreinen ook daadwerkelijk door een hmc-bedrijf wordt ingevuld. De werkwijze is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 2. Uit de analyse blijkt dat ongeveer een kwart van de hmc-bestemmingen niet door een hmc-bedrijf wordt gebruikt. Dit kan een aanwijzing zijn dat deze hmc-ruimte planologisch beter benut kan worden door circulaire hmc-activiteiten en geeft aanleiding voor een diepgaandere analyse van de locaties die uit de analyse in dit hoofdstuk als kansrijk naar voren komen.

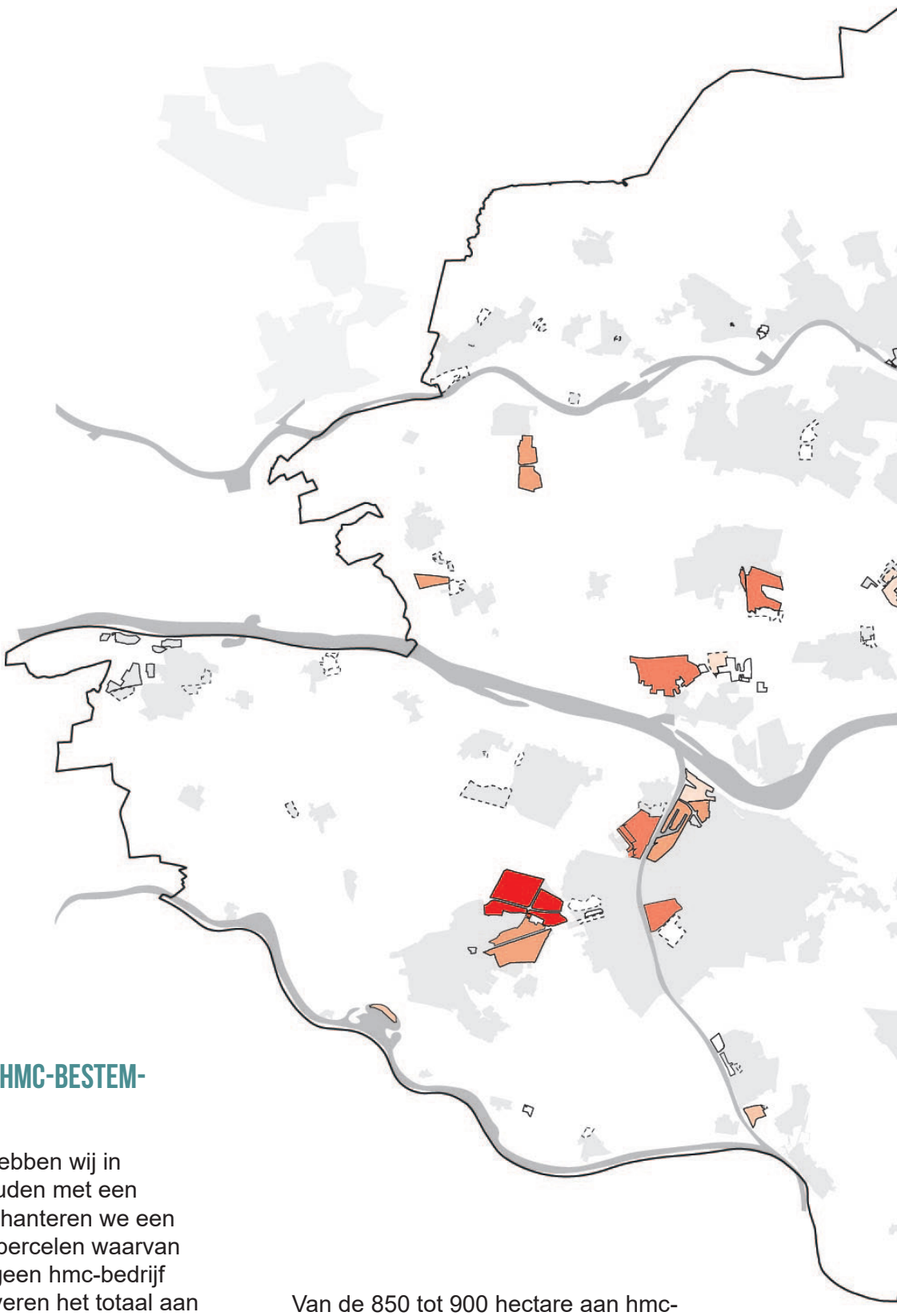
BEDRIJVENTERREINEN MET HMC-BESTEMMING



Figuur 4.1 Bedrijventerreinen met hmc-bestemming. Bron: ruimtelijkeplannen.nl

MAX. TOEGESTANE MILIEUCATEGORIE	OMVANG BEKEND BESTEMMINGSPLAN-GEBIED	%	TERREINEN MET MILIEUCATEGORIE > 5
T/m 4.1	115	13%	Geen
T/m 4.2	670	76%	Geen
T/m 5.1	22	3%	- Looveer = 3.5 ha - DocksNLD = 9.5 ha - Innofase = 9 ha
T/m 5.2	72	8%	- Innofase = 7 ha - Looveer = 3 ha - West Kanaalhaven = 15 ha - Oost Kanaalhaven = 27.5 ha - Loonse Waard = 14 ha - Spijkse Dijk = 6.5 ha
Totaal	**880 hectare**		

Tabel 4.1 Omvang hmc-ruimte in bestemmingsplannen

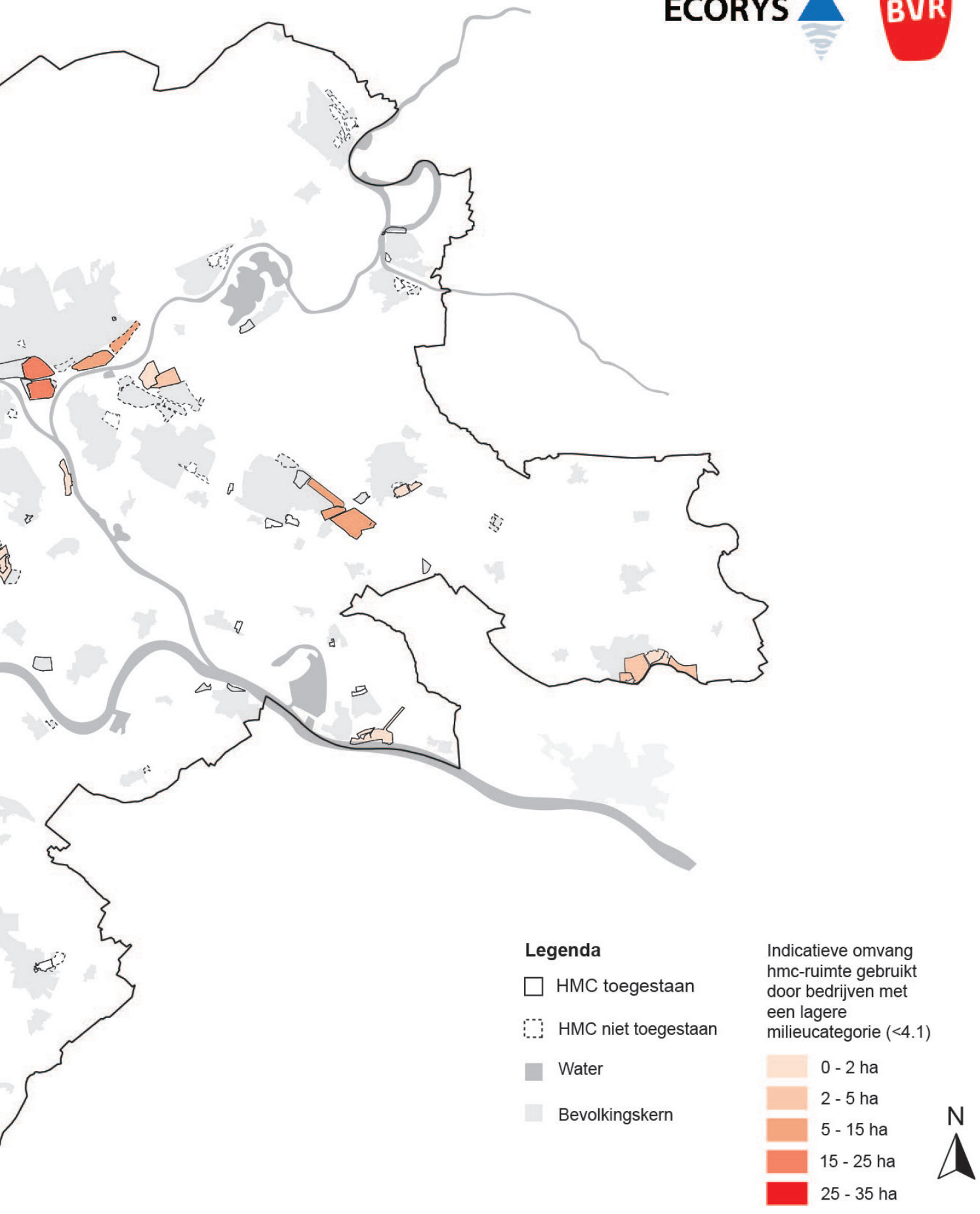


Figuur 4.2

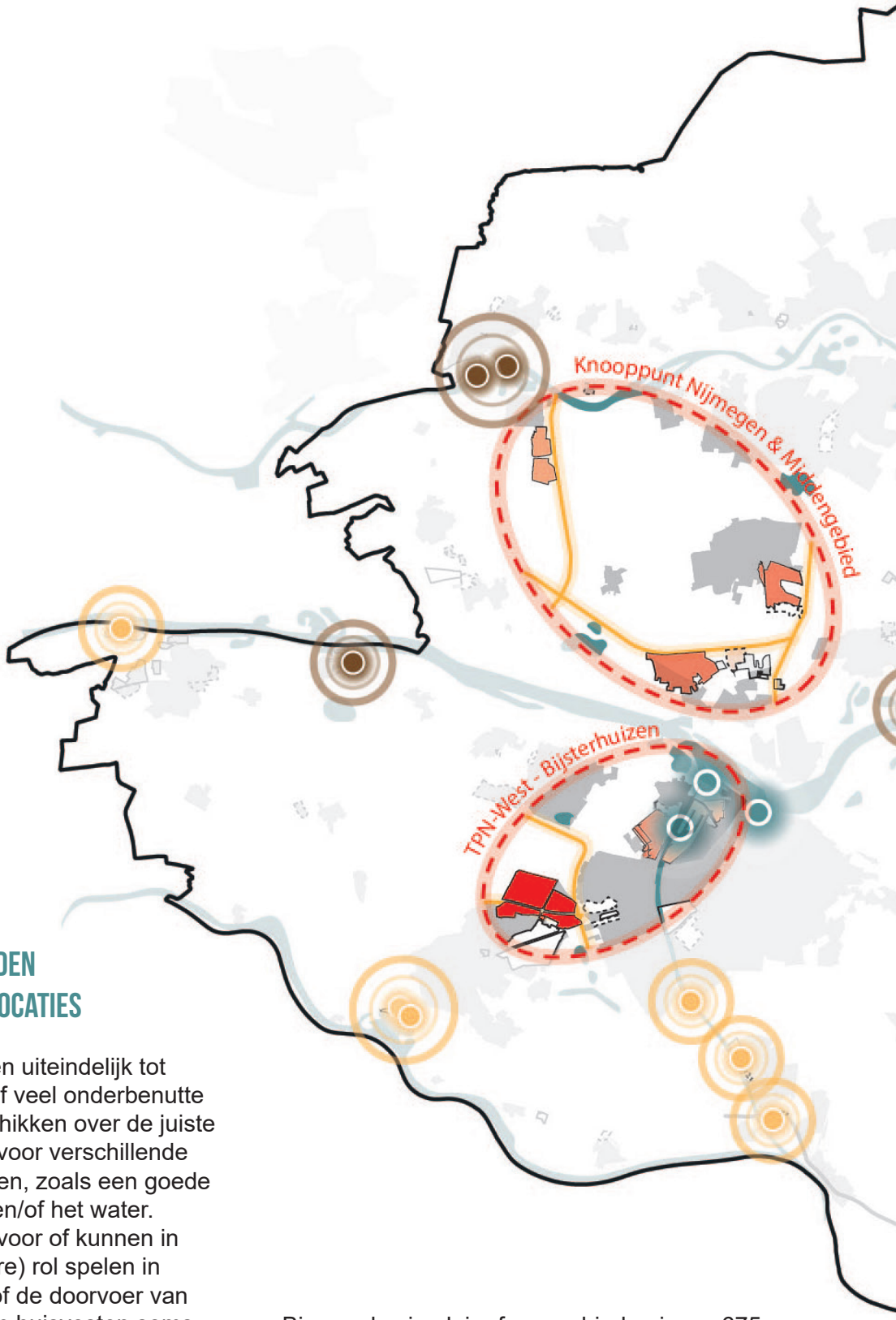
INZICHT IN HET GEBRUIK VAN HMC-BESTEMMINGEN IN DE GMR

Vanwege databeperkingen hebben wij in deze analyse rekening gehouden met een onzekerheidsmarge. Daarbij hanteren we een foutmarge van 50% voor de percelen waarvan uit de analyse blijkt dat hier geen hmc-bedrijf gevestigd is. Oftewel we halveren het totaal aan potentieel beter te benutten hmc-ruimte. Dit om er zeker van te zijn dan we niet een te gunstig beeld schetsen. De diepgaandere analyse dient om hier meer zekerheid in aan te brengen. In hoofdstuk 2 worden de databeperkingen nader toegelicht.

Van de 850 tot 900 hectare aan hmc-bestemming is ongeveer 25% niet in gebruik door een hmc-activiteit. Dit betekent een totaal van ca. 225 hectare die in potentie beter benut kan worden door circulaire hmc-activiteiten. Zie bovendien Figuur 4.2 hierboven.


Legenda
HMC toegestaan
HMC niet toegestaan
Water
Bevolkingskern
Indicatieve omvang hmc-ruimte gebruikt door bedrijven met een lagere milieucategorie (<4.1)
0 - 2 ha
2 - 5 ha
5 - 15 ha
15 - 25 ha
25 - 35 ha
N

4.3 CIRCULAIRE FOCUSGEBIEDEN

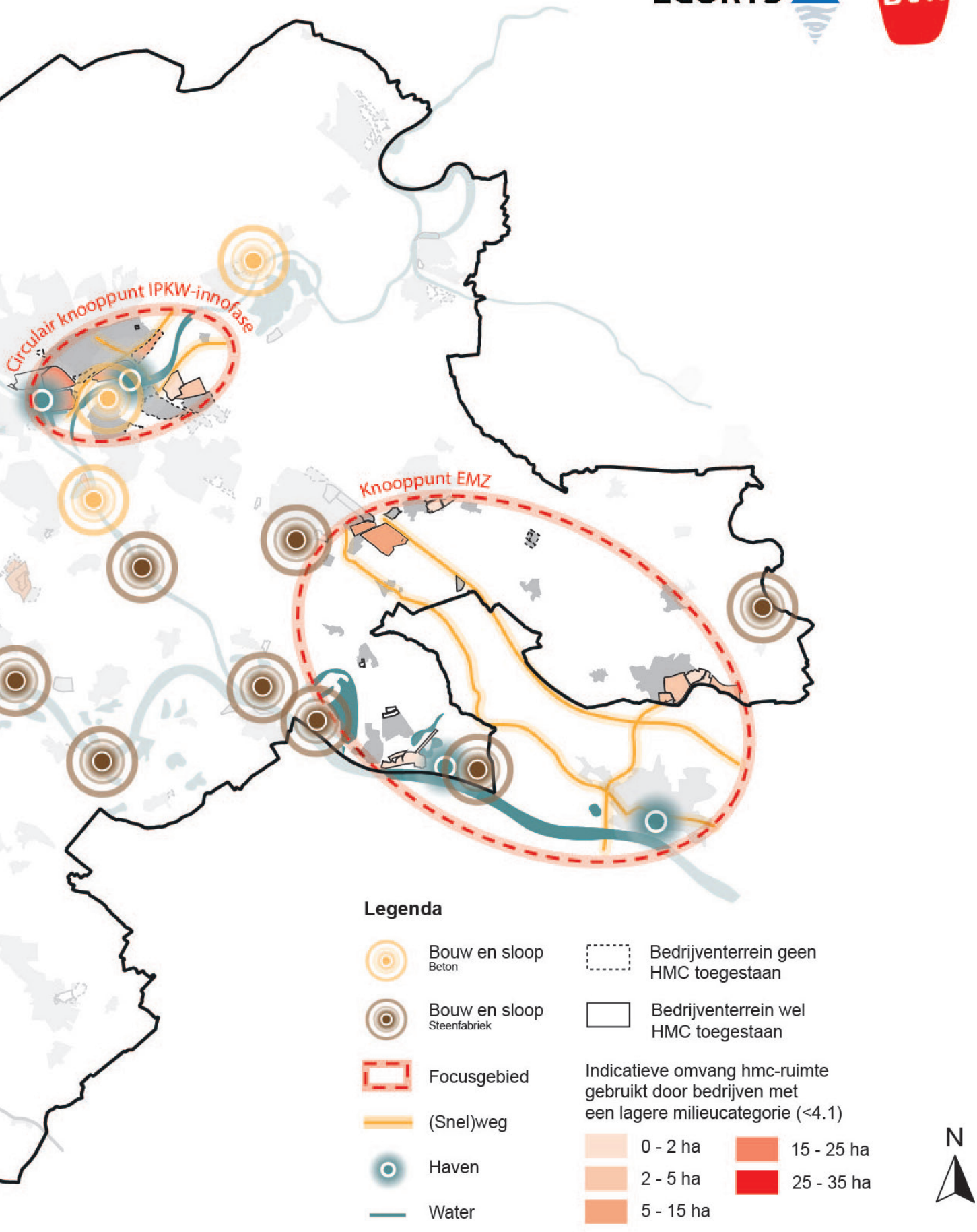


Figuur 4.3

VIER CIRCULAIRE FOCUSGEBIEDEN EN ANDERE KANSRIJKE HMC-LOCATIES

De voorgaande stappen leiden uiteindelijk tot vier gebieden die allen relatief veel onderbenutte hmc-locaties kennen en beschikken over de juiste ruimtelijke randvoorwaarden voor verschillende typen circulaire hmc-activiteiten, zoals een goede bereikbaarheid over de weg en/of het water. Deze locaties zijn essentieel voor of kunnen in de toekomst een belangrijke(re) rol spelen in de productie, verwerking en/of de doorvoer van circulaire materiaalstromen en huisvesten soms al (een cluster van) circulaire bedrijvigheid. Deze gebieden noemen we de circulaire focusgebieden (zie Figuur 4.3) Op de figuur zijn ook de betoncentrales en steenfabrieken weergegeven als kansrijke locaties van sturende bedrijven buiten de bedrijventerreinen.

Binnen de circulaire focusgebieden is ca. 675 hectare hmc-bestemmingsplanruimte. Hiervan is volgens onze analyse zo'n 180 hectare niet in gebruik door een hmc-activiteit. Na de conclusie van dit hoofdstuk worden per focusgebied de ruimtelijke kenmerken en kansen voor circulaire activiteiten weergegeven.


Circulair knooppunt IPKW-innofase
Knooppunt EMZ
Legenda
Bouw en sloop
Beton
Bouw en sloop
Steenfabriek
Focusgebied
(Snel)weg
Haven
Water
Bedrijventerrein geen HMC toegestaan
Bedrijventerrein wel HMC toegestaan
Indicatieve omvang hmc-ruimte gebruikt door bedrijven met een lagere milieucategorie (<4.1)
0 - 2 ha
2 - 5 ha
5 - 15 ha
15 - 25 ha
25 - 35 ha
N

4.4 CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN

GEEN VRIJ AANBOD HMC, MAAR PLANOLOGISCH GEZIEN VOLDOENDE RUIMTE VOOR HMC-ACTIVITEITEN

Er is op dit moment geen vrije hmc-ruimte beschikbaar op bedrijventerreinein in de GMR. De analyse wijst uit dat er in de praktijk relatief veel hmc-locaties gebruikt worden door niet-hmc-bedrijven. Er is dus wel planologische hmc-ruimte op bedrijventerreinen die strategisch ingezet kan worden om op de langere termijn ruimte te kunnen bieden aan circulaire hmc-activiteiten.

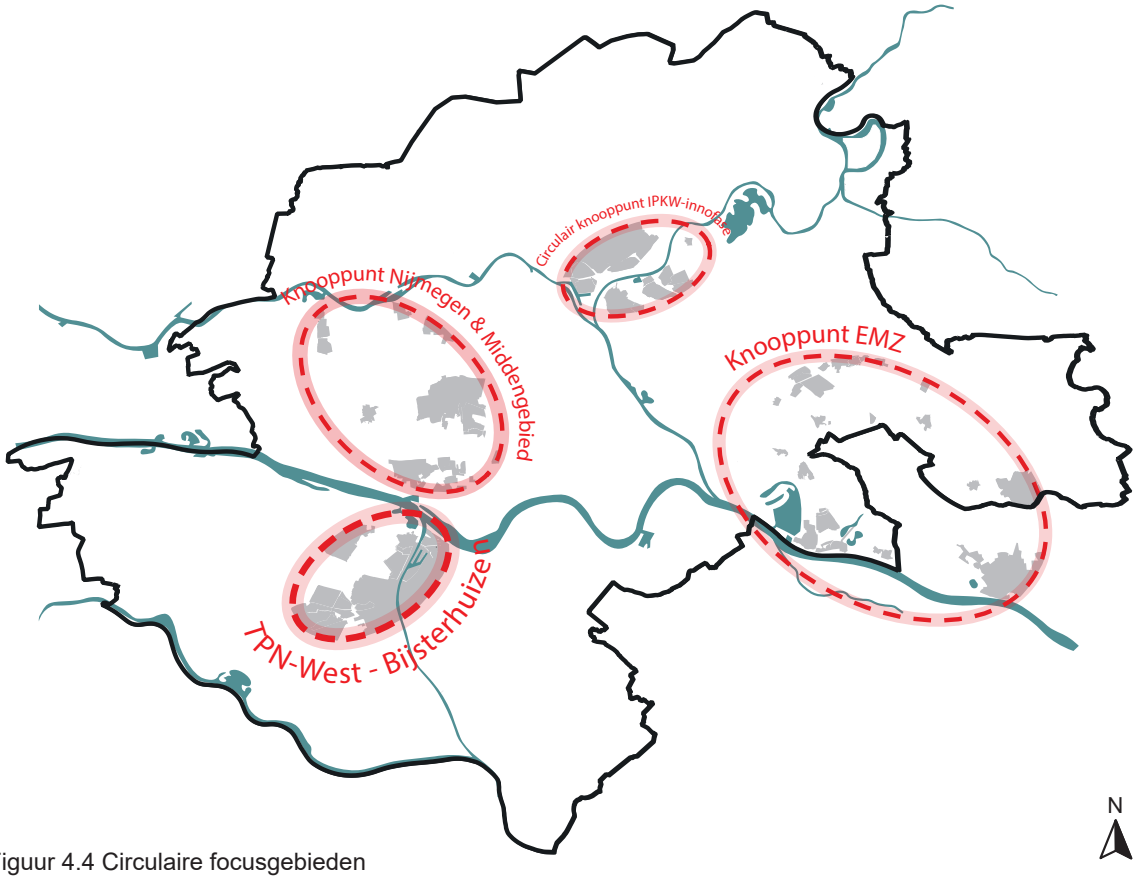
De kansrijke locaties op bedrijventerreinen zijn onder te verdelen in vier gebieden met relatief veel onbenutte hmc-ruimte, gecentreerd rondom een havengebied of logistiek knooppunt over de weg. Havens en logistieke knooppunten zijn cruciaal zijn voor de doorvoer van circulaire goederenstromen.

Deze vier gebieden noemen we circulaire focusgebieden:

1. TPN West-Bijsterhuizen
2. Circulair knooppunt IKPW-Innofase
3. Knooppunt Nijmegen & Middengebied
4. Knooppunt EMZ

De hierop volgende pagina's geven meer inzicht in de vier circulaire focusgebieden.

Op de bedrijventerreinen in deze vier circulaire focusgebieden is in totaal circa 675 hectare bestemd voor hoge milieucategorieën. Daarvan wordt ongeveer 180 hectare (25%) niet gebruikt door hmc-bedrijven. Daarmee is er op de bestaande bedrijventerreinen planologisch gezien voldoende ruimte voor circulaire hmc-activiteiten.



Figuur 4.4 Circulaire focusgebieden

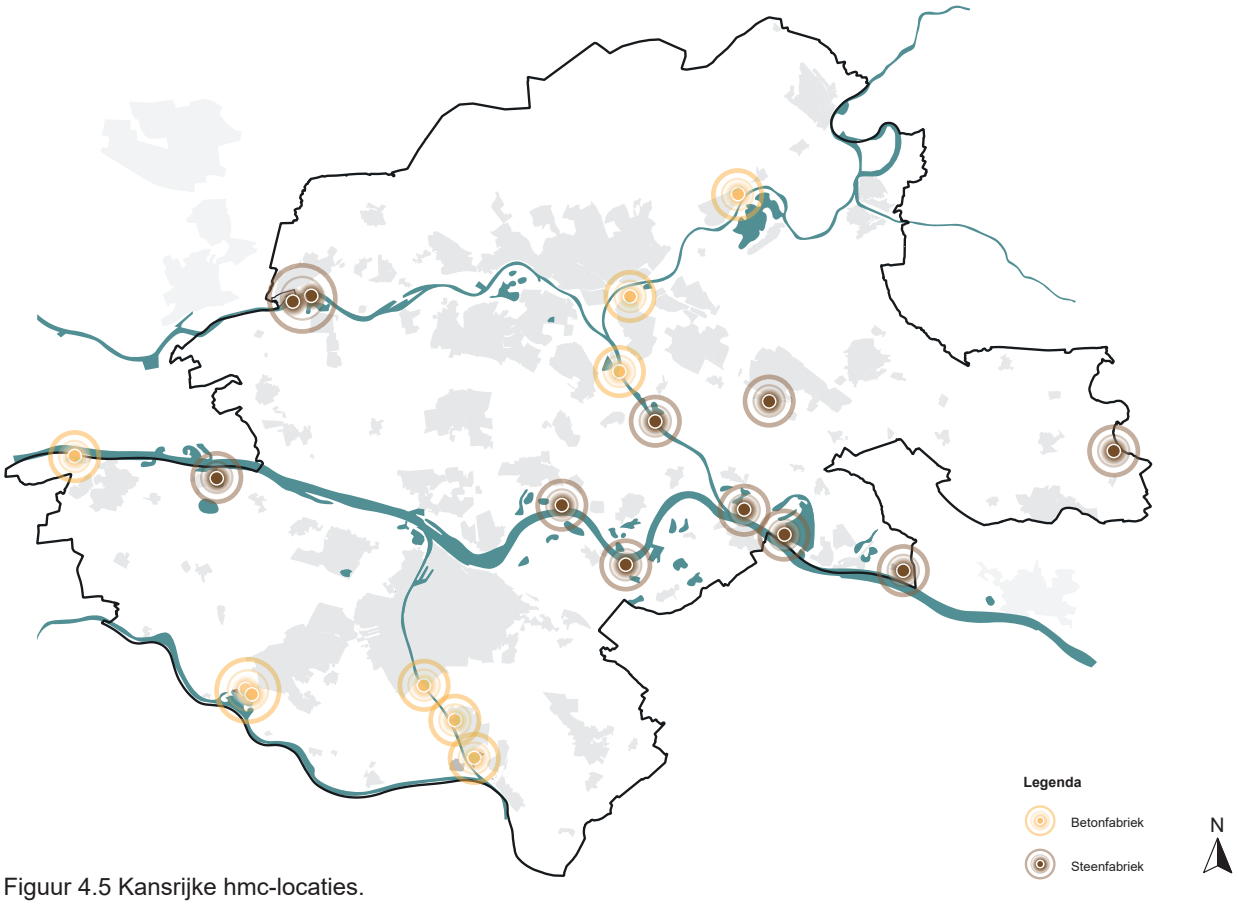
BETER BENUTTEN IS NIET OVERAL NOODZAKELIJK EN VRAAGT OM MAATWERK

Dit resulteert in drie mogelijkheden om ervoor te zorgen dat de bestaande hmc-locaties in de GMR optimaal benut worden voor de transitie naar een circulaire economie:

1. Beter benutten en/of intensiveren van bestaande hmc-locaties ten behoeve van circulaire activiteiten;
2. Nieuwe (schuif)ruimte agenderen voor bedrijven die niet op een hmc-locatie hoeven te zitten en uitbreiding van een hmc-locatie.
3. Verduurzamen en/of ombouwen van hmc-activiteiten op solitaire hmc-locaties;

Voor beter benutten is schuifruimte nodig, wat niet voor ieder type bedrijvigheid voorhanden is. Met name voor de logistieke bedrijvigheid in knooppunten Nijmegen en EMZ, over het algemeen grote en goed ontsloten kavels, is herstructurering geen noodzaak. De rol voor logistieke bedrijven is hier met name weggelegd in het organiseren van ketensamenwerking en vervoeren van circulaire goederenstromen.

Ook voor de overige locaties vraagt herstructurering om maatwerk. In algemene zin is dit een proces van de lange adem en kostbaar. Voor leegstaande percelen, bedrijven met een vertrekwens of bedrijven waar (meer) schuifruimte beschikbaar voor is, is dit proces eenvoudiger en realistischer. Hierbij moet gezocht worden in de bedrijven in lagere milieucategorieën milieucategorie 1 en 2 of bedrijven uit werkmilieus waar vrij aanbod voor beschikbaar is/komt. Verdiepende analyse, zoals inzicht in de plannen van de bestaande ondernemers en de schuifruimte die benodigd is, is een ander belangrijk instrument dat op de agenda moeten worden gezet bij het maken van een goed herstructureringsplan.



Figuur 4.5 Kansrijke hmc-locaties.

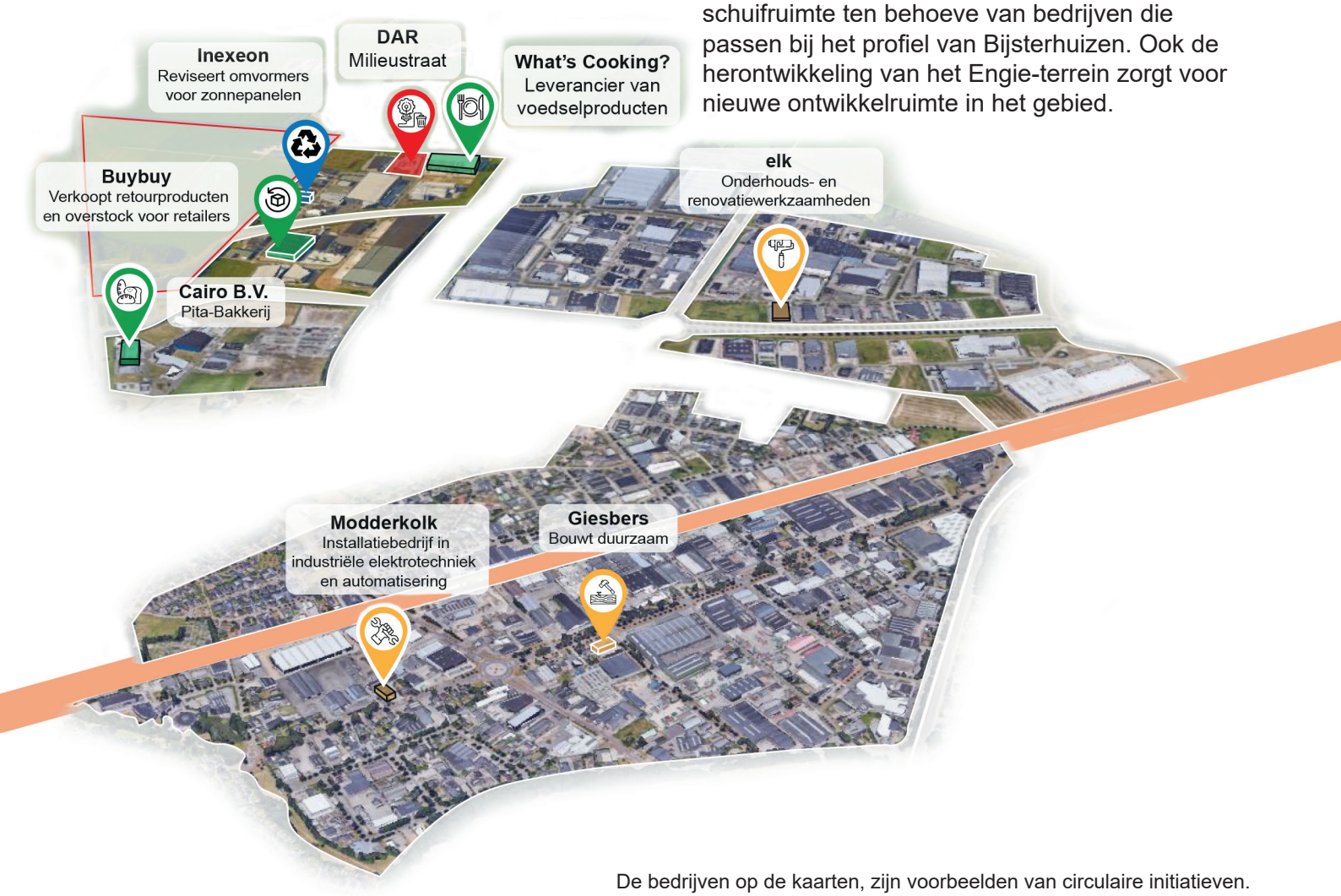
CIRCULAIR FOCUSGEBIED 1: TPN-WEST - BIJSTERHUIZEN

Kenmerken van het gebied:

- Op grote schaal planologische hmc-ruimte aanwezig
- Watergebonden
- Ligging op vervoersknooppunt van meerdere assen en modaliteiten
- Ligging nabij de stad
- Met de uitbreiding van Bijsterhuizen en herontwikkeling van het ENGIE-terrein komt nieuwe ontwikkelruimte beschikbaar.
- Nabij Natura 2000 van rivier en stuwwal Rijk van Nijmegen
- Ligt op de exportroute naar achterland Europa

Door de ligging en koppeling met de kennisclusters in Nijmegen is deze locatie uitermate geschikt voor ontwikkelingen rondom de sector ‘Health’ en de bouwketen. Met name TPN-West is kansrijk om een belangrijke rol te spelen als vestigingslocatie voor onder andere circulaire activiteiten. Ook voor andere ruimtevragers, zoals energievoorziening, is TPN-West interessant. Tevens dient er rekening gehouden te worden met de leefbaarheid in en rondom het gebied. Er ligt, kortom een forse opgave om het gebied zo optimaal mogelijk te benutten, waarbij invulling door circulaire (hmc-)activiteiten kansrijk is.

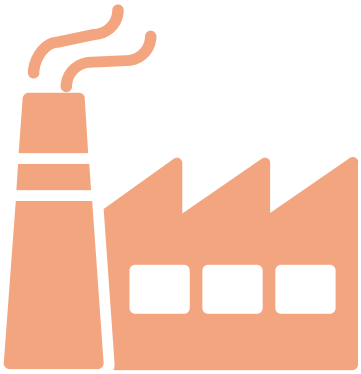
Om optimalisatie mogelijk te maken, is schuifruimte nodig. De uitbreiding van Bijsterhuizen kan hier mogelijk een rol in spelen, zowel als uitbreidingsruimte voor circulaire bedrijven, logistieke circulaire hubs als voor schuifruimte ten behoeve van bedrijven die passen bij het profiel van Bijsterhuizen. Ook de herontwikkeling van het Engie-terrein zorgt voor nieuwe ontwikkelruimte in het gebied.



De bedrijven op de kaarten, zijn voorbeelden van circulaire initiatieven.

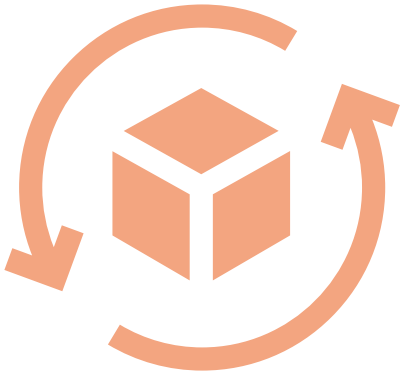


Totale omvang HMC-bestemming: circa 200 ha, waarvan circa 60 hectare niet gebruikt wordt door hmc-bedrijven. Let op: er is nauwelijks hmc-ruimte vrij beschikbaar. Deze ruimte wordt over het algemeen gebruikt door bedrijven die geen gebruik maken van de hmc-bestemming.



200 HA

Totale omvang HMC-Bestemming



60 HA

Indicatieve omvang van milieuruimte in gebruik door bedrijven met een lagere milieucategorie (<4.1)

CIRCULAIR FOCUSGEBIED 2: KNOOPPUNT NIJMEGEN - MIDDENGEBIED

Kenmerken van het gebied:

- Logistieke hotspot: grootschalige (XXL-) logistiek met enkele klassiek-gemengde bedrijventerreinen;
- Bestemmingsplannen bieden ruimte voor hmc-activiteiten;
- De uitbreidingen van de Grift en Agropark zorgen voor nieuwe ontwikkelruimte
- De beoogde doortrekking van de A15 zorgt voor een verbetering van de regionale bereikbaarheid en doorstroming.
- Park Lingezegen waarborgt de noodzakelijk groene ruimte in het Middengebied.

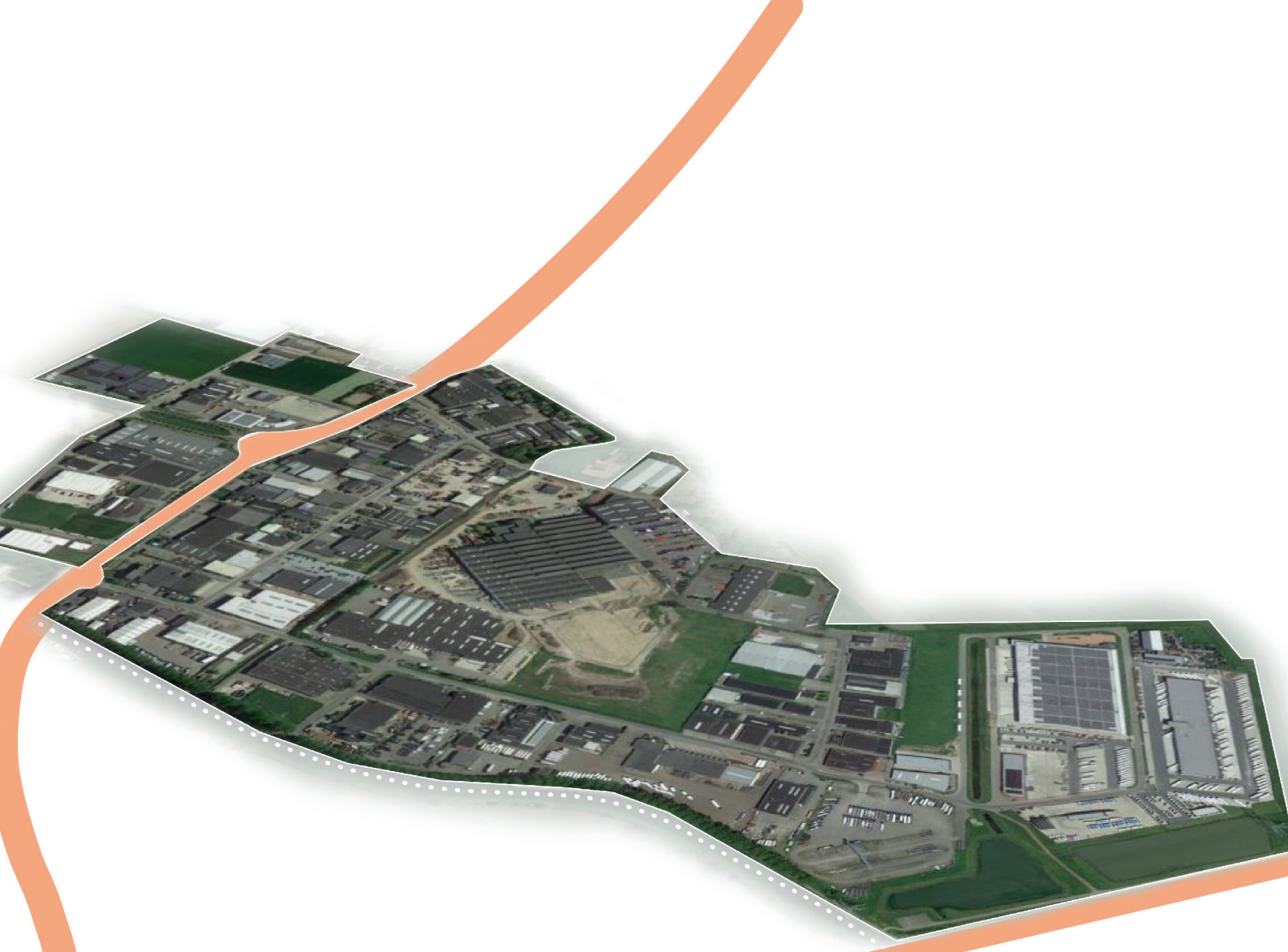
In het Middengebied is in grote mate logistieke ruimte aanwezig op bedrijventerreinen met een (gedeeltelijke) hmc-bestemming. De profilering van het gebied als logistieke hotspot is een bewuste keuze en past bij de kenmerken van het gebied.

De logistieke ruimte kan worden benut voor retourlogistiek en verwerking van materiaalstromen voor transport naar grootschalige recyclinghubs elders. Alleen in een scenario waarin de focus meer op regionale ketensluiting komt te liggen, is ombouw van logistieke ruimte naar maak- en recyclingruimte in dit gebied logisch gezien de grootschalige aanwezigheid van hmc-bestemmingen. Er is daarom geen directe noodzaak om voor te sorteren op grootschalige ombouw van logistiek naar hmc-activiteiten in dit gebied.

Totale omvang hmc-bestemming: circa 170 ha, waarvan ongeveer 50 hectare niet gebruikt wordt door hmc-bedrijven. Let op: er is nauwelijks hmc-ruimte vrij beschikbaar. Deze ruimte wordt over het algemeen gebruikt door bedrijven die geen gebruik maken van de hmc-bestemming.



De bedrijven op de kaarten, zijn voorbeelden van circulaire initiatieven.



met
regio

170 HA

Totale omvang HMC-Bestemming

50 HA

Indicatieve omvang van milieuruimte in gebruik door bedrijven met een lagere milieucategorie (<4.1)



CIRCULAIR FOCUSGEBIED 3: CIRCULAIR KNOOPPUNT IPKW-INNOFASE

Kenmerken van het gebied:

- Op grote schaal ruimte voor hmc-activiteiten
- IPKW en Innofase zijn circulaire koplopers
- Ligging aan belangrijke transportas (Pleijroute, A12)
- Watergebonden locaties aan de zuidelijke IJsseloever
- Herontwikkeling haven van Arnhem
- Centrale ligging in het stedelijk gebied
- Nabijheid van kennis en kunde
- Nabij Natura2000-gebieden

Dit gebied is in wezen al een circulair knooppunt met koplopers Innofase en IPKW (tech, energie en gerelateerde circulaire initiatieven). De omliggende bedrijventerreinen Het Broek en De Beemd en werklocatie IJsseloord 2 hebben bovendien veel niet-benutte hmc-bestemmingen. Ook wordt de werklocatie de Nieuwe Haven in Arnhem herontwikkeld naar een watergebonden bedrijventerrein. In het geval van herontwikkeling van Het Broek en De Beemd is intensivering en schuifruimte nodig. Innofase is daarnaast de meest kansrijke locatie voor uitbreiding van bedrijventerrein met HMC-ruimte in de regio.

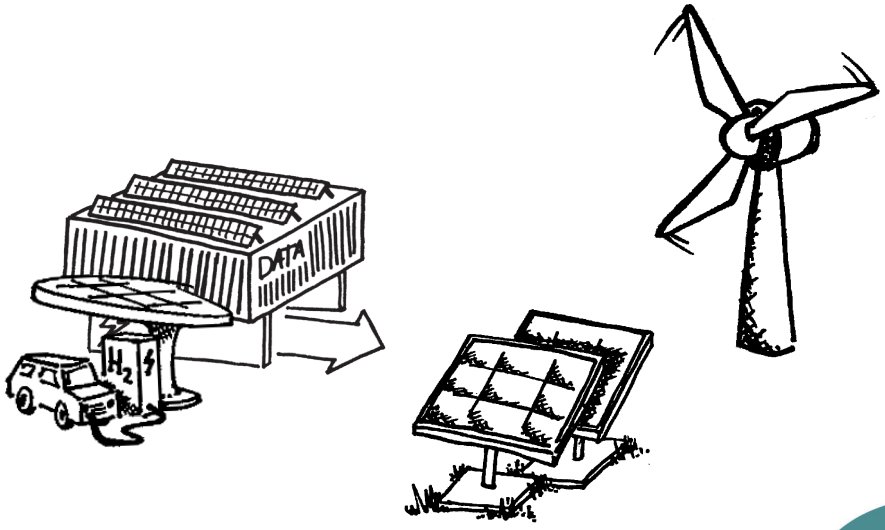
De kantoren op IJsseloord 2 bieden bij langdurige leegstand kansen om omgebouwd te worden naar een circulaire hub.

Aan de zuidoever van de IJssel zijn bovendien meerdere watergebonden bedrijven gevestigd: een betoncentrale en recycling hub. Aan de oostzijde van de brug, nabij Innofase, liggen bovendien de restanten van een oude haven.

Dit alles biedt kansen om in dit deel van de GMR te werken aan (door)ontwikkeling van een hmc-cluster door te ontwikkelen en dat te koppelen aan een herstructurerings- en schuifopgave met als doel het ruimtegebruik op de bedrijventerreinen te optimaliseren.

Totale omvang HMC-bestemming: circa 225 ha, waarvan ongeveer 60 hectare niet gebruikt wordt door hmc-bedrijven. Let op: er is nauwelijks hmc-ruimte vrij beschikbaar. Deze ruimte wordt over het algemeen gebruikt door bedrijven die geen gebruik maken van de hmc-bestemming.

De bedrijven op de kaarten, zijn voorbeelden van circulaire initiatieven.



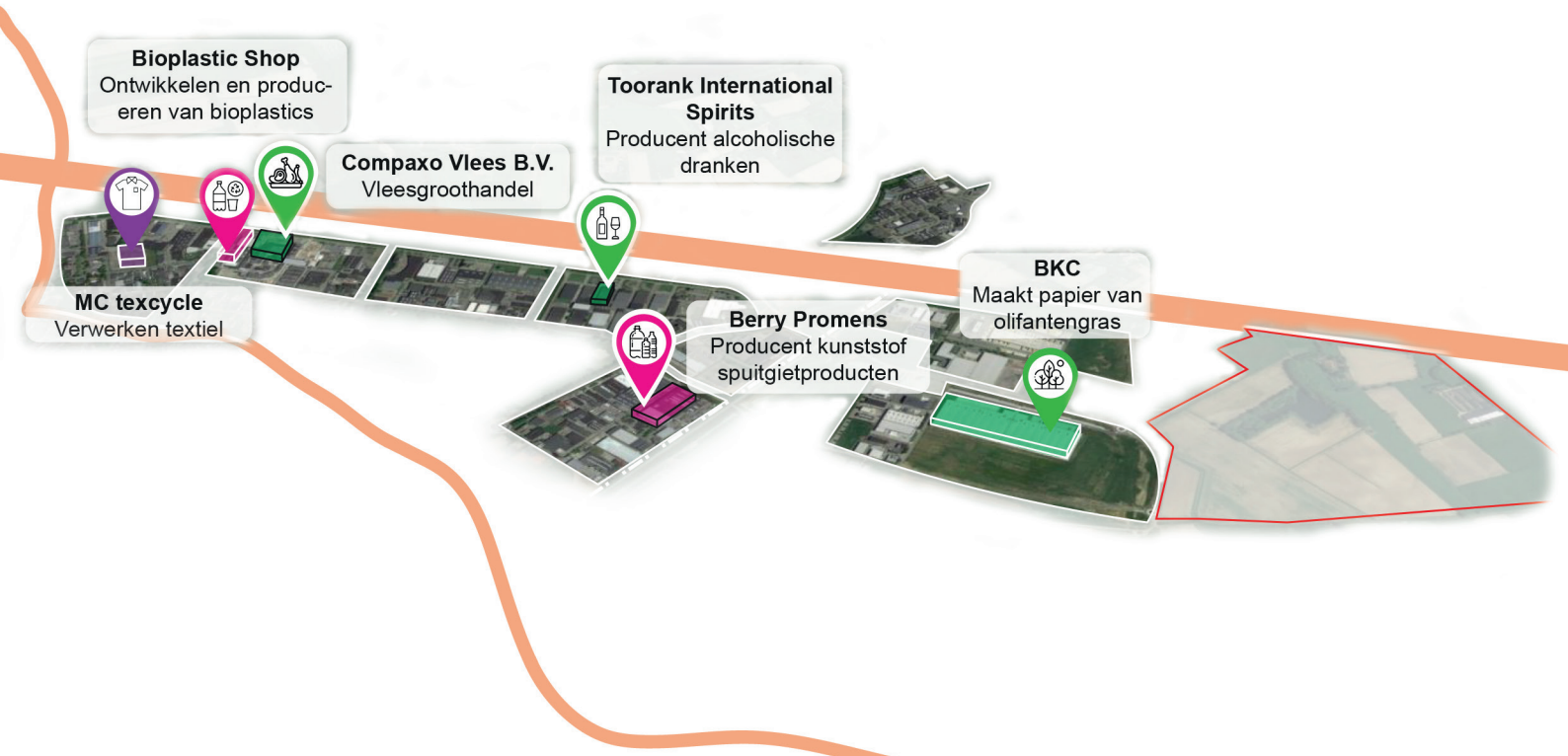


225 HA

Totale omvang HMC-Bestemming

60 HA

Indicatieve omvang van milieuruimte in gebruik door bedrijven met een lagere milieucategorie (<4.1)



CIRCULAIR FOCUSGEBIED 4: KNOOPPUNT EMZ

Kenmerken van het gebied

- Grensoverschrijdend logistiek knooppunt Emmerich-Montferland-Zevenaar.
- In de toekomst versterking van het logistiek knooppunt dankzij de beoogde doortrekking van de A15 en verbreding van de A12.
- Verbindingszone GMR-Achterhoek-Duitsland
- De haven en spoorverbinding in Emmerich zorgen voor multimodale ontsluiting
- Hmc-ruimte op de bedrijventerreinen voor XXL-logistiek en Spijkse Dijk
- Nabij Natura2000-gebieden en andere ecologische verbindingszones.

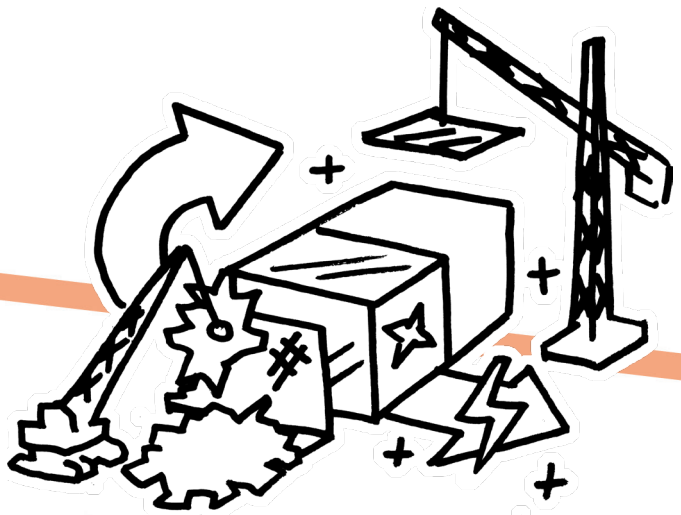
In het knooppunt EMZ is in grote mate logistieke ruimte aanwezig op bedrijventerreinen met een (gedeeltelijke) HMC-bestemming. De profilering van het gebied als logistieke hotspot is een bewuste keuze en past bij de kenmerken van het gebied.

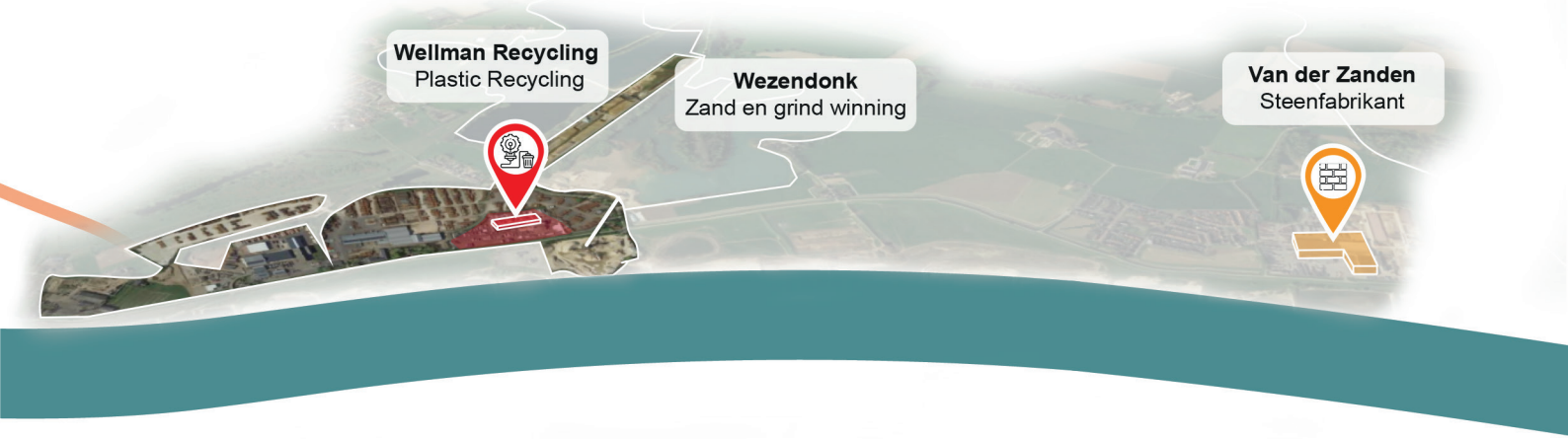
De logistieke ruimte kan worden benut voor retourlogistiek en verwerking van materiaalstromen voor transport naar grootschalige recyclinghubs elders. Alleen in een scenario waarin de focus meer op regionale ketensluiting komt te liggen, is ombouw van logistieke ruimte naar maak- en recyclingruimte in dit gebied logisch gezien de grootschalige aanwezigheid van hmc-bestemmingen. Er is daarom geen directe noodzaak om voor te sorteren op grootschalige ombouw van logistiek naar hmc-activiteiten in dit gebied.

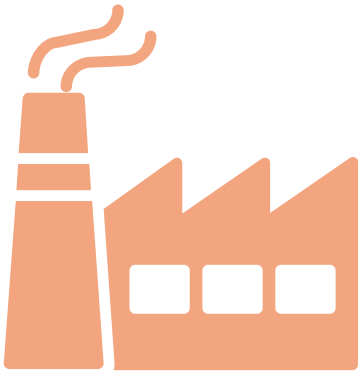
Met Spijkse Dijk is reeds een grootschalige materialenhub aanwezig binnen Knooppunt EMZ. Dit is een potentieel interessante locatie om meer ruimte te bieden aan circulaire hmc-bedrijvigheid. Spijkse Dijk is misschien perifeer gelegen binnen de GMR, maar ligt centraal in knooppunt EMZ en nabij Emmerich en is daarmee uitstekend bereikbaar via het water.

Totale omvang hmc-bestemming: ca. 70 ha, waarvan ongeveer 15 hectare niet gebruikt wordt door hmc-bedrijven. Let op: er is nauwelijks hmc-ruimte vrij beschikbaar. Deze ruimte wordt over het algemeen gebruikt door bedrijven die geen gebruik maken van de hmc-bestemming.

De bedrijven op de kaarten, zijn voorbeelden van circulaire initiatieven.

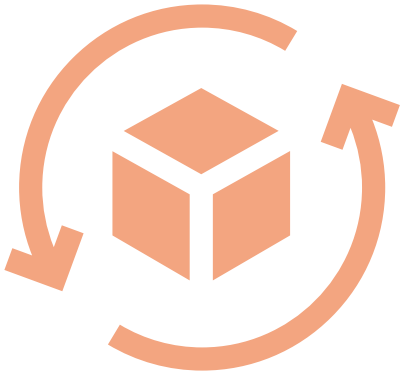






70 HA

Totale omvang HMC-Bestemming



15 HA

Indicatieve omvang van milieuruimte in gebruik door bedrijven met een lagere milieucategorie (<4.1)

5. RUIMTEBEHOEFTE VAN CIRCULAIRE ACTIVITEITEN OP HMC-LOCATIES

5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk schijnt geeft een antwoord op de vraag wat de toekomstige ruimtebehoefte is van circulaire activiteiten op hmc-locaties in de GMR. Het inzicht in de ruimtebehoefte komt tot stand op basis van de bevinding in de voorgaande hoofdstukken ten aanzien van de regionale waardeketens en topsectoren en de kansen op bestaande hmc-locaties. De centrale vraag in dit hoofdstuk luidt:

Wat is de toekomstige ruimtebehoefte van circulaire hmc-activiteiten in de GMR? En welke strategische keuzemogelijkheden horen daarbij?

Om inzicht te bieden in de ruimtebehoefte onderscheiden we drie typen circulaire werklocaties, met ieder hun eigen specifieke kenmerken, die nodig zijn in de stappen naar een circulaire economie. Uiteindelijk is het de doelstelling dat in 2050 alle bedrijven (zoveel mogelijk) circulair werken en de gehele economie circulair is ingericht. Er is dan dus geen sprake meer van een specifieke circulaire vraag. In dit hoofdstuk duiden we tevens de strategische keuzemogelijkheden ten aanzien van het ruimtelijk beleid.

5.2 DRIE SOORTEN CIRCULAIRE BEDRIJFSLOCATIES

Niet alle circulaire bedrijvigheid heeft dezelfde ruimtebehoefte en ruimtelijke kwaliteitseisen. Zo bevinden repaircafés zich idealiter dichtbij bewoners op een toegankelijke plek in stedelijk gebied, bijvoorbeeld in de buurt van een OV-knooppunt, bevinden materialendepots zich aan de rand van de stad met snelle toegang tot ontsluitingswegen en vindt procesindustrie (recycling of verwerking) plaats op, bij voorkeur watergebonden, hmc-terreinen. We onderscheiden in de GMR drie soorten kansrijke circulaire bedrijfslocaties, waaraan ruimte geboden kan worden:

1. Broedplaatsen voor innovatieve circulaire activiteiten, zoals living labs of campussen voor verdere ontwikkeling van techniek;
2. Circulaire hubs, zoals materiaaldepots en op- en overslaglocaties;
3. Industriële productie en verwerkingslocaties.

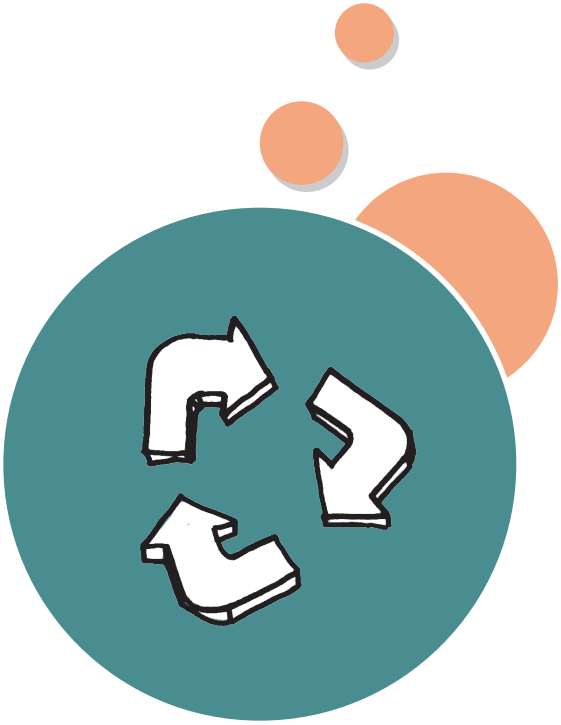
Elk van deze bedrijvigheid kenmerkt zich in een verwachte ruimtebehoefte (in ha.), ruimtelijke kwaliteitseisen en de noodzaak voor vestiging op een hmc-locatie. Het clusteren van de verschillende activiteiten rondom één locatie bevordert de innovatiekracht en de samenwerking binnen de ketens en sectoren. In de volgende paragrafen zijn de kenmerken per circulaire activiteit en de kansen voor de GMR beschreven.

CIRCULAIR KENNIS- EN INNOVATIECLUSTER

Vanuit de regionale topsectoren en kennis- en onderwijsinstellingen zijn er in de regio kansen voor innovatie en ontwikkeling op het gebied van hergebruik en recycling in onder andere de zorgsector, circulair ontwerp textiel/ kleding, biobased bouwmaterialen, circulair en modulair bouwen en opslag en recycling van zonnepanelen, batterijen en accu's. Om deze sectoren en ketens te ondersteunen in de circulaire transitie is er samenwerking nodig tussen onderwijsinstellingen en uitvoerende bedrijven. Ervaring leert dat versnelling in de circulaire transitie verder toeneemt als onderwijsinstellingen en bedrijven samenwerken en hun kennis bundelen. De beste plekken hiervoor zijn broedplaatsen voor innovatie, waar onderwijs, vooruitstrevende bedrijven, startups, scale-ups en fieldlabs samen komen. Nabijheid van en goede bereikbaarheid voor de arbeidsmarkt (hoger- en praktisch opgeleid) is een prioriteit.

De GMR huisvest met IPKW een toonbeeld van zo'n broedplaats. IPKW richt zich op cleantech met focus op de energiesector en verduurzaming in bredere zin[15]. Binnen dat brede kader biedt IPKW bovendien al ruimte aan verschillende circulaire initiatieven in andere waardeketens. Het voorbeeld van IPKW toont aan dat er een lange termijnvisie en -strategie nodig is om een locatie succesvol te ontwikkelen tot broedplaats. Het is bovendien noodzakelijk dat er voldoende (milieu)ruimte geboden wordt en dat er vanuit de filosofie van het gebied sprake is van doorstroming op het moment dat initiatieven de scale-upfase ontstijgen. Bij voorkeur is de locatie goed bereikbaar en weten bedrijvigheid, overheid en onderwijs (de triple-helix) er elkaar te vinden.

Niet alle bedrijvigheid binnen een broedplaats heeft een hoge milieucategorie nodig, maar aanwezigheid van een hmc-bestemming is wel wenselijk. Er is voldoende hmc-ruimte nodig voor bedrijven die (op kleine schaal) experimenteren met technische innovaties, bijvoorbeeld op het gebied van proces of maakindustrie. Binnen een broedplaats kan daardoor rekening worden gehouden met een zonering. De benodigde omvang van zo'n gebied is afhankelijk van meerdere factoren, zoals de wijze waarop een broedplaats geïnitieerd wordt: form scratch of vanuit een aantal bestaande bedrijven, en op welke manier bedrijven hier samenwerken. Voor een startende locatie is naar schatting 15 tot 20 ha[16] voldoende, waarvan 25% hmc. Afhankelijk van de ontwikkelingen en strategie van de regio kan deze ruimtebehoefte echter groter worden.



[15] IPKW – over ons. https://www.ipkw.nl/ontdek-ipkw/over-ons/
[16] Dit is een inschatting op basis van verscheidene voorbeelden van innovatieclusters met verschillende schaalgroottes in onder meer de Achterhoek, regio Eindhoven en Twente.

SPECIFIEKE (RUIMTE)BEHOEFTE IN DE GMR

Energy: Met IPKW bestaat al een locatie waar startups en scale-ups in de cleantech en energiesector zich kunnen vestigen. Voor IPKW voorzien we daarom voortzetting van de rol als kennis- en innovatiecluster in de energiesector. Hierin is innovatie ten aanzien van (de recycling van) zonnepanelen, batterijen en accu's een logische invulling.

Health: Vanuit het DNA van de regio volgt logischerwijs dat Health-gerelateerde partijen in de regio hun rol in de circulaire transitie op zich nemen. Op de verschillende campussen in Nijmegen zijn al initiatieven gevestigd. Circulair focusgebied TPN-West-Bijsterhuizen biedt kansen om de positie van de regio in deze topsector te versterken. Dit kan door samen met regionale partijen in het Health-cluster en gevestigde bedrijven, zoals ARN, de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een circulair kennis- en innovatiecluster rondom het thema Health te verkennen. De GMR onderscheidt zich specifiek op recycling en hergebruik van reststromen en gebruikte materialen van de zorgsector door ARN. Op dit vlak kan de GMR een leidende rol innemen in Nederland als circulaire verwerkingsplek van de zorgsector. De ruimte voor deze activiteiten moet zoveel mogelijk binnen de bestaande grenzen van de bedrijventerreinen gevonden worden.

Naar voorbeeld van IPKW vraagt dit om een marktpartij, een consortium van partijen en/of publiek-private samenwerking met een lange termijnvisie en -strategie op de gebiedsontwikkeling, en voldoende (milieu)ruimte en flexibiliteit om doorstroming te stimuleren. Indicatief is er behoefte aan circa 20 ha voor een circulair kennis- en innovatiecluster, waarvan 5 hectare hmc. Focus gebied TPN West-Bijsterhuizen is hiervoor de meest kansrijke locatie. Het is belangrijk dat daarbij rekening gehouden wordt met de beleidskaders die gemeente Nijmegen voor dit gebied opstelt en dat in het gebied gevestigde bedrijven voorlopig in het gebied kunnen blijven zitten.

Hightech: Kennis en technieken uit deze sector is het verbindende element in het circulair maken van de andere topsectoren en de ketens. De regio is een broedplaats voor innovatieve (product) ontwikkeling en kennisontwikkeling die in andere sectoren, bestaande bedrijven of regio's verder toegepast kunnen worden. Het zwaartepunt van Hightech ligt weliswaar op Noviotech Campus in Nijmegen, maar zien we in de eerste plaats als de noodzakelijke verbindende en overkoepelende factor om op regionaal niveau tot innovatie te komen. Voor deze topsector geldt bij uitstek dat de benodigde ruimte zoveel mogelijk op en nabij het terrein van bestaande hightechbedrijven of op de uitbreiding van reguliere bedrijventerreinen moet worden gevonden.

Voedsel: Voor innovaties in de voedsel- en biomassaketen is samenwerking met Food Valley onontbeerlijk. Dit wordt op verschillende plekken in de regio al opgepakt. Hier voorzien wij geen extra ruimtebehoefte op hmc-locaties.

Textiel: Modeacademie ArtEZ in Arnhem kan een rol spelen in de verduurzaming van de textielketen. Deze rol ligt voor ArtEZ in de ontwerpfase. Dat betekent dat er geen grootschalige experimenteerruimte nodig is.

Bouwketen VIA-T is het regionale centrum voor duurzaamheid, innovatie en vakmanschap in de bouw. Mogelijk kan VIA-T een coördinerende rol spelen in de circulaire transitie en verduurzaming in algemene zin van de volledige bouwsector in de regio. Dit vergt geen additionele ruimte op hmc-locaties.

Voor de andere waardeketens die in dit rapport aan bod komen, voorzien we geen specifieke regionale rol in het vormen van een circulair kennis- en innovatiecluster.



CIRCULAIR KENNIS- EN INNOVATIECLUSTER



CIRCULAIRE HUBS

De circulaire economie vraagt het beheren en optimaliseren van materiaal-, producten en grondstoffenstromen. Voor het inzamelen, sorteren en classificeren, schoonmaken en distribueren van deze stromen zijn logistieke knooppunten nodig in de regio, zogeheten circulaire hubs. Op deze locaties worden materialen en/of producten gereed gemaakt voor recycling en verwerking of voor reparatie en hergebruik.

De ruimtebehoefte, noodzaak voor hmc en kwaliteitseisen zijn afhankelijk van het type materiaal, de schaal van de operatie, de benodigde infrastructuur en de soorten activiteiten die plaatsvinden. De opslag van gevaarlijke stoffen (chemicaliën of waterstof) vraagt bijvoorbeeld om hmc-ruimte terwijl opslag van niet-gevaarlijke stoffen (o.a. elektra, textiel) in lagere milieucategorieën mag plaatsvinden. Daarnaast vragen grotere materialen (o.a. bouw) of een grotere schaalgrootte van opslag en inzameling ook om meer ruimte. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met de hoeveelheid geluid die een dergelijke opslaglocatie produceert. Harde geluiden, van onder andere staal, kunnen enkel plaatsvinden op hmc-locaties met een grotere afstand tot woningbouw.

De locaties zijn bij voorkeur multimodaal ontsloten via weg, spoor en water om de transportstromen van materialen en producten zo veel mogelijk te optimaliseren. Watergebonden kavels, met bij voorkeur een openbare kade, zijn extra in trek om grootschalig transport naar (recycling) locaties elders in Nederland, zoals de Haven van Rotterdam, Twente of Tilburg, of Duitsland mogelijk te maken. Hoe de circulaire hubs zich ontwikkelen is afhankelijk van de focus en ambities in de regio en gemeentes, de beschikbare ruimte en de specifieke behoeftes van betrokken stakeholders en bedrijven. In de regio zijn aanknopingspunten aanwezig voor onderstaande hubs.

SPECIFIEKE (RUIMTE)BEHOEFTE IN DE GMR

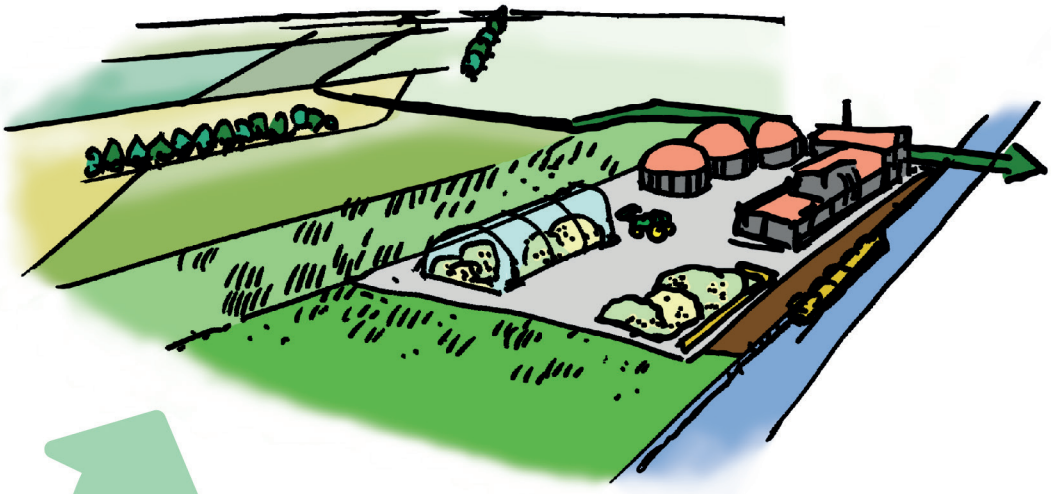
Niet gevaarlijke stoffen: in zowel het Rijk van Nijmegen als het gebied rondom Arnhem en de Liemers is circa 5 hectare[18] nodig voor verwerking van niet-gevaarlijke stoffen door de regionale milieubedrijven voor de op- en overslag van niet-gevaarlijke stoffen. In totaal ca. 10 hectare netto in de gehele regio. Om zo efficiënt mogelijk de grootste afvalstromen van het stedelijk gebied te beheren is het tactisch om deze locaties rondom Arnhem en Nijmegen te centreren. De materialen worden hier eerst verzameld en gesorteerd, alvorens zij gebundeld vervoerd worden naar grootschalige verwerkingslocaties elders in het land of de regio.

Op deze locaties kan een combinatie van consumenten- en bedrijfsafval (o.a. textiel, elektra, kunststoffen en bouwmaterialen) tijdelijk opgeslagen en beheerd worden. Afhankelijk van welke materialen en werkzaamheden, waaronder lichte verwerkings-, schoonmaak en/of reparatieactiviteiten, de regio wil faciliteren dienen deze locaties gedeeltelijk een hoge milieucategorie te hebben. Om flexibiliteit in de inrichting te bieden wordt ervan uitgegaan dat circa 20% van de totale oppervlakte van de hub geschikt moet zijn voor hmc-activiteiten.

De afvalinzamelaars en milieubedrijven vestigen zich bij voorkeur op één of twee centrale locaties in de regio, dichtbij ontsluitingswegen/water/spoor en bij voorkeur aan de rand van stedelijk gebied. Dit zorgt voor efficiënte logistiek van materialen tussen de stad en de regio en heeft daarnaast positief effect op sociale werkgelegenheid in stedelijk gebied. De locatieselectie en focus dienen in samenspraak lokale afvalinzamelaars en milieubedrijven, waaronder PreZero, Dar en Renewi, producenten en andere stakeholders ontwikkelt te worden. Zo zijn er reeds een aantal gesprekken geweest tussen Dar en ArtEZ in Arnhem voor een regionaal sorteercentrum voor textiel.

Er zijn reeds materialenhubs in de regio aanwezig. Op deze locaties ligt de nadruk op opslag en distributie, en niet op het bevorderen van circulaire strategieën. De locaties die momenteel op

[18] In de interviews (o.a. Dar) is naar voren gekomen dat er op korte termijn een aanvullende ruimtebehoefte is van minimaal 5 hectare voor de inzameling en sortering van niet-gevaarlijke stoffen, waaronder elektronica, kunststoffen en/of meubels.



MATERIALEN OPSLAG (TEXTIEL/KUNSTSTOFFEN/BOUW),
SORTEREN EN KLAARMAKEN VOOR TRANSPORT



bedrijventerreinen en individuele bedrijfslocaties liggen zijn interessant voor de ombouw naar een circulaire hub. Door hiervoor de tactische knooppunten, waar verschillende transportstromen samen komen, in de regio te gebruiken kan retourlogistiek en distributie van en naar bedrijven en consumenten geoptimaliseerd worden.

Ook de bekende milieustraat, waar in ieder gemeente aan ingezetenen de gelegenheid wordt geboden om afval naartoe te brengen, is een circulaire hub. In een circulaire economie, waarin veel meer materialen hergebruikt worden, neemt een milieustraat meer ruimte in. Om dit inpasbaar te maken kan een regionale aanpak opgezet worden, waarbij milieustraten zich in bepaalde materialengroepen specialiseren. Op die manier hoeven niet in ieder gemeente dezelfde materialen ingezameld te worden en wordt het totale ruimtebeslag van circulaire hubs ingeperkt.

Slim ruimtegebruik en intensiveren van bestaande bedrijventerreinen kan op relatief korte termijn een oplossing bieden voor deze activiteiten.

Gevaarlijke stoffen: Opslag van gevaarlijke stoffen is in de GMR veelal gerelateerd aan specifieke bedrijven. Het circulair maken van bedrijfsprocessen met gevaarlijke stoffen, zoals chemicaliën, vraagt om de opslag van deze stoffen op hmc-locaties. Bij voorkeur vindt dit zoveel mogelijk op het terrein zelf of zo dicht mogelijk in de buurt plaats op goed ontsloten hmc-locatie. Echter is de ruimtebehoefte afhankelijk van de individuele bedrijfssituatie en is dit vanwege de omgeving niet altijd mogelijk. Verdiepende gesprekken met deze bedrijven, zoals NXP en andere bedrijven die gevaarlijke stoffen gebruiken in hun productieproces, zullen dit moeten uitwijzen. De focus zal moeten liggen op behoud van hmc-ruimte ten behoeve van de bestaande bedrijven of het bieden van vervangende ruimte indien deze ruimte wordt getransformeerd naar bijvoorbeeld woningbouw. De focus ligt dus niet zozeer op het creëren van ‘nieuwe’ locaties voor nieuwe bedrijven die gevaarlijke stoffen moeten opslaan.

PRODUCTIE- EN VERWERKINGSLOCATIES

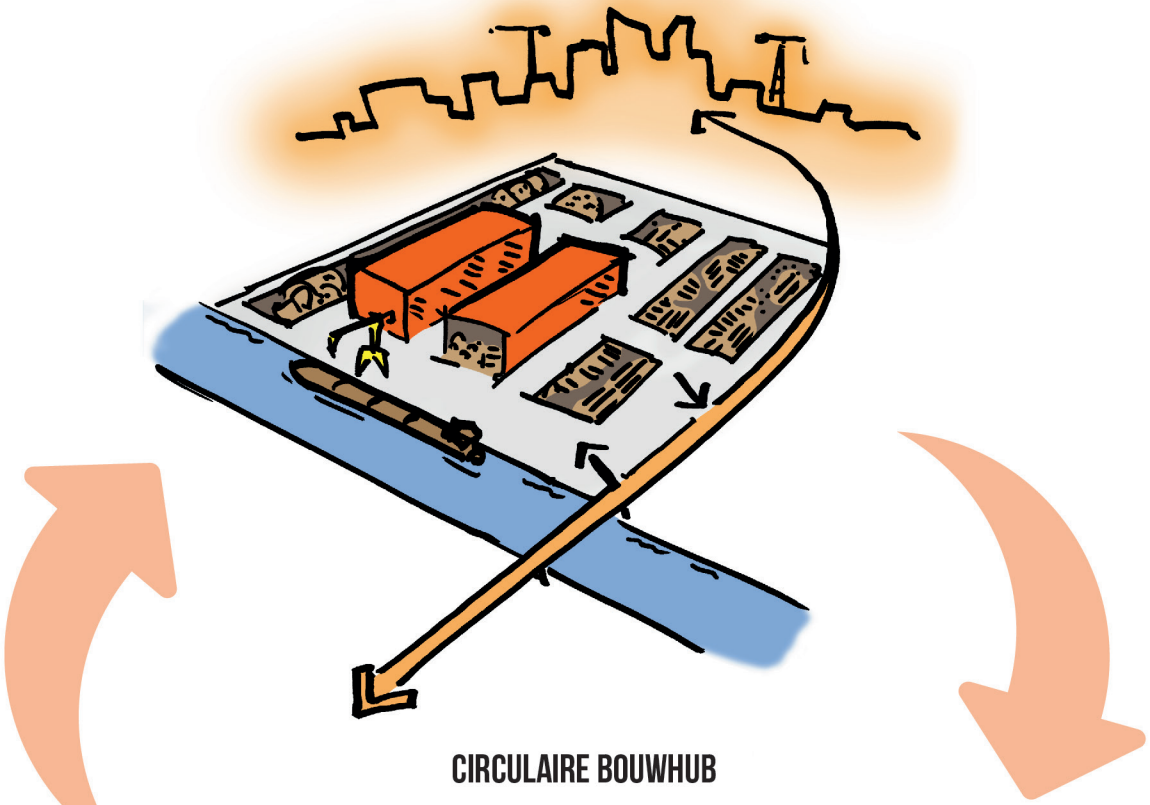
In de regio zijn een aantal industriële activiteiten benoemd die passen bij de kennis en kunde van de regio en kansrijk zijn voor de circulaire transitie. Deze activiteiten hebben een hoge milieucategorie nodig.

Specifieke (ruimte)behoefte in de GMR

- **Bouw:** de bouwketen vraagt om locaties waar innovatie, opslag en recycling, en productie plaatsvinden. We voorzien op verschillende plekken in de regio behoefte aan bouwhubs voor grondstoffen, materialen en bouwelementen. Het is logisch hiervoor de bestaande locaties van bedrijven in de bouwketen te benutten. Dit betekent ofwel verduurzamen en circulair maken van de huidige bedrijven ofwel de locatie ombouwen ten behoeve van andere circulaire bouwactiviteiten. Recycling van beton kan bijvoorbeeld plaatsvinden op terreinen van bestaande betoncentrales in de regio. Indien de ruimte op betoncentrales of andere watergebonden hmc-locaties vrijkomt dan kan deze bijvoorbeeld benut worden voor de verwerking van bouwpuin tot een bruikbare stroom van gerecycled keramisch materiaal (chamotte) dat in te zetten is voor de baksteenfabrieken ligt meer voor de hand[19].

  Watergebonden herontwikkelingslocaties en anderszins vrijkomende ruimte op watergebonden kavels in of nabij het stedelijk gebied zijn interessante locaties voor een (tijdelijke) bouwhub. Voor de productie van modulaire woningen is ca. 3 hectare hmc-ruimte voor een fabriek die 4000 modulaire woningen per jaar produceert. Dit is voldoende om tot en met 2040 in de volledige productie van 60.000 woningen te voorzien. Voor modulaire woningen is een combinatie van houtbouw, biobased materialen en traditionele materialen zoals bakstenen nodig. Er zijn een of twee bouwhubs nodig, afhankelijk van de locatie van de hub en het aantal modulair te produceren woningen. In overleg met marktpartijen moet de nadere locatie(s) en invulling van een modulaire woningbouwfabriek bepaald worden.

[19] Bron: Interview met KNB Keramiek.



CIRCULAIRE BOUWHUB



> **Ruimte voor energievoorziening:** Verduurzaming van de industriële energievoorziening vraagt ruimte. Door de elektrificatie van de energievoorziening is de druk op het elektriciteitsnet hoog, waardoor behoefte is aan slimme energiehubs om de pieken op het net op te vangen. De verwachting is echter dat dat alleen niet voldoende is. Bovendien maakt TenneT in februari 2024 bekend dat slimme energiehubs in de GMR voorlopig nog niet op grote schaal uitgerold kunnen worden[20]. Daardoor is er ook behoefte aan andere energiedragers, zoals waterstof.

  Slimme energiehubs zijn grotendeels digitale systemen, die ervoor zorgen dat de energievoorziening en het -verbruik van bedrijven op een bedrijventerreinen slim op elkaar afgestemd wordt. Om dat mogelijk te maken is een vorm van opslag van energie noodzakelijk. De ruimte die daarvoor nodig is, is vaak op het eigen terrein van het bedrijf in te passen. Voor de productie van waterstof middels een electrolyzer zijn per locatie waarschijnlijk meerdere hectares nodig. Dit is in het kader van dit onderzoek niet verder onderzocht. Innofase en het ENGIE-terrein zijn hiervoor interessante locaties, maar ook solitaire watergebonden hmc-locaties komen vanwege hun relatief geïsoleerde ligging mogelijk in aanmerking.

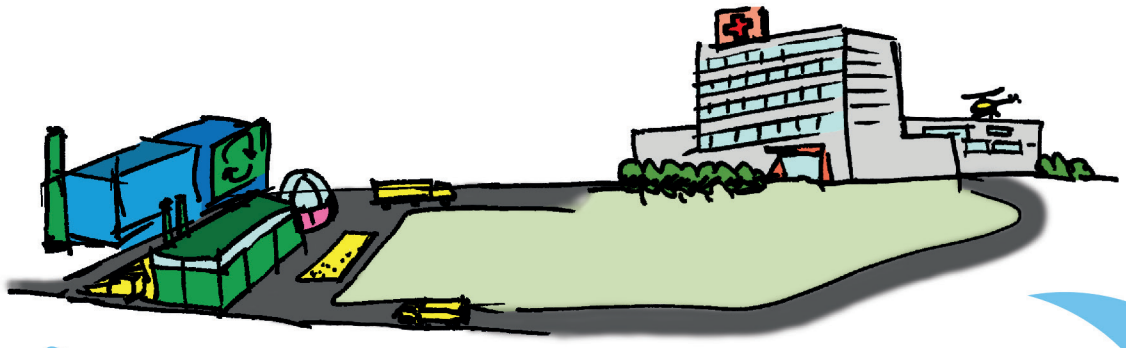
> **Recycling in de zorgsector:** Met de recycling van incontinentiemateriaal door ARN is de regio een voorloper. Dit is een kansrijke afgeleide van het Health-cluster, waar de regio zich (inter)nationaal mee kan profileren. Voorwaarde is dat de locatie van ARN of de directe omgeving hiervoor voldoende fysieke ruimte en milieuruimte biedt. Dit dient echter in overleg met ARN nader bepaald te worden.

De GMR levert voor veel ketens te weinig massa om met enkel regionale stromen een rendabele grootschalige verwerkingslocatie te realiseren. Er is meer massa nodig, waardoor andere plekken in Nederland of omliggende landen logischer zijn om grootschalig te recyclen en de keten ‘te sluiten’. Voor de GMR betekent dit geenszins dat er geen recycling binnen deze ketens kan plaatsvinden of dat er in de regio geen ruimte voor geboden moet worden. Er is alleen geen noodzaak om omvangrijke gebieden te reserveren voor recycling op grote schaal. De GMR kan zelf met name in de bouwketen de bovenregionale verwerkingsrol vervullen.

[20] Solar Magazine (2 februari 2024) Tennet: energiehubs voorlopig maatwerk in Flevopolder, Gelderland en Utrecht.

5.3 CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN

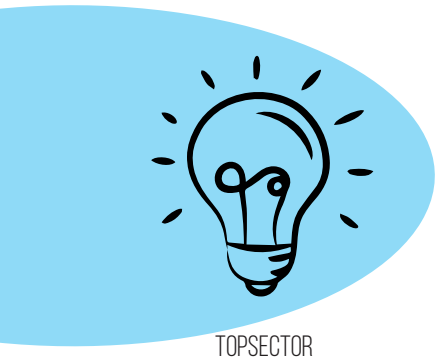
De ambitie en kracht van de Groene Metropoolregio bepalen welke circulaire activiteiten nodig zijn voor die transitie naar een circulaire topregio. In Tabel 5.1 zijn deze grootste circulaire impactmakers voor de drie typen circulaire werklocaties uit paragraaf 5.2 beschreven. De tabel geeft richting aan de manier waarop strategische beleidskeuzes bijdragen aan de ambitie om een circulaire topregio te worden en, bovendien, de manier waarop de GMR een zo groot mogelijk bijdrage kan leveren aan de algehele circulaire transitie. Vervolgens is het aan de regio om strategische beleidskeuzes te maken om deze circulaire activiteiten wel of niet te faciliteren en hiervoor beleid op te stellen en uit te voeren.



CIRCULAIRE VERWERKING
ZORG-RESTSTROMEN



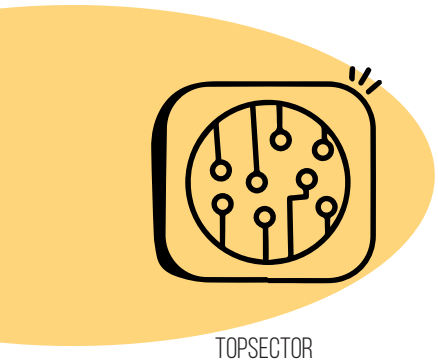
Tabel 5.1 De strategische keuze vertaald naar schakels per keten: Waar de GMR de grootste bijdrage kan leveren aan de circualire transitie en vice versa



TOPSECTOR
ENERGY

INNOVATIE
Faciliteren: Innovatie en ontwikkeling t.b.v. batterij-opslag, zonne-energie en recycling, hergebruik en optimalisatie van accu's, batterijen en zonnepanelen
Ruimtebehoefte: Past binnen de filosofie van IPKW. Ook in TPN-West-Bijsterhuizen zijn initiatieven o.l.v. Dar.

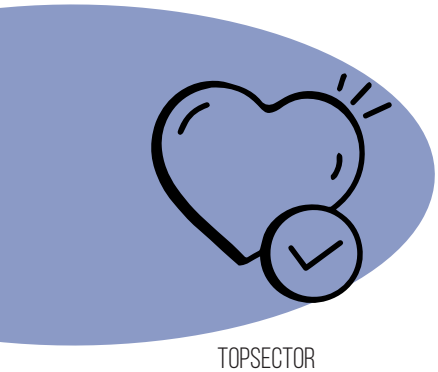
HUBS
Faciliteren: Opslag van energie (waterstof, batterijen en/of zonnepanelen)
Ruimtebehoefte: Inpassen op hmc-terreinen
Kansrijk focusgebied: ENGIE-terrein en Innofase indien de regio inzet op grootschalige opslag van waterstof.



TOPSECTOR
HIGHTECH

INNOVATIE
Faciliteren: Innovaties en startups binnen verschillende sectoren en waardeketens
Ruimtebehoefte: Geen aanvullende ruimtebehoefte
Kansrijk focusgebied: Overkoepelend over de regio

INDUSTRIE
Faciliteren: Verduurzaming van bestaande hightechindustrie
Ruimtebehoefte: Inpassen op bestaande hmc-terreinen nabij industrie. De omvang is afhankelijk van de individuele bedrijfssituatie.

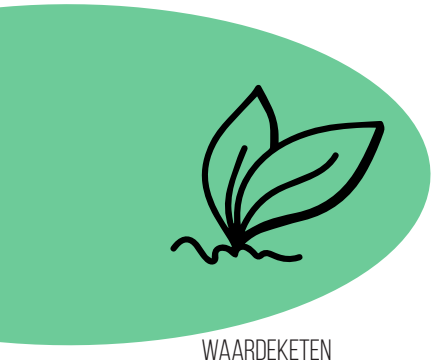


TOPSECTOR
HEALTH

INNOVATIE
Faciliteren: Innovaties en ontwikkeling t.b.v. inzameling en recycling reststromen uit de zorg
Ruimtebehoefte: 20 ha., waarvan 20% hmc
Kansrijk focusgebied: TPN West & Bijsterhuizen

HUBS
Faciliteren: Opslag en sortering van reststromen uit de zorgsector.
Ruimtebehoefte: Combineren met campus/fieldlab.
Kansrijk focusgebied: TPN West & Bijsterhuizen (verwerking i.c.m. logistiek)

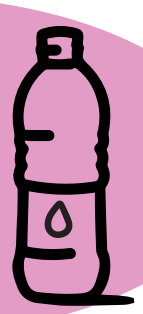
INDUSTRIE
Faciliteren: Verder ontwikkelen van (grootschalige) recycling reststromen uit de zorg
Ruimtebehoefte: : Volledig hmc-locatie. De omvang is afhankelijk van de productiecapaciteit. Bij voorkeur op bestaande locaties.
Kansrijk focusgebied: Op of rondom bedrijfslocatie van ARN



WAARDEKETEN
VOEDSEL

INNOVATIE
Faciliteren: Ontwikkeling en ketensamenwerking met agrarische sector en nabijgelegen regio's en campussen, zoals Food Valley
Ruimtebehoefte: Geen additionele ruimtebehoefte in GMR.

HUBS
Faciliteren: Transitie van landbouwgrond naar verbouwteelt voor biobased producten.
Ruimtebehoefte: Op bestaande agrarische terreinen. Geen additionele ruimte op bedrijventerreinen. In samenspraak met omliggende regio's wat GMR oppakt.



WAARDEKETEN
KUNSTSTOFFEN

HUBS
Faciliteren: Inzamelen, schoonmaken, scheiden en op transport naar grootschalige recycling elders in Nederland
Ruimtebehoefte: Bestaande locaties benutten en waar mogelijk uitbreiden.
Kansrijk focusgebied: TPN-West-Bijsterhuizen en Circulair Knooppunt IPKW-Innofase.

INDUSTRIE
Faciliteren: Samenwerking met omliggende regio's, zoals haven van Rotterdam voor aanleveren materialen
Ruimtebehoefte: Geen ruimte nodig voor nieuwe grootschalige verwerkingslocaties in GMR

INNOVATIE
Faciliteren: Opleidingsmogelijkheden voor circulair textielontwerp.
Ruimtebehoefte: Geen additionele ruimte nodig in GMR
Kansrijk focusgebied: Rondom onderwijsinstelling ArtEZ in Arnhem



WAARDEKETEN
TEXTIEL

HUBS
Faciliteren: Hub voor verzamelen en sorteren van textiel voor verwerking
Ruimtebehoefte: Een textielsorteercentrum, geen hmc-nodig.
Kansrijk focusgebied: Knooppunt Nijmegen & Middengebied en Knooppunt EMZ.

INDUSTRIE
Faciliteren: Samenwerking met omliggende regio's, zoals Twente en Tilburg voor aanleveren materialen
Ruimtebehoefte: Geen ruimte nodig voor nieuwe grootschalige verwerkingslocaties in GMR

INNOVATIE
Faciliteren: Innovaties en ontwikkeling t.b.v. biobased en modulair bouwen.
Ruimtebehoefte: Gedeeltelijk hmc is wenselijk, bij voorkeur op bestaande hmc-locaties.
Kansrijk focusgebied: TPN-West-Bijsterhuizen



WAARDEKETEN
BOUW- EN SLOOPAFVAL

HUBS
Faciliteren: Opslag en eventueel bewerking van secundaire bouwmaterialen
Ruimtebehoefte: Gedeeltelijk hmc, bij voorkeur op bestaande hmc-locaties
Kansrijk focusgebied: Op terrein van bestaande steenfabrieken of betoncentrales, mits deze vrijkomen. Daarbij is ook de beschikbaar komende ontwikkelruimte op het ENGIE-terrein interessant

INDUSTRIE
Faciliteren:
> Productie van biobased materialen en producten uit secundair materiaal
> Productielocatie (1 of 2) voor ontwikkeling modulaire woningen (3 tot 6 ha hmc)
> Verduurzaming steenfabrieken
> Betonrecycling

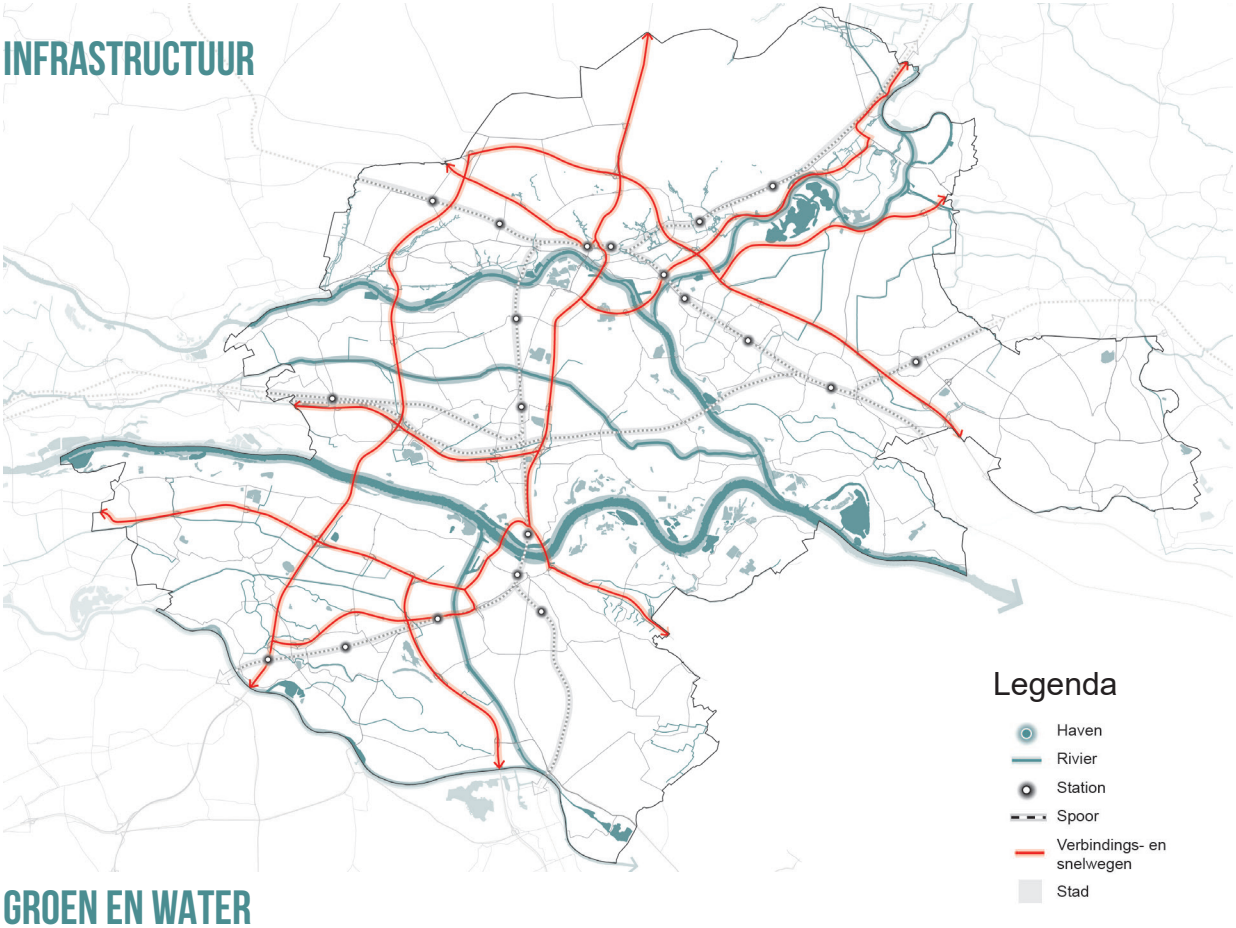
Ruimtebehoefte: Bij voorkeur op bestaande of – indien van toepassing – vrijkomende hmc-locaties
Kansrijk focusgebied: Bestaande ruimte op solitaire hmc-locaties. Bouwhub nabij woningbouwlocaties.

RUIMTELIJKE KANSENKAART VOOR CIRCULAIRE BEDRIJVIGHEID IN DE GMR

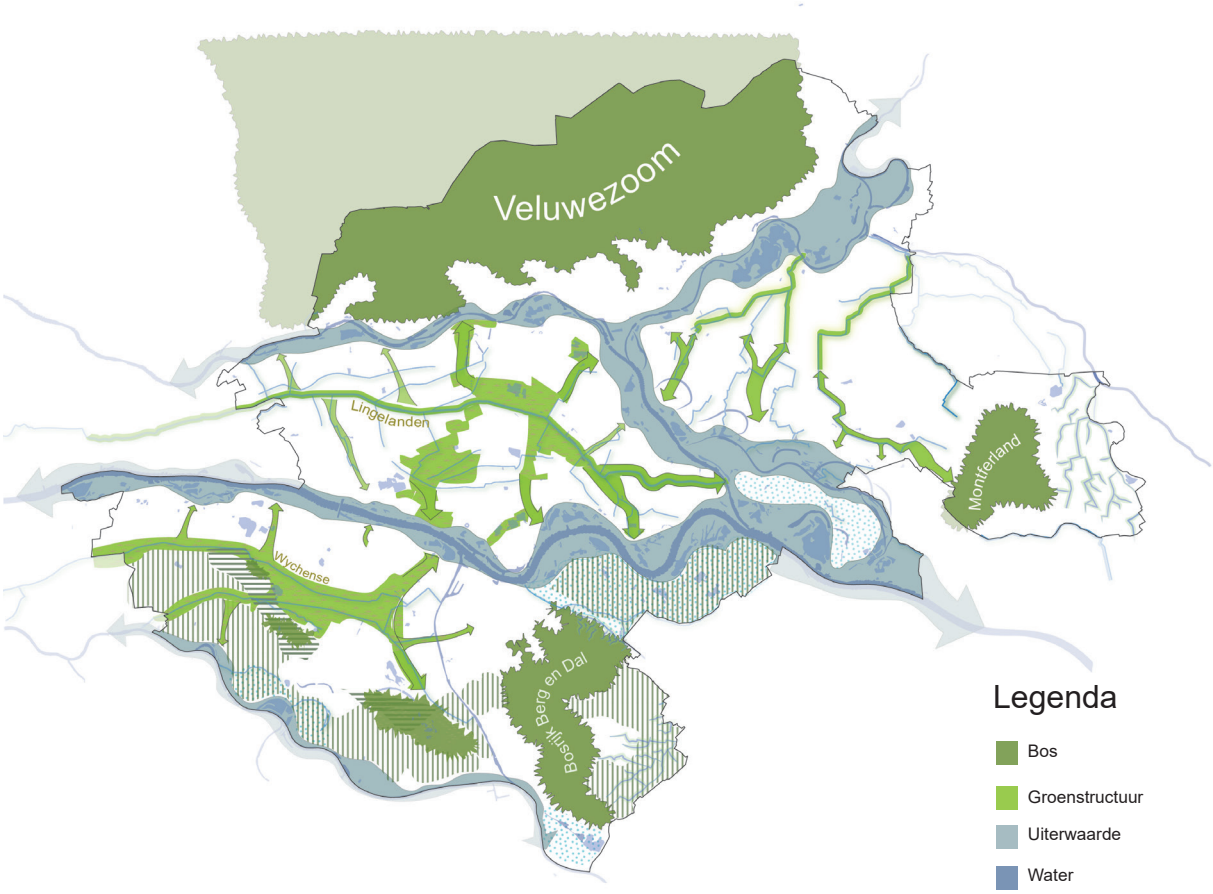
Tabel 5.1 laat zien dat voor de drie topsectoren en belangrijkste materiaalketens in de GMR verschillende ruimtelijke schakels nodig zijn. De benodigde ruimte hiervoor is in te delen naar plekken voor innovaties en kennisontwikkeling, plekken voor circulaire logistiek en hubs en plekken voor circulaire verwerking en maakindustrie.

Door als regio het accent te leggen op de drie topsectoren Health, Hightech en Energy en de bouwketen komt een mogelijk toekomstbeeld naar voren met bepaalde soorten circulaire bedrijvigheid die kansrijk zijn. Het ruimtelijke beeld daarvan is vertaald in de Kansenkaart ‘ruimte en circulaire bedrijvigheid in de GMR’.

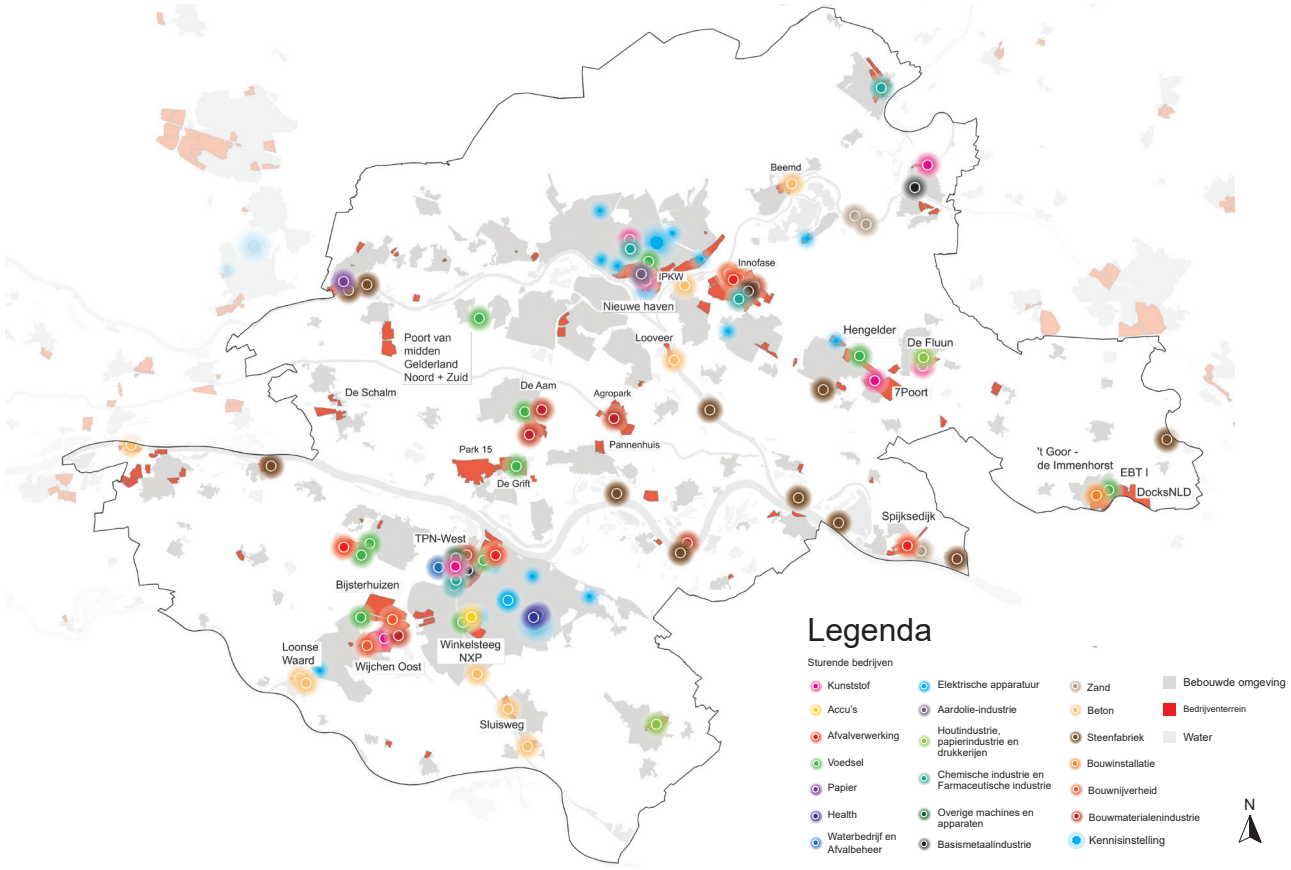
INFRASTRUCTUUR



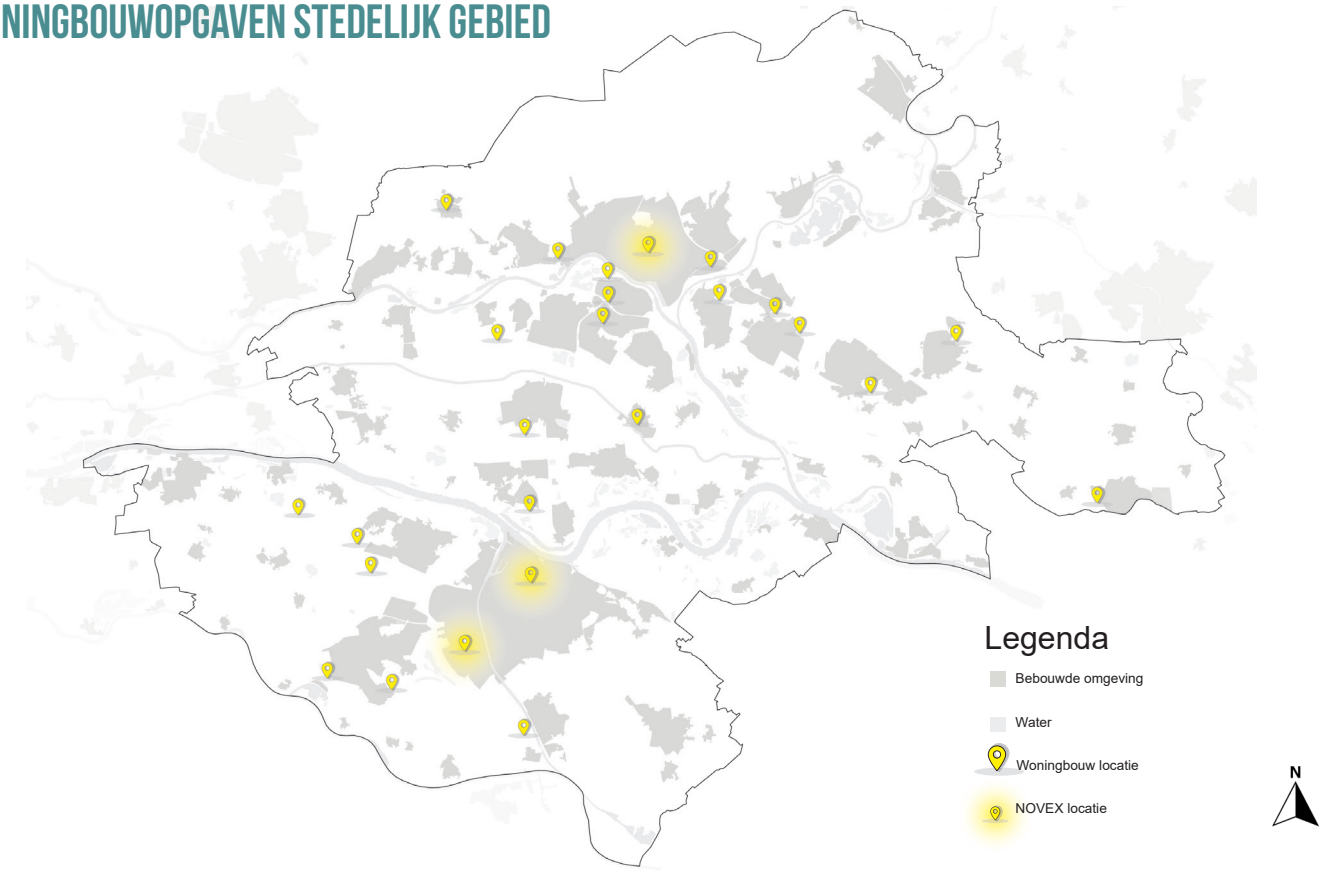
GROEN EN WATER



KENNISCLUSTERS EN STURENDE BEDRIJVEN



WONINGBOUWOPGAVEN STEDELIJK GEBIED



Deze ruimtelijke kansenkaart is als volgt opgebouwd:

- Een kaartlaag met de aanwezige infrastructuren van weg, water, spoor en energie: bereikbaarheid als een belangrijke conditie voor (circulaire) bedrijvigheid.
- Een kaartlaag met de water- en groengebieden van landbouw en natuur binnen de GMR: een kenmerk van de regio en potentiële oogstgebieden voor groene reststromen (bouw) en zoetwaterbeschikbaarheid (rivieren, stuwwallen).
- Een kaartlaag met de aanwezige kennisclusters, initiatieven en bedrijventerreinen waaronder de hmc-locaties (ook die buiten de bedrijventerreinen waar het gaat om zandwinning en betoncentrales) en de daarop reeds gevestigde sturende bedrijven: een kans om impact te maken op de grootste materiaalstromen en aan te sluiten op bestaande innovatiegebieden.
- Een kaartlaag met de aanwezige stedelijke gebieden waar bouwopgaven liggen: potentiële bouw en sloopgebieden als onderdeel van de bouwketen.

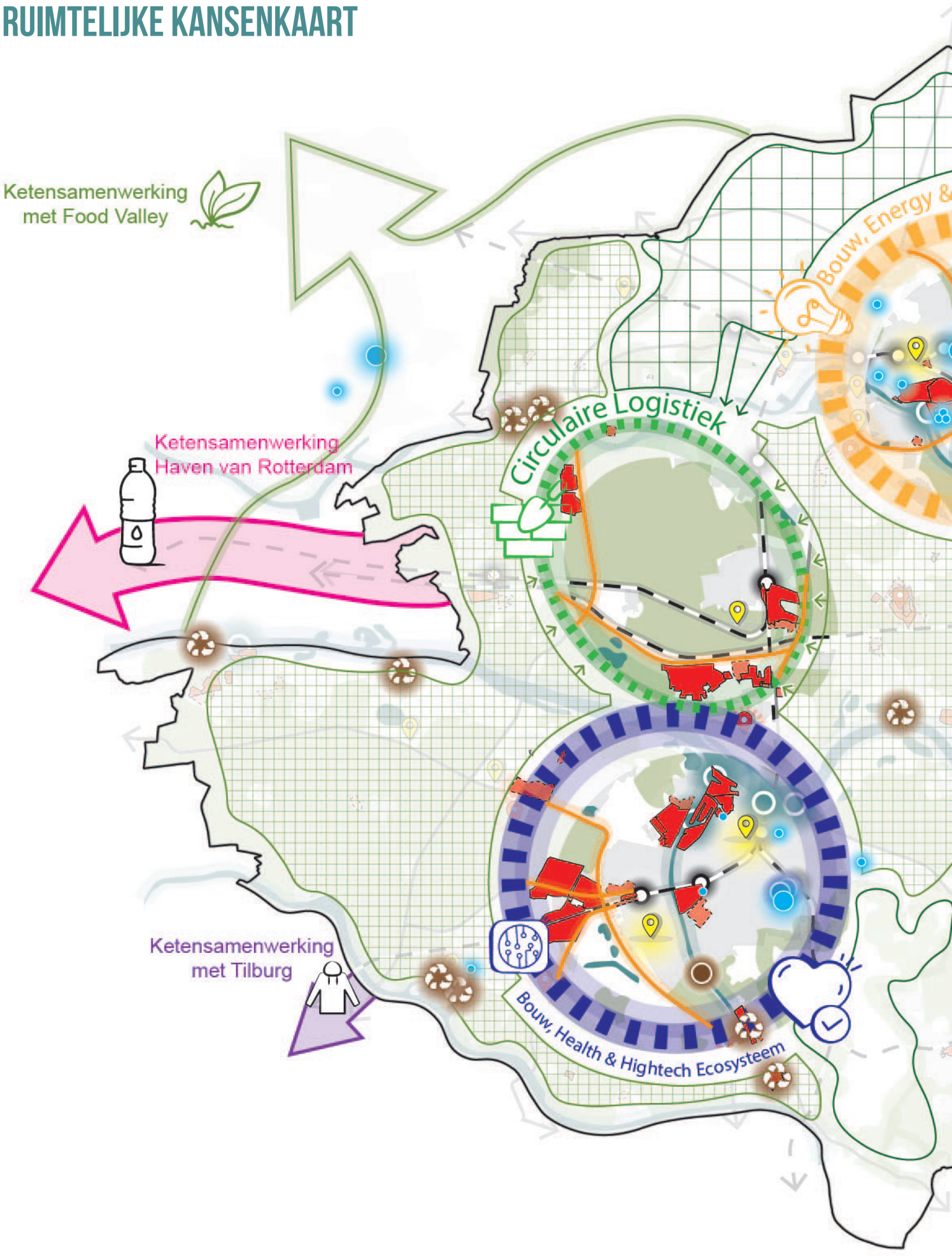
In de optelsom van deze lagen ontstaat de kansenkaart met daarin een aantal kansrijke circulaire ‘bedrijvenecosystemen’ die geworteld zijn in de regionale economie, nabij goed bereikbare hmc-terreinen liggen met daarin potentiële ruimte.

Een circulair bedrijvenecosysteem is een samenhangende groep van diverse bedrijven binnen diverse sectoren die in elkaars nabijheid liggen en gebruik maken van elkaars reststromen en bijvoorbeeld ook kennis en faciliteiten.

- Bedrijvenecosysteem Arnhem – Energy en High Tech, bouwhub
- Bedrijvenecosysteem Nijmegen – Health en High Tech, bouwhub
- Bedrijvenecosysteem middengebied (circulaire en agro-) logistiek en hubs
- Bedrijvenecosysteem Zevenaar-Emmerich – circulaire logistiek en materialenhubs

In deze bedrijvenecosystemen liggen kansen om circulaire ruimtelijke schakels te ontwikkelen. Een meer precieze ruimtelijke locatiekeuze ervan vergt verder regionaal onderzoek en verdiepende gesprekken met de gevestigde bedrijven.

RUIMTELIJKE KANSENKAART




Ketensamenwerking
met Twente
Hightech Ecosysteem
De Achterhoek
Circulaire Logistiek & Materialenhubs
Legenda
Rivier
Haven
Spoor
Station
Woningbouw locatie
NOVEX locatie
Kennisinstelling
Productie en recycling van circulaire bouwmaterialen
Potientie teelt en reststromen landbouw
Potientie reststromen bosbouw
Bedrijven Ecosysteem
Ketensamenwerking
HMC toegestaan
HMC niet toegestaan
N

6. ADVIES

WAT HET BETEKENT OM EEN CIRCULAIRE TOPREGIO TE WORDEN

De Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen heeft zichzelf als doel gesteld om een circulaire topregio te worden. Om die ambitie waar te maken is het van belang inzicht te hebben in wat de grondstoffentransitie vraagt van bedrijven in de regio en welke impact dit heeft op de ruimtebehoefte op bedrijventerreinen. Dat inzicht wordt in dit rapport geboden. Een eerste belangrijke conclusie is dat het grootste gedeelte van de circulaire transitie vindt plaats bij de huidige, bestaande bedrijven in de regio. Een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle transitie naar een circulaire topregio is dan ook om gebruik te maken van de expertise en kennis die al aanwezig zijn binnen de Groene Metropoolregio en van de ligging van de regio binnen regionale en landelijke netwerken.

Een duidelijke definitie van een circulaire topregio is ook van belang. In dit onderzoek is de volgende definitie tot stand gekomen van wat het inhoudt om een circulaire topregio te zijn:

Een circulaire topregio zet zich in om[21]:

- de grootste ketens in de regio zo veel als mogelijk regionaal te sluiten of zoveel mogelijk bij te dragen aan ketensluiting op een hoger schaalniveau;
- de regionale reststromen goed te verkennen en waar mogelijk te benutten,
- bij te dragen aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor innovatieve circulaire bedrijvigheid; en
- de gevestigde bedrijven en grote materiaalverbruikers in de regio te helpen verduurzamen.

Een belangrijk aandachtspunt in het regionaal ruimtelijk beleid is ervoor zorgen dat de bestaande hmc-ruimte en watergebonden kavels op bedrijventerreinen in de regio behouden blijven en zoveel mogelijk (beter) benut wordt voor circulaire bedrijven en bedrijfsprocessen. Dit vraagt om structureel beleid, langdurige bestuurlijke betrokkenheid, voldoende ambtelijke capaciteit, investeringsbereidheid en bovenal samenwerking met regionale partners.

[21] Deze definitie is tijdens de spiegelsessie met regionale belanghebbenden tot stand gekomen. Zie bijlage B voor de presentielijst.

BENUT REGIONALE KENNIS EN KUNDE EN BETREK HET BEDRIJFSLEVEN BIJ HET RUIMTELIJK BELEID

Dit onderzoek toont aan dat de grootste impact bereikt wordt door te focussen op de sturende bedrijven en regionale topsectoren. Het is daarnaast logisch om de unieke geografische ligging van de regio als knooppunt in het Noordwest-Europese water- en vervoersysteem te benutten. Het is, kortom, belangrijk om de kwaliteiten van de regio te koesteren in de transitie naar een circulaire economie. Belangrijke vragen hierbij zijn:

- In welke ketens is ketensluiting op regionaal niveau haalbaar en noodzakelijk? En voor welke ketens is meer massa nodig en is het daarom logischer om grootschalige verwerking elders in Nederland, Europa of op de wereld te laten plaatsvinden?
- In welke ketens kan de GMR een sleutelpositie innemen?

Vanuit die optiek liggen de grootste kansen voor de GMR om een bovenregionale sleutelrol te vervullen in de circulaire transitie op verdere doorontwikkeling van de regionale topsectoren Energy, Health en Hightech en in de bouwketen. In de andere ketens is het vooral zaak ervoor te zorgen dat de inzameling, verwerking en (indien nodig) het vervolgtransport naar grootschalige verwerkings- en recyclinglocaties goed geregeld is. Om dit mogelijk te maken is er, naast de uitbreidings- en/of transitieruimte voor bestaande bedrijven, ruimte nodig op drie soorten circulaire bedrijfslocaties:

- Broedplaatsen voor innovatie en ontwikkeling binnen de sector of keten.
- Circulaire hubs voor het sorteren, schoonmaken en tijdelijk opslaan van materialen.
- Industriële locaties voor grootschalige recycling of verwerking van materialen en producten.

Dat er hmc-ruimte nodig is voor verschillende schakels is duidelijk, maar het tempo waarmee en het moment waarop de slag gemaakt kan worden is per keten, sector en locatie verschillend. Daarom is goed contact nodig met de industrie over de veranderingen in de regio om ervoor te zorgen dat de transitie – die naar verwachting niet voor alle sectoren gelijktijdig en ook binnen de sectoren niet geruisloos van lineair en circulair verloopt – in goede banen geleid wordt. Communicatie hierover met het bedrijfsleven in de regio is essentieel. Wij adviseren daarom om een regionale circulaire strategie te ontwikkelen die gebruik maakt van de regionale kracht en in de regio aanwezige kennis en kunde en te zorgen voor aansluiting met het ruimtelijk beleid:

1. Aan de slag met sturende bedrijven voor een grote impact op de regionale grondstoffentransitie;
2. Een sleutelpositie innemen in de circulaire bouwketen en innovatie voor de regionale topsectoren
3. Het juiste schaalniveau bepalen en bovenregionale samenwerking om regionale reststromen te verwerken
4. Zorgen voor ruimtelijk beleid dat aansluit bij een regionale circulaire strategie
5. Regionale samenwerking opzetten en bevorderen op bedrijventerreinen, binnen sectoren en met omliggende regio's

1. AAN DE SLAG MET STURENDE BEDRIJVEN

De sturende bedrijven in de regio zijn verantwoordelijk voor 50% van het materiaalgebruik in de regio. Samenwerking met deze bedrijven kan een grote impact maken op het circulair maken van de regio. Wij adviseren zodoende om zo snel mogelijk met deze bedrijven in gesprek te gaan en te onderzoeken waar de (ruimte)behoefte bij deze bedrijven ligt om bij te dragen aan de circulaire transitie en op welke wijze de regio hen hierin kan ondersteunen.

Dit betekent dat de regionale focus komt te liggen op het verduurzamen en circulair maken van het productieproces van bedrijven die al in de regio gevestigd zijn, waarbij de grootste impact gemaakt kan worden in samenwerking met de grote materiaalgebruikers in de regio. Omdat de sturende bedrijven tot verschillende sectoren en waardeketens behoren, is de wijze waarop en de ruimtebehoefte die daarmee gepaard gaat niet voor alle sturende bedrijven hetzelfde. Wat wel duidelijk is, is dat de verduurzamingsslag zoveel als mogelijk op en rond locatie van de bedrijven zelf, op de bestaande bedrijventerreinen en specifiek bestaande hmc-locaties moet plaatsvinden.

Naast het volume van de materiaalstromen is ook de milieu-impact van een waardeketen een belangrijke graadmeter om te bepalen welke keten bijzondere aandacht verdient in de transitie naar een circulaire economie. De milieu-impact is in dit onderzoek niet direct onderzocht, maar enkel indirect door te kijken naar het volume.

2. EEN SLEUTELPOSITIE INNEMEN DE CIRCULAIRE BOUWKETEN EN INNOVATIE VOOR DE REGIONALE TOPSECTOREN

Sleutelpositie in de circulaire bouwketen

Het feit dat de volledige bouwsector – van winning en productie tot bouw en sloop – in de regio vertegenwoordigd is, maakt dat de GMR een belangrijk bijdragen kan leveren aan de circulaire transitie in de bouw en grond-, weg- en waterbouw (GWW) in Nederland en omliggende landen.

De sector is ‘volwassen’ genoeg om verder in te ontwikkelen. Er zijn verschillende kansen te benutten door op korte termijn in te zetten op de ontwikkeling van een innovatiecluster voor circulair en biobased bouwen (in samenwerking met VIA-T), het realiseren van verschillende bouwhubs in de regio, productie van circulaire bouwmaterialen en het opzetten van een fabriek voor modulair bouwen. De meest kansrijke locaties hiervoor zijn de goed bereikbare, bestaande locaties (betoncentrales en steenfabrieken) aan de grote rivieren. Bij voorkeur zijn dit ook locaties die nabij woningbouwlocaties liggen.

Wij adviseren om met de gehele sector in gesprek te gaan en te zoeken naar samenwerkingen om deze keten door te ontwikkelen. Hierbij kan ook de koppeling gelegd worden met de transitie in de landbouwsector en het landelijk gebied. Bijvoorbeeld door landbouwgrond in te zetten voor de teelt van biobased materialen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het onwaarschijnlijk is dat de regio hierin zelfvoorzienend kan worden, want biobased-bouwbedrijven kopen hun materialen over de hele wereld in.

Innovatieclusters voor regionale topsectoren

In de GMR is veel kennis en kunde aanwezig in de regionale topsectoren Health, Hightech en Energy. Dit zijn ook de sectoren waarbinnen de GMR een sleutelpositie kan innemen (of al inneemt, denk aan IPKW) als kraamkamer voor circulaire innovaties, waarmee op nationale, Europese en zelfs mondiale schaal een bijdrage geleverd kan worden aan het verminderen van het gebruik van primaire grondstoffen binnen deze ketens. Voor grootschalige recycling- en/of productielocatie is in de GMR beperkt ruimte, waardoor de GMR zich

het best richt op start ups en scale-ups binnen de sector.

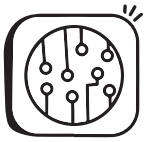
Voor innovatieve broedplaatsen is een (gedeeltelijke) hmc-bestemming van sterke toegevoegde waarde, zodat er voldoende (milieu) ruimte is om te experimenteren. De topsectoren Energy en Health kennen een duidelijk brandpunt in respectievelijk Arnhem en Nijmegen. Het zwaartepunt van Hightech ligt weliswaar op Noviotech Campus in Nijmegen, maar zien we in de eerste plaats als de noodzakelijke verbindende en overkoepelende factor om op regionaal niveau tot innovatie te komen.



Energy -
Innovaties binnen de topsector Energy vinden op dit moment vooral al plaats in het Circulair Knooppunt IPKW-Innofase. Samen met de andere bedrijventerreinen binnen dit circulaire focusgebied zijn dit de meest voor de hand liggende locaties voor verdere innovaties op het snijvlak van energie en circulaire economie.



Health -
In tegenstelling tot de topsector Energy is er nog geen specifiek aangewezen of afgebakende innovatiecluster voor de topsector Health. Circulair focusgebied TPN-West-Bijsterhuizen leent zich het best om een innovatiecluster voor de topsector Health te realiseren. De aanwezigheid van het Radboud UMC en verwante functie op campus Heijendaal en de nu al in het gebied aanwezige circulaire initiatieven in de zorgsector (zoals recycling van incontinentiemateriaal bij ARN) en andere sectoren (bijvoorbeeld recycling van EPS en metaal) maakt dit gebied kansrijk voor circulaire bedrijvigheid en in het bijzonder innovaties op het gebied van circulaire zorg. De opschaling van de recycling van incontinentiemateriaal is hiervan een voorbeeld met potentie, omdat de regio zich hiermee van de rest van Nederland en Europa onderscheidt.



Hightech -
Hightech zien we als verbindende sector over al deze ketens en sectoren heen, die zich zodoende verspreid over de innovatieclusters en andere bedrijventerreinen in de regio vestigt. Specifiek aandachtspunt zijn de grootschalige hightechbedrijven die in de regio gevestigd zijn. Zij hebben vaak specifieke wensen en behoeften om de circulaire transitie te kunnen maken. De specifieke ruimtebehoefte die dit met zich meebrengt en wat ervoor nodig is om deze te faciliteren, kan enkel uit gesprekken met de betreffende bedrijven opgehaald worden.

3. HET JUISTE SCHAALNIVEAU BEPALEN EN BOVENREGIONALE SAMENWERKING OM REGIONALE RESTSTROMEN TE VERWERKEN

Ketens als de voedsel-, textiel- en kunststoffenketen zijn in GMR, net als in veel andere regio's weliswaar groot, maar hebben onvoldoende omvang om enkel op het niveau van de GMR te sluiten. Dit wordt bevestigd door voorbeelden van waardeketens die al verder zijn in de circulaire transitie, zoals papier en metaal. Materialen in beide ketens worden regionaal ingezameld en op een centrale locatie klaargemaakt voor transport naar een grootschalige recyclinglocatie met een bovenregionaal verzorgingsgebied.

De GMR levert voor veel ketens te weinig massa om met grootschalige recycling (met hoge milieucategorie) op regionaal niveau de keten te sluiten. Er is meer massa nodig, waardoor andere plekken in Nederland of omliggende landen logischer zijn om grootschalig te recyclen en de keten 'te sluiten'. Voor de GMR betekent dit geenszins dat er geen recycling binnen deze ketens kan plaatsvinden of dat er in de regio geen ruimte voor geboden moet worden. Er is alleen geen noodzaak om omvangrijke gebieden te reserveren voor recycling op grote schaal. Voorts betekent dit dat inzameling, schoonmaken en sorteren op circulaire hubs goed geregeld moet worden, evenals de verbindingen met gebieden waar grootschalige recycling plaatsvindt.

Door een effectieve inrichting van het inzamelingsproces kan de regio dus een wezenlijke bijdragen leveren aan het circulair maken van deze ketens. Bovenregionale samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is daarbij noodzakelijk om ervoor te zorgen dat initiatieven in de waardeketens elkaar complementeren. Ten aanzien van de waardeketens waarop in dit onderzoek verdieping heeft plaatsgevonden zien we daartoe de volgende mogelijkheden:

- Voedsel: De nabijgelegen Food Valley zet sterk in op circulaire voedselindustrie. Binnen de GMR zijn eveneens verschillende initiatieven, waarvan sommige in samenwerking met de universiteit van Wageningen. Door op het vlak van circulaire voedselindustrie samen te werken met Food Valley wordt een grotere impact bereikt voor het hoogwaardig hergebruiken en verwerken van de reststromen uit de voedselketen, zowel door kennisontwikkeling als door verwerkende industrie en productie.
- Textiel: onder andere de regio Twente en de regio rondom Tilburg zijn druk bezig met de ontwikkelingen rondom thermische en chemische recycling van textiel. Er is dus niet direct noodzaak om dit ook in de GMR te doen. De GMR kan een bijdrage leveren door:
  - modeacademie ArtEZ in Arnhem in te zetten voor kennisontwikkeling en innovaties op het gebied van circulair ontwerp van textiel. Hiermee richt de regio zich op een fundamenteel andere activiteit (in termen van de R-ladder: Redesign, Refuse), waarbij het gaat om de activiteit circulair productontwerp.
  - Het inzamelingsproces te faciliteren, zodat verdere verwerking kan plaatsvinden op daarin gespecialiseerde locaties, zoals Tilburg en Twente. Hiervoor is ruimte nodig op een van de circulaire hubs.
- Kunststoffen: De grootschalige verwerking van kunststoffen lijkt zich te gaan centreren in de grote industriële clusters in ons land, zoals de havengebieden van Amsterdam en Rotterdam. Ook voor kunststoffen geldt dus dat de grootste bijdrage geleverd kan worden door het inzamelingsproces te organiseren.

Met advies ten aanzien van de waardeketens wordt geenszins gesuggereerd dat er in de GMR geen plaats is voor (uitbreiding van) recyclingbedrijven die zich op deze ketens richten. De ruimtebehoefte van deze bedrijven kan op reguliere (hmc-)bedrijventerreinen landen. De boodschap is dat er geen noodzaak is om in de GMR omvangrijke gebieden te reserveren voor recycling op grote schaal.

4. ZORGEN VOOR RUIMTELIJK BELEID DAT AANSLUIT BIJ EEN REGIONALE CIRCULAIRE STRATEGIE

Behoud en beter benutten van hmc-locaties en watergebonden kavels is noodzakelijk om de circulaire transitie mogelijk te maken

Hoewel nog niet exact vaststaat op welke manier de circulaire economie tot ontwikkeling komt, moge het duidelijk zijn dat er ruimte op bedrijventerreinen nodig is voor circulaire bedrijfsprocessen. Circulaire bedrijvigheid komt voor in allerlei soorten en maten, zoals innovatieve startups en scale-ups, op- en overslag locaties van materialen en grootschalige verwerking en recycling. Voor veel (maar niet alle) circulaire activiteiten is voldoende milieuruimte in de vorm van een hoge milieucategorie wenselijk of zelfs noodzakelijk. Multimodale, bij voorkeur watergebonden hmc-locaties zijn daarbij extra belangrijk voor het faciliteren van de circulaire economie, vanwege de noodzaak om grote en zware materiaal- of productstromen op duurzame wijze over water te transporteren.

Het ontwikkelen van nieuwe hmc-locaties is een gecompliceerd en tijdrovend proces. Zorgvuldig ruimtegebruik is bovenal noodzakelijk om voldoende ruimte te kunnen bieden aan de regionale circulaire economie en andere ruimteclaims. Vanuit dat integrale perspectief is het essentieel om bestaande hmc-locaties te koesteren en te versterken. Niet zuinig omgaan met deze locaties belemmert de circulaire transitie in de regio. Het is daarom essentieel om een duidelijke regionale visie en strategie op te stellen voor het behoud van deze locaties. Daar hoort een langdurige inzet op het beter benutten en intensiveren van (hmc-)bedrijventerreinen bij, zodat de beschikbare fysieke ruimte en milieuruimte op bestaande bedrijventerreinen zoveel mogelijk benut wordt en zodat de bedrijven die aan het water zitten daar ook daadwerkelijk gebruik van maken. Dit is niet eenvoudig. Daarom is duidelijk en structureel beleid nodig en voldoende uitvoeringscapaciteit om de opgave samen met regionale partners op te kunnen pakken.

Het gaat echter niet alleen om hmc-locaties. Ook transformatie van bedrijventerreinen in en aan de rand van de stad vraagt om een zorgvuldige afweging. Dit zijn namelijk juist de plekken die je nodig hebt voor de wat lichtere circulaire activiteiten, die gericht zijn op de bewoners en kleinere bedrijven in de stad, zoals materialenhubs, reparatiebedrijven en partijen die products-as-a-service aanbieden. De GMR is bovendien een logistiek knooppunt in het Noordwest-Europese water- en vervoerssysteem en kenmerkt zich door de sterk in de regio aanwezige sectoren. Om gebruik te kunnen blijven maken van deze unieke eigenschappen is en blijft transport van materiaalstromen en producten is essentieel. Dit vraagt om correct gebruik van de logistieke ruimte in de regio met de juiste verbindingen. Wat de juiste logistieke verbindingen zijn, is in deze studie niet onderzocht. We adviseren dit samen met regionale partijen verder uit te werken. Een van de kansen is het Waterstofnetwerk Nederland dat door de regio te liggen: bij Zevenaar de grens over naar Duitsland en door de regio naar Limburg. Dit biedt kansen: houd het tracé daarom in het achterhoofd bij afwegingen over toekomstige ontwikkelingen van bedrijven en bedrijventerreinen. Bijkomend voordeel is dat het tracé grotendeels aansluit op de circulaire focusgebieden.



Maak een plan voor de kansrijke hmc-locaties

De toets op het optimaal gebruik van hmc-bestemming op bedrijventerreinen in de GMR laat allereerst zien dat er een aanzienlijke omvang aan hmc-locaties is in de GMR. De analyse laat tevens zien dat er geen vrije hmc-bestemmingen beschikbaar zijn, maar dat tegelijkertijd een deel van de hmc-bestemmingen gebruikt wordt door bedrijven met een lagere milieucategorie (lager dan milieucategorie 4.1). Het advies luidt daarom om te verkennen waar de mogelijkheden liggen en te overwegen om actiever grondbeleid te gaan voeren met als doel zorgvuldig ruimtegebruik en optimalisatie van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen.

In theorie is er in de GMR voldoende hmc-ruimte om de vraag van circulaire bedrijven en bedrijfsprocessen te kunnen faciliteren. Optimalisatie van de bezetting van hmc-locaties is echter geen eenvoudige opgave en vraagt om een gedegen en breed gedragen plan voor deze locaties en de bedrijven die daar gevestigd zijn. Dit onderzoek biedt inzicht in de kansen en belemmeringen op bestaande hmc-locaties. Als resultaat daarvan zijn de vier circulaire focusgebieden en de hmc-locaties buiten de bedrijventerreinen geïdentificeerd als kansrijke gebieden. Om daadwerkelijk te kunnen starten met het beter benutten van bestaande hmc-locaties moeten nog verschillende vragen beantwoord worden:

- Focus bepalen: voor welk type bedrijvigheid gaan we aan de slag en welke locaties krijgen daarom prioriteit?
- Wat zijn de belangen en toekomstplannen van de bedrijven in deze gebieden? En doen er zich op kavelniveau (op korte tot middellange termijn) kansen voor, bijvoorbeeld strijdig gebruik of bedrijven die stoppen, willen verplaatsen of op zoek zijn naar een uitbreidings-locatie?
- Is er nu of in de toekomst schuifruimte beschikbaar om deze bedrijven een alternatieve locatie te kunnen bieden? En op welke manier kunnen we door slim ruimtegebruik het totale ruimtebeslag verminderen?

Het is een opgave die stap voor stap en kavel voor kavel aangepakt moet worden, ondersteund door strategisch ruimtelijk beleid. Dat begint bij uitgifte van beschikbare of vrijkomende gronden. Strategisch uitgiftebeleid kan bijvoorbeeld bijdragen aan het vormen van slimme circulaire clusters door geïnteresseerde partijen bijvoorbeeld te vragen om gezamenlijk met ketenpartners in te schrijven. Andere maatregelen zijn het beter benutten van de beschikbare ruimte voor economische activiteiten en intensivering van het ruimtegebruik door meerlaags grondgebruik door sectoren waarvoor dat mogelijk is, zoals logistiek en lichtere activiteiten, te stimuleren en faciliteren. Aan de andere uiterste zijde van het spectrum van mogelijke maatregelen staat het verplaatsen of uitkopen (door overheid of marktpartij) van bedrijven om bepaalde strategische locaties gericht vrij te spelen. We adviseren de regio daarom te verkennen wat de mogelijkheden zijn om de bestaande ruimte op bedrijventerreinen optimaler te benutten, zodat een beperktere uitbreiding van hmc-terreinen nodig is. Nieuwe ontwikkelingen met een lagere milieucategorie zijn eenvoudiger te realiseren dan een nieuwe hmc-locatie. De locaties met een lagere milieucategorie kunnen dan ingezet worden als vervangende locatie voor lichtere bedrijvigheid.

De circulaire transitie duurt op zijn minst nog tot 2050 en daarom is het belangrijk om het ruimtelijk beleid op te lijnen met een regionale circulaire strategie. Het is zaak ervoor te zorgen dat de juiste ruimte op het juiste moment beschikbaar komt. Om die reden is er behoefte aan een strategie, bijbehorende prioritering en planning met onderscheid naar locaties die op korte termijn vrij kunnen komen (binnen 1-5 jaar), middellange termijn (5-15 jaar) en lange termijn (15-25 jaar) en een plan B: (tijdelijke) alternatieve oplossingen of locaties om de circulaire transitie te faciliteren. Omdat de circulaire transitie grotendeels plaatsvindt bij bestaande bedrijven in de regio, is het belangrijk dat het regionaal bedrijfsleven en andere regionale partners vroeg betrokken worden bij de plannen.

Mogelijke ontwikkelrichting per circulair focusgebied

- Knooppunt EMZ en Knooppunt Nijmegen & Middengebied: Hier is geen directe actie nodig ten aanzien van de bestaande hmc-locaties. Voorlopig raden we aan de aanwezige logistieke ruimte zo optimaal mogelijk te benutten om de circulaire transitie te faciliteren. Dat betekent retourlogistiek een plek geven, ruimtegebruik intensiveren, meervoudig ruimtegebruik (beter) toepassen, bij nieuwe uitgifte sturen op optimale bezetting en blijven monitoren op welke manier de circulaire transitie zich ontwikkelt. Mocht op termijn blijken dat de marktfocus verandert van mondiaal naar meer regionaal en er daardoor minder logistieke maar meer maakruimte nodig is, dan zijn dit de locaties waar voldoende ruimte vrijkomt om maakindustrie te vestigen.

- TPN-West-Bijsterhuizen: Deze strategische locaties vragen om langjarige inzet op het optimaliseren van het ruimtegebruik en de milieuruimte op de bedrijventerreinen, zodat deze locaties zoveel mogelijk bijdragen aan een toekomstbestendige lokale en regionale economie en waarbij rekening gehouden wordt met alle belangen. Door de ligging en koppeling met de kennisclusters in Nijmegen (o.a. Health) is deze locatie uitermate geschikt voor ontwikkelingen rondom de sector ‘Health’ en de circulaire bouwketen. Met name op TPN West zien we kansen voor optimalisatie en intensivering van het ruimtegebruik, waaronder hmc- en watergebonden locaties, waarbij per perceel of vlek een integrale afweging moet plaatsvinden wat ‘optimaal’ is.

  Het ENGIE-terrein is een herontwikkelingslocatie die voor veel potentiële ruimtevragers aantrekkelijk is. Kansrijke ontwikkelingen op het ENGIE-terrein zijn watergebonden bedrijvigheid, een circulaire grondstoffenhub, een (tijdelijk) bouwhub en energievoorziening.

  Om herontwikkeling op de ene locatie mogelijk te maken is schuifruimte nodig op een andere locatie. De uitbreiding van Bijsterhuizen is een van de mogelijke locaties die hier een rol in kan spelen, zowel als uitbreidingsruimte voor circulaire bedrijven, logistieke circulaire hubs als voor schuifruimte ten behoeve van bedrijven die passen bij het profiel van Bijsterhuizen. Ook andere lokale en regionale bedrijventerreinen waar nog ruimte beschikbaar is of gecreëerd kan worden kunnen een rol spelen in het tot stand brengen van een schuifoperatie met als doel optimalisatie van het ruimtegebruik in de regio.

- IPKW/Innofase: Dit gebied is in wezen al een circulair knooppunt met koplopers Innofase en IPKW (cleantech, energie en gerelateerde circulaire initiatieven). De omliggende bedrijventerreinen Het Broek en De Beemd en IJsseloord 2 hebben bovendien aanzienlijke planologische hmc-ruimte die niet altijd door hmc-bedrijven wordt gebruikt. De Nieuwe Haven in Arnhem wordt herontwikkeld naar een watergebonden bedrijventerrein.

  Indien besloten zou worden tot herontwikkeling van Het Broek en/of De Beemd is ofwel intensivering ofwel schuifruimte nodig. Innofase is in de GMR de meest kansrijke locatie voor uitbreiding van bedrijventerrein met hmc-ruimte. De kantoren op IJsseloord 2 bieden bij langdurige leegstand kansen om omgebouwd te worden naar een circulaire hub. Aan de zuidoever van de IJssel zijn bovendien meerdere watergebonden bedrijven gevestigd. Dit zijn een betoncentrale en recycling hub. Aan de oostzijde van de brug, nabij Innofase, liggen de restanten van een oude haven.

  In dit gebied liggen, kortom, volop kansen voor verdere doorontwikkeling als toonaangevend circulair knooppunt.

> Solitaire hmc-locaties: de hmc-locaties die verspreid over de regio met name aan de grote rivieren liggen zijn kansrijke locaties om bij te dragen aan de sleutelpositie van de GMR in de circulaire bouwketen. Dit is mogelijk door verduurzaming van de huidige, daar gevestigde bedrijven of door deze locaties te benutten voor andere circulaire bouwactiviteiten die een hogere milieucategorie vragen.

Regionale samenwerking opzetten en bevorderen op bedrijventerreinen, binnen sectoren en met omliggende regio's

Voor alle branches, sectoren en locaties in het advies geldt dat de GMR niet op zichzelf staat. Er moet worden samengewerkt met regionale en bovenregionale partners. Dat zijn partners binnen de overheid, zoals omgevingsdiensten, buurregio's, de provincie en het Rijk, maar ook de bedrijven, brancheorganisaties en andere netwerken die de regiogrenzen overstijgen. Op het niveau van het bedrijventerrein is de aanwezigheid van organiserend vermogen een voorwaarde om potentiële ketenpartners aan elkaar te koppelen en zo circulaire activiteiten te stimuleren

De GMR hoeft en kan dit niet allemaal zelf doen, maar doet er goed aan samen te werken met de regionale en bovenregionale netwerken die er al zijn. Dit rapport en het advies dat daaruit volgt, geeft een mooie aanleiding om communicatie richting deze stakeholders op te zetten.

BIJLAGEN

BIJLAGE A – DE RUIMTELIJKE IMPACT VAN TOEKOMSTSCENARIO'S VOOR DE CIRCULAIRE ECONOMIE

BIJLAGE B – OVERZICHT BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

LITERATUURLIJST

A- DE RUIMTELIJKE IMPACT VAN TOEKOMST-SCENARIO'S VOOR DE CIRCULAIRE ECONOMIE

Hoewel dit onderzoek geen scenariostudie betreft en dit rapport reeds de positionering van de GMR in het schaalniveau van ketensluiting beschrijft, achten we het toch van belang aandacht te besteden aan het instrument scenariostudie als bril om door naar het vraagstuk van de circulaire transitie te kijken. Daarvoor gebruiken we de vier scenario's die PBL in haar Ruimtelijke Verkenning 2023 voor de ruimtelijke inrichting van Nederland in 2050 heeft uitgewerkt als richtlijn . De denkwijze vanuit verschillende scenario's heeft Ecorys zelf toegepast in het Noordzeekanaalgebied en heeft eveneens bijgedragen aan de totstandkoming van het advies in dit rapport.

In ieder van de vier PBL-scenario's verschilt de balans tussen lokale ruimte voor verzameling en reparatie van goederen en bovenregionale en nationale ruimte voor recycling van grondstoffen. De scenario's wijzen allen uit dat de transitie naar een circulaire economie belangrijke ruimtelijke consequenties heeft voor industrie-, haven- en bedrijventerreinen en de inrichting van steden. Daarmee is het ruimtelijk economisch beleid medebepalend voor de mogelijkheden (en snelheid) van de transitie en over hoe een duurzame en circulaire economie eruit gaat zien.

Het is uitdrukkelijk niet het doel om voor een bepaald scenario of bepaalde toekomst te kiezen, daarvoor zijn te veel externe factoren van invloed. Denken in scenario's helpt ons om rekening te houden met die verschillende mogelijke ontwikkelinrichtingen en daarmee om ruimtelijke beleidsopties af te wegen. Op basis daarvan kunnen we ruimtelijke kaders en doelen stellen om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren of juist te voorkomen.

Tabel 1
Vier toekomstbeelden met een verschillende mix van strategieën

	Mondiaal Ondernemend	Snelle Wereld	Groen Land	Regionaal Geworteld
Minder consumptie van materiële goederen	--	+	++	+
Hergebruik, reparatie en revisie	-	0/+	++	+
Recycling	++	+	+	+
Substitutie door hernieuwbare grondstoffen	++	++	++	0/-
Verduurzaming van productieprocessen	++	++	+	0
Verlaging schaalniveau van kringlopen en activiteiten	--	-	0	++
Afbouw fossiele en lineaire activiteiten	++	++	++	++

Toelichting inzet: ++ veel inzet; -- weinig inzet

Tabel 0.1 Vier toekomstbeelden met een verschillende mix van strategieën.

In de vier scenario's van PBL wordt op hoofdlijnen onderscheid gemaakt tussen ontwikkelrichtingen waarbij het regionale schaalniveau of het mondiale schaalniveau leidend is. Tegelijkertijd onderscheiden we ontwikkelrichtingen waar de manier waarop de circulaire transitie plaatsvindt, gebaseerd is op enerzijds recycling en reparatie (lager op de R-ladder) anderzijds op minder consumeren en bezitten, en slimmer en duurzamer productontwerp (hoger op de R-ladder). PBL voegt daar nog enkele factoren aan toe, waarmee de vier scenario's vanuit circulair perspectief gevuld worden, zoals weergegeven in Tabel 0.1. Dit betreft de specifieke inzichten die PBL per scenario meegeeft over de circulaire economie.

Voor een uitgebreide toelichting op de scenario's verwijzen we naar het hoofdrapport van PBL .

De interpretatie die PBL vanuit circulair perspectief geeft bij de vier scenario's is in onderstaand overzicht toegepast op de GMR. De inzichten hieruit leiden tot mogelijke beleidskeuzes die zijn gebruikt bij de totstandkoming van het advies in dit rapport. Een voorbeeld hiervan is de logistieke ruimte: In een mondiaal scenario is de logistieke ruimte hard nodig om alle materiaalstromen te kunnen afhandelen, terwijl het in een regionaal scenario juist kansen biedt om de logistieke ruimte deels om te bouwen naar maakruimte met eventuele hmc-activiteiten.

Figuur 4 Interpretatie van de vier toekomstbeelden voor de GMR

Groen Land

- Minder bezit en consumptie, natuur en landschap staan centraal, de ruimtebehoefte op bedrijventerreinen neemt af
- Stadshubs - kleinschalige hubs op ov-knooppunten, waar ruimte is voor deeleconomie en reparatie en revisie van goederen
- Beleid is met name gericht op afbouwen van ruimte op bedrijventerreinen

Mondiaal Ondernemen

- Groene groei - algeheel sterke groei van de ruimtevraag op bedrijventerreinen, verduurzaming van bestaande industrieen energievoorziening
- Logistiekeruimte - meer e-commerce, op- en overslag en transport van materialen groeit sterk, internationale ketens
- Maakruimte - grote bouwhubs en recyclinghubs, maar niet noodzakelijkerwijs in de GMR
- Beleid is met name gericht op verduurzaming van de economie en industrie en strategische positionering binnen de verschillende ketens

Regionaal Geworteld

- Het lokale en regionale schaalniveau heeft de voorkeur, de lokale gemeenschap is belangrijk
- Er is minder sprake van verduurzaming van de economie, ketens worden zoveel mogelijk regionaal gesloten
- De ruimtebehoefte op bedrijventerreinen neemt toe en verandert van aard. Logistiek wordt minder belangrijk en het belang van regionale maakindustrie (familiebedrijven) neemt toe
- Beeld is vooral regionaal en richt zich op het faciliteren van de veranderende ruimtebehoefte (ombouwen)

Digitale Wereld

- Consument is meer gericht op beleving dan op bezit, product-as-a-service floreert
- De ruimtebehoefte op bedrijventerreinen blijft op het huidige niveau
- Maakruimte - gericht op reparatie en revisie van producten die als dienst worden aangeboden (product-as-a-service), hubs veranderen regelmatig van karakter door hoge innovatie-dynamiek
- Er is beperkte beleidsmatige invloed van de overheid

B- OVERZICHT BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

Interviews

- 1stroom
- Groene Waarden
- Brancheorganisatie voor de keramische industrie (KNB)
- Industriepark Kleefse Waard (IPKW)
- Campus Nijmegen
- NXP
- AVR
- Dar

Spiegelsessie

- Provincie Gelderland
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Nijmegen
- HAN University of Applied Sciences
- Groene Waarden
- AVR
- VIA-T
- VPRC

Validatieronde

- Provincie Gelderland
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Nijmegen
- HAN University of Applied Sciences
- Groene Waarden
- Brancheorganisatie voor de keramische industrie (KNB)
- Industriepark Kleefse Waard (IPKW)
- AVR
- VIA-T
- NXP
- Dar
- ODRA

Spiegelsessie met belanghebbende







LITERATUURLIJST

Afval circulair: Dutch Circular Textile Valley voor een circulaire economie
BCI (2023) Economie van de toekomst. https://www.groenemetropoolregio.nl/projecten/economie-van-de-toekomst

CBS (2023) Materiaalmonitor 2014, 2016, 2018 en 2020. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/04/materiaalmonitor-2014-2016-2018-en-2020

Ecorys (2022) Herhuisvesting papier- en metaalrecyling Utrecht (PRU/MRU).

Ecorys (2023) Stappenplan voor inzicht in de ruimtebehoefte van circulaire economie: Noordzeekanaalgebied. https://www.ecorys.com/nl/case-studies/roadmap-for-understanding-the-space-needs-of-circular-economy-north-sea-canal-area/

Figuur R-ladder: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020) R-ladder – Strategieën van circulariteit. https://www.rvo.nl/onderwerpen/r-ladder

Gasunie (2024) Waterstofnetwerk Nederland.

Kamer van Koophandel (2021) Overzicht standaard bedrijfsindeling (SBI-codes) voor activiteiten. https://www.kvk.nl/over-het-handelsregister/overzicht-standaard-bedrijfsindeling-sbi-codes-voor-activiteiten/

PBL (2023) Ruimte voor circulaire economie: Verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie. https://www.pbl.nl/publicaties/ruimte-voor-circulaire-economie

PBL (2023) Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. https://www.pbl.nl/publicaties/vier-scenarios-voor-de-inrichting-van-nederland-in-2050

Port of Rotterdam (2022) Xycle start eind 2022 met bouw eerste installatie voor plastic recycling. https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/xycle-start-eind-2022-met-bouw-eerste-installatie-voor-plastic-recycling

PWE Gelderland (11 augustus 2022)

Regio Arnhem-Nijmegen Groene metropoolregio: Onze gezamenlijke visie op de regio Arnhem-Nijmegen (2020)

RIVM (2022) 'Het effect van de Nederlandse zorg op het milieu. Methode voor milieuvoetafdruk en voorbeelden voor een goede zorgomgeving'

Solar Magazine (2 februari 2024) Tennet: energiehubs voorlopig maatwerk in Flevopolder, Gelderland en Utrecht.

VNG - Bedrijven en milieuzonering



“DE TOEKOMST IS CIRCULAIR”

COLOFON
Groene metropoolregio, circulaire topregio

Deze rapportage is door Ecorys en BVR Adviseurs opgesteld in opdracht van de Groene Metropoolregio. Aan dit onderzoeksrapport kunnen geen rechten worden ontleend

Rotterdam, April 2024

Onderzoek Nieuwe ontwikkellocaties

-BVR-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN

Ruimtevraag Regionaal programma werklocaties

September 2024

Vertrekpunt – Opgave werklocaties

Quickscan
Ontwerpend onderzoek

Potentiële locaties voor restopgave werklocaties

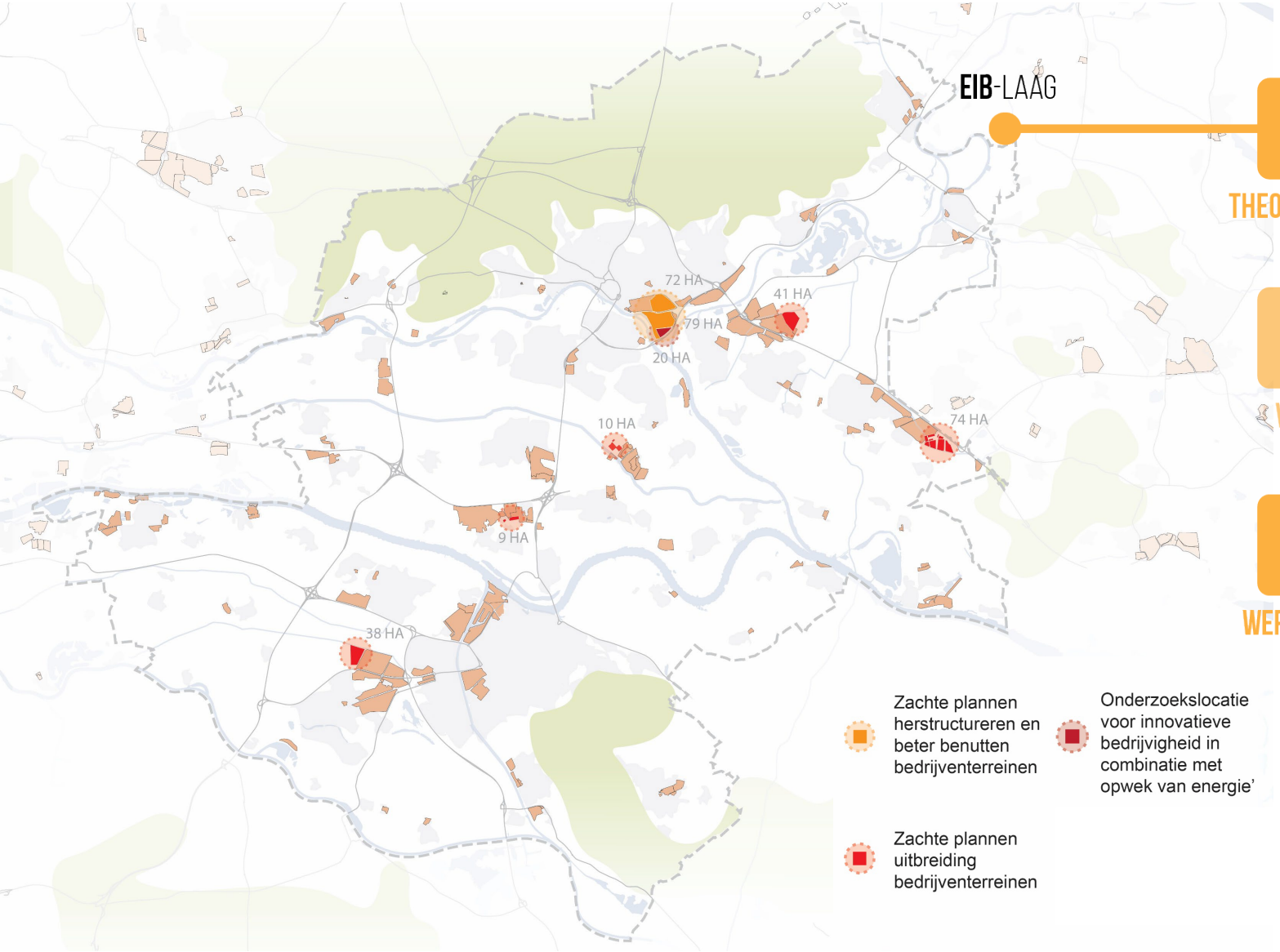


Bron: Technische Bijlage RPW
Uitgangspuntennotitie

Plannen

Hard en zacht

Bron: Technische Bijlage RPW
Uitgangspuntennotitie



EIB-LAAG — EIB-MIDDEN — EIB-HOOG

438 HA
THEORETISCHE RUIMTEVRAAG

\+

105 HA
VERVANGINGSVRAAG

=

543 HA
WERKELIJKE RUIMTEVRAAG

–

172 HA
AANBOD (HARD & ZACHT)

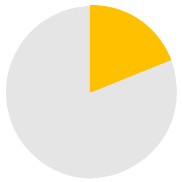
=

371 HA
RUIMTEBEHOEFTE 2040

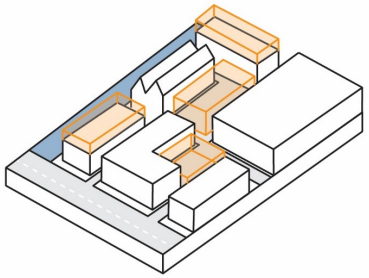
Draaiknoppen

70 HA

20%

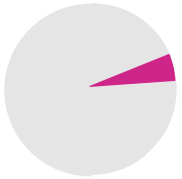


Beter benutten bestaande terreinen

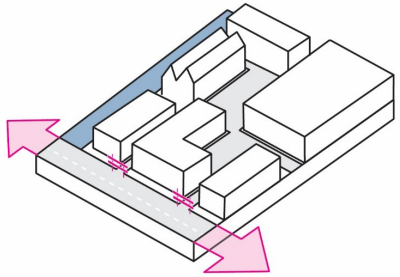


19 HA

5%



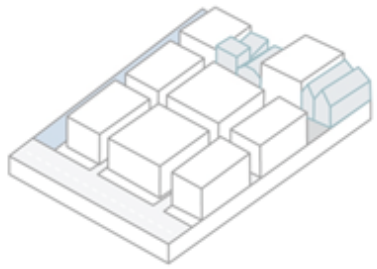
Niet meer faciliteren



40 HA

10%

Menging in stedelijke Ontwikkel gebieden

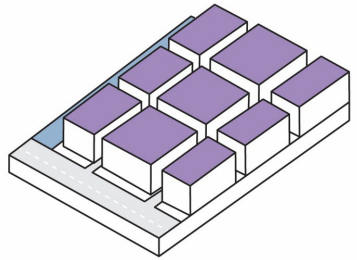


56 HA

15%



Intensiveren op nieuwe terreinen

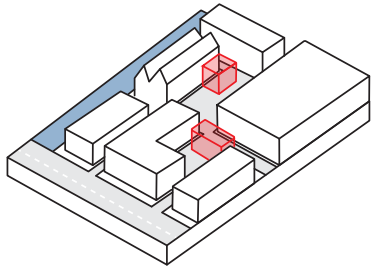


40 HA

10%



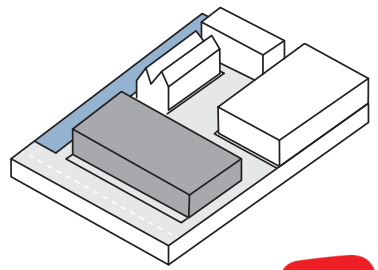
Groei bestaande werklocaties (lokale behoefte)



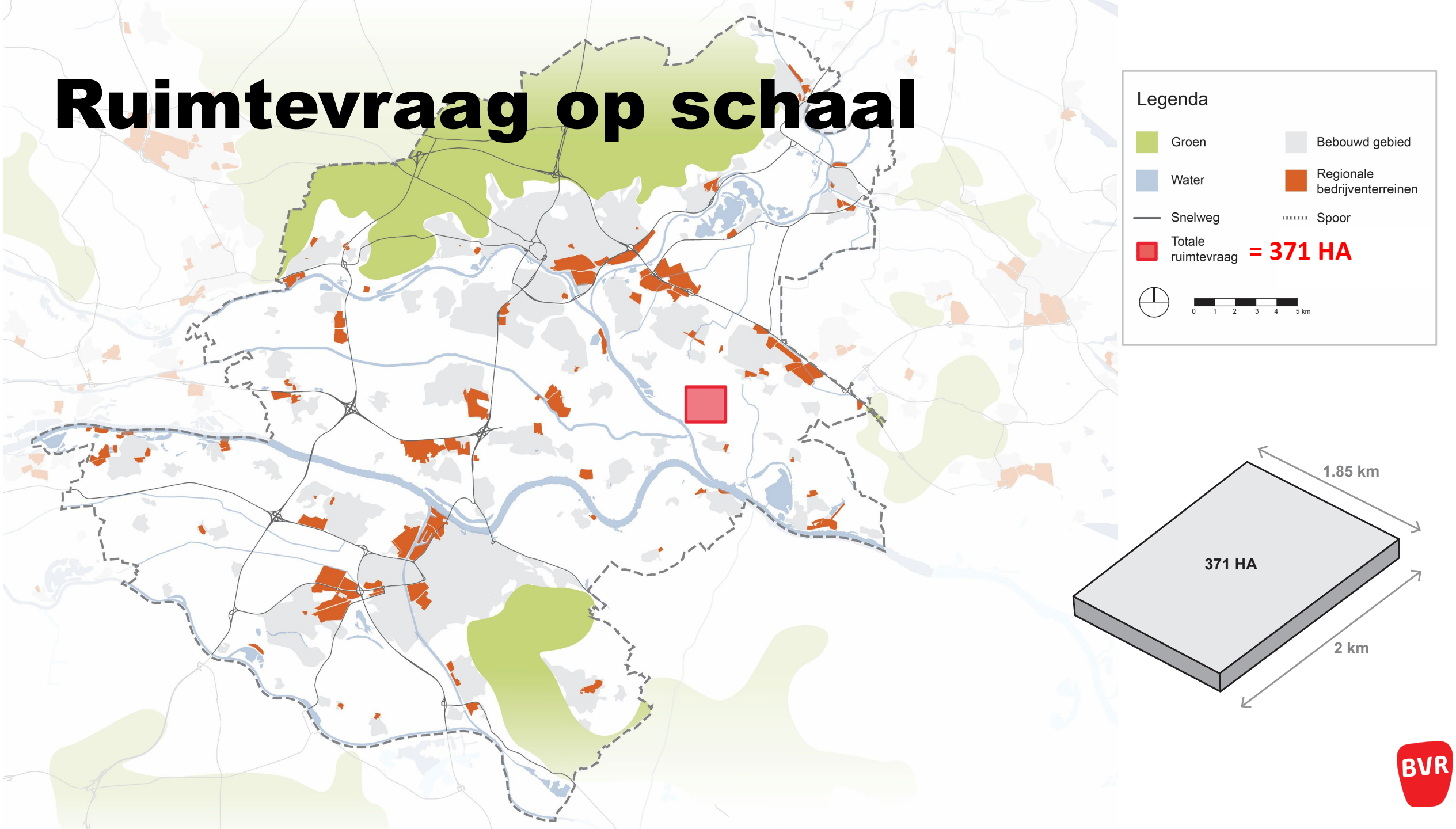
Opgave

?

(Boven) regionale uitbreiding



Ruimtevraag op schaal



Herstructureren

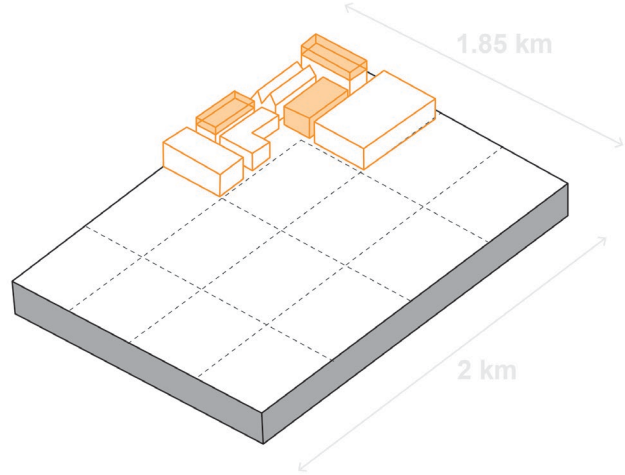
Bijvoorbeeld:

Alle terreinen

Herstructureren / beter benutten bestaande bedrijventerreinen

20% opgave

70 hectare



Niet meer faciliteren

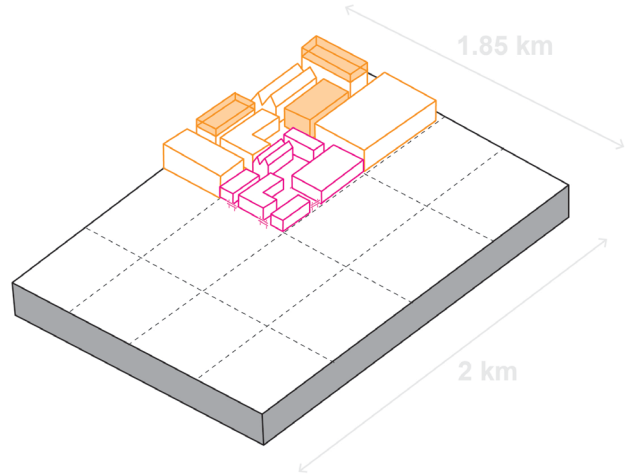
Bijvoorbeeld:

XXL Logistiek

Niet meer faciliteren in de GMR. Dit past niet bij ons profiel.

5% opgave

19 hectare



Functiemenging

Stedelijke ontwikkeling

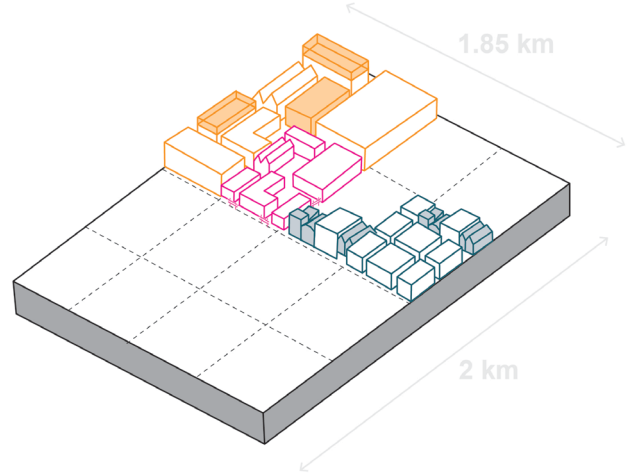
Bijvoorbeeld:

Arnhem-Nijmegen stedelijke inbreidingslocaties

Functiemening werkprogramma en woningbouwontwikkeling

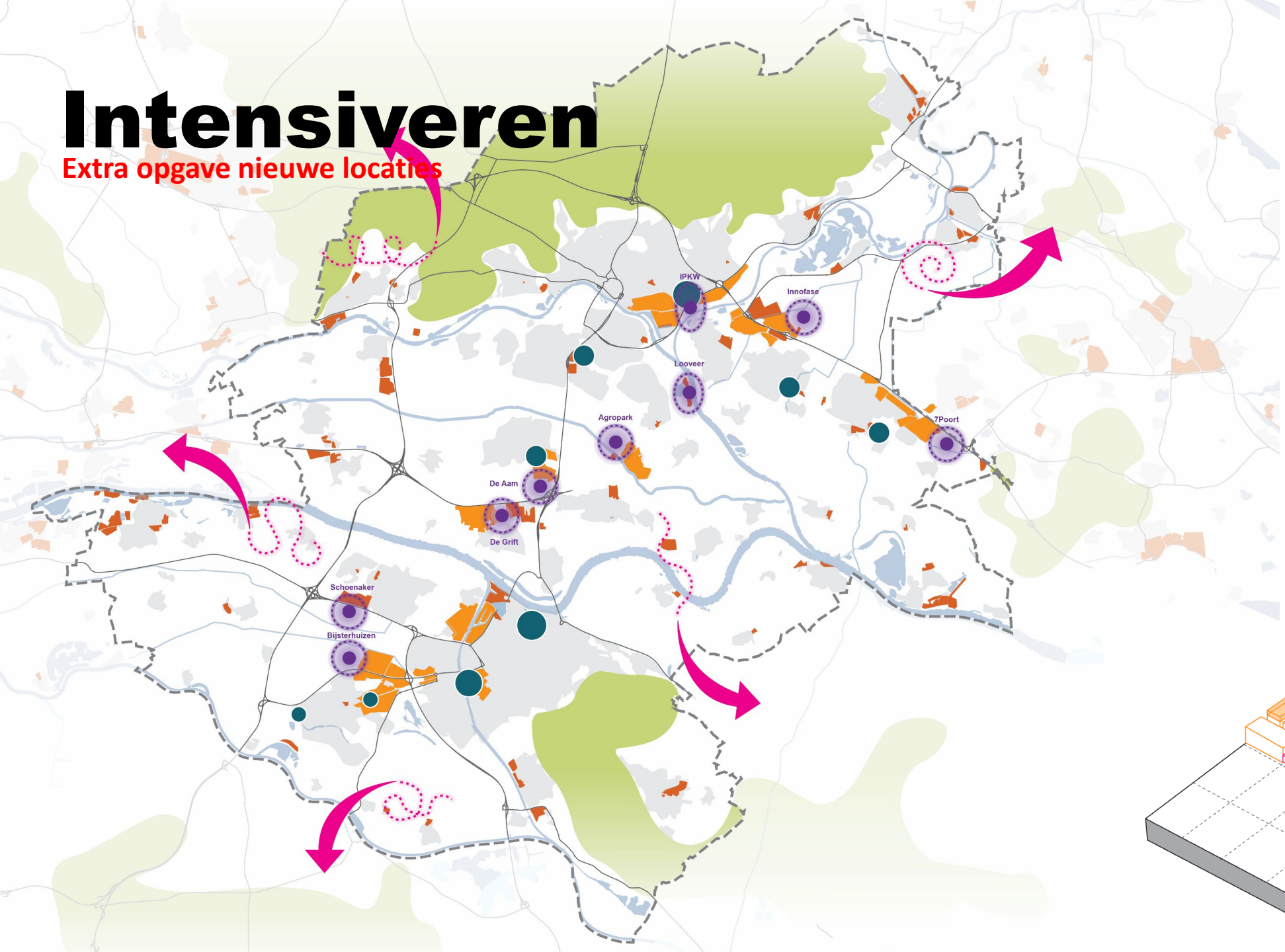
10% opgave

40 hectare



Intensiveren

Extra opgave nieuwe locaties



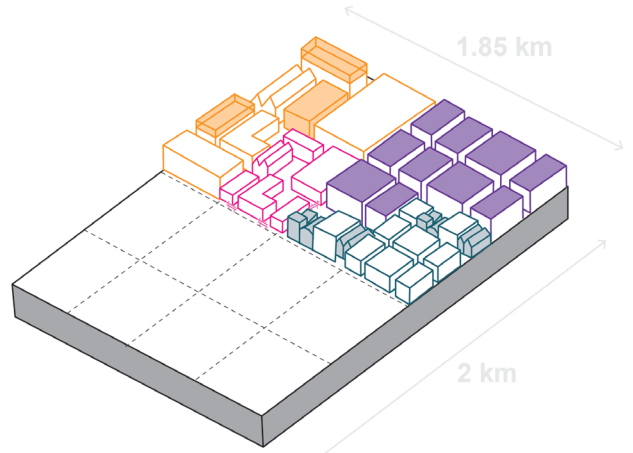
Bijvoorbeeld:

- De Grift
- 7Poort
- Bijsterhuizen

Intensiveren op nieuwe locaties. Extra efficiënt/stapeling

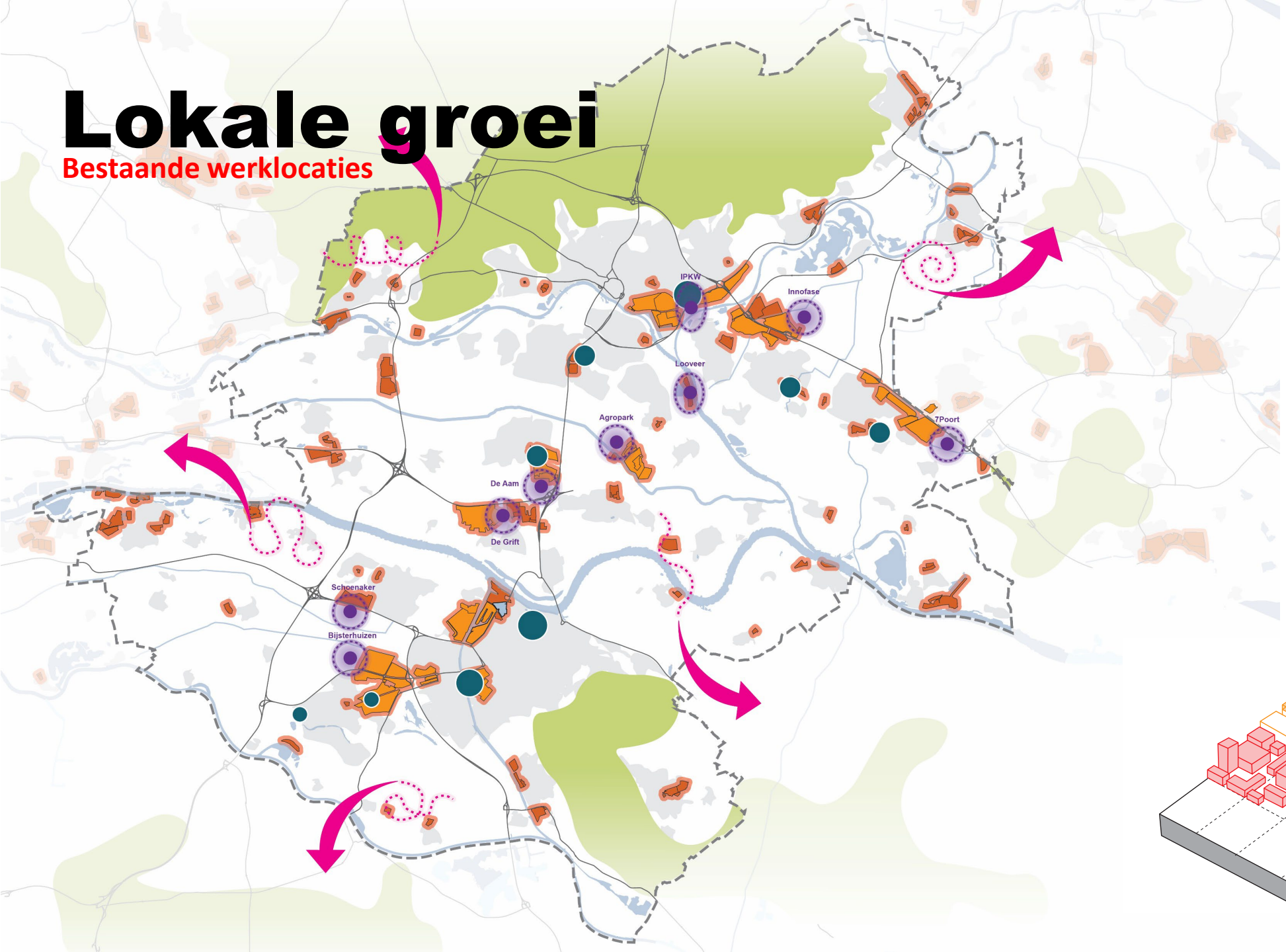
15% opgave

56 hectare



Lokale groei

Bestaande werklocaties



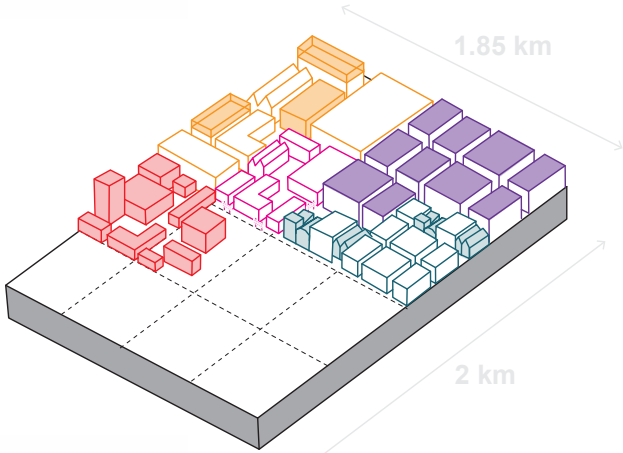
Bijvoorbeeld:

Alle gemeentes

Groei bestaande werklocaties (lokale behoefte)

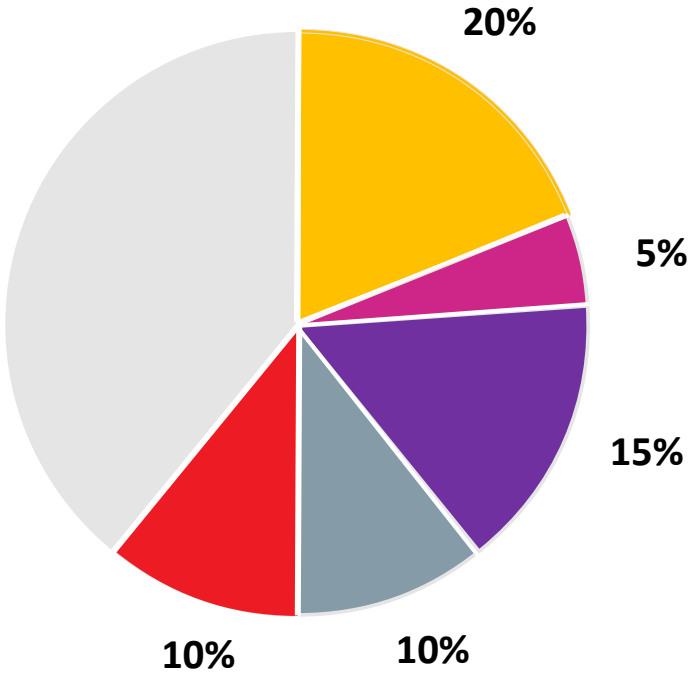
10% opgave

40 hectare

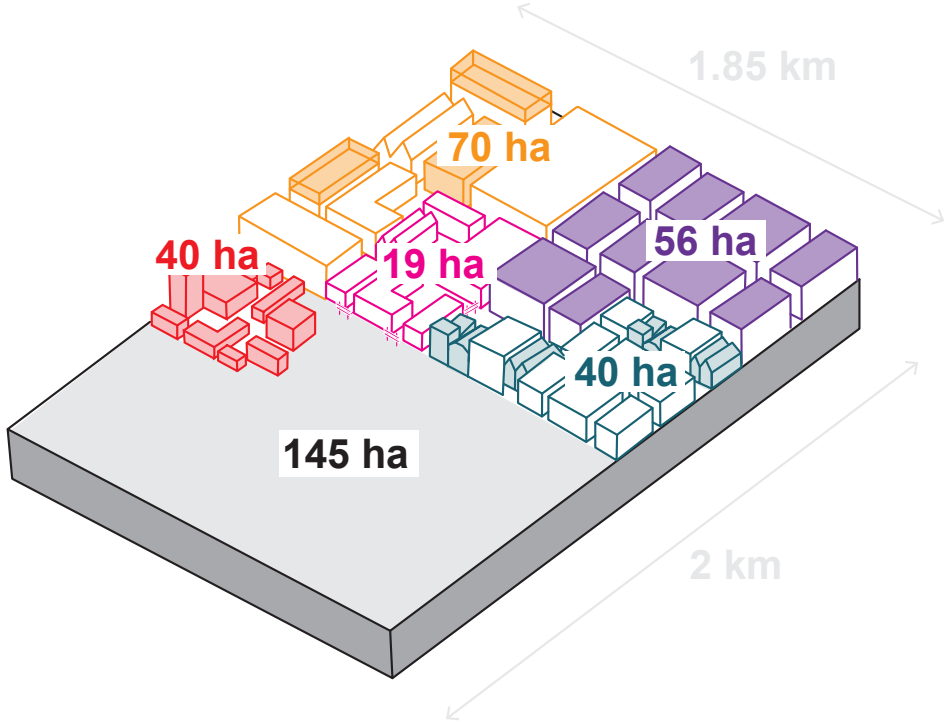


Zoekopgave 2040

50% van de opgave theoretisch opgelost op bestaande of geplande terreinen in de regio.



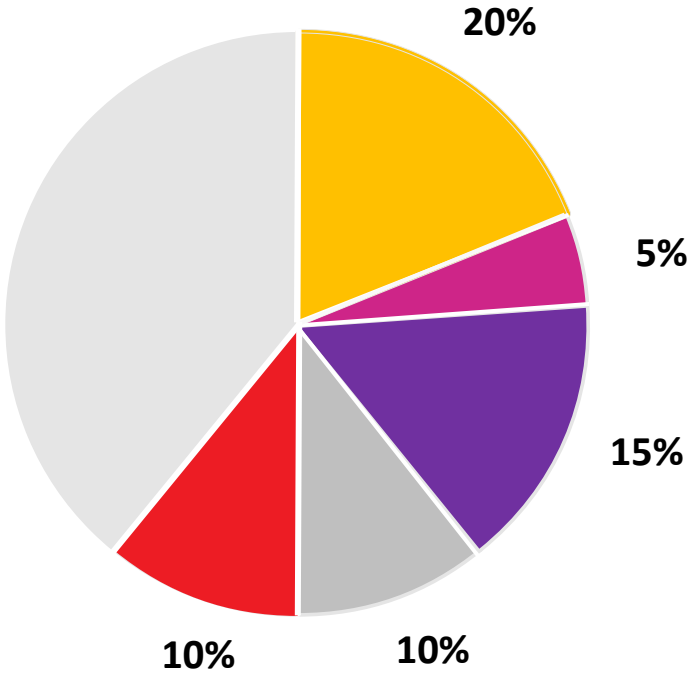
60% dekking



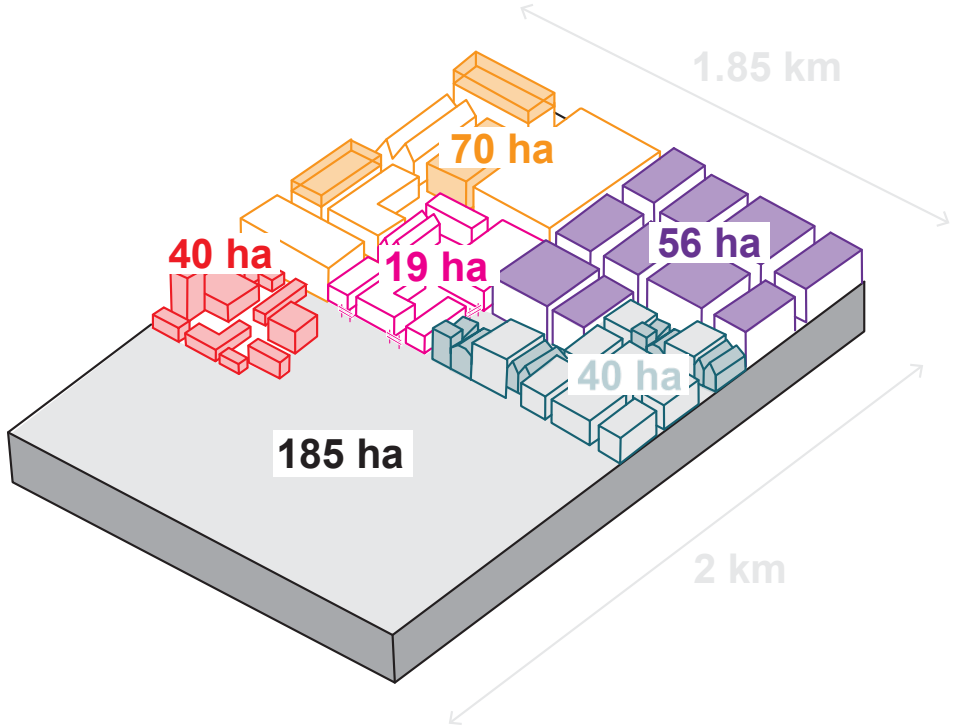
(Boven)regionale Zoekopgave

Zoekopgave 2040

Wat als binnenstedelijk mixen niet lukt?



50% dekking



(Boven)regionale Zoekopgave

Op zoek naar ruimte voor werk

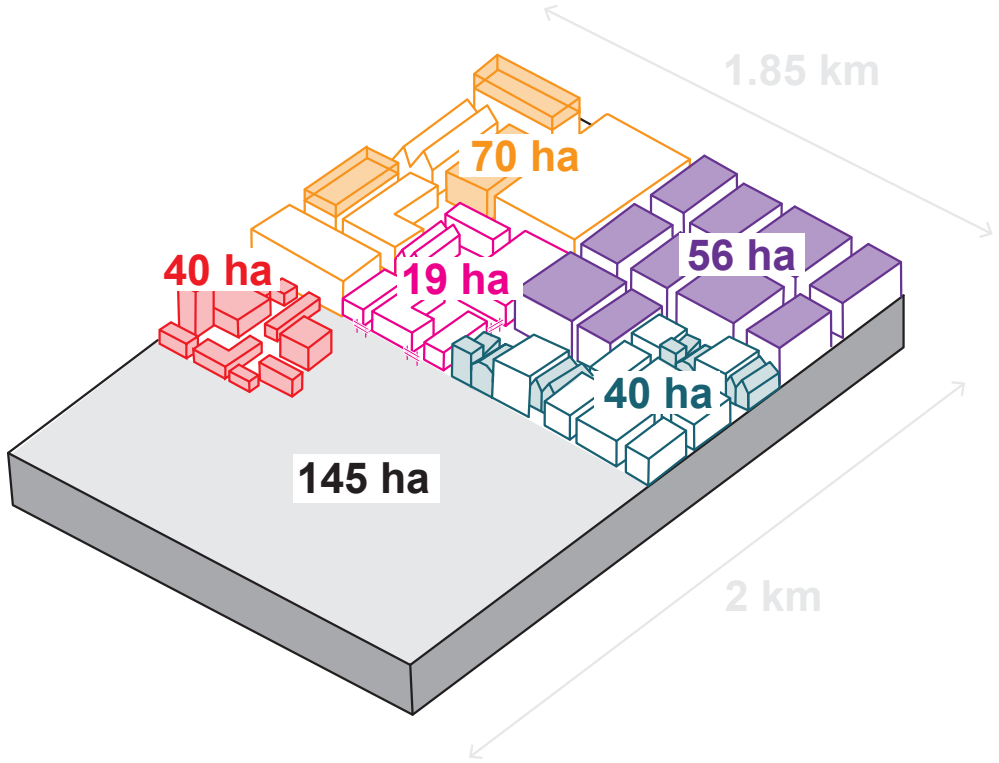
Door vier brillen

Potentie

> De best verbonden plekken
> Nabijheid – potentiële werknemers, kennis/onderwijs
> Functiecombinaties – transities
> Economische kracht GMR – opgave sectoren

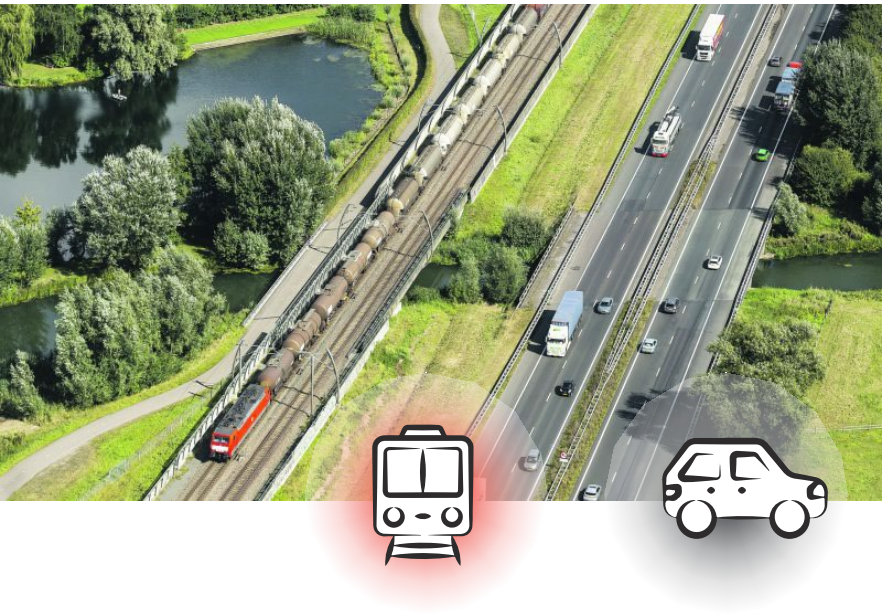
Maar ook

> Restricties – waar mag er niet ontwikkeld worden



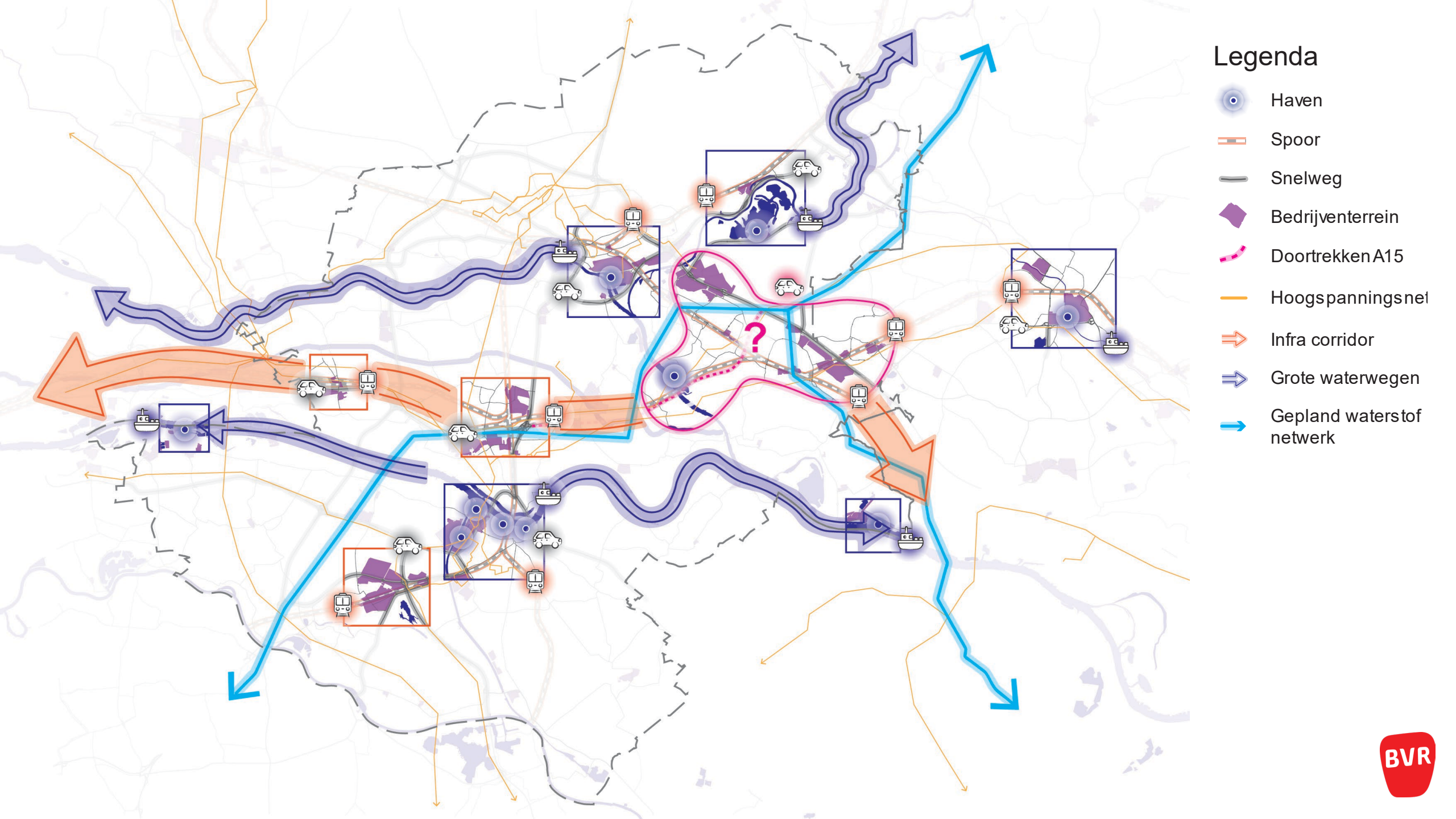
50% van de opgave theoretisch opgelost op bestaande of geplande terreinen in de regio.

Bereikbaar



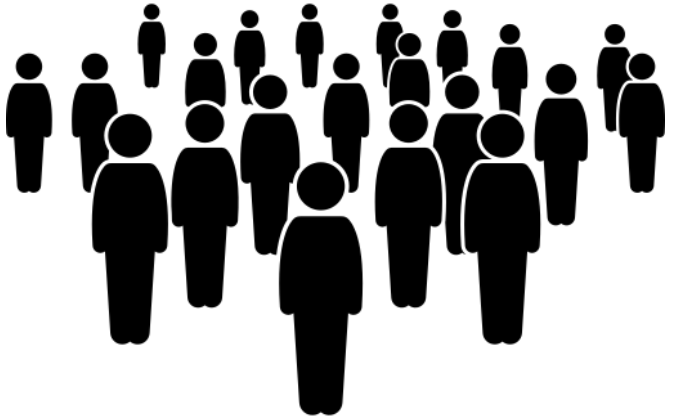


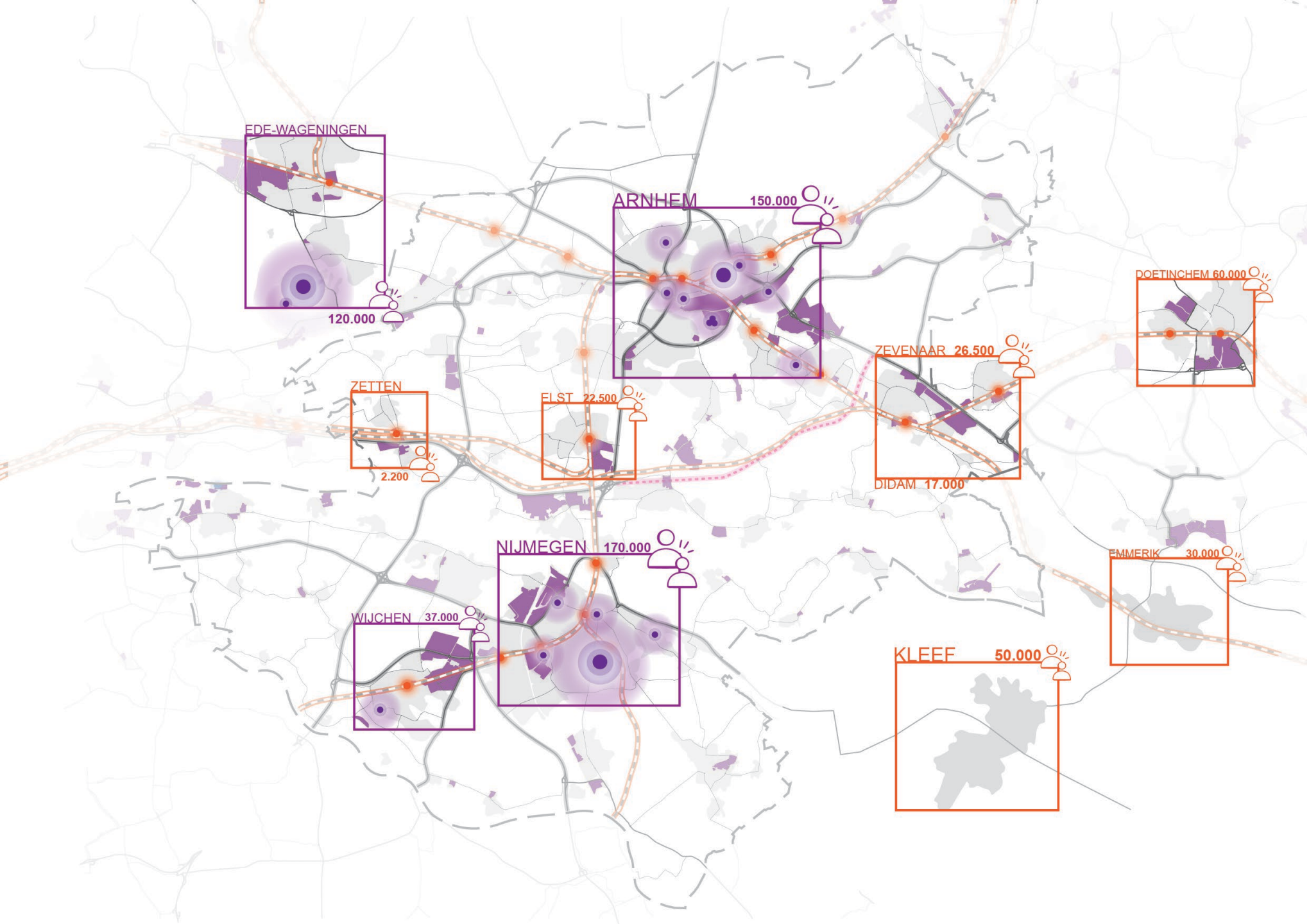



Legenda
Haven
Spoor
Snelweg
Bedrijventerrein
Doortrekken A15
Hoogspanningsnet
Infra corridor
Grote waterwegen
Gepland waterstof netwerk
?

Nabijheid

- Onderwijsinstellingen
- Arbeidspotentieel





Legenda

- Station
- Spoor
- Snelweg
- Bedrijventerrein
- Educatie
- Aantal inwoners

Functiecombinaties

Beter benutten, nieuwe perspectieven, multifunctioneel



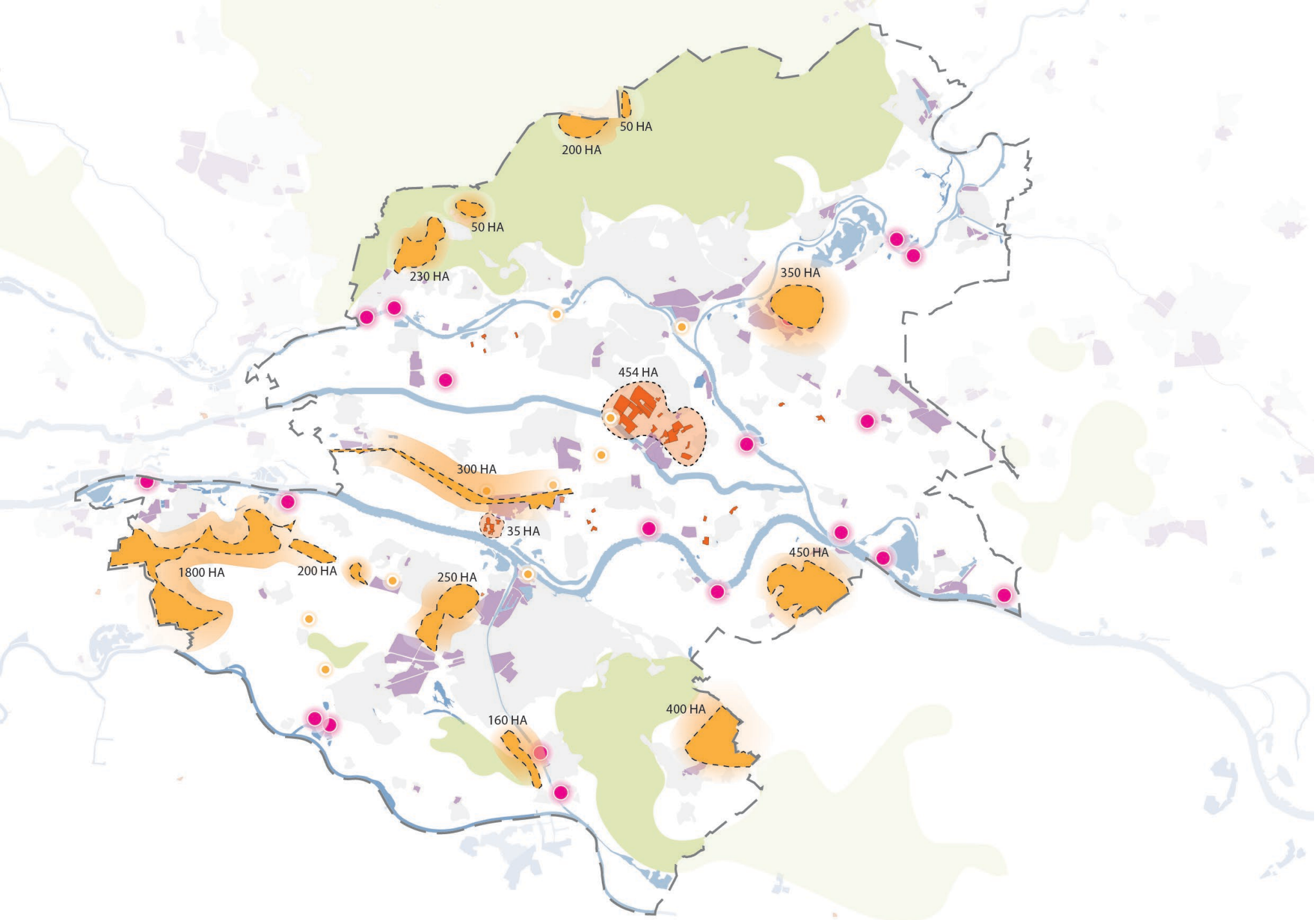











50 HA
200 HA
50 HA
230 HA
350 HA
454 HA
300 HA
35 HA
1800 HA
200 HA
250 HA
450 HA
400 HA
160 HA
Legenda
Tuindersbedrijven
Zoekgebied zonnepanelen
Steen / zand / beton fabrieken
BVR

Opgave verdeeld naar sectoren

Klassiek gemengd



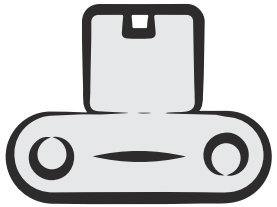
83 ha

Agrifood



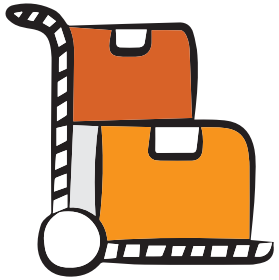
2 ha

Maakindustrie



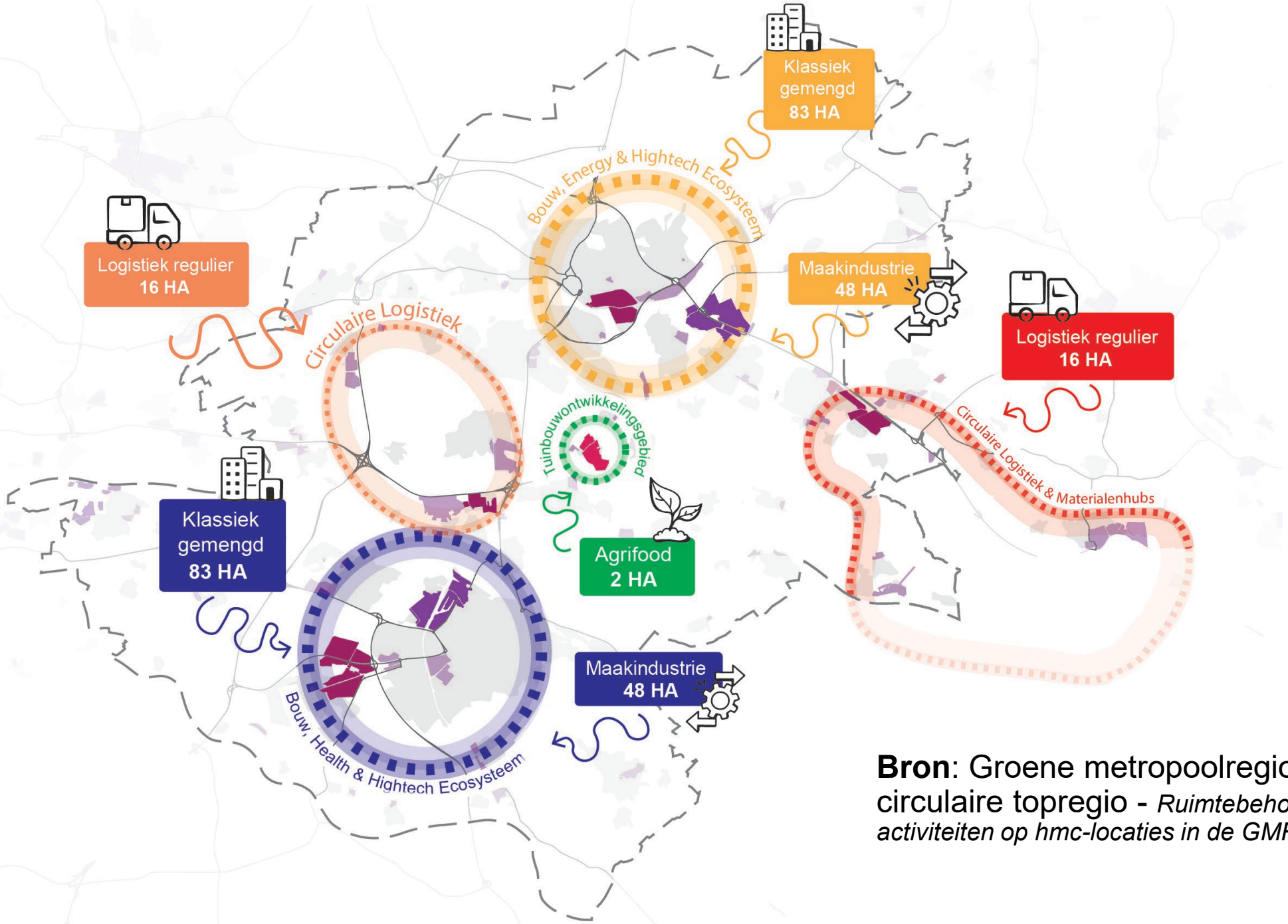
48 ha

Logistiek regulier



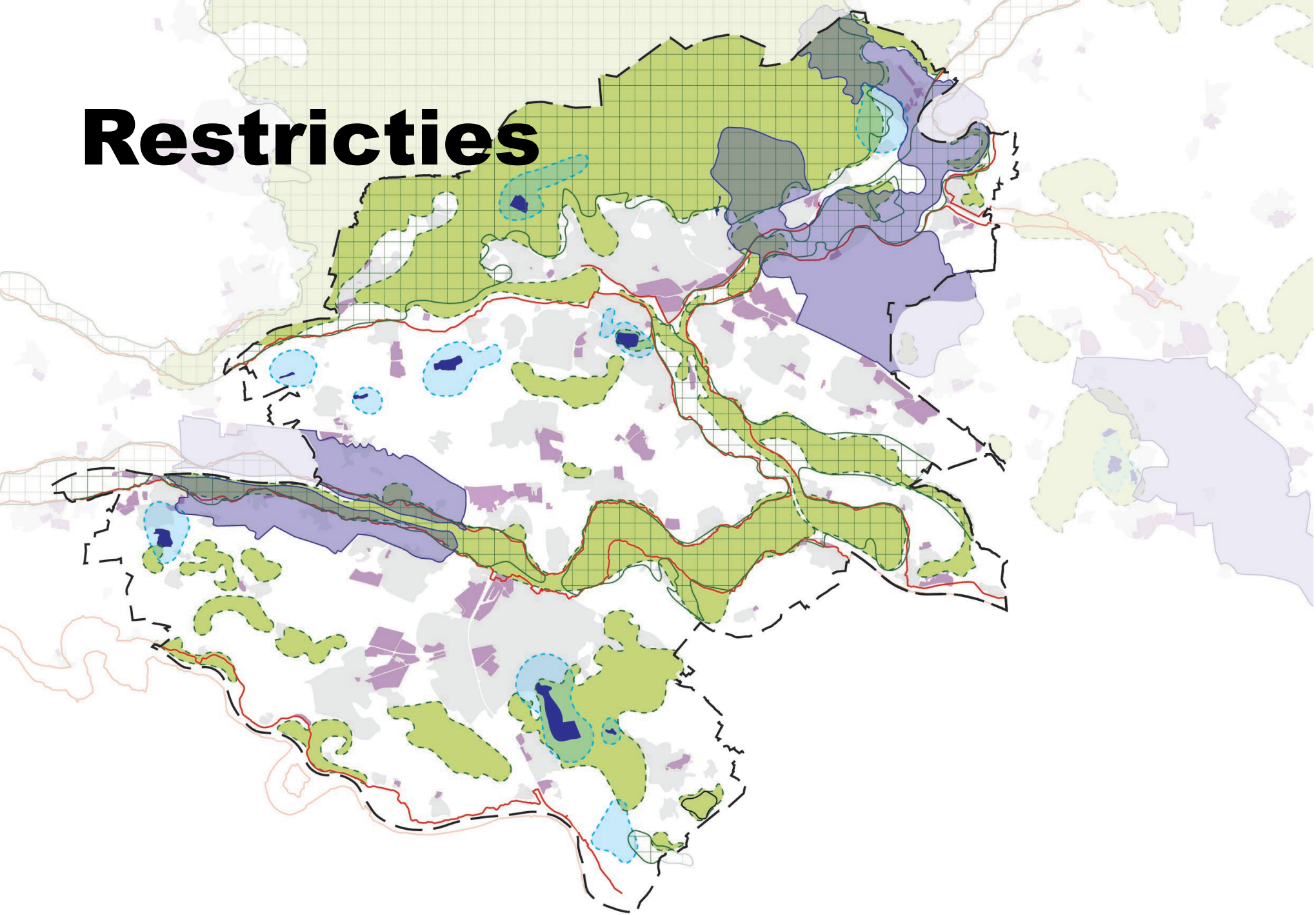
16 ha

Bron: Advies benutten ontwikkelruimte RPW Arnhem-Nijmegen (*Ecorys*)



Bron: Groene metropoolregio, circulaire topregio - *Ruimtebehoefte van circulaire activiteiten op hmc-locaties in de GMR* (*Ecorys & BVR*)

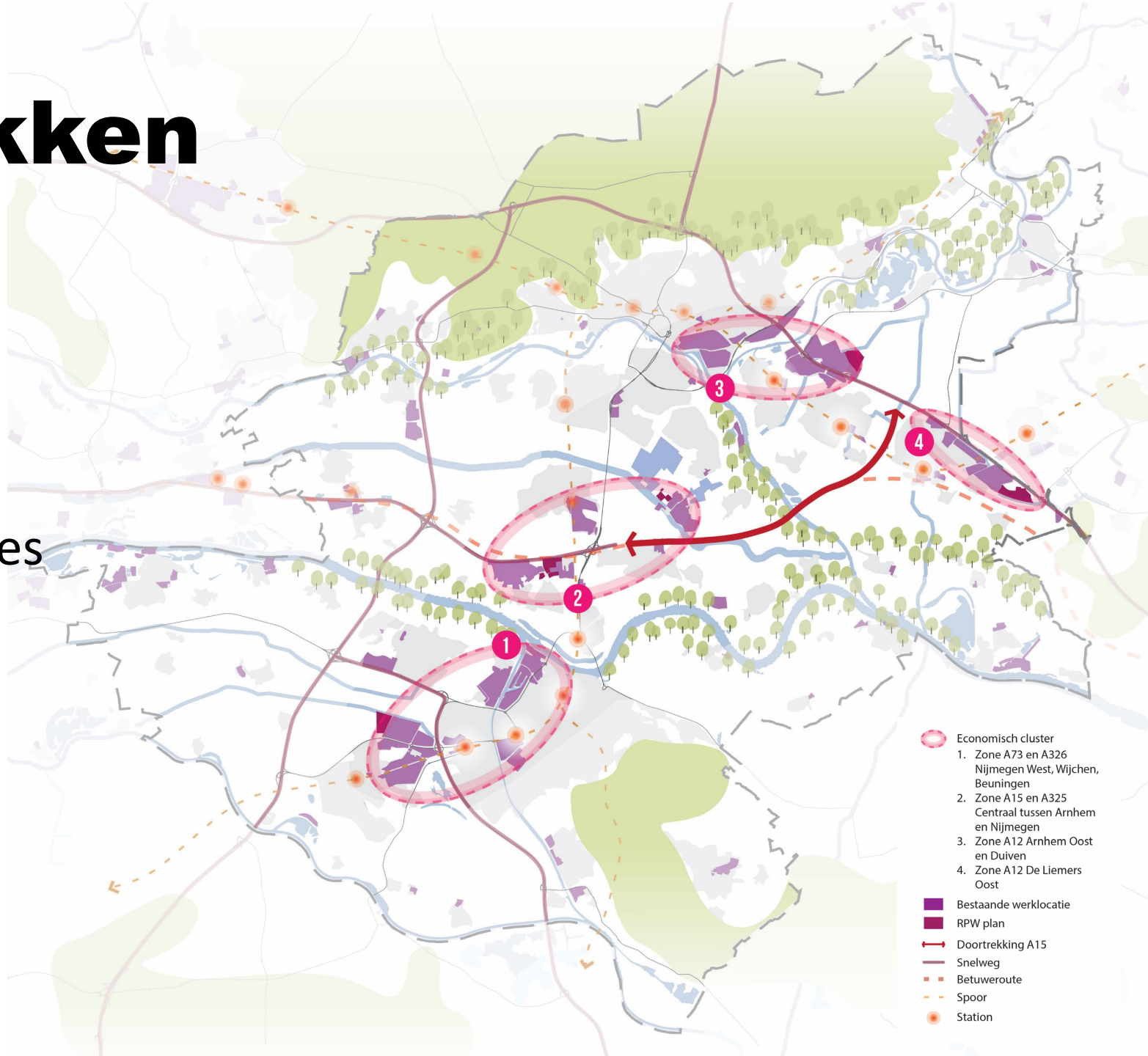
Restricties



Kansrijke plekken

Afweging locaties

- Clustering bestaande werklocaties
- Goede bereikbaarheid (transport)
- Arbeidspotentieel & OV
- Kansrijke functiecombinaties andere opgaven
- Indeling naar sectoren
- Natuur (waar niet ontwikkelen)
- Bodem en water



Zone A73 en A326

- Versterken bestaand economisch cluster
- Goed bereikbaar, afritten A73 en A326. Kades en Haven TPN nabij
- Meerdere treinstations nabij (15 min fietsen)
- Noviotech Campus om de hoek
- Potentie functiecombinatie zoekgebied voor zonnevelden
- Niet in Natura2000, GNN, waterwingebied

Economisch cluster



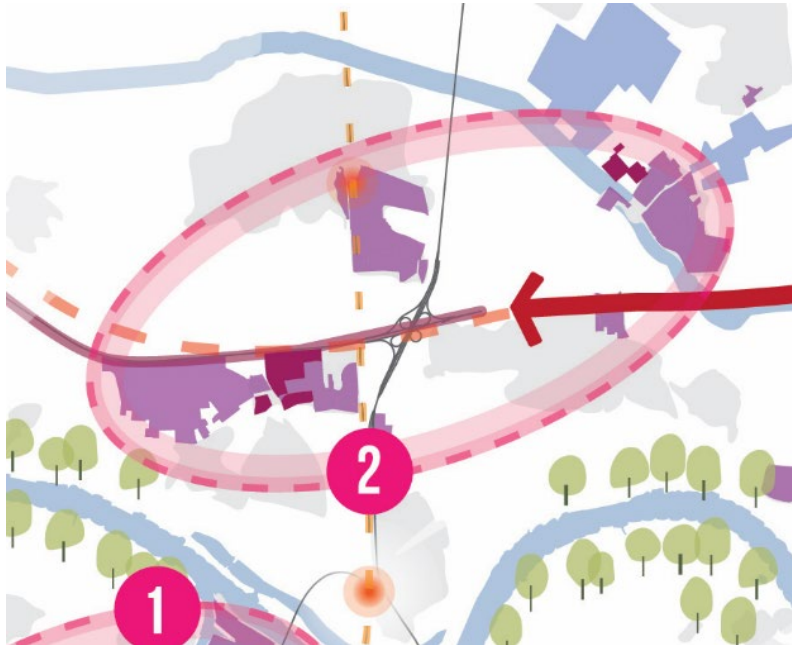
Passende nieuwe ontwikkelingen

- Klassiek gemengd (lokaal en regionaal MKB
- Bedrijven speerpunt health en hightech (waar geen ruimte voor is op de campussen maar wel willen behouden voor de regio)
- Logistiek

Zone A15 en A325

- Versterken bestaand economisch cluster
- Goed bereikbaar, afritten A15 en A325.
- Treinstation nabij (15 min fietsen)
- Potentie functiecombinatie zoekgebied voor zonnevelden
- Potentie transformatie glastuinbouw gebied (stoppers)
- Potentie aanhaking gepland landelijk waterstof netwerk
- Niet in Natura2000, GNN, waterwingebied

Economisch cluster



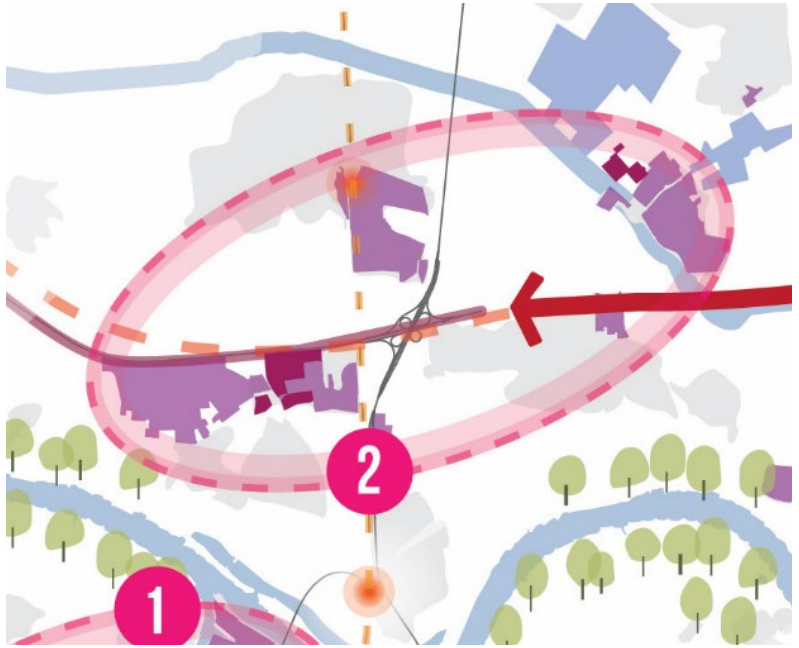
Passende nieuwe ontwikkelingen

- Klassiek gemengd (MKB)
- Bedrijven speerpunt health (waar geen ruimte voor is op de campussen maar wel willen behouden voor de regio)
- Staddistributie (logistiek), kijk hierbij ook nog naar bestaande beschikbare ruimte op De Grift en Park15

Agropark / glastuinbouwgebied

- Versterken bestaand economisch cluster
- Potentie om gebied te herstructureren i.p.v. uitbreiding
- Potentie transformatie glastuinbouw gebied (stoppers)
- Potentie verbeterde bereikbaarheid bij doortrekking A15
  - Daarna goed bereikbaar, afrit A15
- Niet in Natura2000, GNN, waterwingebied

Economisch cluster

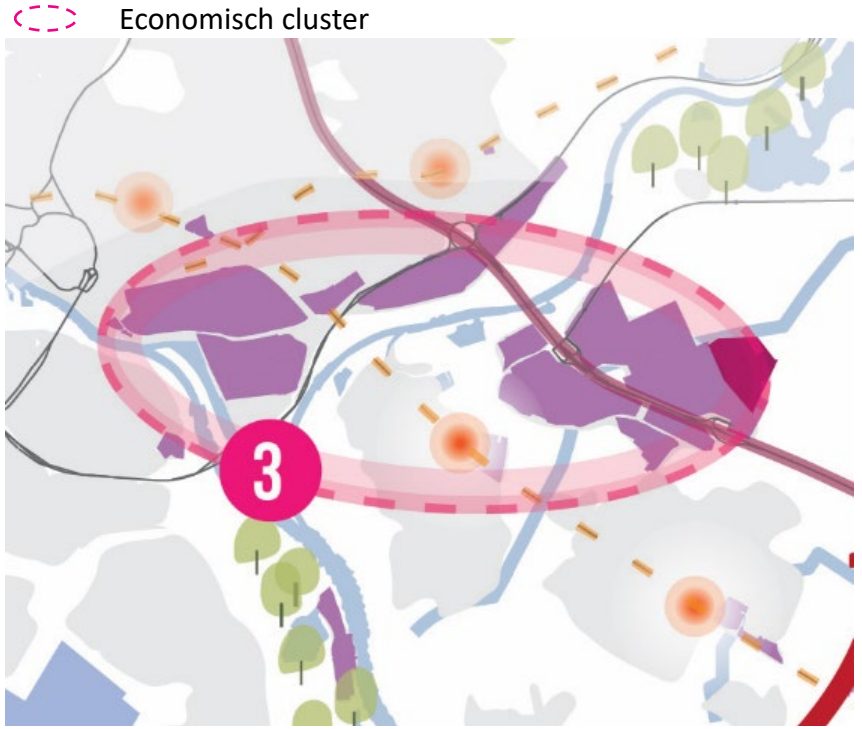


Passende nieuwe ontwikkelingen

- Agrosector

Zone A12 Duiven

- Versterken bestaand economisch cluster
- Verbreding A12, dan verbeterde bereikbaarheid afritten A12
- Potentie verbeterde bereikbaarheid bij doortrekking A15
- Potentie functiecombinatie zoekgebied voor zonnevelden
- Treinstations redelijk nabij (15-20 min fietsen)
- Potentie aanhaking gepland landelijk waterstof netwerk
- Niet in Natura2000, GNN, waterwingebied

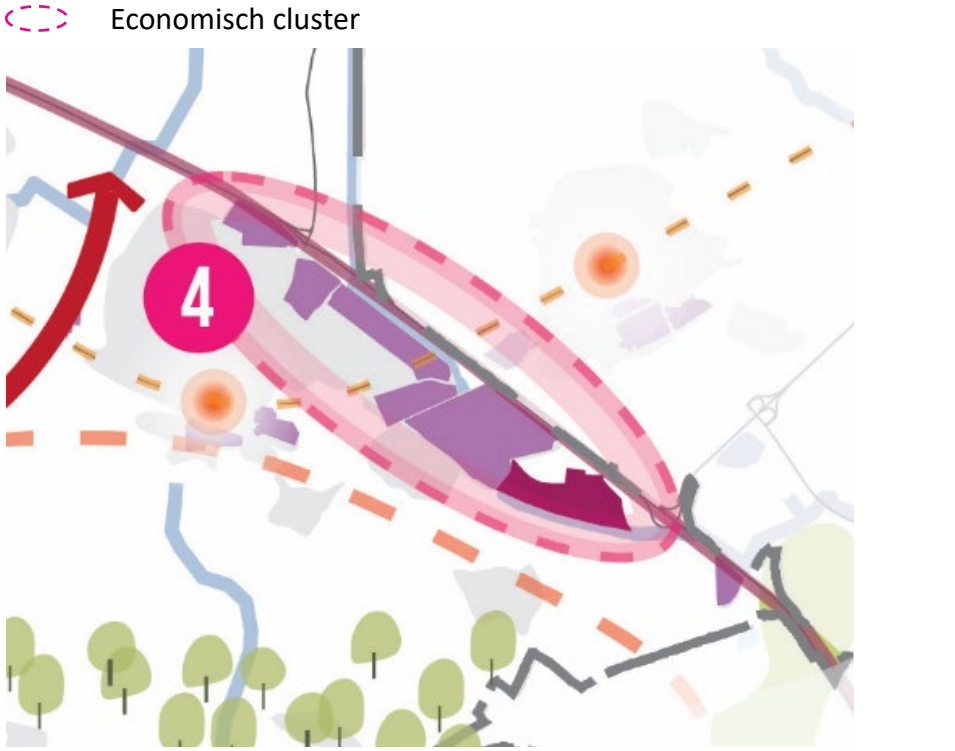


Passende nieuwe ontwikkelingen

- Bedrijven speerpunt Energy en hightech (waar geen ruimte voor is op de campussen maar wel willen behouden voor de regio
- Bedrijven circulaire economie
- Klassiek gemengd (maakindustrie speerpunt Liemers)

Zone A12 De Liemers Oost

- Versterken bestaand economisch cluster
- Potentie verbeterde bereikbaarheid bij doortrekking A15 en verbreding A12
- Goed bereikbaar, afritten A12
- Treinstations nabij (15 min fietsen)
- Potentie aanhaking gepland landelijk waterstof netwerk
- Niet in Natura2000, GNN, waterwingebied



Passende nieuwe ontwikkelingen

- Logistiek
- Klassiek gemengd (maakindustrie passend bij speerpunt Liemers)

Overzicht potentiële zoekruimte

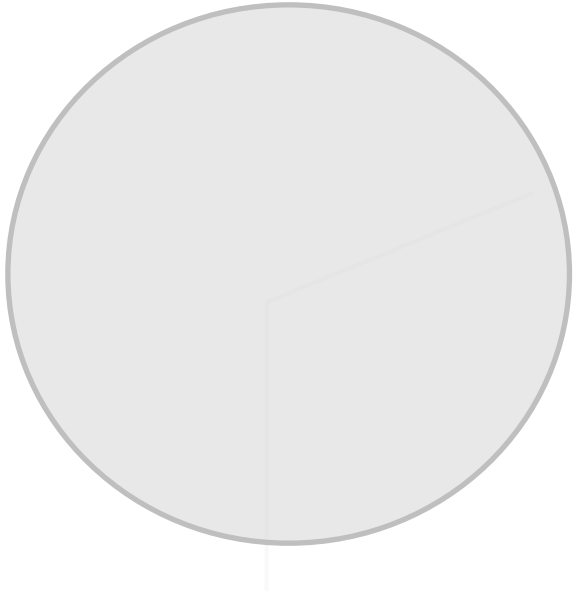
- **Totaal circa 1.000 HA** potentieel zoekgebied voor werklocaties
- Per zoekgebied ongeveer 100-300 HA



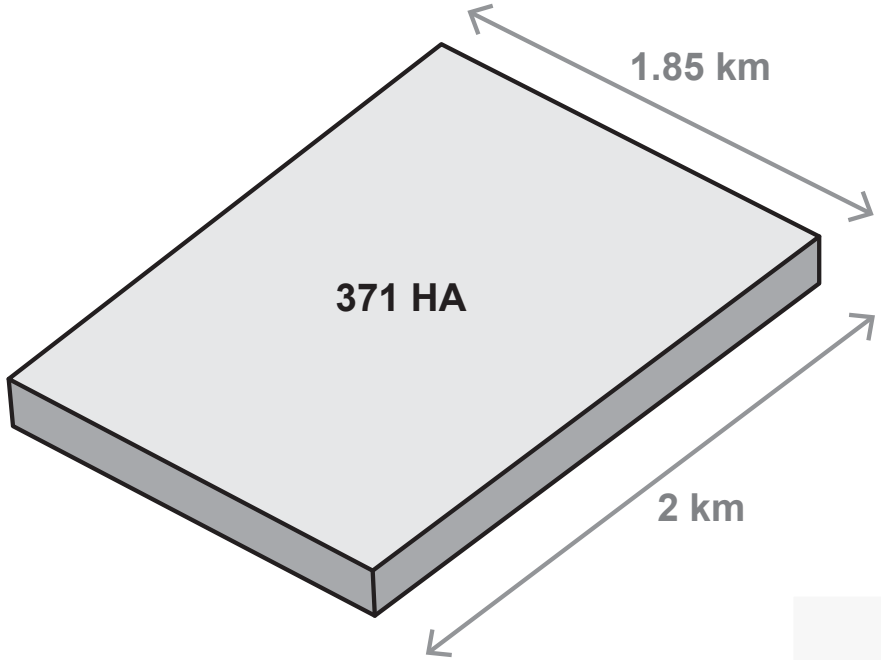
Legenda

- Economisch cluster
  1. Zone A73 en A326 Nijmegen West, Wijchen, Beuningen
  2. Zone A15 en A325 Centraal tussen Arnhem en Nijmegen
  3. Zone A12 Arnhem Oost en Duiven
  4. Zone A12 De Liemers Oost
- Bestaande werklocatie
- RPW plan
- Doortrekking A15
- Snelweg
- Betuweroute
- Spoor
- Station

Zoekopgave - Worst case



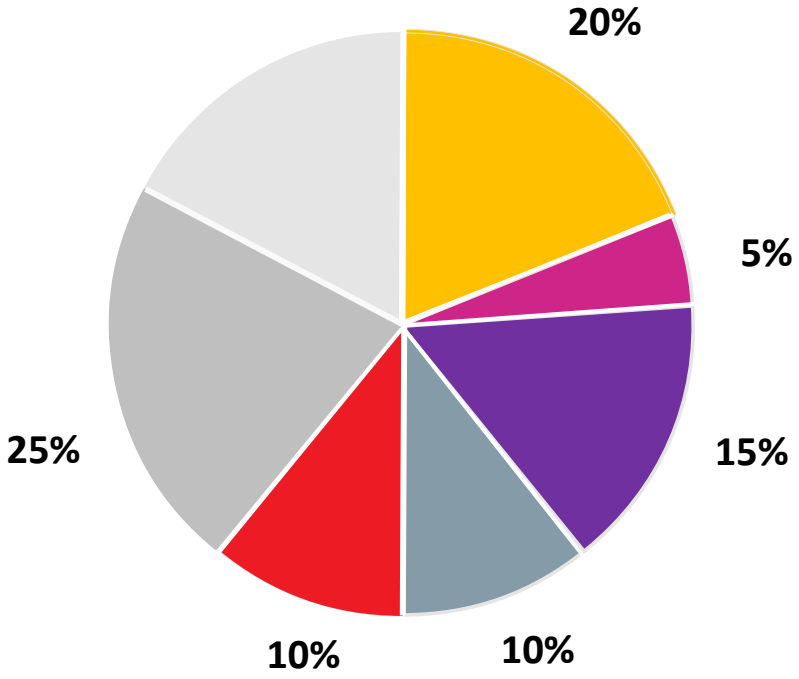
0% dekking



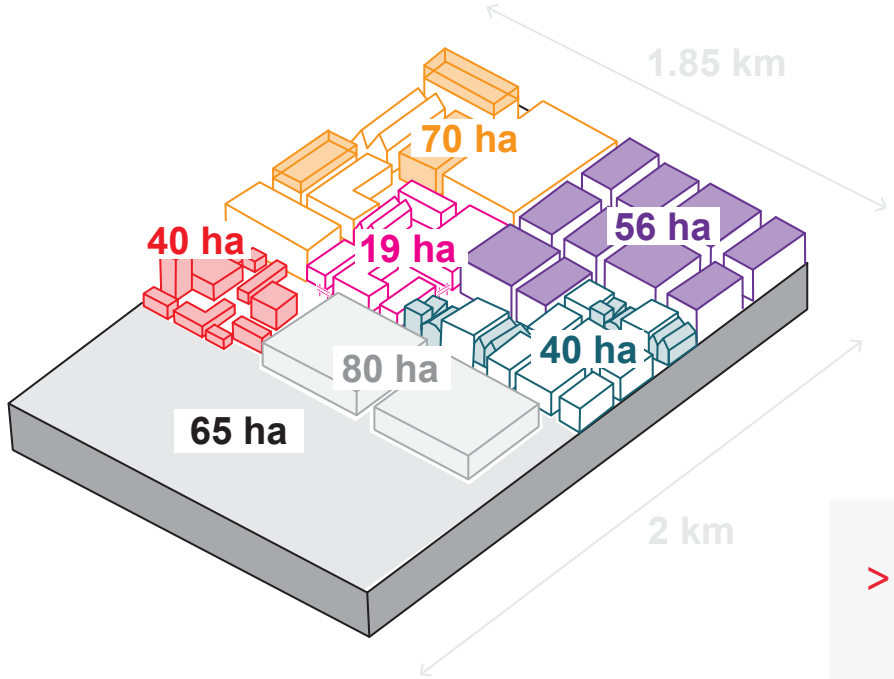
(Boven)regionale Zoekopgave

> Niks gaat door
> **Restopgave = 371 HA**

Zoekopgave - Best case



75% dekking

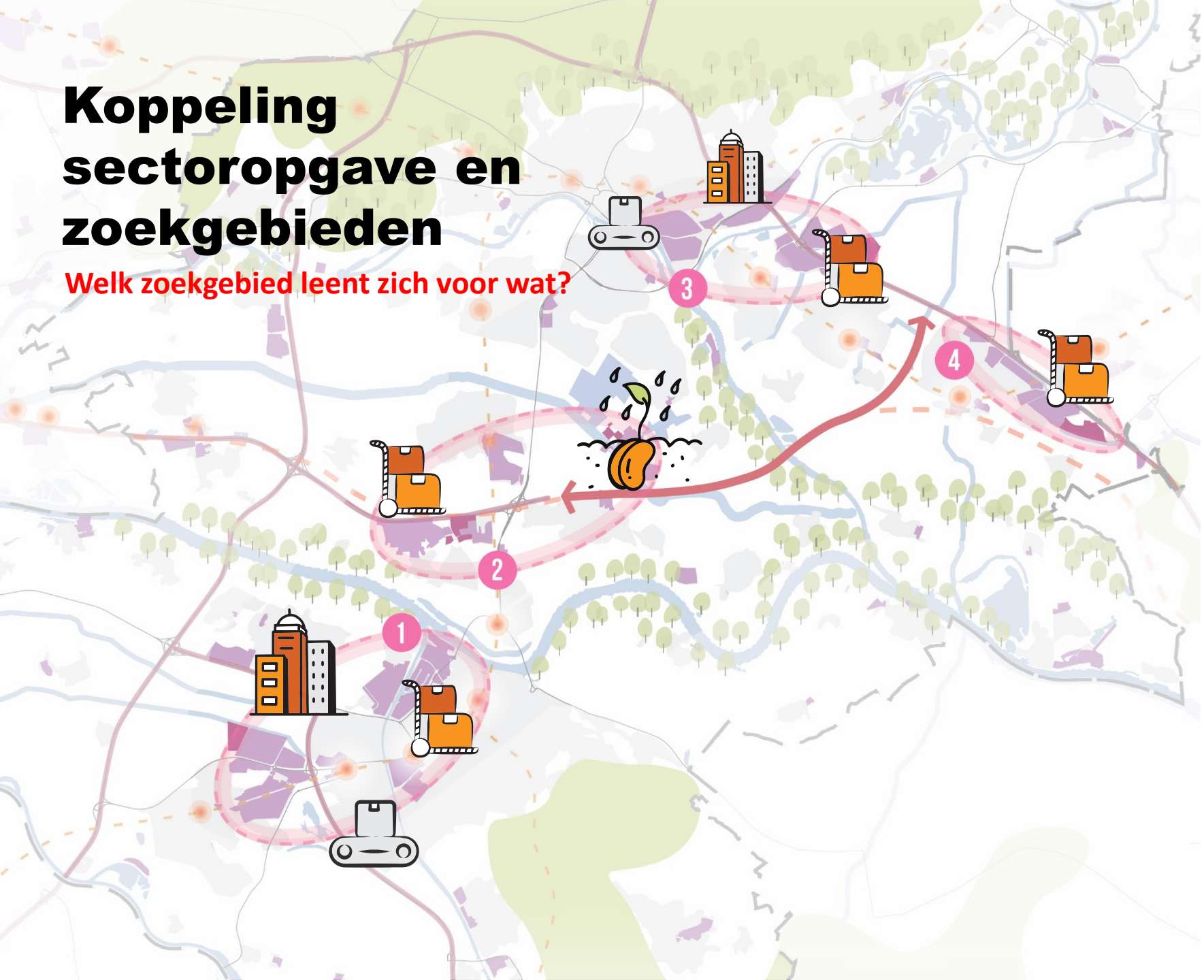


(Boven)regionale Zoekopgave

- Alles lukt, inclusief tekentafel-plannen
- **Restopgave = 65 HA**

Koppeling sectoropgave en zoekgebieden

Welk zoekgebied leent zich voor wat?



Logistiek regulier

16 ha

Maakindustrie

48 ha

Agrifood

2 ha

Klassiek gemengd

83 ha

Onderzoek Wonen en werken combineren

-BVR-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN

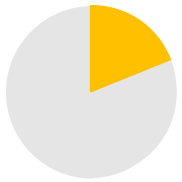
GMR Wonen en Werken

28 februari 2025

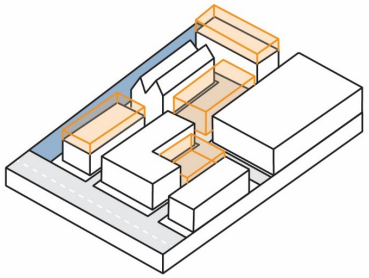
Draaiknoppen

70 HA

20%

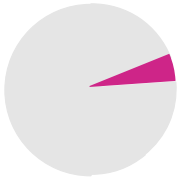


Beter benutten bestaande terreinen

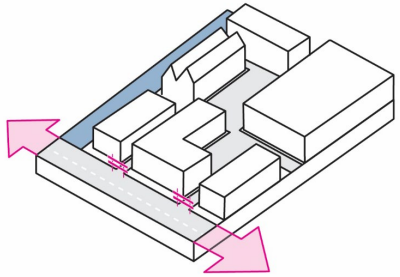


19 HA

5%



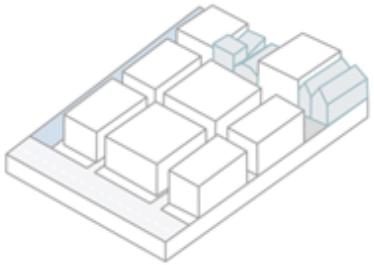
Niet meer faciliteren



40 HA

10%

Menging in stedelijke Ontwikkel gebieden

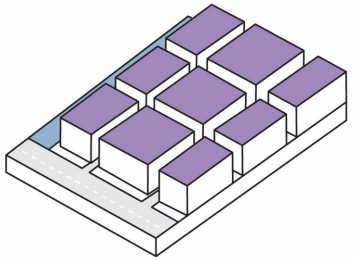


56 HA

15%



Intensiveren op nieuwe terreinen

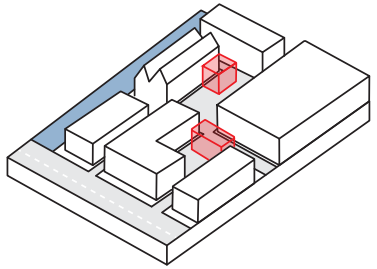


40 HA

10%



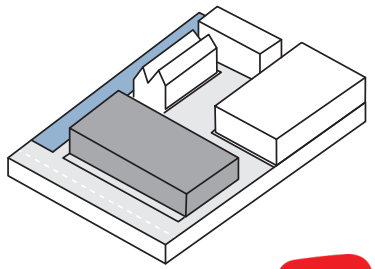
Groei bestaande werklocaties (lokale behoefte)



Opgave

?

(Boven) regionale uitbreiding



Nieuwbouwplannen

Selectie van nieuwbouwplannen gebaseerd op monitor GMR (december 2024)



Legenda

Holtkamp- Het hof
1. Woningen: 24
Milieu: Buiten centrum
Type: Eengezinswoningen en appartementen

De Plakse Weide
2. Woningen: 300
Milieu: Landelijk wonen
Type: -

De Ploen
3. Woningen: 130
Milieu: Centrum dorps
Type: -

Biezenkampen
4. Woningen: 110
Milieu: Landelijk wonen
Type: Flexwoningen

IJseldistrict
5. Woningen: 786
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Westervoort noord
6. Woningen: 590
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Driegaarden
7. Woningen: Deel I 114
Milieu: Centrum dorps
Type: Woningen + meer dan woningen

Midachtsensingel
8. Woningen: 40 tot 50
Milieu: Buiten centrum
Type: Appartementen

Merwedeterrein
9. Woningen: 148
Milieu: Buiten centrum
Type: Appartementen

Rijnpark
10. Woningen: 7000
Milieu: Buiten centrum
Bedrijvigheid: 80.000 m2 aan commerciële en maatschappelijke voorzieningen
Type: Verschillende type woningen

Coberco- en havenmeester-kwartier
11. Woningen: 105
Milieu: Buiten centrum
Type: Appartementen en grondgebonden woningen

Vredenburg Kronenburg
12. Woningen: Netto 1250
Milieu: Groen stedelijk
Type: Transformatie kantoren naar woningen

De HES
13. Woningen: Netto 612
Milieu: Groen stedelijk
Type: Appartementen en eengezinswoningen

De Schuytgraaf
14. Woningen: Netto 588
Milieu: Centrum dorps
Type: Eengezinswoningen en functiemix wonen en werken

De Pas
15. Woningen: 40
Milieu: Centrum dorps
Type: Woonvorm voor een deel onbekend, appartementen en eengezinswoningen

Vossenpelt
16. Woningen: 561
Milieu: Groen stedelijk
Type: Geen bedrijvigheid, alleen wonen

Zuiderveld
17. Woningen: 1.000
Milieu: Groen stedelijk
Bedrijvigheid: 4.500 m2 brede school
Type: Onbekend

Nijmegen noord
18. Woningen: -
Milieu: Groen stedelijk
Type: Onbekend

De Hoge Bongard
19. Woningen: 250
Milieu: Groen stedelijk
Bedrijvigheid: Onderzoek haalbaarheid commerciele plint op kade
Type: Onbekend

Hof van Holland
20. Woningen: 1050
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: 28.600 m2
Type: Functies gemixt met wonen

Winkelsteeg
21. Woningen: 3.402 + 500 tijdelijke woningen
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: 136.000 m2
Type: -

De Linde
22. Woningen: 22
Milieu: Centrum dorps
Type: Eengezinswoningen

Beuningen
23. Woningen: 64
Milieu: Centrum dorps
Type: -

Ewijk zuid/west
24. Woningen: 100
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Winssen-Zuid
25. Woningen: 400
Milieu: Landelijk wonen
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Deest
26. Woningen: 355
Milieu: Landelijk wonen
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Druten
27. Woningen: 160
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Heumen
28. Woningen: 735
Milieu: Groen stedelijk
Type: Een-gezinswoningen

Zwanenveld
29. Woningen: 960
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: 700 m2
Type: Gemengd woongebied, ook met werklocatie en campus

Huurlingsedam
30. Woningen:1100
Milieu: Groen stedelijk
Type: -

Wijchen-West
31. Woningen:1300
Milieu: Landelijk wonen
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Binnenstad - V&D pand
32. Woningen:180
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: In plint
Type: Appartementen

Binnenstad - Molenpoort
33. Woningen:425
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: supermarkt 1700 m2, detailhandel 2.000 m2, flexruimten 90 m2 en horeca 670 m2 (totaal: 4.500)
Type: Onbekend

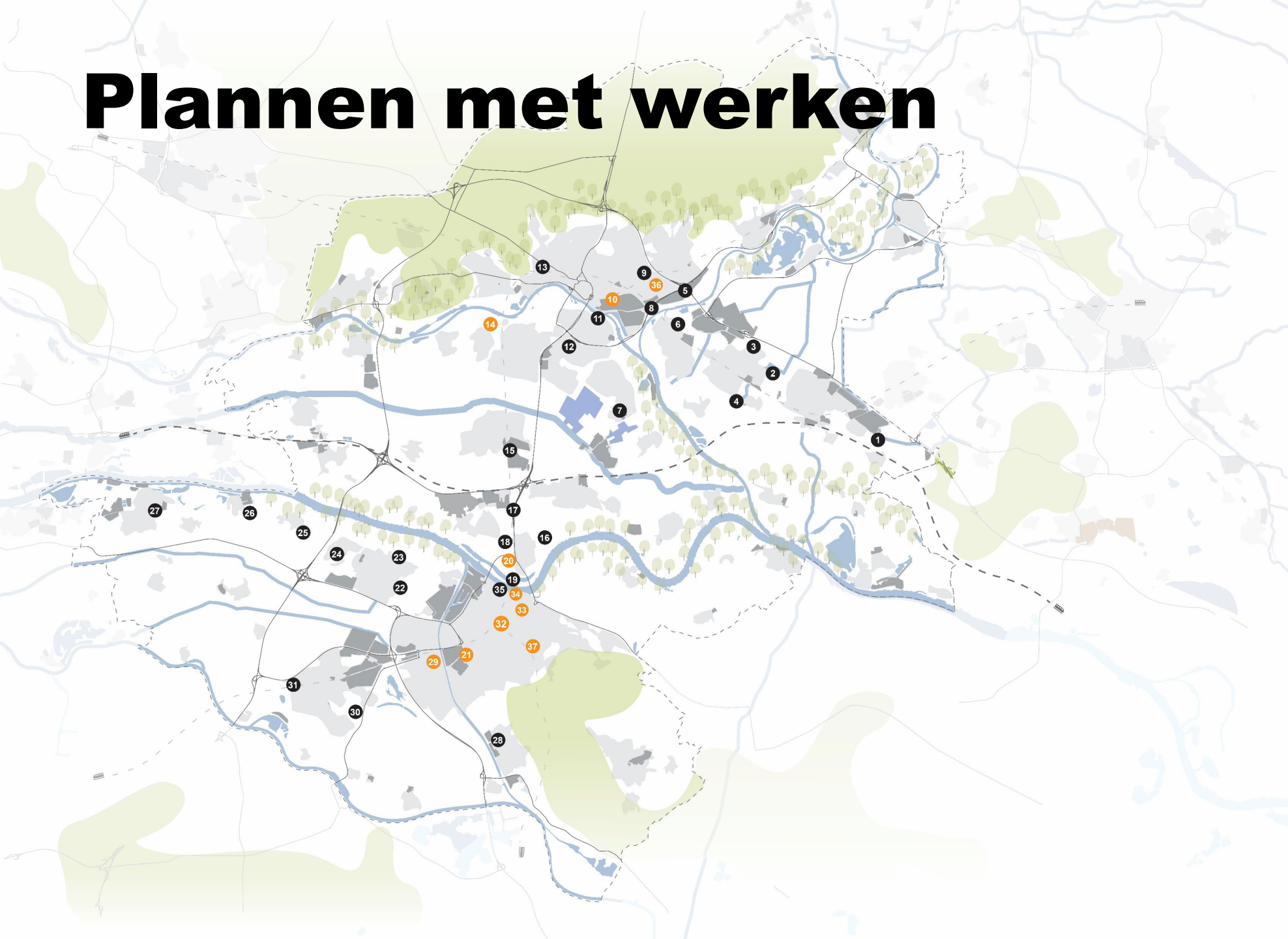
Stationsgebied
34. Woningen: 1.580
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: -niet woningbouw 24.800 m2
Type: Appartementen

Waalfront
35. Woningen: 200
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: Nader te bepalen
Type: Appartementen

Schaapsdrift
36. Woningen: 450
Milieu: Buiten centrum
Bedrijvigheid: 5.000 m2 niet woonprogramma
Type: Appartementen

Campus Heijendaal
37. Woningen: 500-1500
Milieu: Buiten centrum
Bedrijvigheid: 10.000 - 30.000m2
Type: Studentenhuisvesting

Plannen met werken



Legenda

Holtkamp- Het hof
1 Woningen: 24
Milieu: Buiten centrum
Type: Eengezinswoningen en appartementen

De Plakse Weide
2 Woningen: 300
Milieu: Landelijk wonen
Type: -

De Ploen
3 Woningen: 130
Milieu: Centrum dorps
Type: -

Biezenkampen
4 Woningen: 110
Milieu: Landelijk wonen
Type: Flexwoningen

IJseldistrict
5 Woningen: 786
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Westervoort noord
6 Woningen: 590
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Driegaarden
7 Woningen: Deel I 114
Milieu: Centrum dorps
Type: Woningen + meer dan woningen

Midachtsensingel
8 Woningen: 40 tot 50
Milieu: Buiten centrum
Type: Appartementen

Merwedeterrein
9 Woningen: 148
Milieu: Buiten centrum
Type: Appartementen

Rijnpark
10 Woningen: 7000
Milieu: Buiten centrum
Bedrijvigheid: 80.000 m2 aan commerciele en maatschappelijke voorzieningen
Type: Verschillende type woningen

Coberco- en havenmeester-kwartier
11 Woningen: 105
Milieu: Buiten centrum
Type: Appartementen en grondgebonden woningen

Vredenburg Kronenburg
12 Woningen: Netto 1250
Milieu: Groen stedelijk
Type: Transformatie kantoren naar woningen

De HES
13 Woningen: Netto 612
Milieu: Groen stedelijk
Type: Appartementen en eengezinswoningen

De Schuytgraaf
14 Woningen: Netto 588
Milieu: Centrum dorps
Type: Eengezinswoningen en functiemix wonen en werken

De Pas
15 Woningen: 40
Milieu: Centrum dorps
Type: Woonvorm voor een deel onbekend, appartementen en eengezinswoningen

Vossenpelt
16 Woningen: 561
Milieu: Groen stedelijk
Type: Geen bedrijvigheid, alleen wonen

Zuiderveld
17 Woningen: 1.000
Milieu: Groen stedelijk
Bedrijvigheid: 4.500 m2 brede school
Type: Onbekend

Nijmegen noord
18 Woningen: -
Milieu: Groen stedelijk
Type: Onbekend

De Hoge Bongard
19 Woningen: 250
Milieu: Groen stedelijk
Bedrijvigheid: Onderzoek haalbaarheid commerciele plint op kade
Type: Onbekend

Hof van Holland
20 Woningen: 1050
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: 28.600 m2
Type: Functies gemixt met wonen

Winkelsteeg
21 Woningen: 3.402 + 500 tijdelijke woningen
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: 136.000 m2
Type: -

De Linde
22 Woningen: 22
Milieu: Centrum dorps
Type: Eengezinswoningen

Beuningen
23 Woningen: 64
Milieu: Centrum dorps
Type: -

Ewijk zuid/west
24 Woningen: 100
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Winssen-Zuid
25 Woningen: 400
Milieu: Landelijk wonen
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Deest
26 Woningen: 355
Milieu: Landelijk wonen
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Druten
27 Woningen: 160
Milieu: Centrum dorps
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Heumen
28 Woningen: 735
Milieu: Groen stedelijk
Type: Eengezinswoningen

Zwanenveld
29 Woningen: 960
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: 700 m2
Type: Gemengd woongebied, ook met werklocatie en campus

Huurlingsedam
30 Woningen:1100
Milieu: Groen stedelijk
Type: -

Wijchen-West
31 Woningen:1300
Milieu: Landelijk wonen
Type: Appartementen en eengezinswoningen

Binnenstad - V&D pand
32 Woningen:180
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: In plint
Type: Appartementen

Binnenstad - Molenpoort
33 Woningen:425
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: supermarkt 1700 m2, detailhandel 2.000 m2, flexruimten 90 m2 en horeca 670 m2 (totaal: 4.500)
Type: Onbekend

Stationsgebied
34 Woningen: 1.580
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: -niet woningbouw
Type: Appartementen

Waalfront
35 Woningen: 200
Milieu: Centrum stedelijk
Bedrijvigheid: Nader te bepalen
Type: Appartementen

Schaapsdrift
36 Woningen: 450
Milieu: Buiten centrum
Bedrijvigheid: 5.000 m2 niet woonprogramma
Type: Appartementen

Campus Heijendaal
37 Woningen: 500-1500
Milieu: Buiten centrum
Bedrijvigheid: 10.000 - 30.000m2
Type: Studentenhuisvesting

BVR

Oppervlakte totaal

10 Rijnpark
80.000 m²

14 De Schuytgraaf
? m²

20 Hof van Holland
28.600 m²

21 Winkelsteeg
136.000 m²

29 Zwanenveld
700 m²

32 V&D pand
? m²

33 Molenpoort
4.500 m²

34 Stationsgebied
24.800 m²

36 Schaapsdrift
5.000 m²

37 Campus Heijendaal
10.000 - 30.000 m²

289.600 m²

309.600 m²

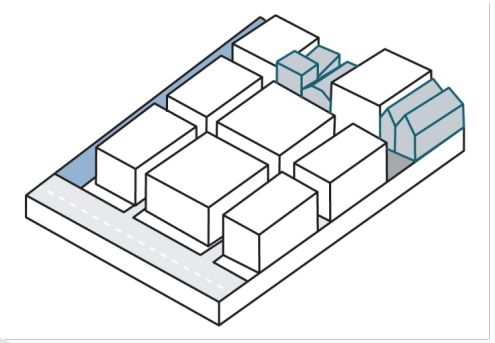
---

29 - 31 HA

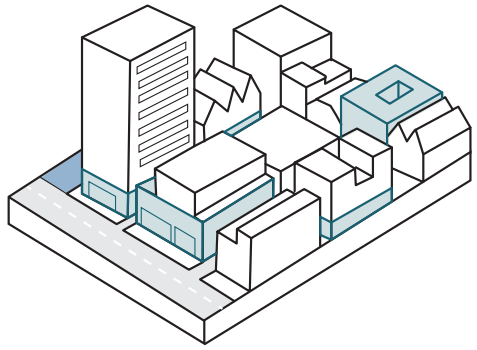
Stand van zaken

40 HA	-	**29 HA**	=	**11 HA**
40 HA	-	**31 HA**	=	**9 HA**

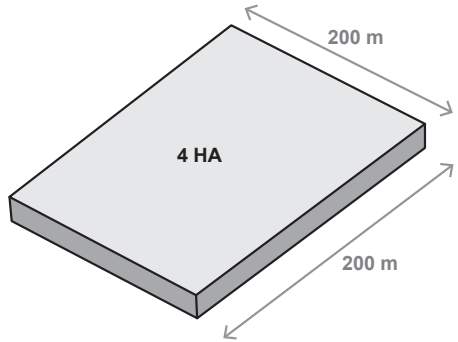
Menging in stedelijke Ontwikkelgebieden (Categorie 1 & 2)



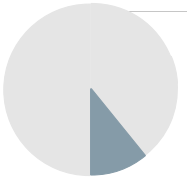
Opgenomen werkprogramma in bestaande plannen



Theoretisch 'tekort' in de plannen, en dus uitbreidingsvraag



10%

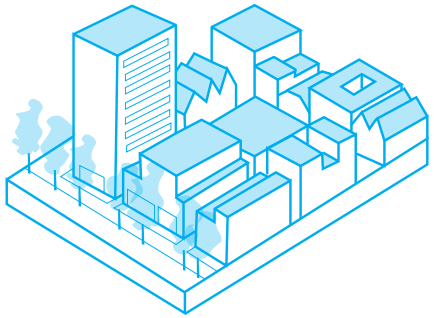


Draaiknop
Menging in stedelijke Ontwikkelgebieden

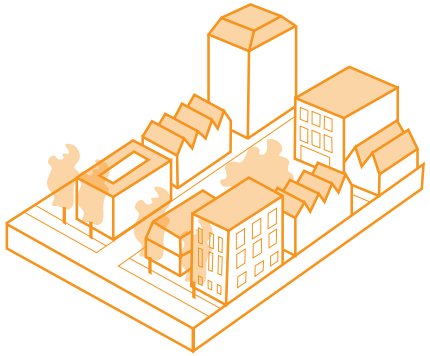
Bij welke ontwikkelingen zit potentieel nog extra ruimte voor werkprogramma?

Typologieën

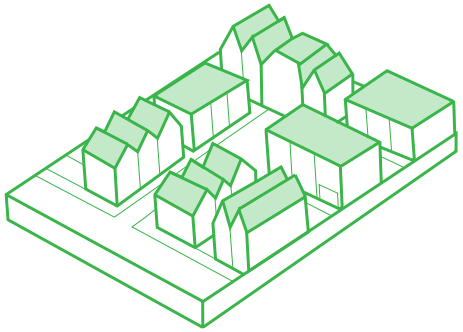
Centrum stedelijk



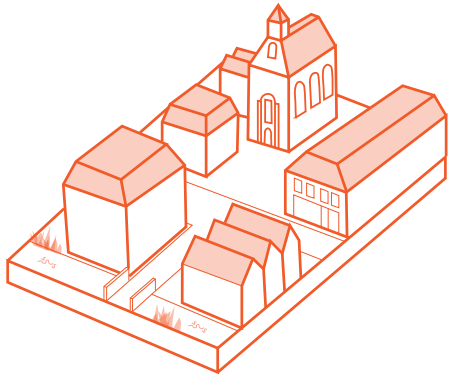
Buiten centrum



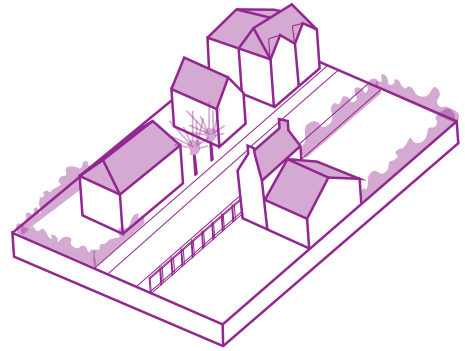
Groen stedelijk



Centrum dorps

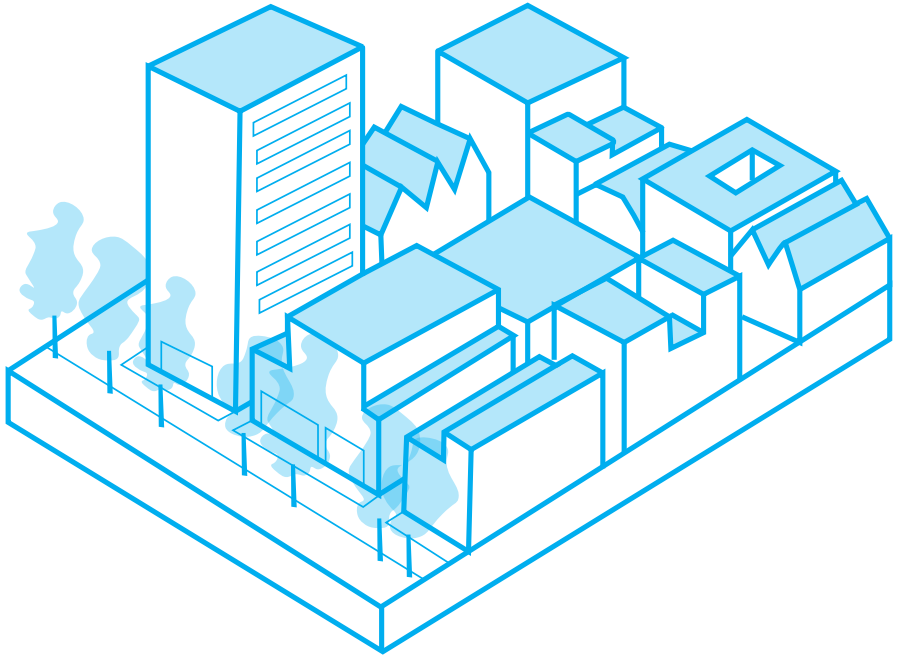


Landelijk wonen



*Indelen en afbakenen – Ruimtelijke typologieën in het beleid (Ruimtelijk planbureau, 2006)

Centrum stedelijk



Metropolitaan wonen*

70% wonen

15% werken

15% voorzieningen



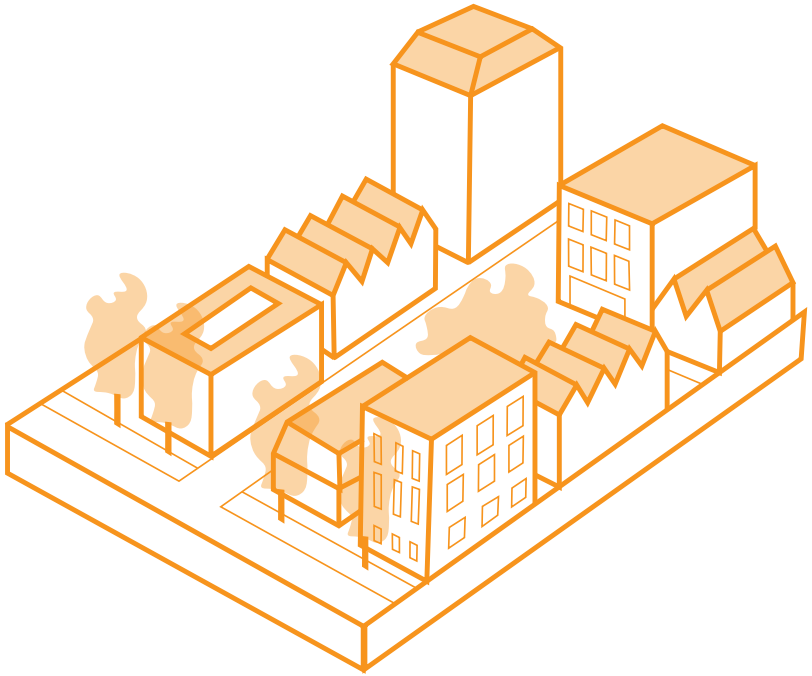
Foto: https://www.gelderlander.nl/nijmegen

Woonmilieutypologie (VROM 2004)

Historische binnensteden, city/nieuwe centra, centra van nieuwe steden
Essentie: centrale ligging, relatief hoge woondichtheid, **functiemenging**

*Guiding principles Metro Mix (2019)

Buiten centrum



Gemengd stedelijk milieu*

60% wonen

30% werken

10% voorzieningen

*Guiding principles Metro Mix (2019)



Foto: https://www.modekwartier.nl/item/route/

Woonmilieutypologie (VROM 2004)

Rond het centrum gelegen compact **monofunctioneel woonmilieu**. Vooroorlogse etalagewoningen, vooroorlogse grondgebonden woningen, vooroorlogse herenhuizen, vooroorlogse tuindorpen, naoorlogse etagewoningen, naoorlogse grondgebonden woningen

Essentie: **de stadswijk**

Groen stedelijk





Foto: Google maps

Groen stedelijk milieu

100% wonen

0% werken

0% voorzieningen

*Aanname BVR op basis van Guiding principles Metro Mix (2019)

Woonmilieutypologie (VROM 2004)

Monofunctioneel woonmilieu dat ruim en groen van opzet is in grotere gemeenten. De uitbreiding aan de stad, groeikernen en actuele uitleg vallen hieronder
Essentie: Huis met tuin

Centrum dorps

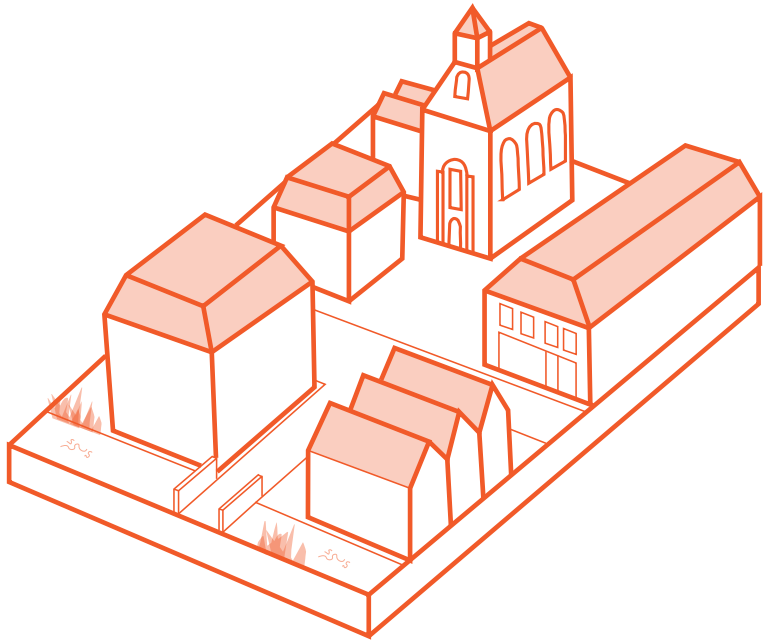




Foto: https://indebuurt.nl/zoetermeer/nieuws

Centrum dorps milieu*

85% wonen

5% werken

10% voorzieningen

Woonmilieutypologie (VROM 2004)

Historische kernen, nieuwe kernen

Essentie: ***Multifunctionele centra*** *in kleinere kernen*

*Aanname BVR op basis van Guiding principles Metro Mix (2019)

Landelijk wonen

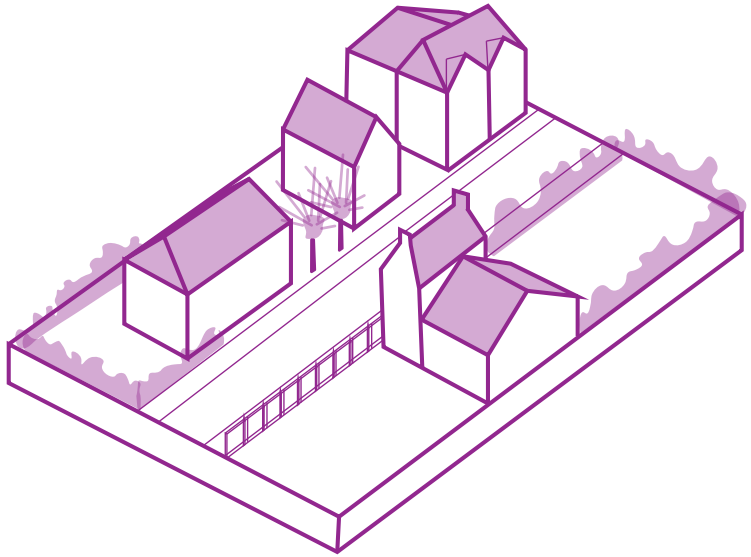




Foto: Google maps

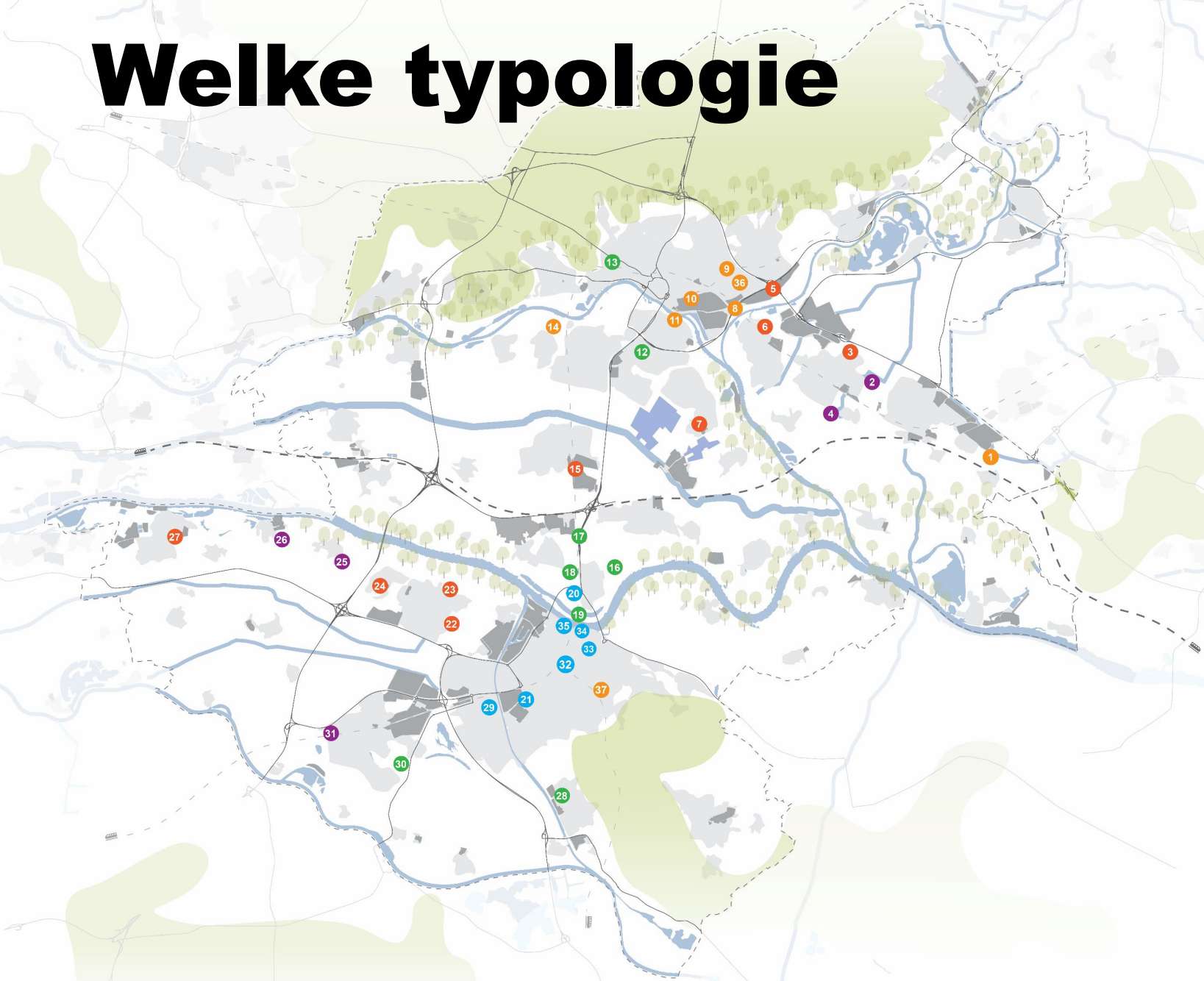
Landelijk milieu
100% wonen
0% werken
0% voorzieningen

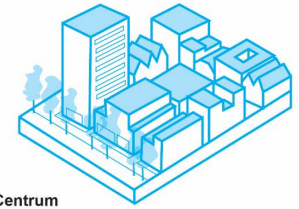
Woonmilieutypologie (VROM 2004)

Lage bebouwingsdichtheid in een overwegend groen gebied met weinig voorzieningen.
Villawijken, wonen in het landschap, landgoederen
Essentie: Villa verde

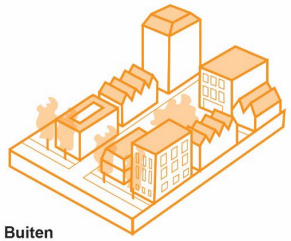
*Aanname BVR op basis van Guiding principles Metro Mix (2019)

Welke typologie

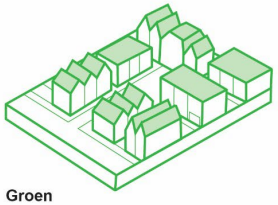




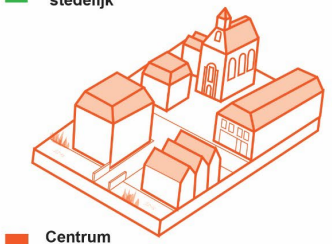
Centrum stedelijk



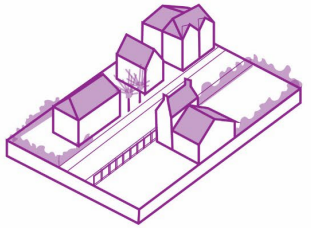
Buiten centrum



Groen stedelijk



Centrum Dorps

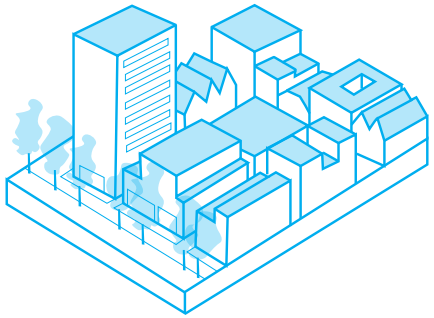


Landelijk wonen

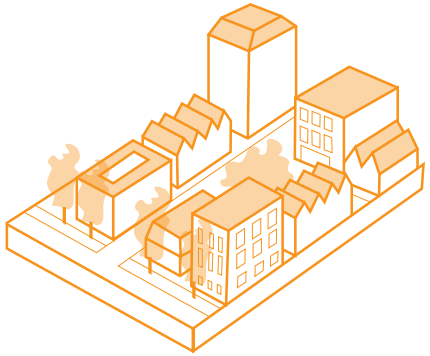
BVR

Functiemix

Centrum stedelijk

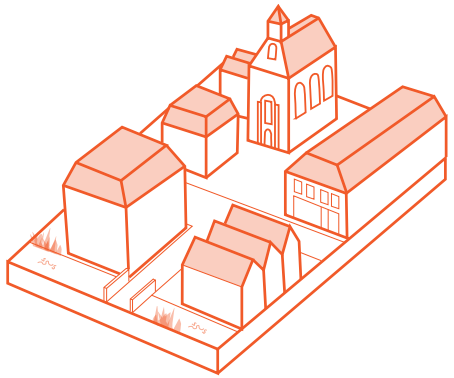


Buiten centrum



Groen stedelijk

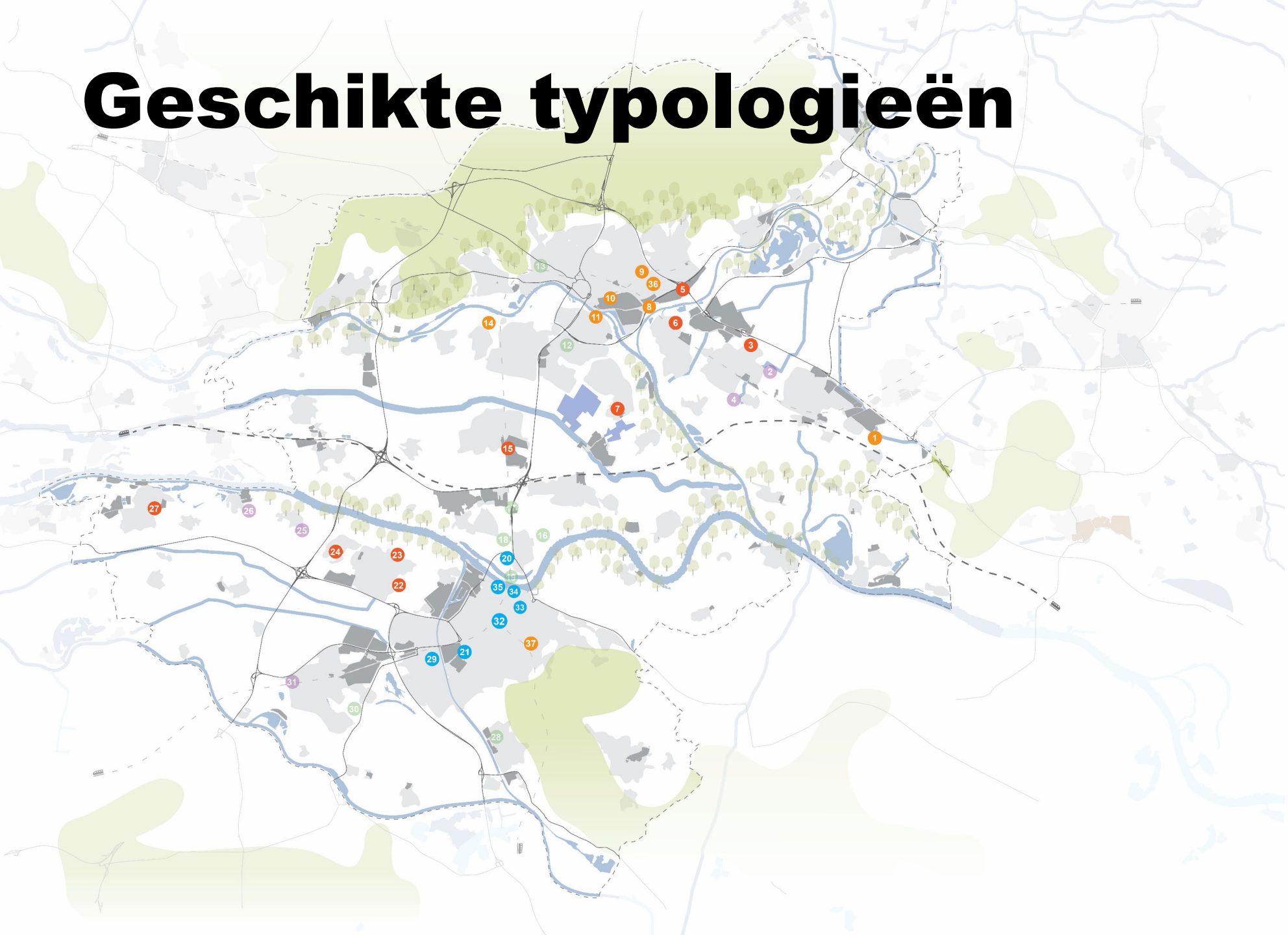
Centrum dorps

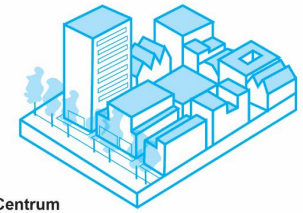


Landelijk wonen

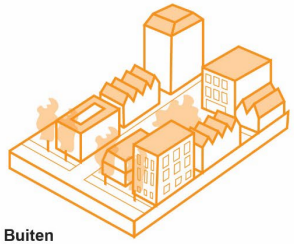
*Indelen en afbakenen – Ruimtelijke typologieën in het beleid (Ruimtelijk planbureau, 2006)

Geschikte typologieën

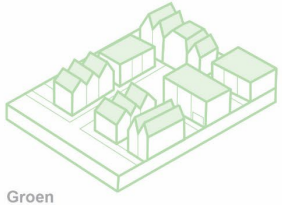




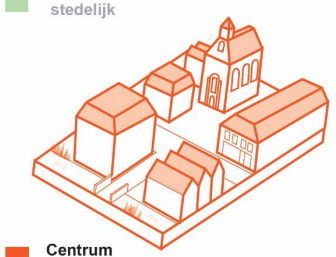
Centrum stedelijk



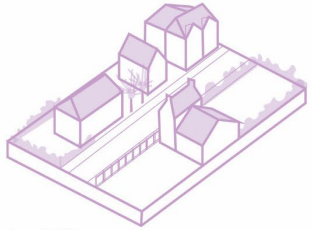
Buiten centrum



Groen stedelijk



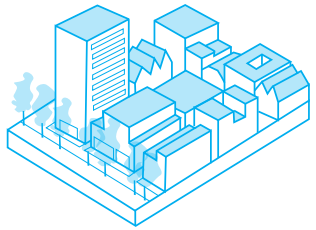
Centrum Dorps



Landelijk wonen

Berekening

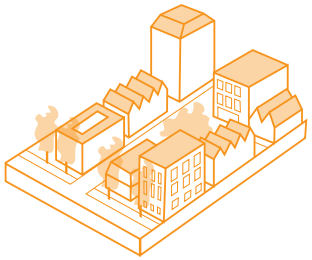
Aanname m²



Metropolitaan wonen

70% wonen
15% werken
15% voorzieningen

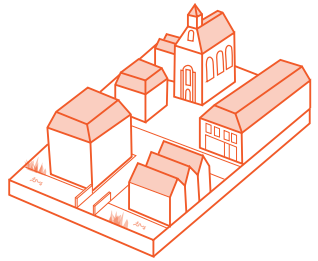
8 m² per werkplek



Gemengd stedelijk milieu

60% wonen
30% werken
10% voorzieningen

16 – 20 m² per werkplek



Dorps centrum milieu

85% wonen
5% werken
10% voorzieningen

12 m² per werkplek

Centrum stedelijk

Woningbouwlocatie:

Werken 20 21 29 33 34

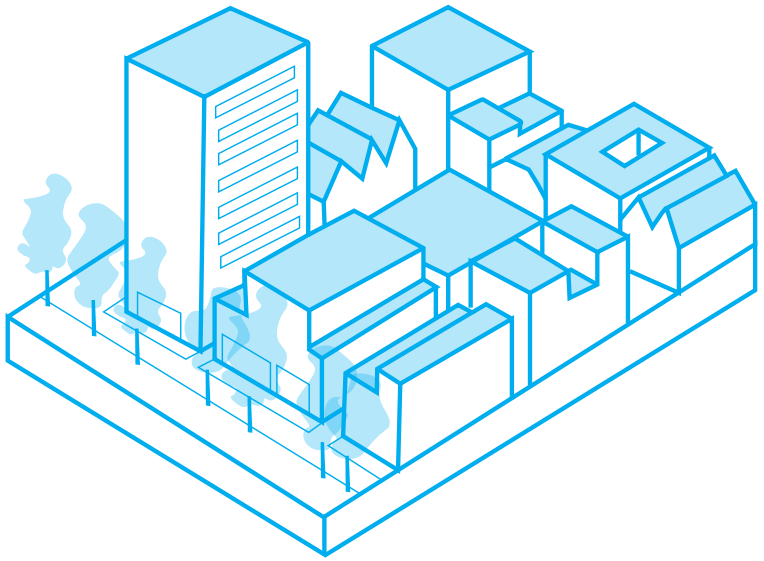
Geen werken 32 35

19,5 HA
werkprogramma

380 woningen

Metropolitaan wonen
70% wonen
15% werken
15% voorzieningen

8 m^2 per werkplek



160 x 8m^2 =**1.300 m^2**

Buiten centrum

Woningbouwlocatie:

Werken 1 8 10 36 37

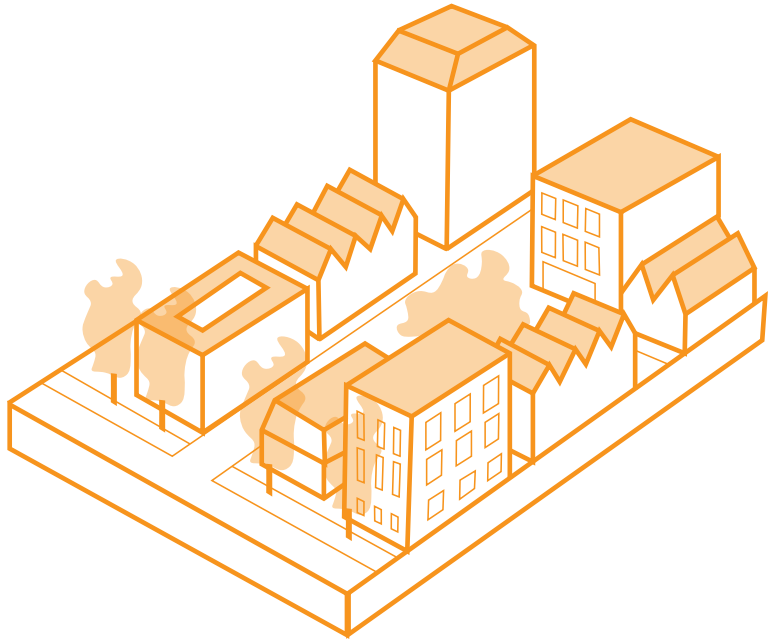
Geen werken 9 11 14

9,5 HA
werkprogramma

840 woningen

Gemengd stedelijk milieu
60% wonen
30% werken
10% voorzieningen

16 – 20 m² per werkplek



560 x 16 m² = **9.000 m²**

560 x 20 m² = **11.200 m²**

Centrum dorps

Woningbouwlocatie:

Werken

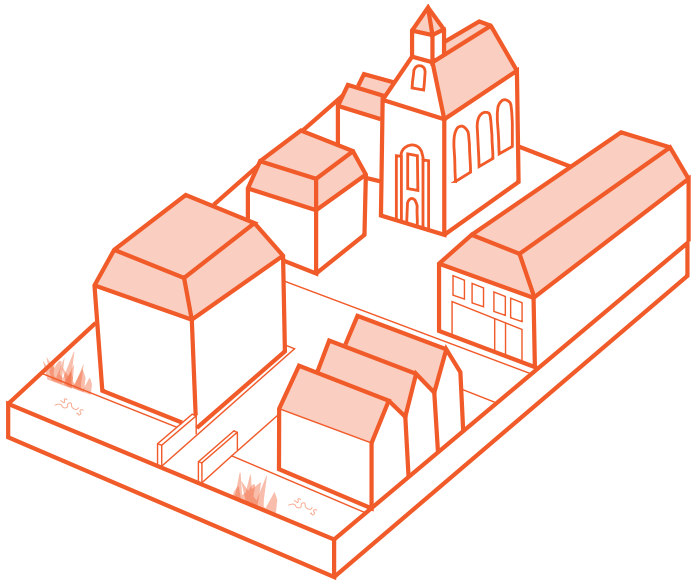
Geen werken 3 5 6 7 15 22 23 24 27

0 HA
werkprogramma

1900 woningen

Dorps centrum milieu
85% wonen
5% werken
10% voorzieningen

12 m^2 per werkplek



330 x 12m^2 = **4.000 m^2**

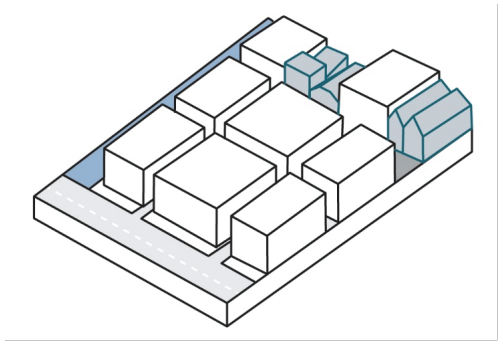
40 HA	-	29 HA	-	1,4 HA	=	9,6 HA
40 HA	-	31 HA	-	1,6 HA	=	7,4 HA

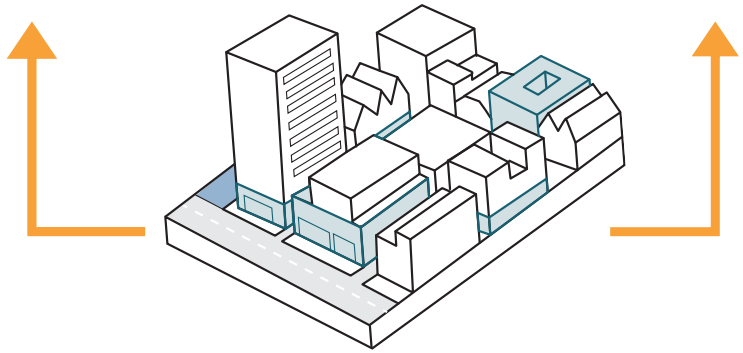
Menging in stedelijke Ontwikkelgebieden (Categorie 1 & 2)

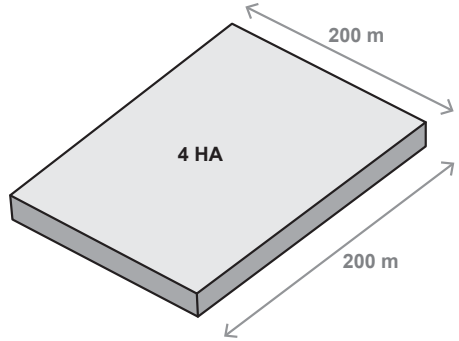
Opgenomen werkprogramma in bestaande plannen

Potentieel werkprogramma in overige woningbouwplannen

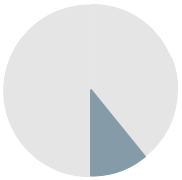
Theoretisch tekort







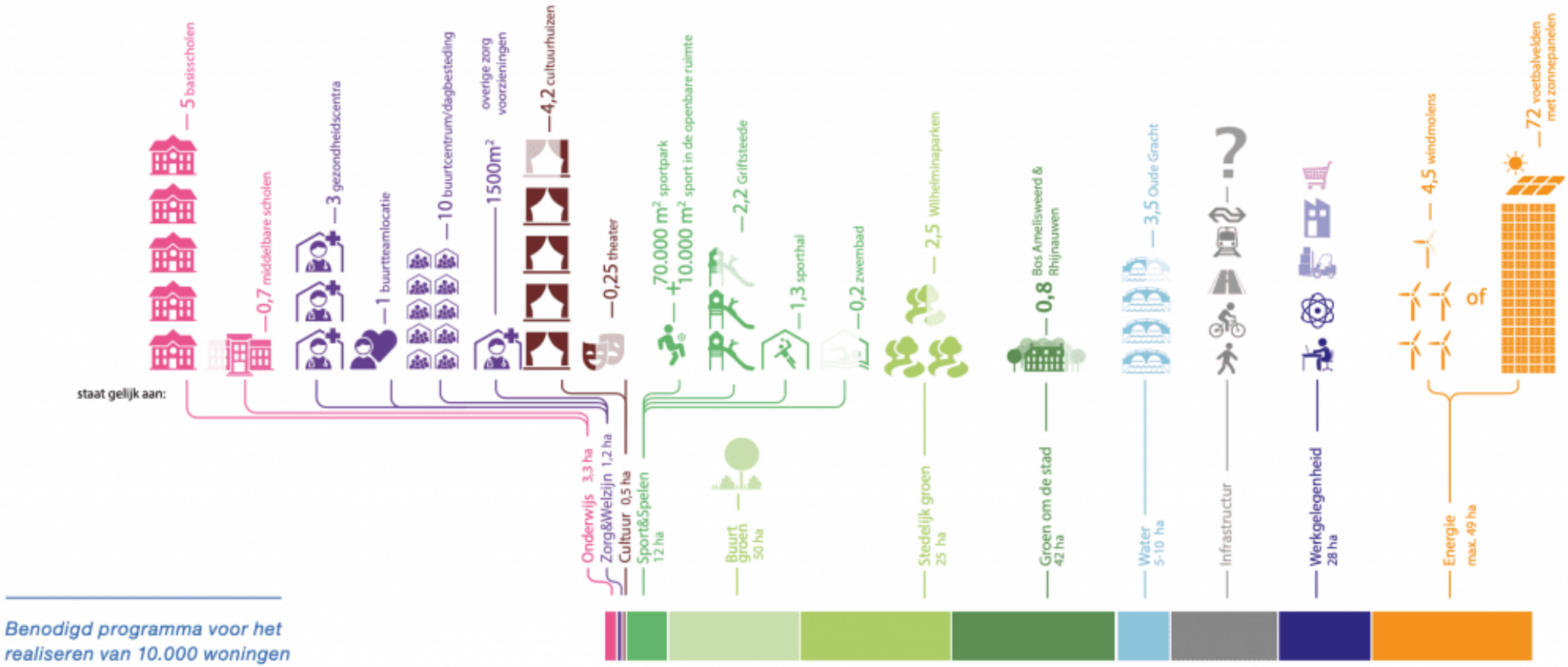
10%



Draaiknop

Menging in stedelijke Ontwikkelgebieden

Utrechtse barcode



Bron: https://www.duic.nl/algemeen/de-utrechtse-barcode-een-formule-die-de-stad-leefbaar-moet-houden/

Delft komt met actieprogramma voor meer ruimte voor bedrijven

Wonen & Vastgoed

19 maart 2024 om 14:42 *Leestijd ca. 2 minuten* Team Stadszaken.nl



ECONOMIE

Biotech Campus Delft. Foto: Milos Ruzicka / iStock.com

Tien procent van de nieuwe bouwprogramma's moet gekoppeld zijn aan werk, bestaande bedrijfsruimte mag niet worden ingezet voor andere doeleinden en leegstaand vastgoed moet zorgen voor meer tijdelijke en betaalbare bedrijfsruimten. Dat zijn drie maatregelen waarmee Delft werkgelegenheid een impuls wil geven. De stad wil zich nog nadrukkelijker profileren als innovatiestad.

'Ten minste **10 procent** van de nieuwe bouwprogramma's in de woningbouw- en gebiedsontwikkelingen moet gekoppeld zijn aan economische activiteiten'.

Disclaimers

- Hoe zorg je dat de bedrijven die er nu zitten genoeg geprikkeld worden om te verhuizen naar een nieuwbouwlocatie? –
  - Contracten (wat als je nog een contract hebt lopen voor 3 jaar)
  - Huurprijzen (waarschijnlijk is de nieuwbouwlocatie veel duurder)
  - Klantenbestand – je wilt je huidige klanten niet verliezen doordat je te ver van ze af zit
  - Huidige werknemers & reisafstand – je wilt je werknemers behouden
  - Waarom zou je verhuizen? Whats in it for you?

- De m^2 werk opgenomen in de nieuwbouwplannen gaan voor een groot deel om voorzieningen, waarschijnlijk is dit niet altijd een match met de bedrijven die nu op een bedrijventerrein zitten (match categorie 1&2)
- Deze analyse houdt geen rekening met het aantal verdwenen m2's bedrijventerrein die verdwijnen ten koste van woningbouw, omdat dit niet binnen de scope van het onderzoek viel.

Onderzoek Strategisch grondbeleid en herstructurering bedrijven

-prof. E. van der Krabben-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN

Strategisch grondbeleid voor herstructurering bedrijventerreinen

Verbeteren van business case met inzet van grondbeleid en investeringsstrategieën



Onderzoek in opdracht van Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen

Prof. dr. Erwin van der Krabben

januari 2025

Colofon

Strategisch grondbeleid voor herstructurering bedrijventerreinen

Verbeteren van business case met inzet van grondbeleid en investeringsstrategieën

Opdrachtgever

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen

Auteur

Erwin van der Krabben

Erwin van der Krabben is hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit en werkt daarnaast als zelfstandig adviseur. Dit rapport is door hem geschreven in de rol van zelfstandig adviseur.

Contact

erwin.vanderkrabben@ziggo.nl

Begeleidingscommissie

De uitvoering van het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie vanuit de Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen, bestaande uit Jolanda van Rensch, opgavemanager productieve regio, en Michel van Hek, speerpuntcoördinator toekomstige werklocaties. De auteur bedankt hen voor hun commentaar op eerdere versies van het rapport. De auteur draagt als enige verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Van der Krabben, E. (2025) *Strategisch grondbeleid voor herstructurering bedrijventerreinen; verbeteren van business case met inzet van grondbeleid en investeringsstrategieën***.** Elst, in opdracht van Groene Metropool Regio.

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en vraagstelling 5

2. Veroudering en herstructurering van bedrijventerreinen 7

2.1 Veroudering van bedrijventerreinen 7

2.2 Overheidsbetrokkenheid bij de herstructurering van bedrijventerreinen 8

2.3 Succesvolle herstructureringsaanpakken? 10

3. Grondbeleid: instrumentarium, voorstellen voor modernisering en beleidsopties 11

3.1 Huidige grondbeleidsinstrumentarium gemeenten 11

3.2 Modernisering van het grondbeleid 12

3.3 Beleidsopties 13

4. Conclusies en handelingsperspectief gemeenten 15

4.1 Wat is nu mogelijk en wat kan er mogelijk in de toekomst 15

4.2 Handelingsperspectief gemeenten 16

4.3 Conclusies en lobby richting het Rijk 19

Bijlage: Beleidsopties 21

A. Strategische inzet bestaande instrumentarium grondbeleid 21

B. Inzet nieuw instrumentarium grondbeleid (op basis van voorstellen Rijk) 36

C. Inzet nieuw instrumentarium grondbeleid (op basis van voorstellen van derden) 41

Referenties 48

1. Aanleiding en vraagstelling

De Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR) werkt aan een nieuw Regionaal Programma Werklocaties (RPW) 2025-2028. Gezien de beperkte uitbreidingscapaciteit op nieuwe werklocaties wil GMR de (vrijkomende) ruimte op bestaande werklocaties daarbij zo goed mogelijk benutten. Hiertoe wordt, naast revitalisering van bestaande werklocaties, ook ingezet op herstructurering van (delen van) bestaande werklocaties. Herstructurering is erop gericht om verouderde, niet meer marktconforme bedrijfspanden en bedrijfskavels te verwerven en te slopen (dan wel grondig de kwaliteit van het bestaande pand te verbeteren) en vervolgens de vrijgekomen ruimte via marktconforme bedrijfskavels weer uit te geven. Herstructurering kan worden opgepakt door een gemeente, een private partij en in publiek-private samenwerking. Private partijen kunnen de huidige eigenaren van bedrijfsgebouwen zijn, maar ook projectontwikkelaars die 'van buiten komen' en een ontwikkelpotentie zien en/of beleggers. Ook kunnen publieke ontwikkelingsmaatschappijen, zoals de Ontwikkelings- en herstructureringsmaatschappij Gelderland (OHG), een belangrijke rol spelen in dit proces.

Veel herstructureringsprojecten worden bemoeilijkt door een onrendabele top in de business case en de risico's die ermee gepaard gaan ("de kosten gaan voor de baat uit"). Bovendien treden er vaak vertragingen op. Ter onderbouwing van het nieuwe RPW wil GMR **een verkenning van de mogelijkheden die er zijn om de business case voor herstructureringsprojecten via de inzet van grondbeleid te verbeteren en om herstructureringsprocessen te versnellen**. De notitie dient in te gaan op de achtergronden en oorzaken van de onrendabele toppen in herstructureringsprojecten en van vertragingen in die projecten, problemen met inefficiënt ruimtegebruik op bedrijventerreinen, suboptimaal gebruik van bestaande bedrijfsgebouwen en versnipperd eigendom, de rol die gemeenten kunnen spelen in de herstructurering van bedrijventerreinen en de risico's waar dat mee gepaard gaat en welke beleidsopties er voor gemeenten zijn om in te grijpen. Met betrekking tot die beleidsopties is inzicht gewenst in het strategisch gebruik van het bestaande grondbeleidsinstrumentarium en in mogelijke aanpassingen in dat instrumentarium, mede in relatie tot de voorstellen die het Rijk heeft gedaan in het kader van de modernisering van het grondbeleid.[1] [2] Op basis van de besproken beleidsopties schets ik tenslotte een handelingsperspectief voor gemeenten in GMR, met adviezen hoe het grondbeleid in te zetten voor herstructurering van bedrijventerreinen.

Opbouw notitie

In deze notitie bespreek ik in hoofdstuk twee allereerst de 'aard van het probleem'. Wat zijn de oorzaken van veroudering van bedrijventerreinen, welke strategieën er zijn voor herstructurering en wat de oorzaken zijn van de onrendabele top in herstructureringsprojecten? In hoofdstuk drie ga ik in op het huidige grondbeleidsinstrumentarium van gemeenten en op de voorstellen die recentelijk door het Rijk en anderen zijn gedaan voor een modernisering van het grondbeleid (voor zover die voorstellen relevant zijn voor de herstructurering van bedrijventerreinen). Dit leidt tot een aantal beleidsopties voor gemeenten om grondbeleid in te zetten voor herstructurering. Tenslotte schets ik in hoofdstuk 4 een handelingsperspectief voor gemeenten, hoe strategische inzet van grondbeleid kan helpen om herstructurering te versnellen en rendabeler te maken.

De beleidsopties zijn nader uitgewerkt in een uitgebreide bijlage bij deze notitie.

[1] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023) Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 19 juni 2023.
[2] IBO Woningbouw en grond (2024) Op grond kun je bouwen. Den Haag, 21 juni 2024.

2. Veroudering en herstructurering van bedrijventerreinen

Voor een doelmatig beleid gericht op het voorkomen van veroudering en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen is het nuttig om inzicht te hebben in de oorzaken van veroudering, eigendomsverhoudingen en ontwikkelmodellen, en de rol van overheden in herstructurering.

2.1 Veroudering van bedrijventerreinen

Het is moeilijk betrouwbare en vergelijkbare cijfers te verkrijgen over de mate waarin bedrijventerreinen verouderd zijn en de redenen waarom een bedrijventerrein veroudert. In tegenstelling tot wat men misschien zou verwachten, lijkt veroudering sneller plaats te vinden op bedrijventerreinen in regio's met dynamische vastgoedmarkten. Duidelijkheid omtrent de grote verscheidenheid aan definities van het woord 'verouderd' kan verkregen worden door te kijken naar de grote verscheidenheid aan redenen om een bedrijventerrein (al dan niet verontreinigd) te willen herstructureren.

- De ligging van het terrein in het stedelijk gebied kan zodanig zijn dat het beter getransformeerd kan worden voor andere functies (bijvoorbeeld kantoren, woningbouw, winkels).
- De bedrijven die het terrein gebruiken ondervinden mogelijk hinder van een inefficiënte indeling of infrastructuur. Ook kunnen bestaande terreinen onvoldoende geschikt zijn voor maatregelen gericht op warmte- en/of energietransitie.
- Sommige bedrijven op het terrein veroorzaken wellicht verontreiniging die invloed heeft op de bedrijfsvoering van de andere bedrijven.
- Bedrijven die willen transformeren naar een circulaire bedrijfsvoering hebben daarvoor onvoldoende mogelijkheden (bijvoorbeeld omdat het omgevingsplan voor terrein geen hoge milieuhinder-categorieën toestaat).
- Ruimte op Hoge Milieu Categorie-locaties wordt ingenomen door bedrijven met activiteiten in een lage milieucategorie.
- De combinatie van bedrijven op het terrein is mogelijk niet geschikt voor de locatie (bijvoorbeeld zware industrie naast een woonwijk).
- De gebouwen en het materieel op het terrein kunnen aan vernieuwing toe zijn en hoewel de bedrijven dit willen doen, is het voor hen te moeilijk om het proces te coördineren.
- Het terrein is mogelijk onveilig geworden en een plaats waar criminele activiteiten plaatsvinden.

Ook het (ruime) aanbod van ruimte voor bedrijvigheid op nieuwe bedrijventerreinen - in dezelfde gemeente of regionaal – kan onbedoeld bijdragen aan veroudering op bestaande bedrijventerreinen. Indien bedrijven een betere vestigingslocatie zien op een ander bedrijventerrein en besluiten te verhuizen, blijft een leeg bedrijfspand achter. Dat pand wordt dan verhuurd of verkocht, of blijft soms een tijd leegstaan. Verkoop of verhuur leidt echter zelden tot grootschalige investeringen in vernieuwing van het pand; vaker is er sprake van suboptimaal gebruik van bedrijfspanden voor bijvoorbeeld opslag.

Modellen voor ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen

De mate waarin veroudering op bedrijventerreinen plaatsvindt hangt samen met de ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen. In tabel 2.1 is een overzicht opgenomen van de manieren waarop bedrijventerreinen ontwikkeld worden. Welk type gekozen wordt hangt af van de wensen van de vragende partij, de wensen van de aanbieder, de prijzen ten tijde van de ontwikkeling en de wettelijke mogelijkheden. In Nederland worden de meeste bedrijventerreinen op basis van type B ontwikkeld,

soms in combinatie met type C en D. Nederlandse gemeenten voeren nog steeds een actief grondbeleid bij de ontwikkeling van grond op bedrijventerreinen. Een actief grondbeleid impliceert dat gemeenten (landbouw-)grond aankopen en bouwrijp maken, de nodige infrastructuur aanleggen en de grond herverkavelen tot bouwkavels, voordat deze doorverkocht wordt aan geïnteresseerde partijen. Gemeenten nemen de bijbehorende risico's op zich en strijken de winsten op, indien daar sprake van is. Deze strategie is geïnstitutionaliseerd in gemeentelijke grondbedrijven

De wettelijke mogelijkheden kunnen belangrijk zijn voor de keuze tussen kopen of huren. Als het bedrijf weinig zekerheid heeft over de duur van een huurcontract, loopt het het risico dat het huurcontract beëindigd wordt voordat het gebouw, de machines en de installaties zijn afgeschreven. Bedrijven zullen dan eerder geneigd zijn om te kopen dan te huren (types B, C, E). Deze voorkeur zal nog sterker zijn als de grondprijzen laag liggen, zoals in Nederland het geval is. Een andere optie voor eindgebruikers is de mogelijkheid om voor een langere termijn te leasen en de resterende leaseperiode aan een ander bedrijf door te verkopen, mocht het bedrijf eerder willen verhuizen (types D, F). In zulke gevallen zullen (institutionele) beleggers grond en gebouwen voor bedrijvigheid een aantrekkelijke investering vinden. Als de wet leasen op lange termijn niet erkent (zoals in Nederland het geval is), zullen eindgebruikers waarvoor dit een aantrekkelijke optie zou zijn geweest overgaan tot koop, waardoor de markt voor huurpanden, en daarmee de kansen voor commerciële beleggers in dit soort panden, wordt verkleind.

Figuur 2.1 Modellen voor ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen

Activiteit	Grond-exploitatie	Bouwen van het pand	Eindgebruiker koopt of huurt	Gebouw-exploitatie	Onderhoud en beheer van gemeenschap-pelijke ruimtes
Type A	De eindgebruiker doet alles: het gaat hier niet om een bedrijventerrein met meerdere eindgebruikers				
Type B	Grondexploitant	Eindgebruiker	Eindgebruiker heeft opdracht gegeven om te bouwen	Eindgebruiker	Grondexploitant of vereniging van eigenaren
Type C	Grondexploitant	Ontwikkelaar	Eindgebruiker koopt	Eindgebruiker	Grondexploitant of vereniging van eigenaren
Type D	Grondexploitant	Ontwikkelaar	Eindgebruiker huurt	Belegger/ver-huurder	Grondexploitant of de belegger/ verhuurder
Type E	Grondexploitant ontwikkelt ook het gebouw		Eindgebruiker koopt	Eindgebruiker	Grondexploitant of vereniging van eigenaren
Type F	Grondexploitant ontwikkelt ook het gebouw		Eindgebruiker huurt	Belegger/ver-huurder	Belegger/ver-huurder

Bron: Louw et al. (2009)

2.2 Overheidsbetrokkenheid bij de herstructurering van bedrijventerreinen

Overheden zijn vaak als grondexploitant betrokken bij de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen. Op die manier kunnen ze sturen op het aanbod van bedrijventerreinen, zowel in kwantitatieve (voldoende hectares voor geraamde behoefte) als kwalitatieve zin (voldoende diversiteit in aanbod voor geraamde behoefte). Een andere reden is dat voor ontwikkelaars het verdienmodel

achter de ontwikkeling van een bedrijventerrein niet aantrekkelijk genoeg is. Maar er is nog een andere veelvoorkomende reden voor overheidsbetrokkenheid in de markt voor grond en gebouwen op bedrijventerreinen. Na verloop van tijd zullen vrijwel alle bedrijventerreinen worden geconfronteerd met veroudering waardoor investeringen nodig zijn om de kwaliteit van het terrein te verbeteren of om het terrein te herontwikkelen. Zonder overheidsingrijpen vinden deze investeringen niet plaats (of in mindere mate). Er zijn drie redenen te geven waarom de eigenaars van bedrijfspanden zelf niet investeren in het verbeteren van hun gebouwen en het bedrijventerrein. Ten eerste vindt een deel van de veroudering plaats in de openbare ruimte van een bedrijventerrein (verouderde wegen; onvoldoende openbare parkeergelegenheid, verouderd energie- of warmtenetwerk). Deze ruimtes zijn meestal in eigendom van een publieke instantie, dus is het de taak van deze instantie om deze ruimtes te verbeteren. De andere twee redenen hebben te maken met ongeprijsde externaliteiten, zowel negatieve als positieve. Het verval van individuele bedrijfspanden op het terrein kan een negatief effect hebben op aangrenzende gebieden. De bedrijven zelf hoeven echter geen problemen te hebben met het verval van hun gebouwen, als dit geen invloed heeft op hun bedrijfsvoering. De negatieve invloed op de omliggende gebieden is dan een ongeprijsde negatieve externaliteit; de eigenaars nemen dit effect niet mee in het besluit om hun gebouwen al dan niet te verbeteren. In dit soort gevallen kan een publieke instantie besluiten om verbeteringen aan de gebouwen te subsidiëren, om zo de negatieve effecten op de omliggende gebieden te verminderen. Een mogelijke andere reden waarom individuele eigenaars ervoor zouden kunnen kiezen om niet te investeren in de verbetering van hun gebouwen zijn ongeprijsde positieve externaliteiten. Dit heeft te maken met het gefragmenteerde eigenaarschap op veel bedrijventerreinen. Stel dat een individuele eigenaar overweegt te investeren in het verbeteren van zijn terrein en gebouw, omdat de huidige fysieke staat hem belemmert in de bedrijfsvoering. Als hij dit doet kunnen er zich ongeprijsde positieve externaliteiten voordoen: zijn buren halen voordeel uit zijn investeringen, omdat de algehele kwaliteit van de omgeving hiermee verbetert (de waarde van hun gebouwen zal omhooggaan) en zij hoeven voor dit voordeel niet te betalen. Het kan zo zijn dat de balans tussen de totale kosten en de totale voordelen (inclusief de ongeprijsde positieve externaliteiten) positief is, terwijl de balans voor de eigenaar zelf (exclusief de ongeprijsde positieve externaliteiten) negatief is. In dit soort situaties zal de eigenaar besluiten om niet te investeren.

Beter benutten, scheefwerken en schuifruimte

In veel gemeenten zien we dat er steeds meer vraag is naar Hoge Milieu Categorie (HMC)-locaties, terwijl het aanbod vooral beschikbaar is op bedrijventerreinen tot en met milieucategorie 2. Bovendien is er vaak sprake van “scheef werken”: bedrijven met activiteiten in een lage milieucategorie zijn bijvoorbeeld gevestigd op locaties waar hogere milieucategorieën zijn toegestaan of bedrijven zijn gevestigd op watergebonden kavels, maar maken geen gebruik van transport over water.[3]

De transitie naar een circulaire samenleving heeft bovendien grote consequenties voor de ruimte. De transitie stokt als er geen ruimte komt voor nieuwe circulaire bedrijven en schuifruimte voor het verplaatsen van functies ontbreekt. Verplaatsen van functies is onder meer noodzakelijk om circulaire ‘ruimtelijke schakels’ te kunnen realiseren.[4] Vanwege de hinder van (een deel van de) circulaire processen is die verplaatsing vaak noodzakelijk naar “zware industrieterreinen” met een hoge milieucategorie (HMC-activiteiten) en multimodale transportmogelijkheden (bereikbaar via water, spoor en weg). Circulaire economische groei vraagt daarnaast zeker de eerste tijd vermoedelijk extra ruimte om naast de bestaande lineaire economie ontwikkeld te worden. Lineaire activiteiten die worden afgebouwd, bestaan nog voor een lange periode en overlappen deels met de opbouw van nieuwe circulaire activiteiten. Deze overgangsfase vraagt op nieuwe, maar bij voorkeur op bestaande

[3] Dit is ook in GMR het geval. Op HMC-locaties is veel planologische ruimte onbenut.
[4] In GMR is in dit verband een aantal circulaire concentratiegebieden geïndentificeerd.

locaties ook om ‘schuifruimte’ voor sanering en verbouwing van installaties of gebouwen, verplaatsing van bedrijven en aanleg van infrastructuurnetwerken.

Zowel de wens om ‘scheefwerken’ te reduceren als om ‘schuifruimte’ aan te bieden op bestaande bedrijventerreinen vormt naar de toekomst waarschijnlijk vaker aanleiding om in te zetten op herstructurering van bedrijventerreinen. Mede door het beperkte aanbod van nieuwe bedrijventerreinen in veel gemeenten past dit in een strategie om ruimte op bestaande terreinen beter te benutten.

2.3 Succesvolle herstructureringsaanpakken?

Er kunnen allerlei maatschappelijk gewenste aanleidingen zijn voor herstructurering van bedrijventerreinen, maar dit leidt vaak nog niet tot een rendabele business case. In veel gevallen zal er sprake zijn van een onrendabele top in de investeringsstrategie. Naast het beschikbaar stellen van subsidies zie ik een vijftal (met elkaar samenhangende) mogelijkheden om de financiële haalbaarheid van herstructurering te verbeteren:

- *Intensiveren en functiewijzigingen: creëren van extra verdiencapaciteit;*
- *Actief gemeentelijk grondbeleid; publieke ontwikkelingsmaatschappij;*
- *Faciliteren privaat intitiatief: regie voeren én grondwaarde benutten voor maatschappelijke doeleinden;*
- *Samenwerking gemeente, ondernemers en gebouweigenaren in een gebiedsgerichte aanpak, ondersteund door een gebiedsfonds;*
- *Verbreden en verbeteren van de business case via het ontschotten van de grondexploitatie en de beheerexploitatie en het beprijzen van maatschappelijke opbrengsten.*

Deze voorstellen, inclusief de ondersteuning door grondbeleid, worden in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

3. Grondbeleid: instrumentarium, voorstellen voor modernisering en beleidsopties

Grondbeleid heeft tot doel om: 1) tijdig over het eigendom van grond te beschikken opdat een geplande gebiedsontwikkeling kan worden gerealiseerd, 2) kosten van publieke voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling te verhalen op de ontwikkelende eigenaar van de grond, en 3) baten af te romen die het gevolg zijn van bestemmingswijzigingen van de grond dan wel van publieke investeringen die de grond in waarde doen toenemen. Dit alles binnen de kaders van het eigendomsrecht en omgevingsrecht. Daarbij is grondbeleid geen doel op zich, maar staat het ten dienste aan ruimtelijke, volkshuisvestelijke en economische doelen. Voor de toepassing van grondbeleid maakt het daarbij in wezen niet uit welk ruimtelijk, volkshuisvestelijk of economisch doel wordt nagestreefd.

3.1 Huidige grondbeleidsinstrumentarium gemeenten

Gemeenten beschikken over een uitgebreid grondbeleidsinstrumentarium, zowel ter ondersteuning van een actief gemeentelijk grondbeleid als een faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

Het instrumentarium ten behoeve van de uitvoering van actief grondbeleid bestaat uit:

- Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie, op basis van minnelijke verwerving;
- Bouwclaimmodel: grondverwerving in ruil voor bouwclaims;
- Publiek-private samenwerkingen / deelnemingen (joint venture; grondexploitatiemaatschappij);
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigening;
- Uitgifte van gronden in erfpacht;
- Inzet van revolverend (publiek) investerings-/gebiedsfonds[5].

Het instrumentarium ten behoeve van de uitvoering van faciliterend grondbeleid bestaat uit:

- Kostenverhaal op basis van anterieure overeenkomst (vrijwillig overeengekomen);
- Publiekrechtelijk kostenverhaal op basis van omgevingsplan (afdwingbaar, op basis van wettelijk voorgeschreven kostensoorten en regels over doorberekening van kosten);
- Kostenverhaal zonder tijdvak (nieuw in Omgevingswet; in geval van organische gebiedsontwikkeling; kostenverhaal wordt pas in latere fase, wanneer alle kosten bekend zijn, afgerekend);
- Financiële bijdrage aan ontwikkeling van een gebied via overeenkomst;
- Publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen aan ontwikkeling van een gebied;
- Stedelijke kavelruil;
- Baatbelasting[6].

[5] Formeel valt dit instrument niet onder het grondbeleid, omdat het een investeringsinstrument is. Maar het kan wel ondersteunend zijn aan actief grondbeleid.

[6] Onder de huidige wet- en regelgeving niet uitvoerbaar; aanpassing van regelgeving voor baatbelasting onderwerp van onderzoek (zie verderop).

3.2 Modernisering van het grondbeleid

V*oorstellen van het Rijk*

In 2023 stuurde de toenmalige minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Hugo de Jonge een brief naar de Tweede Kamer met voorstellen voor de modernisering van het grondbeleid.[7] In de kamerbrief wordt gesteld dat aanpassingen in het grondbeleid gewenst zijn, met het oog op de versnelling van woningbouw en de verbetering van de financiële haalbaarheid van de uitvoering van gebiedsontwikkelingen.[8] In de kamerbrief worden voorstellen gedaan voor aanpassingen in het grondbeleid, langs drie sporen. In spoor 1 schetst de kamerbrief voorstellen tot maatregelen die op korte termijn kunnen worden ingezet om de beschikbaarheid van grond te verhogen en gebiedsontwikkeling te versnellen binnen het bestaande wettelijk kader. Het tweede en derde spoor richten zich meer op de lange termijn en het probleem dat gebiedsontwikkeling vaak te duur is. Spoor 2 is erop gericht dat publieke kosten zoveel mogelijk ten laste kunnen worden gebracht van grondeigenaren en baathebbers. Daarnaast staat het vergroten van de voorzienbaarheid van het kostenverhaal. In spoor 3 worden richtingen geschetst voor het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid, zodat waardeveranderingen van de grond zoveel mogelijk ten goede komen aan collectieve doelen.

Voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen in spoor 1 zijn gericht op: a) bundelen van kennis en capaciteit; b) financiële arrangementen waarmee actieve gemeentelijke bouwgrondproductie wordt ondersteund; c) vaker en eerder inzetten van voorkeursrecht; d) pro-actief starten van onteigeningsprocedures; e) verlengen van de termijn waarvoor woningcorporaties grondposities mogen aanhouden; en f) ontwikkelen van een investeringsvehikel op rijksniveau (bijvoorbeeld een Rijks ontwikkelbedrijf).

In spoor 2 worden maatregelen voorgesteld gericht op: a) het verbeteren en transparanter maken van het kostenverhaal (verkenning vaste, vooraf vastgestelde bijdragen, model nota bovenwijkse voorzieningen); en b) nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkelingen met betrekking tot het vaststellen van de inbrengwaarde en het verkennen van een andere basis voor de inbrengwaarde.

In spoor 3 wordt verkend: a) verbeteren van het instrument baatbelasting; b) invoering van een planbatenheffing.

De maatregelen in spoor 1 kunnen binnen het huidige wettelijke kader worden ingezet. De maatregelen in spoor 2 vergen mogelijk aanpassingen in de huidige regelgeving, maar leiden vermoedelijk niet tot een fundamentele discussie. De maatregelen in spoor 3 tenslotte vragen om een fundamentele discussie over de vraag aan wie de waarde van de grond toekomt.[9]

Daarnaast bood minister De Jonge in juni 2024 het verslag aan van het interdepartementale beleidsonderzoek Woningbouw en Grond, waarin oplossingsrichtingen zijn geschetst, onder meer via aanpassingen in het grondbeleid, die kunnen bijdragen aan versnelling van woningbouw en

[7] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023) Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 19 juni 2023.
[8] De voorstellen voor modernisering van het grondbeleid hebben vooral betrekking op de aanpak van problemen met betrekking tot woningbouw, maar kunnen ook relevant zijn voor de aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen.
[9] De uitwerking van deze voorstellen is nog gaande. Zie de laatste voortgangsrapportage (december 2024) van minister Mona Keijzer: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024) 2e Voortgangsrapportage Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 20 december 2024.

verbetering van de financiële haalbaarheid.[10] De voorstellen van de IBO-werkgroep komen voor wat betreft de modernisering van het grondbeleid grotendeels overeen met de voorstellen in de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid.

Met het oog op de inzet van grondbeleid voor de herstructurering van bedrijventerreinen zijn de volgende **beleidsopties** mogelijk relevant:[11]

- Verbreding gebruiksmogelijkheden voorkeursrecht;
- Inzet Rijksgrondfaciliteit;
- Inzet planbatenheffing;
- Verbeterd instrument baatbelasting.

Gemeenten kunnen op dit moment geen gebruikmaken van deze instrumenten en maatregelen en het is nog ongewis of dat in de toekomst wel zo is. Gezien de inzet van het Rijk op deze instrumenten is het niettemin relevant om te onderzoeken hoe deze nieuwe instrumenten kunnen bijdragen aan de aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen.

Voorstellen door derden

Buiten het Rijk om zijn er nog andere voorstellen gedaan voor modernisering van het grondbeleid. Voor deze verkenning zijn enkele van die voorstellen relevant. Concreet gaat het om voorstellen tot het beter met elkaar verbinden van geldstromen met betrekking tot bouwgrondproductie (GREX), investeringen in de openbare ruimte en kosten van het beheer van de openbare ruimte (het ontschotten van de grondexploitatie en andere geldstromen binnen de gemeente, met name gericht op de beheeropgave), voorstellen voor CO2- en stikstofbeprijzing in de gebouwde omgeving (monetariseren van maatschappelijke baten), voorstellen om het kapitaalbeslag in gebouwontwikkeling te reduceren, via een erfpachtconstructie (recht van erfpacht gevestigd ten behoeve van een gevelleverancier of de leverancier van andere bouwmaterialen) en voorstellen voor de inzet van (tijdelijke) erfpacht op bestaande gebouwen, met als doel om het kapitaalbeslag in (bestaande) gebouwen te verminderen en investeringsruimte te creëren voor de verduurzaming van bedrijfsgebouwen (*Bodemwende*).

Met het oog op de inzet van grondbeleid voor de herstructurering van bedrijventerreinen zijn de volgende **beleidsopties** relevant (of kunnen dat in de toekomst mogelijk worden):

- Ontschotten grondexploitatie en beheerexploitatie;
- Sturen op CO2-reductie;
- Instrumenteel gebruik van het recht van erfpacht in het kader van circulair bouwen;
- *Bodemwende* (of vergelijkbaar erfpachtinstrument).

3.3 Beleidsopties

In de bijlage bij deze notitie worden de werking en de effecten van de volgende beleidsopties uitvoerig beschreven:

[10] IBO Woningbouw en grond (2024) Op grond kun je bouwen. Den Haag, 21 juni 2024.
[11] De voorstellen in het kader van de modernisering van het grondbeleid zijn primair gedaan om woningbouw te versnellen en beter betaalbaar te maken. Voor herstructurering van bedrijventerreinen kunnen de maatregelen wellicht ook relevant zijn, maar dat vereist nog wel lobbywerk (zie verderop in hoofdstuk 4).

Strategische inzet bestaande instrumentarium grondbeleid

Beleidsoptie 1: Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie;
Beleidsoptie 2: Gebruik voorkeursrecht
Beleidsoptie 3: (Tijdelijke) uitgifte grond in (publieksvriendelijke) erfpacht;
Beleidsoptie 4: Voorspelbaar en uitgebreider kostenverhaal;
Beleidsoptie 5: Financiële bijdrage aan ontwikkeling van een gebied;
Beleidsoptie 6: Publiek-private samenwerking op basis van Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM);
Beleidsoptie 7: Inzet gebiedsfonds, in combinatie met publieke (her)ontwikkelingsmaatschappij;
Beleidsoptie 8: Inzet stedelijke kavelruil;

Inzet nieuw instrumentarium grondbeleid (voorstellen van het Rijk voor modernisering grondbeleid)

Beleidsoptie 9: Inzet Rijksgrondfaciliteit;
Beleidsoptie 10: Inzet planbatenheffing;
Beleidsoptie 11: Verbeterd instrument baatbelasting;

Inzet nieuw instrumentarium grondbeleid (voorstellen van derden)

Beleidsoptie 12: Ontschotten grondexploitatie en beheerexploitatie;
Beleidsoptie 13: Sturen op CO2-reductie;
Beleidsoptie 14: Instrumenteel gebruik van het recht van erfpacht in het kader van circulair bouwen;
Beleidsoptie 15: *Bodemwende* (of vergelijkbaar erfpachtinstrument).

4. Conclusies en handelingsperspectief gemeenten

Gemeenten hebben in het kader van hun grondbeleid een ruime instrumentenkoffer voor handen voor het realiseren van ruimtelijke opgaven. Die instrumenten kunnen gemeenten inzetten om tijdig over het eigendom van de grond te beschikken ten behoeve van een geplande ontwikkeling, om kosten van publieke voorzieningen op ontwikkelende eigenaren te verhalen en – zij het in beperkte mate – om baten af te romen die het gevolg zijn van functiewijzigingen. Het Rijk heeft recent voorstellen gedaan om het grondbeleid te moderniseren, opdat grond sneller beschikbaar komt, kosten beter kunnen worden verhaald en een groter deel van de baten kunnen worden afgeroomd ten behoeve van collectieve doelen. In het laatste geval gaat het niet om meer overheidsbemoeienis, maar om het herverdelen van de waardestijging van grond. Maatschappelijke en politieke discussies over beter gebruik van het bestaande grondbeleid en eventuele aanpassingen in het beleid zijn vooral gericht op de woningbouwmarkt, maar zijn ook relevant – of zouden dat meer dan nu het geval is moeten zijn - voor andere gebiedsopgaven, waaronder de herstructurering van bedrijventerreinen.

In dit hoofdstuk bespreek ik eerst in het algemeen hoe het huidige grondbeleid effectiever kan worden ingezet ten behoeve van herstructurering en hoe voorstellen voor modernisering van het grondbeleid zouden kunnen bijdragen aan een verbetering van de business case (paragraaf 4.1). Vervolgens vul ik paragraaf 4.2 de mogelijke rol van het grondbeleid specifiek in voor vier met elkaar samenhangende herstructureringsaanpakken. In paragraaf 4.3 sluit ik vervolgens af met adviezen voor vervolgstappen.

4.1 Wat is nu mogelijk en wat kan er mogelijk in de toekomst

Grenzen aan effectiviteit huidige instrumentarium grondbeleid

Met het huidige grondbeleid kunnen verschillende typen gebiedsopgaven vaak effectief worden aangepakt. Maar er zijn ook grenzen aan de effectiviteit, zeker in herstructurerings- en transformatieprojecten. In de eerste plaats is er in deze projecten vaak sprake van (het risico op) een onrendabele top, onder meer omdat de verwervingskosten vaak hoog zijn, zeker als bijvoorbeeld bedrijfspanden nog in gebruik zijn, en omdat de sloop van verouderde gebouwen tot extra kosten leidt. In dit geval kan actief grondbeleid met bijbehorende instrumentarium weliswaar ingezet worden om eigendommen te verwerven, maar zijn de opbrengsten van de verkoop van vrijgekomen bouwkavels onvoldoende om deze kosten te dekken. In de tweede plaats beschikken gemeenten weliswaar over goede instrumenten voor privaatrechtelijk en publiekrechtelijk kostenverhaal, maar wordt het kostenverhaal begrensd door de zogenaamde *macro-aftopping*: het kostenverhaal mag niet leiden tot een verliesgevende ontwikkeling voor de ontwikkelaar. Indien er sprake is van een onrendabele top, dan is kostenverhaal dus niet mogelijk. In de derde plaats zal er zeker in herstructureringsprojecten vaak sprake zijn van situaties dat bestaande eigenaren in het gebied, die niet actief deelnemen aan de herstructurering, toch baat hebben van de investeringen in het kader van de herstructurering (*free riders*). Met het huidige grondbeleid kunnen die baten niet afgeroomd worden en benut worden voor de bekostiging van collectieve doelen.[12]

Beter gebruikmaken van bestaande instrumentarium

Toch zijn er wel mogelijkheden voor gemeenten om ten behoeve van herstructureringsprojecten beter gebruik te maken van hun bestaande grondbeleidsinstrumenten. Daarbij kan met name gedacht

[12] Buiten het grondbeleid om is het wel mogelijk om via een BIZ collectieve investeringen op een bedrijventerreinen te bekostigen, maar dat gaat in het algemeen over relatief kleine bijdragen, waarmee de vaak omvangrijke kosten van herstructurering niet kunnen worden bekostigd.

worden aan het vaker inzetten van actief grondbeleid **(beleidsoptie 1)**, mogelijk in samenwerking met een publieke ontwikkelingsmaatschappij (OHG), waarbij gemeenten ook voorkeursrecht kunnen inzetten, mits er sprake is van een functiewijziging **(beleidsoptie 2)**.[13] Indien een gemeente niet zelf actief grondbeleid voert, kan zij het voorkeursrecht ook inzetten om een publieke ontwikkelingsmaatschappij beter in positie te brengen om eigendommen te verwerven.
Ook is het mogelijk om aan ontwikkelende eigenaren op nieuwe bedrijventerreinen een financiële bijdrage te vragen voor herstructurering van bestaande bedrijventerreinen (verbinden ontwikkeling nieuwe bedrijventerreinen met herstructurering bestaande terreinen) **(beleidsoptie 5)**. Dat kan privaatrechtelijk via een overeenkomst, maar kan vermoedelijk ook publiekrechtelijk en afdwingbaar. Ook de mogelijkheid om een gebiedsfonds in te richten **(beleidsoptie 7)**, waarmee samenwerking tussen ondernemers, gebouweigenaren en een gemeente nader financieel kan worden onderbouwd, kan nader verkend worden. Om meer grip te houden op toekomstige grondwaardestijgingen kunnen gemeenten overwegen om nieuw vrijgekomen bouwkavels in erfpacht uit te geven **(beleidsoptie 3).**

Modernisering van het grondbeleid

Met het bestaande instrumentarium kunnen gemeenten nu aan de slag met herstructurering (zie hieronder), maar de voorstellen die er zijn voor modernisering van het grondbeleid bieden in de toekomst mogelijk meer slagkracht. Voor het voeren van een actief grondbeleid voor herstructurering is verruiming van het voorkeursrecht mogelijk gewenst **(beleidsoptie 2)**. Onderdeel van de plannen van het Rijk is de oprichting van een Rijksgrondfaciliteit **(beleidsoptie 9; op dit moment niet mogelijk)**. Op dit moment lijkt het erop dat deze faciliteit – zo die er komt – alleen gericht is op de ondersteuning van actief gemeentelijk grondbeleid voor woningbouw. Uitbreiding naar herstructureringsprojecten lijkt op dit moment niet aan de orde, maar zou wel zinvol kunnen zijn.

Om een groter deel van de waardestijging van de grond ten goede te laten komen aan collectieve doelen in het kader van de herstructurering van bedrijventerreinen is met name de mogelijke introductie van de planbatenheffing relevant **(beleidsoptie 10; op dit moment niet mogelijk)**. Mogelijkheden om in herstructureringsprojecten te intensiveren of functies te wijzigen zijn van invloed op de meerwaarde van de planbatenheffing als extra inkomstenbron. Ook de inzet van een verbeterd instrument voor de baatbelasting **(beleidsoptie 11; op dit moment niet mogelijk)** zou in de toekomst misschien kunnen bijdragen aan een verbetering van de business case.

Tenslotte kan verbreding van de business case, onder meer door het ontschotten van exploitaties en investeringsstromen, met als inzet een verschuiving van de huidige korte-termijn grondexploitatie (GREX) naar een **grondexploitatie voor de lange termijn (beleidsopties 12 tot en met 15)**, mogelijk bijdragen aan een verbetering van de financiële haalbaarheid van herstructureringsprojecten (zie hieronder, par. 4.2).

4.2 Handelingsperspectief gemeenten

Specifiek kan grondbeleid ingezet worden in vijf, met elkaar samenhangende, ‘herstructurerings-aanpakken’:

1. Intensiveren en functiewijzigingen

[13] Mijn indruk is dat gemeenten op te herstructureren bedrijventerreinen niet vaak gebruikmaken van het voorkeursrecht (omdat er geen sprake is van een functiewijziging), maar het is wel degelijk mogelijk, bijvoorbeeld indien er sprake is van een wijziging in milieuzonering.

Om grondwaarde te kunnen afromen voor bekostiging van maatschappelijke doelen moet je eerst waarde creëren. Door efficiënter en beter benutten van de bestaande ruimte op bedrijventerreinen (bijvoorbeeld door gezamenlijke parkeerfaciliteiten, parkeerhubs, verkaveling), het verhogen van bebouwings-dichtheden, het toestaan of juist verbieden van bepaalde milieuhindercategorieën of het toestaan van nieuwe functies (op delen van het bedrijventerreinen) kan door herstructurering extra 'verdiencapaciteit' worden gecreëerd. Dit kan eraan bijdragen dat de onrendabele top van een herstructureringsproject kleiner wordt.

Het mogelijk maken van intensiveren en/of transformeren van (delen van) een bedrijventerrein vraagt met name om planologische aanpassingen (wijziging omgevingsplan). Een gemeente kan dit ondersteunen met een actief grondbeleid, al dan niet in samenwerking met ondernemers, gebouweigenaren en/of projectontwikkelaars (zie hieronder, respectievelijk onder 2 en 3).

Indien de wijziging van het omgevingsplan voor deelprojecten op het te herstructureren bedrijventerrein leidt tot een positieve waardesprong, waarbij er dus geen sprake meer is van een onrendabele top, zou bij invoering van de planbatenheffing **(beleidsoptie 10; op dit moment niet mogelijk)** voor een gemeente de mogelijkheid bestaan een heffing te leggen op (een deel van) de waardesprong, indien tot ontwikkeling wordt overgegaan. Indien er een baat te behalen valt in herstructurering, kunnen de inkomsten uit de planbatenheffing aangewend worden voor subsidiëring van onrendabele deelprojecten.

2. Actief gemeentelijk grondbeleid; publieke ontwikkelingsmaatschappij

Cruciaal voor herstructurering, gericht op intensiveren en transformeren, is dat er een publieke partij is die gericht verouderd bedrijfsvastgoed verwerft, met als doel om na sloop nieuwe bedrijfskavels te kunnen uitgeven. Gemeenten kunnen dit zelf doen via een actief grondbeleid, maar gezien de complexiteit en de risico's ligt veel meer voor de hand om dit te laten uitvoeren door een publeke ontwikkelingsmaatschappij, met expertise, financiële slagkracht en voldoende toezicht. Ook is een ontwikkelingsmaatschappij beter geëquipeerd om in investeringsprojecten samen te werken met private partijen (eindgebruikers, projectontwikkelaars, beleggers). Gemeenten kunnen het werk van de ontwikkelingsmaatschappij ondersteunen met inzet van voorkeursrecht (en eventueel onteigening).

Indien een gemeente zelf actief verouderd bedrijfsvastgoed wil verwerven – al dan niet via de inzet van een publieke ontwikkelingsmaatschappij - dan maakt zij gebruik van **beleidsoptie 1**. In het geval van een functiewijziging (bijvoorbeeld aanpassingen van toegestane milieuhindercategorieën) is het mogelijk voorkeursrecht toe te passen **(beleidsoptie 2)**. Verruiming van het voorkeursrecht kan een gemeente betere mogelijkheden geven om ruimte op bedrijventerreinen beter te benutten **(uitbreiding beleidsoptie 2; op dit moment niet mogelijk)**. Ondersteuning door een Rijksgrondfaciliteit zou de risico's voor een gemeente van een actief grondbeleid kunnen verkleinen **(beleidsoptie 9; op dit moment niet mogelijk)**. Aanvullende financiering voor de kosten van de herstructureringsopgave kan mogelijk worden gegenereerd via financiële bijdragen – via overeenkomst, dan wel publiekrechtelijk afdwingbaar - opgelegd aan ontwikkelende eigenaren op nieuwe bedrijventerreinen, waarbij sprake dient te zijn van functionele samenhang **(beleidsoptie 5).**

Indien een publieke ontwikkelingsmaatschappij participeert in de verwerving van verouderd bedrijfsvastgoed en er sprake is van een functiewijziging kan een gemeente dit faciliteren met inzet van het voorkeursrecht **(beleidsoptie 2)**.

3. *Faciliteren privaat intitiatief: regie voeren én grondwaarde benutten voor maatschappelijke doeleinden*

Als alternatief kan een gemeente overwegen private initiatieven die passen binnen de herstructureringsplannen te faciliteren. In het geval dat een gemeente een 'passend' privaat initiatief wil faciliteren en er sprake is van een functiewijziging, dan kan zij hiervoor eveneens haar voorkeursrecht inzetten. Daarnaast is een gemeente in dit geval verplicht om privaatrechtelijk kostenverhaal (via een overeenkomst) of publiekrechtelijk afdwingbaar kostenverhaal toe te passen, opgelegd aan ontwikkelende eigenaren **(beleidsoptie 4)**. Met het kostenverhaal kan een gemeente (een deel van) de kosten van de aanleg van noodzakelijke publieke voorzieningen (in het kader van de herstructurering) verhalen.

Het is goed voorstelbaar dat, in het geval er sprake is van herstructurering van delen van het gebied, mogelijk in combinatie met het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte, gebouweigenaren die niet direct betrokken zijn bij de herstructurering daar toch baat van hebben (waarde bedrijfsvastgoed neemt toe). Indien het Rijk in de toekomst zou beslissen tot een verbeterde werking van de baatbelasting, zou inzet van het instrument overwogen kunnen worden,. De inkomsten uit de baatbelasting kunnen worden aangewend voor bekostiging van investeringen in publieke voorzieningen **(beleidsoptie 11; op dit moment niet mogelijk).**

Tenslotte bestaat in theorie de mogelijkheid, in de situatie dat zowel een gemeente actief grondbeleid voert en ontwikkelaars eveneens verouderd bedrijfsvastgoed hebben verworven (met als doel dit te herontwikkelen), dat de gemeente en de ontwikkelaars een publiek-private samenwerking aangaan (GEM) **(beleidsoptie 6)**. In de praktijk wordt hier in het geval van de herstructurering van bedrijventerreinen tot nu toe voor zover bekend niet voor gekozen, vermoedelijk omdat er onvoldoende voordeel valt te behalen voor betrokken partijen.

4. *Samenwerking gemeente, ondernemers en gebouweigenaren*

Ongeveer 20% van de bedrijventerreinen in GMR is georganiseerd. **Ondernemers en gebouweigenaren op een bedrijventerrein kunnen gezamenlijk initiatieven ontwikkelen voor een betere benutting van de ruimte op bedrijventerreinen, waarbij een gemeente deze initiatieven kan ondersteunen en faciliteren**.

Voor herstructurering gericht op verwerving van panden, sloop en de ontwikkeling van nieuwe bedrijfskavels lijkt zo'n collectieve aanpak niet geschikt, simpelweg omdat de ondernemers en gebouweigenaren geen ontwikkelaars zijn. Indien het voor collectieve initiatieven echter niet noodzakelijk is om particuliere eigendommen te verwerven, maar er wel sprake is van substantiële investeringen in de aanleg van collectieve voorzieningen (zoals parkeer- en groenvoorzieningen, een warmtenet, investeringen ten behoeve van energietransitie) kan overwogen worden om een gebiedsfonds op te richten **(beleidsoptie 7)**. Gebiedsfondsen kunnen gevuld worden met kostenverhaalsbijdragen **(beleidsoptie 4)**, exploitatiebijdragen van ondernemers (bijvoorbeeld via een BIZ), subsidies en bijdragen door (provinciale) ontwikkelingsfondsen, financiële bijdragen van ontwikkelaars op nieuwe bedrijventerreinen **(beleidsoptie 5)** en inkomsten uit verbeterde baatbelasting **(beleidsoptie 10; op dit moment niet mogelijk)**.

Het is ook denkbaar dat ondernemers en gebouweigenaren in een gebied onderling kansen zien voor herinrichting van delen van een bedrijventerrein. In dat geval zal er vermoedelijk sprake zijn van verwervingen en/of kavelruil. Soms is het wellicht mogelijk om "investeringstreintjes" op te zetten, waarbij eigenaar A zijn pand verkoopt aan eigenaar B en eigenaar B zijn pand vervolgens weer doorverkoopt aan eigenaar C, enzovoorts. Zo ontstaat er een collectief belang voor meerdere

eigenaren. Een gemeente (of een publieke ontwikkelingsmaatschappij) kan in een dergelijk geval overwegen om deze initiatieven te ondersteunen door verouderde panden tijdelijk in eigendom te houden, met als doel om de locatie door te verkopen aan een 'gewenste' nieuwe eigenaar, eventueel gebruikmakend van haar voorkeursrecht **(beleidsoptie 2)**. Inzet van het instrument stedelijke kavelruil **(beleidsoptie 8)** kan in het laatste geval eveneens worden overwogen.

5. Verbreden en verbeteren van de business case

Een verbreding van de reguliere korte-termijn grondexploitatie (GREX) naar een grondexploitatie voor de lange termijn kan invloed hebben op investeringsbeslissingen met betrekking tot herstructurering en bijdragen aan een verbetering van het financieel resultaat. Het ontschotten van de grondexploitatie en de beheerexploitatie gaat uit van de integratie van verschillende geldstromen die samenhangen met investeringen in grondontwikkeling en investeringen in en de exploitatie van beheer en onderhoud **(beleidsoptie 12)**. Ook collectieve investeringen in warmte- en energietransitie kunnen onderdeel zijn van een grondexploitatie voor de lange termijn. De integratie van die geldstromen geeft voor gemeenten beter inzicht in de totale kosten en opbrengsten (inclusief maatschappelijke opbrengsten, zoals bijvoorbeeld CO2- en stikstofbeprijzing) en kan leiden tot een verbeterd financieel resultaat (ten opzichte van een GREX), omdat lange-termijn kosten en opbrengsten, inclusief maatschappelijke baten, onderdeel worden van de business case.

In een strategie gericht op het verbreden en verbreden van de business case kan met grondbeleid gestuurd worden via de inzet van (publieksvriendelijke) erfpacht **(beleidsoptie 3)**, sturen op CO2-reductie **(beleidsoptie 13)**, het instrumenteel gebruik van het recht van erfpacht in het kader van circulair bouwen **(beleidsoptie 14**) en het instrument *Bodemwende* (of een vergelijkbaar erfpachtinstrument) **(beleidsoptie 15; op dit moment niet mogelijk)**. Een verbeterde baatbelasting kan eveneens tot doel hebben om toekomstige baten te integreren in een grondexploitatie voor de lange termijn **(beleidsoptie 11; op dit moment niet mogelijk).**

4.3 Conclusies en lobby richting het Rijk

Grondbeleid is **niet de spreekwoordelijke kip met de gouden eieren**. Er liggen geen onvermoede winsten verborgen in de grond. Maatregelen gericht op het beter benutten van grondwaardestijgingen voor maatschappelijke opgaven in gebiedsontwikkeling werken alleen als er sprake is van een positieve waardesprong. Wél is het mogelijk om de opbrengsten uit de **waardeontwikkeling van grond anders** te **verdelen**, tussen oorspronkelijke eigenaren, de bouwketen en (toekomstige) maatschappelijke opgaven. Ontschotten van grond- en beheerexploitaties en investeringen, (beprijzen van) meervoudige waardecreatie, verbeterd kostenverhaal en nieuwe instrumenten voor baatafroming kunnen daar in de toekomst mogelijk een rol in spelen.

Wat kunt u nu doen?

Als regio wilt u nu aan de slag met de herstructurering van bedrijventerreinen. Op basis van het huidige grondbeleid raad ik u aan daar als volgt op in te zetten:

- ***Eerst grondwaarde creëren, om daarna een deel van de grondwaardestijging af te romen.*** Zet in op functiewijzigingen, intensiveren en beter benutten. Door verwerving van verouderde bedrijfspanden creëert u waarde via de uitgifte van nieuwe kavels.

- ***Actief grondbeleid is de beste manier om regie te voeren en grondwaardestijging te benutten. Maar doe dat samen met een publieke ontwikkelingsmaatschappij.*** Ervaringen in andere regio's

leren dat met inzet van publieke ontwikkelingsmaatschappijen de beste resultaten worden behaald.

- ***Maak strategisch gebruik van het voorkeursrecht.*** Voor een effectieve inzet van een ontwikkelingsmaatschappij kan het voorkeursrecht een belangrijk hulpmiddel zijn om direct in te spelen op mogelijkheden die zich in de markt voordoen om panden te verwerven. Daarmee voorkom je ook dat bedrijfspanden in verkeerde handen terechtkomen.

- ***Verbind 'nieuw' met 'oud'***. Optimale benutting van ruimte op nieuwe bedrijventerreinen én op bestaande terreinen bereikt u door 'nieuw' met 'oud' financieel te verbinden. U kunt daarvoor gebruikmaken van het nieuw in de Omgevingswet opgenomen instrument ***'Financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling'***. Dit instrument is juist ook gericht op het financieel met elkaar verbinden van gebiedsopgaven waarbij sprake is van functionele samenhang. Indien u dat wenst kunt u een dergelijke verevening ook regionaal inrichten via een bestuurlijke overeenkomst tussen de betrokken gemeenten.

Ga zelf aan de slag: rekenen en tekenen

Om meer grip te krijgen op de business cases in herstructureringsprojecten en op de impact van de inzet van de in dit rapport besproken beleidsopties is het verstandig om **in scenario's door te rekenen wat de hierboven beschreven 'herstructureringsaanpakken' zouden kunnen opleveren** in concrete gebiedsopgaven, met inzet van beleidsopties. Dat geldt voor de inzet van bestaande instrumenten uit het grondbeleid, maar ook voor de beleidsopties die zijn voorgesteld in het kader van de modernisering van het grondbeleid.

Lobby verbreding instrumentarium

Voorstellen voor de modernisering van het grondbeleid zijn nu bijna uitsluitend gericht op woningbouwopgaven. Dat is een gemiste kans. Concreet gaat het hierbij om:

- Verruiming van het voorkeursrecht;
- Introductie van de planbatenheffing;
- Verbeterd instrument baatbelasting;
- Instelling van een Rijksgrondfaciliteit;
- *Bodemwende* (of een vergelijkbaar erfpachtinstrument);
- Het werken met een grondexploitatie voor de lange termijn.

De eerste vier voorstellen zijn op dit moment onderwerp van onderzoek door het Rijk. Minister Mona Keijzer heeft recent in de Voortgangsbrief Modernisering Grondbeleid aankondigingen gedaan hoe en waneer zij hiermee aan de slag gaat. Overweeg een lobby richting het Rijk om ook andere complexe gebiedsopgaven zoals de herstructurering van bedrijventerreinen te verbinden aan de besluitvorming over de modernisering van het grondbeleid.

Bijlage: Beleidsopties

A. Strategische inzet bestaande instrumentarium grondbeleid

Beleidsoptie 1: Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie

Hoe werkt het?

Met een actieve gemeentelijke bouwgrondproductie kunnen gemeenten, bij vroegtijdige verwerving, van de grond, mogelijk een groter deel van de waardestijging van de grond als gevolg van de beoogde functiewijziging benutten voor de bekostiging van collectieve doelen. Tevens kunnen gemeenten meer regie voeren op de uitvoering van gebiedsontwikkelingen, doordat zij bij kaveluitgifte aanvullende voorwaarden kunnen stellen aan de uitvoering van het project.

Mede als gevolg van de uitwerking die de financieel-economische crisis van 2008 had op de grondposities van gemeenten ten behoeve van gebiedsontwikkelingen zijn gemeenten sindsdien terughoudend geworden in het voeren van een actieve gemeentelijke bouwgrondproductie. Dit blijkt ook uit het feit dat in de afgelopen jaren de omvang van de gemeentelijke grondexploitaties fors is teruggelopen.[14] Op dit moment voeren veel gemeenten een situationeel grondbeleid: indien verwerving van grond gewenst en financieel haalbaar is wordt gekozen voor actieve gemeentelijke bouwgrondproductie; indien dit niet het geval is wordt gekozen voor een faciliterend grondbeleid. Met name voor kleinere en middelgrote gemeenten geldt dat het voeren van een gemeentelijke grondexploitatie voor gebiedsontwikkelingen risicovol is. Bovendien ontbreekt soms de kennis en capaciteit hiervoor. Het Rijk overweegt de oprichting van een Rijksgrondfaciliteit, die financiële ondersteuning kan bieden aan gemeenten voor grondverwerving **(beleidsoptie 9)**.

(Juridische) status

Gemeenten kunnen nu al een actieve gemeentelijke bouwgrondproductie voeren. Daarvoor kunnen zij onder meer gebruikmaken van de mogelijkheden tot onteigening, op basis van de Onteigeningswet, en de mogelijkheden om een voorkeursrecht te vestigen in een gebied, op basis van de Omgevingswet **(beleidsoptie 2)**.

Effecten

Actieve verwerving van verouderde bedrijfspanden, met als doel sloop en nieuwe uitgifte van één of meer bouwkavels, kan bijdragen aan de versnelling van de herstructureringsplannen. Het maakt gemeenten minder afhankelijk van de investeringsbereidheid van private partijen en kan (maatschappelijk ongewenste) strategische aankopen door derden helpen voorkomen. Naarmate vroegtijdiger in het herstructureringsproject eigendommen kunnen worden verworven, is de kans groter op behoud van (een deel van) de waardesprong voor de financiering van collectieve doelen in de gebiedsontwikkeling. Het directe gevolg daarvan is dat een kleiner deel van de waardesprong naar oorspronkelijke eigenaren gaat dan wel naar derden die gronden verwerven voor speculatieve doeleinden.

Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie stelt gemeenten daarnaast in staat om via aanbestedingstrajecten marktselectie toe te passen en aanvullende voorwaarden te stellen aan bouwprojecten.

[14] Deloitte (2021); Integraal Overzicht Financiën Gemeenten (2023).

Actief grondbeleid is risicovol. Een gemeente maakt met actief grondbeleid kosten van grondverwerving en bouw- en woonrijp maken, terwijl de opbrengsten uit grondverkoop onzeker zijn en pas later gerealiseerd kunnen worden.

Als eigenaar van de grond kan een gemeente ertoe besluiten om de grond (tijdelijk) in erfpacht uit te geven, met als doel om grip te houden op de toekomstige waardeontwikkeling van de grond **(beleidsoptie 3)**.

Beleidsoptie 2: Gebruik voorkeursrecht

Hoe werkt het?

Met het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet krijgt de overheid het eerste recht van koop op een onroerende zaak. Hiermee voorkomt de overheid dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven. Of dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren.[15]

Terwijl er nog niet zo lang geleden stemmen opgingen dat het voorkeursrecht wel zou kunnen worden afgeschaft, lijkt de animo van gemeenten om een voorkeursrecht te vestigen ten behoeve van een gewenste ontwikkeling op daarvoor benodigde percelen recentelijk weer sterk te zijn toegenomen. Het voorkeursrecht is niet meer of minder dan een eerste recht van koop voor de gemeente: als de eigenaar van het perceel wil overgaan tot verkoop, zal hij het perceel eerst te koop aan moeten bieden aan de gemeente.

(Juridische) status[16]

Op grond van de Omgevingswet kunnen de gemeenteraad, de provinciale staten en de minister van BZK op door hen aan te wijzen onroerende zaken een voorkeursrecht vestigen. Wil de eigenaar of rechthebbende op een beperkt recht de onroerende zaak of het recht verkopen? Dan moet hij zijn recht eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Ziet de overheid af van de aankoop dan kan de eigenaar of rechthebbende de onroerende zaak of zijn beperkte recht vrij verkopen. Als de overheid wel op het aanbod ingaat, treden partijen in onderhandeling. Als die onderhandeling niet tot overeenstemming leidt, kan een uitgebreide prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank volgen. Daarbij is een marktconforme bepaling van de prijs het uitgangspunt. Een voorkeursrecht dwingt de eigenaar of rechthebbende dus niet tot verkoop. Het voorkeursrecht is een bestaand instrument. Het was voorheen geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De regeling is met enkele inhoudelijke wijzigingen overgenomen in de Omgevingswet.

Effecten

Het voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd op een onroerende zaak die een nieuwe functie krijgt die niet-agrarisch is of als de grond is aangewezen als ‘moderniseringslocatie’ (stadsvernieuwing). Het voorkeursrecht wordt meestal gevestigd met het oog op gebiedsontwikkeling. Het voorkeursrecht wordt ingezet wanneer de overheid onroerende zaken wil aankopen. Met het voorkeursrecht kan de gemeente de regie behouden over de gebiedsontwikkeling. Het voorkeursrecht voorkomt toetreding van nieuwe eigenaren en versnippering. Het helpt ook tegen grondspeculatie en daarmee tegen het opdrijven van de grondprijzen.

Het ministerie van VRO onderzoekt momenteel, als onderdeel van de modernisering van het grondbeleid, of aanpassingen in het voorkeursrecht gewenst zijn. Het gaat hier om twee zaken. In de eerste plaats geven gemeenten aan dat de termijnen voor het voorkeursrecht, zoals die in de Omgevingswet overgenomen zijn vanuit de toenmalige Wet voorkeursrecht gemeenten te krap lijken te zijn. Onderzocht wordt momenteel in hoeverre de noodzaak bestaat om de wettelijke termijnen te veranderen.

In de tweede plaats wordt door VRO onderzocht of het gewenst is om het voorkeursrecht te verruimen. Daarbij gaat het om verruiming voor een gelijkblijvende functie, bijvoorbeeld voor het

[15] Bron: Informatiepunt Leefomgeving
[16] Bron: Handreiking grondeigendom omgevingswet

behoud van vakantieparken of voor de transformatie van intensieve landbouw naar extensieve landbouw. Het voorkeursrecht kan op dit moment niet worden ingezet voor agrarische doeleinden. Met betrekking tot vakantieparken wordt gesteld dat het instrument voorkeursrecht, zonder dat er sprake is van een functiewijziging, zou kunnen helpen om grip te krijgen op vastgoedtransacties van parken of objecten waarbij van tevoren duidelijk is dat zij op termijn, maatschappelijk gezien, tot negatieve effecten gaan leiden (zoals uitponding, illegaal gebruik en ondermijning).

Op dit moment kunnen gemeenten het voorkeursrecht bij herstructurering alleen inzetten als er sprake is van een functiewijziging, zoals bijvoorbeeld een wijziging in toegestane milieuhinder-categorieën of een functiewijziging. De door het Rijk momenteel onderzochte mogelijke verruiming van het voorkeursrecht, zonder dat sprake is van functiewijziging, lijkt ook relevant voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Indien een gemeente een actieve rol wil spelen in de herstructurering van bedrijventerreinen is het in het kader van 'beter benutten' mogelijk gewenst dat kan worden voorkomen dat verouderde bedrijfspanden worden opgekocht en vervolgens suboptimaal wordt gebruikt voor bijvoorbeeld opslag van goederen. Met een voorkeursrecht zou een gemeente het verouderde bedrijfspand kunnen verwerven, met het doel het pand te slopen en de vrijgekomen bouwkavels opnieuw in de markt te zetten voor – vanuit een economisch perspectief – meer gewenste functies.

Beleidsoptie 3: (Tijdelijke) uitgifte grond in (publieksvriendelijke) erfpacht

Hoe werkt het?

Er kunnen verschillende redenen voor gemeenten zijn om te kiezen voor erfpacht als instrument voor gronduitgifte. Voor gemeenten biedt erfpacht enerzijds een mogelijkheid om bijvoorbeeld verduurzamingsambities versneld te realiseren, vanuit de gedachte dat de inzet van "publieksvriendelijke" erfpacht financieringsruimte schept voor particuliere eigenaren en projectontwikkelaars. Aan een publieksvriendelijke erfpacht kan de voorwaarde worden verbonden dat investeringen plaatsvinden met betrekking tot verduurzaming. Daarnaast vormt erfpacht ook een mogelijkheid voor gemeenten om baat af te romen en voor het sturen van gemeentelijke ontwikkeling. Na een aantal jaren is met de canon de residuele grondwaarde – de opbrengst die zou worden gerealiseerd bij verkoop van bouwgrond - 'terugverdiend' en eigent de gemeente zich een deel van de grondwaardestijging die daarna volgt toe (Buitelaar en Meijer, 2022).[17]

De inzet van (tijdelijke) publieksvriendelijke erfpacht, als instrument om financieringsruimte te scheppen voor particuliere eigenaren en projectontwikkelaars voor extra investeringen in duurzame en circulaire vastgoedontwikkeling, is gebaseerd op de gedachte dat de uitgifte van grond in erfpacht de eindgebruiker of een ontwikkelaar helpt in zijn financieringsbehoefte: alleen de kosten voor de bouw van de opstallen moeten worden gefinancierd, niet de verwerving van de eigendom van de grond. De erfpacht wordt 'publieksvriendelijk' gemaakt door deze eeuwigdurend uit geven; daardoor wordt het risico opgeheven voor de erfpachter dat hij bij een erfpachtherziening na bijvoorbeeld 50 jaar ineens een veel hogere canon moet betalen (Deloitte, 2013). Ook kan de mogelijkheid worden geboden om de grond alsnog te kopen.[18]

Het voordeel voor de erfpachter is dus dat hij de grondwaarde niet hoeft te financieren en dus ook niet hoeft af te lossen zoals een hypotheek. De canonrente is fiscaal aftrekbaar en veelal ongeveer gelijk aan de hypotheekrente. Indien een gemeente in staat is een goedkopere lening af te sluiten voor de aanschaf van de grond dan een particulier, zou het voordeel kunnen worden doorgegeven aan de erfpachter via een lagere canon. Argument daarvoor zou kunnen zijn dat de gemeente hiermee versneld haar duurzaamheidsdoelen kan bereiken. Een alternatief zou kunnen zijn om een opslag op de canon te hanteren, waarmee deze gelijk wordt gesteld aan de kosten van de hypotheekrente voor de erfpachter, terwijl de gemeente de inkomsten uit de opslag inzet voor verduurzaming van de gebiedsontwikkeling.

(Juridische) status

Erfpacht is een privaatrechtelijk instrument, beschreven in het Burgerlijk Wetboek (boek 5, titel 7). Het belangrijkste kenmerk van het recht van erfpacht is dat het – in beginsel – de beperkt gerechtigde het recht geeft om de onroerende zaak te gebruiken als was hij zelf de eigenaar (art. 5.85 jo. 89 BW). In de regel zal voor dit genot een vergoeding betaald worden, de canon (Ploeger en De Wolff, 2014). De canon kan worden aangepast bij een wijziging van het gebruik of na een vooraf bepaalde tijd. Iedere grondeigenaar kan het instrument inzetten, zo ook een gemeentebestuur.

Effecten

Afhankelijk van de canonvoorwaarden verbetert de betaalbaarheid voor de eigenaar van het pand.

[17] De gemeente Amsterdam realiseerde tussen 2007 en 2020 jaarlijks tussen 206 en 430 miljoen euro aan erfpachtopbrengsten. In 2019 ging het om 4,5% van de inkomsten van de gemeente (Het Parool, 2 juni 2021).
[18] Deloitte (2013) noemt ook nog andere mogelijkheden om erfpacht 'publieksvriendelijker' te maken, zoals het vaststellen van de nieuwe erfpachtcanon bij verkoop van het pand, in plaats van bij afloop van het tijdvak.

Om de grond in eigendom te houden moet de gemeente geld lenen op de kapitaalmarkt. Hierdoor krijgt de gemeente een hogere schuldpositie.

Bij erfpacht heeft de pandeigenaar gebruiksrecht van grond. De gemeente is eigenaar van de grond ('bloot eigendom'). Overwogen kan worden om de erfpachter na een bepaalde tijd de mogelijkheid te bieden het bloot eigendom van het perceel te verwerven.

Vaak wordt het argument genoemd dat gemeenten geen erfpachtexpertise in huis hebben, met als gevolg dat er voor een gemeente hoge operationele kosten gemoeid zijn met het opzetten van een erfpachtbedrijf en het beheren van in erfpacht uitgegeven grond. Deloitte (2013) suggereert om dit probleem te verkleinen door grotere gemeenten met een bestaand erfpachtbedrijf en expertise in huis kleinere gemeenten via een Dienstverleningsovereenkomst te helpen. Daardoor ontstaat meer kostendekking voor het (bestaande) erfpachtbedrijf en minder risico voor de gemeente die aan de slag wil met erfpacht.

In de laatste jaren is er veel kritiek geuit op de erfpachtsystemen die nu nog voornamelijk worden gehanteerd in de grote steden in de Randstad (Ploeger en De Wolff, 2014).[19] Particuliere erfpachters ervaren de erfpachtvoorwaarden vaak als onvoldoende transparant en worden soms geconfronteerd met onverwachte forse stijgingen van de canon. Bovendien blijkt ook uit onderzoek dat het veronderstelde prijsdrukkende effect van erfpacht beperkt is. Bij de aankoop van woningen in Amsterdam verdisconteren kopers bijvoorbeeld gemiddeld slechts 40% van de netto contante waarde van toekomstige erfpachtlasten in het aankoopbedrag (Francke en Van der Schans, 2019).[20]

[19] Ploeger, H. en H. de Wolff (2014) Stedelijke erfpacht: fatale crisis of gouden toekomst? *Vastgoedrecht* 2014-6: pp. 181-188.

[20] Francke, M. en M. van der Schans (2019) 'Kopers in Amsterdam houden beperkt rekening met erfpachtbetalingen', in *ESB*.

Beleidsoptie 4: Voorspelbaar en uitgebreider kostenverhaal

Hoe werkt het?

Kostenverhaal is verplicht in het geval van een ruimtelijk toegelaten bouwactiviteit. Het kostenverhaal is geregeld in de Omgevingswet en kan privaatrechtelijk of publiekrechtelijk worden vastgesteld. Het privaatrechtelijke kostenverhaal heeft de voorkeur boven het publiekrechtelijke kostenverhaal. Bij privaatrechtelijk kostenverhaal sluiten het bevoegd gezag en de initiatiefnemer van de bouwactiviteit een overeenkomst, voordat het bevoegd gezag besluit tot wijziging van de functie van de grond. Voordeel daarvan is de ruime mate van contractsvrijheid. In de overeenkomst kunnen afspraken op maat worden gemaakt.
Is het niet mogelijk om een overeenkomst af te sluiten, dan past het bevoegd gezag de regeling van het publiekrechtelijke kostenverhaal toe. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal neemt het bevoegd gezag regels over het kostenverhaal op in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.

Op dit moment is het merendeel van de gebiedsontwikkelingen (woningbouwprojecten) gebaseerd op een integraal (master)plan met een beoogde einddatum, waarbij één partij (gemeente of ontwikkelende eigenaar) of een consortium van enkele partijen (gemeente en/of enkele ontwikkelende eigenaren) als investeerder en eindverantwoordelijke optreedt in de gebiedsontwikkeling. In geval van publiekrechtelijk kostenverhaal wordt gewerkt met *kostenverhaal met tijdvak*. Op kleinere schaal is er echter ook sprake van organische gebiedsontwikkelingen, waarbij meerdere ontwikkelende eigenaren (marktpartijen en soms ook de gemeente) een eigen plan realiseren binnen een grotere gebiedsontwikkeling, zonder einddatum.[21] Met het oog op het kostenverhaal in organische gebiedsontwikkelingen is in de Omgevingswet een nieuwe methode voor publiekrechtelijk kostenverhaal opgenomen. Dit heet *kostenverhaal zonder tijdvak*. Kostenverhaal zonder tijdvak maakt het mogelijk dat de berekening van het kostenverhaal pas later in het proces van gebiedsontwikkeling plaatsvindt, op basis van een *kostenverhaalsbeschikking.*

In het kader van de modernisering van het grondbeleid heeft het rijk enkele suggesties gedaan om het kostenverhaal te verbeteren. Een belangrijk aandachtspunt is de gebrekkige transparantie in de (omvang van) het kostenverhaal. Onderzoek van de Stec Groep en Radboud Universiteit laat zien dat er sprake is van een grote diversiteit in de omvang van het kostenverhaal. Op basis van een enquête onder een deel van de Nederlandse gemeenten kan worden afgeleid dat de variatie groot is. Zo'n 60% van de gemeenten zegt gemiddeld tussen € 0 en € 5.000 per nieuwbouwwoning te verhalen. Overige gemeenten melden kostenverhaal tussen € 5.000 en € 20.000 per nieuwbouwwoning.[22] Over de omvang van het kostenverhaal in niet-woningbouwprojecten zijn geen cijfers bekend. Het gebrek aan transparantie kan ertoe leiden dat marktpartijen een relatief hoge prijs betalen voor de verwerving van gronden, omdat zij ten onrechte uitgaan van relatief beperkt kostenverhaal. Het gevolg kan zijn dat, door de hoge verwervingskosten en méér kostenverhaal, toekomstige gebiedsontwikkelingen op die locaties financieel onhaalbaar worden. Om die reden zoekt het Rijk naar aanpassingen in het kostenverhaalproces om de uitkomsten daarvan voorspelbaarder te maken.

Het huidige kostenverhaal wordt begrensd door een kostensoortenlijst, op basis van artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit, bijlage IV. Hoewel deze lijst limitatief is, stelt het weinig tot geen beperkingen

[21] 'Organische gebiedsontwikkeling' ontstond min of meer als reactie op de financiële en vastgoedcrisis van 2008-2010, nadat veel geplande integrale gebiedsontwikkelingen waar gemeenten en marktpartijen reeds gronden hadden verworven tot stilstand kwamen. Op die locaties kwamen vervolgens 'organisch' toch initiatieven tot stand van individuele ontwikkelende eigenaren. Daarbij was het vaak alsnog gewenst dat publieke investeringen in de openbare ruimte plaatsvonden om de ontwikkelingen te faciliteren.
[22] Stec Groep en Radboud Universiteit (2024) *Kostenverhaal in anterieure overeenkomsten woningbouw*.

als het gaat om de kwalitatieve invulling, inrichting of materialisering met een lange levensduur. De kosten moeten samenhangen met de ontwikkeling; de beheerkosten openbare ruimte, anders dan tijdens de ontwikkeling, mogen niet worden opgenomen (Hoornstra e.a., 2024). Hoornstra e.a. stellen dat het huidige wettelijke kostenverhaal 'breder' kan worden toegepast dan gemeenten nu vaak doen en dat zij een deel van hun investeringen in de openbare ruimte en infrastructuur kunnen verhalen op private plannen, zolang er maar sprake van is dat de private plannen profijt hebben.
De ruimte heeft te maken met wat onder 'profijt' wordt verstaan, aldus Hoornstra e.a. De Omgevingswet stelt dat de (toekomstige) gebruikers van de nieuwbouw gebruik kunnen maken van deze openbare ruimte en infrastructuur, of dat deze openbare ruimte en infrastructuur op een andere manier een positief uitstralingseffect heeft op de nieuwbouw. Het kan gaan om de investeringen die direct gerelateerd zijn aan een specifieke grondexploitatie, maar ook om investeringen elders in de stad. Deze kosten kunnen, maar hoeven niet per se causaal gerelateerd te zijn aan de nieuwbouw, zolang ze wel profijtelijk zijn voor de nieuwbouw. Het is zelfs mogelijk om extra aanlegkosten, die gemaakt moeten worden om in de toekomst lagere beheerkosten te krijgen, te verhalen op de profiterende nieuwbouwplannen (Hoornstra e.a., 2024, p. 19).

Nog een stap verder zou zijn om de grondexploitatie 'op te rekken' tot een gebiedsexploitatie, waarin niet alleen de baten en lasten uit de ontwikkelfase zijn opgenomen, maar ook de baten en lasten uit de beheerfase **(beleidsoptie 12)**.

(Juridische) status

In verband met de voorstellen die het Rijk momenteel onderzoekt in het kader van de modernisering van het grondbeleid zijn er, voor zover bekend, vooralsnog geen plannen voor aanpassingen van de bestaande regelgeving.

Voor het breed toepassen van het wettelijk kostenverhaal zijn geen aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving noodzakelijk.

Effecten

Het voorspelbaar maken van het kostenverhaal voor marktpartijen heeft mogelijk een prijsdempend effect op de verwervingsprijzen van grond. In theorie kan het echter ook een prijsverhogend effect hebben, indien de omvang van het 'voorspelbare' kostenverhaal lager uitvalt dan waar marktpartijen eerder rekening mee hebben gehouden.

Het breed toepassen van het wettelijk kostenverhaal biedt meer ruimte voor het verhalen van kosten die verband houden met het ontwikkelen van de openbare ruimte. Het kostenverhaal is echter wel gemaximaliseerd door de financiële ruimte die wordt geboden in de business case van de ontwikkelaar (macro-aftopping). De bestaande schotten tussen grond- en beheerexploitatie blijven ongewijzigd.

Bijdrage aan financiering duurzame gebiedsontwikkeling

Specifiek ten aanzien van het kostenverhaal van kosten die samenhangen met de aanleg van collectieve warmtenetten wijst Karens (2024) op beperkingen aan het kostenverhaal.[23] Enkel specifieke kosten die samenhangen met aangewezen bouw- en gebruiksactiviteiten komen voor kostenverhaal in aanmerking. Het is van belang dat de kosten die de aanleg van netwerken voor gas, elektriciteit en warmte in het kader van nieuwbouw met zich mee brengt op grond van Bijlage IV bij

[23] Karens, J.J. (2024) *Verduurzamingsverplichtingen in het omgevingsplan; Juridische begrenzing van gemeentelijke sturing op de energietransitie in de gebouwde omgeving.* Stichting Instituut voor Bouwrecht: Bouwrecht Monografieën.

artikel 8.15 van het Aanvullingsbesluit grondeigendom onder A8 voor kostenverhaal in aanmerking komen. Kosten van de aanleg van warmtenetten zijn expliciet als kostenverhaalsplichtige soort toegevoegd (Karens, p. 161-162). Een belangrijke beperking op de mogelijkheden voor kostenverhaal is echter gelegen, aldus Karens, in de voorwaarde dat de kosten alleen te verhalen zijn voor zover de aanleg daarvan niet in de verbruikerstarieven is verwerkt. Concreet betekent dat de aanleg en het onderhoud van warmtenetten in beginsel door bekostiging door verbruikerstarieven die de aangeslotene betaalt moet worden gefinancierd. Mede afhankelijk van de ontwikkeling van de tariefstructuur van het Wetsvoorstel collectieve warmtevoorziening kan er dan slechts sprake zijn van kostenverhaal als een deel van de kosten niet via de verbruikerstarieven kan worden gefinancierd.

Gezien de beperkte financiële ruimte in huidige gebiedsontwikkelingen voor kostenverhaal zijn de mogelijkheden voor het breed toepassen van het wettelijk kostenverhaal mogelijk beperkt. Omdat het kostenverhaal grotendeels wordt vastgelegd in niet-openbare anterieure overeenkomsten is echter niet bekend hoeveel financiële ruimte er is voor uitbreiding van het kostenverhaal.

Beleidsoptie 5: Financiële bijdrage aan ontwikkeling van een gebied

Hoe werkt het?

Het Aanvullingsspoor grondeigendom in de Omgevingswet biedt gemeenten als onderdeel van het kostenverhaal de mogelijkheid om een *financiële bijdrage voor aangewezen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen* te vragen van ontwikkelende grondeigenaren. Het heeft de voorkeur om de financiële bijdrage privaatrechtelijk via overeenkomst vast te stellen. De Regeling publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen vormt daar een aanvulling op. Voor het inpassen van nieuwe activiteiten in de fysieke leefomgeving moeten soms op een andere plaats voorzieningen worden aangelegd, bijvoorbeeld groenvoorzieningen of een waterberging. De initiatiefnemer realiseert bij voorkeur deze voorzieningen zelf. Soms is dat voor de initiatiefnemer niet mogelijk. Dan kan het bestuursorgaan met de initiatiefnemer afspreken om een bijdrage te betalen voor de financiering van de voorziening. Het gaat om activiteiten die op basis van het omgevingsplan nog niet mogelijk zijn.

Gemeenten kunnen financiële bijdragen vragen voor ontwikkelingen als kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied en het slopen van opstallen in geval van bijvoorbeeld een krimpopgave. In de praktijk wordt verwacht dat gemeenten eerst op vrijwillige basis over financiële bijdragen contracteren, op basis van een anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer (meestal een projectontwikkelaar). Indien het niet mogelijk blijkt om vrijwillig te contracteren kan een financiële bijdrage voor deze ontwikkelingen worden afgedwongen via het omgevingsplan, voor zover tussen die activiteiten en de ontwikkeling een functionele samenhang bestaat en de ontwikkeling onder de bij dit besluit aangewezen categorieën van ontwikkelingen valt.

In het Omgevingsbesluit worden de categorieën ontwikkelingen benoemd waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald. Het gaat onder meer om maatregelen gericht op stedelijke herstructurering. Voor de herstructurering kan een programma worden gemaakt. Voor de motivering van de financiële bijdrage kan naar dit programma worden verwezen. Vermoedelijk valt de herstructurering van bedrijventerreinen ook onder deze categorie. Met de financiële bijdragen kan een fonds worden gevormd waarmee publieke investeringen in verduurzaming van bestaande wijken of gebieden worden bekostigd.

(Juridische) status[24]

Op basis van een financiële bijdrage via overeenkomst kan voor meer activiteiten een bijdrage worden gevraagd, dan op basis van een publiekrechtelijke financiële bijdrage. Via een overeenkomst zijn weinig beperkingen aan de activiteiten waarvoor een financiële bijdrage wordt gevraagd. De ontwikkelingen waarover een overeenkomst wordt gesloten, moeten zijn vastgelegd in een omgevingsvisie of in een programma.

In het geval van een publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdrage zijn in de Omgevingswet wél beperkingen vastgelegd. In de eerste plaats moet er sprake zijn van functionele samenhang tussen de activiteit en ontwikkeling voor het verbeterend van de fysieke leefomgeving. De functionele samenhang kan het hebben van dezelfde functie zijn. Bijvoorbeeld bij de aanleg van een bedrijventerrein een bijdrage voor het opknappen van een bestaand bedrijventerrein. De functionele samenhang moet blijken uit de toelichting bij het omgevingsplan. Een onderbouwing in een omgevingsvisie of programma kan hierbij als basis dienen. In de tweede plaats mag geen bijdrage worden gevraagd als de ontwikkeling voor verbetering van de fysieke leefomgeving al wordt betaald

[24] Bron: Informatiepunt Leefomgeving

uit andere opbrengsten, zoals subsidies. En in de derde plaats mag de gemeente geen verplichte financiële bijdrage opleggen voor een ontwikkeling als die deels al via kostenverhaal kan worden verhaald.

Effecten

Gemeenten kunnen met de opbrengsten uit een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen via overeenkomst (extra) middelen genereren om de herstructurering van bedrijventerreinen te financieren. Ook kan dit publiekrechtelijk afdwingbaar plaatsvinden, mits er sprake is van functionele samenhang.

Een financiële bijdrage kan ook worden gevraagd voor verduurzamingsdoeleinden, zoals de aanleg van een warmtenet, maar dan alleen op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst. Karens (2024, p. 170) stelt dat 'ten aanzien van privaatrechtelijke overeengekomen financiële bijdragen, waarbij de realisatie van grootschalige energieproductie-installaties gepaard kan gaan met een financiële bijdrage ten behoeve van andere doelstellingen van gemeentelijk klimaat- en energiebeleid, zoals de isolatie van panden of de realisatie van hernieuwbare warmtevoorziening'.

Publiekrechtelijk is een financiële bijdrage voor dergelijke voorzieningen volgens Karens echter niet mogelijk omdat hoogstwaarschijnlijk niet kan worden voldaan aan het vereiste van functionele samenhang. Een financiële bijdrage wordt opgelegd aan de initiatiefnemer van bijvoorbeeld een nieuwbouwlocatie, maar het is niet goed denkbaar dat de aanleg van een warmtenet of de isolatie van woningen buiten het kostenverhaalsgebied voordeel oplevert voor de nieuwbouwlocatie. Op grond hiervan concludeert Karens dat een privaatrechtelijke overeenkomst over een financiële bijdrage aan bijvoorbeeld een warmtenet of isolatie weliswaar mogelijk lijkt, maar dat gezien de schaduwwerking die uitgaat van de regelgeving omtrent de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage het nog maar de vraag is of de initiatiefnemer zomaar zal instemmen met een dergelijke financiële bijdrage.

De keuze om financiële bijdragen via overeenkomst te vragen voor herstructurering of verduurzaming van bestaande bedrijventerreinen "concurreert" tenslotte mogelijk met financiële bijdragen voor andere beleidsdoelen van een gemeente, zoals bijvoorbeeld de aanleg van recreatieve voorzieningen, de aanleg van natuur of infrastructurele maatregelen, ervan uitgaande dat de ruimte om dit type kosten te verhalen gelimiteerd is in veel gebiedsontwikkelingen. De prioritering van die activiteiten is een zaak voor de gemeente.

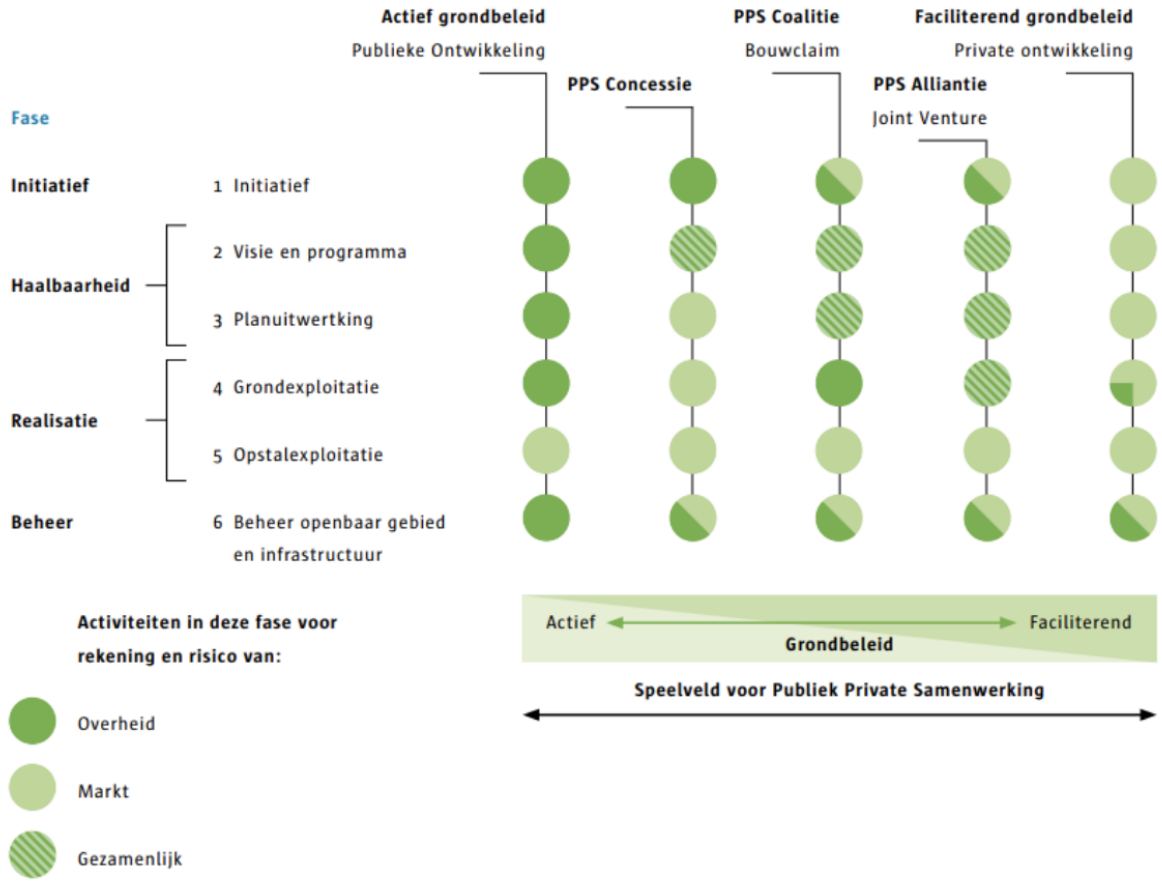
Beleidsoptie 6: Publiek-private samenwerking op basis van Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM)

Hoe werkt het?

In het verleden, vooral met betrekking tot de ontwikkeling van de VINEX-wijken, hebben gemeenten en marktpartijen veel samengewerkt in gebiedsontwikkelingen in publiek-private samenwerkingen op basis van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Ten tijde van de ontwikkeling van de VINEX-locaties was de oprichting van een GEM vaak een reactie op het feit dat verschillende marktpartijen, naast de gemeente zelf, grondposities hadden verworven op VINEX-locaties. Met het oog op enerzijds een eerlijke verdeling van winst en risico's van de grondexploitatie en anderzijds een herverdeling van grondposities om de gewenste integrale ruimtelijke ontwikkeling van het plan te kunnen realiseren werd overgegaan tot de oprichting van een GEM, waarin de gemeente en ontwikkelende grondeigenaren ieder hun grondposities inbrachten en gezamenlijk participeren in de grondexploitatie.

In de praktijk zijn er vele variaties van samenwerking mogelijk binnen gebiedsontwikkeling. De kaders worden onder andere bepaald door het grondbeleid van de overheid, de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling waarin wordt samengewerkt en de risicoverdeling (fig. 4.1). De GEM is vormgegeven op basis van een joint venture model.

Figuur 4.1 Verschillende vormen van publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling



Bron: Deloitte – Publieke-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: sneller, beter en goedkoper

De partijen die participeren in de GEM brengen eigen vermogen in de GEM. De inbreng kan bestaan uit grond en ook de reeds gemaakte plankosten kunnen verrekend worden. Naast eigen vermogen

trekt de GEM ook vreemd vermogen aan. Met een garantstelling door de overheid kan vaak een aanmerkelijk lager rentepercentage worden overeengekomen ten aanzien van de bancaire lening.[25]

Na de financiële en vastgoedcrisis van 2008-2010, waarin gemeenten en marktpartijen soms grote verliezen leden op hun participaties in GEM-constructies, zijn zowel gemeenten als marktpartijen huiverig geworden met nieuwe participaties in GEM-constructies.

(Juridische) status

De GEM is een vorm van publiek-private samenwerking, gebaseerd op een joint-venture model. In dit model participeren marktpartijen en overheden (gemeenten) in de regel als aandeelhouder in een gezamenlijke juridische entiteit – een GEM – welke specifiek is opgericht om de beoogde gebiedsontwikkeling te realiseren.

Effecten

Met de wens van gemeenten om weer vaker een actief grondbeleid te willen voeren (**beleidsoptie 1**), de toegenomen nadruk op grootschalige, complexe woningbouwprojecten én het gegeven dat op veel ontwikkellocaties marktpartijen al grondposities hebben verworven, kunnen GEM-constructies opnieuw aantrekkelijk zijn als samenwerkingsvorm in woningbouwprojecten. Indien het Rijk zou besluiten te participeren in gebiedsontwikkelingen via een Rijksgrondfaciliteit, dan zou een GEM-constructie ook mogelijkheden kunnen bieden voor de vormgeving van de samenwerking met gemeenten (en marktpartijen) **(beleidsoptie 9**).

Voor zover bekend wordt bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen nauwelijks gebruikgemaakt van vormen van publiek-private samenwerking. Projectontwikkelaars zijn in de meeste gevallen niet geïnteresseerd in de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

[25] Finance Ideas (2024) *Rijksondersteuning gebiedsontwikkeling.* In opdracht van: Landelijke Versnellingstafel Woningbouw.

Beleidsoptie 7: Inzet gebiedsfonds, in combinatie met publieke ontwikkelingsmaatschappij[26]

Hoe werkt het?

Veel gemeenten kiezen in gebiedsontwikkelingen voor de oprichting van *gebiedsfondsen* (of fondsen met een soortgelijke naam. Met gebiedsfondsen wordt de bouw of aanleg van publieke voorzieningen in een gebied gefinancierd. Het gebiedsfonds is geen wettelijke term en kent geen wettelijke regeling. Een dergelijk fonds kan worden gevuld door (een combinatie van):

- *Gemeentelijke gelden*, alle bijdragen op basis van kostenverhaal: 'inkomsten' uit financiële bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen en/of bovenplanse vereveningen en/of ruimtelijke ontwikkelingen worden daarmee in één fonds gebundeld. Aanvullend kunnen gebiedsfondsen ook nog gevoed worden door een deel van de inkomsten uit 'gemeentelijke grondexploitaties', dus vanuit de positieve resultaten van grondverkoop door de gemeente;
- *Subsidies*: provincies en anderen stellen soms subsidies beschikbaar voor een gemeentelijk gebiedsfonds;
- *Leningen*: (provinciale) ontwikkelingsmaatschappijen of andere partijen kunnen bijdragen aan (lokale) gebiedsfondsen. Dat zijn in essentie leningen.

Het gebiedsfonds kan door de gemeente worden gebruikt voor gebiedsinvesteringen, zoals in infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit, maar ook in investeringen gericht op bijvoorbeeld klimaatadaptatie en duurzaamheid. Private partijen die actief zijn in het gebied waar het fonds betrekking op heeft en daar vastgoed ontwikkelen en transformeren, betalen een exploitatie- of gebiedsbijdrage. De exploitatiebijdrage komt in het gebiedsfonds. Het fonds wordt zo weer gevuld, waarna het geld opnieuw gebruikt kan worden, voor andere publieke voorzieningen in het gebied. Daarmee krijgt het fonds een revolverend karakter.

(Juridische) status

Het gebiedsfonds is geen wettelijke term en kent geen wettelijke regeling.

Effecten

Uit het gebiedsfonds kunnen de initiële investeringen in de bouw of aanleg van publieke voorzieningen in een gebied gefinancierd worden, die noodzakelijk zijn om vastgoedontwikkelingen door ontwikkelende eigenaren mogelijk te maken. Het fonds kan vervolgens opnieuw gevuld worden op basis van exploitatie- of gebiedsbijdragen door de ontwikkelende eigenaren. Dit kan bijdragen aan een versnelling van de gebiedsontwikkeling. Voor de gemeente, als beheerder van het gebiedsfonds, kunnen risico's verbonden zijn aan deze constructie, omdat het tijdstip waarop de gebiedsbijdragen worden 'afgerekend' en de omvang van de gebiedsbijdragen lang onzeker kan blijven.

[26] Bronnen: Heurkens, E., Hobma, F., Verheul W.J. & Daamen, T. (2020) *Financiering van gebiedstransformatie; strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.* Platform31 / TU Delft; Hobma, F. (2020) *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen.* Gebiedsontwikkeling.nu.

Beleidsoptie 8: Inzet stedelijke kavelruil[27]

Hoe werkt het?

Stedelijke kavelruil is bedoeld om eigenaren in staat te stellen op eigen kracht een ruilplan van onroerende zaken op te stellen en uit te voeren. Met dit instrument kunnen partijen een groot aantal koop- of ruilovereenkomsten en transacties in één overeenkomst opnemen. Dat maakt het gemakkelijker en minder kostbaar om de onroerende zaken te ruilen. De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

- Eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten;
- Ruil van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen;
- Overheden ruimere mogelijkheden te bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

(Juridische) status

Stedelijke kavelruil is een vrijwillige overeenkomst tussen eigenaren over de ruil van onroerende zaken. Kavelruil in de zin van de Omgevingswet is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen onroerende zaken ruilen. Stedelijke kavelruil wordt toegepast door de eigenaren van de onroerende zaken. Er bestond al een regeling voor kavelruil in het landelijk gebied. Die is gehandhaafd in de Omgevingswet. De Omgevingswet maakt kavelruil nu ook mogelijk in het stedelijk gebied.

Kavelruil is een bijzondere meerpartijenovereenkomst waarbij ten minste drie partijen hun toebehorende onroerende zaken inbrengen. De wet brengt dit tot uitdrukking door de formulering dat drie of meer eigenaren zich verbinden aan bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen. De dan gegeven massa verkavelen zij op een bepaalde wijze onder elkaar bij notariële kavelruilakte.

Effecten

De afgelopen jaren is gebleken dat er behoefte is aan stedelijke kavelruil. Die behoefte speelt bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, waar sommige bedrijven grond nodig hebben om uit te breiden, terwijl andere al heel lang grond ongebruikt laten en niet tot uitbreiding overgaan. Die behoefte speelt ook bij leegstand van winkels en kantoren, wanneer eigenaren in onderling overleg de eigendomssituatie zullen moeten aanpassen om weer aaneengesloten winkel- of kantoorgebieden te creëren.

Kavelruil heeft met name een toegevoegde waarde bij projecten waarbij partijen hun plannen zoveel mogelijk zelfstandig willen uitvoeren. Dat zijn vaak wat kleinschaligere projecten met een kortere looptijd. Het voordeel van de kavelruilovereenkomst is dat deze het risico verkleint dat bouw- of herontwikkelingsplannen niet door kunnen gaan doordat een van de partijen de afspraken niet nakomt.

Een belangrijk element in de wet is de kavelruilovereenkomst waarin een nieuwe verdeling van de betrokken onroerende zaken wordt vastgelegd. Deelname aan de ruil en de daarvoor te sluiten overeenkomst vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Dit geldt niet alleen voor de eigenaren, maar ook voor degenen die zakelijke rechten op grond en gebouwen hebben.

[27] Overgenomen uit: Handreiking grondeigendom omgevingswet

B. Inzet nieuw instrumentarium grondbeleid (op basis van voorstellen Rijk)

Beleidsoptie 9: Inzet Rijksgrondfaciliteit

Hoe werkt het?

Om actieve gemeentelijke bouwgrondproductie te stimuleren gaat het kabinet gaat aan de slag met de uitwerking en vormgeving van een Rijksgrondfaciliteit Woningbouw, die gemeenten kan ondersteunen bij de woningbouwopgave en het voeren van actief grondbeleid (het als gemeente zelf verwerven van grond, aanleggen wegen en verkopen van bouwkavels aan marktpartijen).[28] Onder bepaalde voorwaarden kan de Rijksgrondfaciliteit 50% van de investering in grondposities financieren, waarbij na herbestemming en na evenredige aftrek van gemaakte transactiekosten 50% van de verkoopopbrengsten (van bouwgrond) weer worden afgedragen aan het Rijk. Het Rijk deelt dus voor 50% in het verlies of de winst op die verkoop (IBO Woningbouw en grond, 2024).

De samenwerking tussen het Rijk, de gemeente (en eventueel marktpartijen) kan worden vormgegeven via een GEM **(beleidsoptie 6)**. Finance Ideas (2024) ziet daarbij twee hoofdvormen:

- Het Rijk participeert niet rechtstreeks in de betreffende GEM, maar verleent financiële steun via de gemeente. Dit kan via een landelijke grondbank die de grondpositie of grondverwerving van de gemeente tijdelijk overneemt en weer teruglevert aan de gemeente als dat nodig is. Ook is het denkbaar dat het Rijk de grondaankoop van de gemeente financiert voor bijvoorbeeld 50%.

- Het Rijk participeert wel rechtstreeks in een GEM en is daarmee medeaandeelhouder in de vennootschap. Als aandeelhouder levert het Rijk risicodragend eigen vermogen aan de GEM.

(Juridische) status

Niet aan de orde.

Effecten

Door medefinanciering en -risicodragerschap van het Rijk zal de bereidheid van gemeenten om (meer) actieve gemeentelijke bouwgrondproductie in te zetten naar verwachting toenemen.
De verwachting is bovendien dat met het vaker inzetten van actieve gemeentelijke bouwgrondproductie, ondersteund door een Rijksgrondfaciliteit, de uitvoering van woningbouwprojecten kan worden versneld.

Voor zover bekend wil het Rijk zich met de Rijksgrondfaciliteit uitsluitend richten op woningbouwprojecten. Onderzocht zou kunnen worden of de Rijksgrondfaciliteit ook ingezet kan worden bij de financiering van andere typen gebiedsontwikkelingen, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen.

[28] Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024) 2e Voortgangsrapportage Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 20 december 2024.

Beleidsoptie 10: Planbatenheffing[29]

Hoe werkt het?

Een planbatenheffing is een eenmalige heffing op basis van de waardestijging van grond als gevolg van een functiewijziging in het omgevingsplan. Met een planbatenheffing kunnen waardestijgingen als gevolg van functiewijzigingen (deels) publiek worden gemaakt. De grondslag voor een planbatenheffing is het surplus: de residuele waarde (herontwikkelingswaarde) van de ruwe bouwgrond minus de gebruikswaarde van de grond in de functie vóór functiewijziging. De residuele waarde wordt bepaald als de verkoopwaarde van de te bouwen opstallen, na aftrek van alle kosten inclusief winstmarge (bouwkosten, kosten bouwrijp maken, kosten publieke voorzieningen) behalve de kosten van de aankoop van grond. Wanneer geen (positief) surplus aanwezig is, is de grondslag nihil en wordt niets geheven.

Een planbatenheffing is aanvullend op het (verplichte) kostenverhaal van gemeenten. De heffing wordt geïnd bij de eigenaar van de grond. De hoogte van de planbaten wordt per te ontwikkelen gebied in het omgevingsplan vastgesteld. Het meest wenselijke moment om de heffing te innen is ten tijde van de start van de bouwactiviteiten. Dit betekent dus dat er enkel wordt geheven als de grond daadwerkelijk tot ontwikkeling komt. Het is niet wenselijk dat de heffing het volledige surplus wegbelast, omdat het voor grondeigenaren dan financieel niet meer aantrekkelijk is om de grond te verkopen of te ontwikkelen.

(Juridische) status

Op dit moment bestaat voor toepassing van de planbatenheffing door gemeenten geen juridische basis. In het regeerakkoord van het kabinet Schoof is opgenomen dat een gemaximeerde planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem zal worden ingevoerd. Het is nog niet bekend wanneer de planbatenheffing daadwerkelijk wordt ingevoerd en hoe de heffing zal worden vormgegeven. Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Mona Keijzer kondigt voor het tweede kwartaal van 2025 een uitwerkingsvoorstel aan voor het instrument.

Na invoering is een (ruime) overgangsregeling nodig. Huidige grondeigenaren hebben de heffing niet kunnen voorzien bij aankoop van de grond en er dus ook geen rekening mee gehouden.

Effecten

De planbatenheffing heeft alleen betrekking op de waardestijging van de grond als gevolg van een functiewijziging. Verder moet er sprake zijn van een bouwplan. De inkomsten van de heffing komen binnen bij gemeenten waar functiewijzigingen tot een surplus leiden. Dit zal met name het geval zijn bij woningbouw op uitleglocaties c.q. in bestaand stedelijk gebied waar sprake is van een lage huidige gebruikswaarde. Bij woningbouw in bestaand stedelijk gebied op grond met een relatief hoge huidige gebruikswaarde (bijvoorbeeld in het geval van bedrijfsvastgoed dat nog in gebruik is) is het surplus vermoedelijk kleiner c.q. nihil. Vanwege de benodigde overgangsregeling zal het naar verwachting enkele jaren duren voordat een planbatenheffing tot substantiële inkomsten leidt.

De planbatenheffing laat eventuele toekomstige waardestijgingen van de grond als gevolg van de duurzaamheidsinvesteringen (of andere ontwikkelingen waardoor de grondwaarde stijgt, zoals de aanleg van infrastructuur), na oplevering van het woningbouwproject, onbelast.

[29] Bronnen: IBO Woningbouw en grond (2024) Op grond kun je bouwen; Coelo en ESBL (2024) Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw.

Een planbatenheffing heeft een effect op de verwervingsprijs van de grond. Deze wordt lager, omdat het feit dat er uiteindelijk een heffing moet worden betaald effect heeft op de prijs die de koper bereid is te betalen. Dit verbetert de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen, aangezien een groter deel van de waardesprong van de grond kan worden aangewend voor de realisatie van het plan.

Strategisch vroegtijdig aankopen van grond is minder lucratief, omdat een deel van de waardestijging met de heffing moet worden afgedragen. Dit ontmoedigt speculatie met grond.

Een planbatenheffing geeft gemeenten een prikkel om locaties aan te wijzen en daarbij te kiezen voor plannen met meer waardestijging van de grond. De discussie over invoering van de planbatenheffing is op dit moment primair gericht op woningbouwlocaties, omdat daar potentieel de grootste waardesprongen plaatsvinden. Het is de vraag in hoeverre de planbatenheffing effectief kan worden ingezet bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen of de herstructurering van bestaande, verouderde bedrijventerreinen, omdat zich vermoedelijk bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen slechts een beperkte waardesprong zal voordoen, terwijl bij herstructurering eerder sprake zal zijn van een negatieve waardesprong.

Beleidsoptie 11: Verbeterd instrument baatbelasting[30]

Hoe werkt het?

Baatbelasting is een gemeentelijke belasting die is bedoeld om de kosten van door of met medewerking van de gemeente getroffen voorzieningen van openbaar nut te verhalen op eigenaren die daarvan profijt ondervinden. Baatbelasting richt zich op zittende eigenaren waarop het reguliere kostenverhaal op basis van de Omgevingswet of een eventuele planbatenheffing niet van toepassing is, omdat er geen sprake is van een planwijziging of vergunningplicht. De kostenverhaalsmogelijkheden voor gemeenten voor bijvoorbeeld de aanleg van grootschalige, nieuwe infrastructuur worden hiermee vergroot.

Op grond van artikel 222 Gemeentewet kan een gemeente de gemaakte kosten voor een bepaalde voorziening verhalen op vastgoedeigenaren die baat hebben bij die voorziening. Onder het huidige recht moet een baatbelasting gaan om een voorziening van openbaar nut die zich in de publieke ruimte bevindt, bijvoorbeeld rioleringswerken, openbaar groen of parkeervoorzieningen. De baatbelasting betreft een kostenverhaalsinstrument, waarbij maximaal 100% van de kosten van de voorzieningen kunnen worden verhaald. Onderhoudskosten mogen niet worden verhaald. De baatbelasting is een objectieve en zakelijke heffing. De heffing rust op het object en niet op het subject. De kosten van de voorzieningen moeten voordat met het treffen van de voorzieningen wordt begonnen worden geraamd. De heffing wordt ineens geheven, maar er moet in de verordening een regeling worden opgenomen dat de belastingplichtige op verzoek de aanslag kan laten omzetten in een jaarlijkse aanslag gedurende maximaal 30 jaren (ESBL, 2019)

Voor de inzet van baatbelasting in relatie tot de financiering van investeringen in verduurzaming dient onderscheid gemaakt te worden tussen investeringen in voorzieningen van openbaar nut in de publieke ruimte (i.c. een warmtenet) en gebouwgebonden investeringen in verduurzaming. Het Erasmus Studiecentrum voor Belasting van Lokale overheden (ESBL, 2019) heeft eerder onderzocht of de aanleg van een warmtenet voldoet aan de wettelijke eisen om er baatbelasting voor te kunnen heffen. Aan de eigenaren van de gebate onroerende zaken kan op basis van een bekostigingsbesluit na aanleg van de voorziening een baatbelasting worden opgelegd. De baatbelasting kent een speciale regeling voor gespreide betaling over maximaal 30 jaar. ESBL beoordeelt de inzet van baatbelasting voor dit doel juridisch haalbaar.

Met betrekking tot de gebouwgebonden financiering van de verduurzaming van woningen in particulier bezit heeft de toenmalige minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties in 2019 een standpunt uitgebracht aan de Tweede Kamer over de vraag of de baatbelasting als instrument voor dit doel ingezet zou kunnen worden.[31] In dit standpunt komt de minister tot de conclusie dat de inzet van baatbelasting voor dit doel niet mogelijk is, omdat een baatbelasting moet gaan om een voorziening van openbaar nut die zich in de publieke ruimte bevindt. Vermoedelijk heeft dit standpunt ook betrekking op bedrijfspanden in particulier bezit.

Gezien deze bevindingen wordt hieronder uitsluitend ingegaan op de inzet van baatbelasting voor de aanleg van een warmtenet.

(Juridische) status

[30] Bron: ESBL (2019) Fiscale bekostiging warmtenet Drechtsteden. Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden.
[31] Minister van BZK (2019) Integrale visie op de woningmarkt. Tweede Kamer, 17 december 2019, nr. 585.

Baatbelasting kan alleen geheven worden van eigenaren van en beperkt gerechtigden tot onroerende zaken in een bepaald gedeelte van de gemeente dat profijt heeft van de getroffen voorziening en vergt een gemeentelijke belastingverordening. Het heffen van baatbelasting is lastig en administratief ingewikkeld vanwege de systematiek van het heffen en de mogelijkheden tot bezwaar. Mede als gevolg van uitspraken van de Hoge Raad is de baatbelasting in onbruik geraakt en wordt het instrument zelden toegepast.

Op dit moment worden door het ministerie van VRO de mogelijkheden om de baatbelasting te revitaliseren onderzocht, zodat het instrument makkelijker toepasbaar wordt. Een onderzoeksrichting is bijvoorbeeld het verschuiven van de belasting zoals opgenomen in de Gemeentewet naar een heffing in de Omgevingswet en daarmee de baatbelasting beter aan te laten sluiten bij het grondbeleidsinstrumentarium.[32]

Effecten

Specifiek met betrekking tot de aanleg van een warmtenet stelt ESBL dat deze in theorie aan alle wettelijke eisen voldoet om er baatbelasting voor de kunnen heffen. Het is een fysieke voorziening en geen papieren maatregel, het levert baat op voor een af te bakenen groep onroerende zaken en er is geen sprake van onderhoud. Ook zijn in de jurisprudentie voorbeelden te vinden van vergelijkbare voorzieningen waarvoor een baatbelasting geheven mocht worden, zoals de aanleg van riolering en de aanleg van een gasnet.

De aansluiting van een woning of bedrijfspand op het warmtenet is een activiteit die los gezien kan worden van de aanleg van het warmtenet. Hiervoor zou een aparte retributie geheven kunnen worden door de gemeente (indien de gemeente deze aansluiting tot stand laat brengen), of een aansluitbijdrage door het warmtebedrijf (indien het warmtenet deze dienst verleent).

ESBL concludeert verder dat de wet als eis stelt dat de voorziening door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand wordt gebracht en dat het een voorziening van openbaar nut is. Deze eisen houden niet in dat de gemeente ook eigenaar is of wordt van de voorziening. Minimaal vereist is dat de gemeente haar medewerking verleent.

Voorwaarde voor de heffing van de baatbelasting is dat de gemeente het bekostigingsbesluit (om de baatbelasting te heffen) neemt voordat met de aanleg wordt begonnen. In dit bekostigingsbesluit moeten de gebate onroerende zaken worden aangewezen, moeten de kosten van de aanleg worden geraamd en moet worden besloten welk bedrag maximaal zal worden verhaald middels de baatbelasting.

Een groot struikelblok voor de invoering van een baatbelasting vormen echter de mogelijke bezwaren die tegen de baatbelasting in haar huidige vorm worden gemaakt en de verstrekkende gevolgen daarvan. Stel dat de gemeente bijvoorbeeld verzuimt baatbelasting in rekening te brengen bij iemand die wel baat heeft bij het warmtenet, en een andere belastingplichtige maakt daar bezwaar tegen. Indien een rechter mee zou gaan in de geuite bezwaren, dan vervalt de hele grondslag voor de baatbelasting voor het gehele gebied.

[32] Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024) 2e Voortgangsrapportage Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 20 december 2024.

C. Inzet nieuw instrumentarium grondbeleid (op basis van voorstellen van derden)

Beleidsoptie 12: Ontschotten grondexploitatie en beheerexploitatie[33]

Hoe werkt het?

In gebiedsontwikkelingen spelen drie investeringsbeslissingen een rol. In de eerste plaats een beslissing over de investering in de productie van grond. Dat betreft de verwervingskosten van de grond en de kosten van woon- en bouwrijp maken. De opbrengsten van deze investering komen uit de verkoop van bouwkavels. Deze investering wordt vastgelegd in de gemeentelijke grondexploitatie (GREX). Gemeenten zijn voor het opstellen van een GREX aan regels gebonden opgesteld door de Commissie Besluitvorming begroting en verantwoording (Commissie BBV). De termijn voor een GREX bedraagt meestal zo'n tien jaar.
In de tweede plaats een beslissing over investeringsprojecten die de GREX overstijgen, zoals de aanleg van grootschalige infrastructuur, aanleg van groen- en blauw, en de aanleg van energie- en warmtesystemen. Meestal kan een deel van deze investeringen worden toegerekend aan de GREX; een ander deel moet worden gedekt uit subsidies en/of ruimte op de gemeentelijke begroting. De looptijd van deze investeringen bedraagt vaak 50 jaar of langer.
In de derde plaats een beslissing over de kosten en opbrengsten van het beheer en onderhoud van deze investeringsprojecten. Deze kosten en opbrengsten worden bekostigd vanuit verschillende bronnen, zoals uitkeringen van het Rijk (o.a. het gemeentefonds) en provincie, inkomsten uit heffingen (de OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing), de parkeergelden en de resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties. De looptijd wordt bepaald door de levensduur van de investeringen.

Behalve dat de drie soorten investeringen op een andere manier bekostigd worden hebben ze ook een andere organisatie. Grondontwikkeling (de GREX) valt onder (stedelijke) ontwikkeling. Investeringsprojecten vallen soms onder ontwikkeling, als de investeringen nodig zijn voor ontwikkeling, en soms onder beheer en onderhoud bij vervanging van bestaande openbare ruimte.

Zowel Boelman en Van der Zaan als Hoornstra e.a. stellen dat een integratie van deze investeringen in één financiële afweging - **een grondexploitatie voor de lange termijn** - tot betere investeringsbeslissingen kunnen leiden, waarin bijvoorbeeld beter rekening wordt gehouden met klimaatverandering en klimaatadaptatie. Daarvoor zijn drie aanpassingen in de financiering van gebiedsontwikkelingen noodzakelijk, stellen Boelman en Van der Zaan:

1. Verleng de termijn van de GREX, van gemiddeld 10 jaar van de huidige GREX naar 10 + 50 jaar (plus) voor grondproductie én beheer en onderhoud;
2. Beschouw alle kosten en opbrengsten gedurende de hele fase;
3. Overweeg of de discontovoet voor de lange termijn dezelfde moet zijn als de discontovoet voor de fase van grondontwikkeling.[34]

---

[33] Bronnen: Boelman, A. en Van der Zaan, T. (2024) *Een klimaatbestendige grondexploitatie, dit zijn de bouwstenen.* Gebiedsontwikkeling.nu, 25 maart 2024; Hoornstra, A., Boeker, B., Mertens, G en Muñoz Gielen, D. (2024) *Doorbraak noodzakelijk in de schotten tussen vastgoed- en gebiedsontwikkeling en openbare ruimte; essay over de bekostiging van investeringen en beheerkosten in de openbare ruimte bij de transformatie van het stedelijk gebied.* In opdracht van City Deal Openbare Ruimte.

[34] In gebiedsontwikkelingen gaan de kosten meestal voor de baat uit. Een hoge discontovoet zorgt ervoor dat de baten van een investering op lange termijn contant gemaakt veel minder waard zijn. Dat zou betekenen dat de korte-termijn kosten en opbrengsten van de GREX relatief zwaar wegen in de totale business case van een gebiedsontwikkeling, terwijl de lange-termijn baten van een investering nauwelijks een rol spelen in een investeringsbeslissing.

Voor een grondexploitatie voor de lange termijn kunnen als extra dekking voor maatregelen in de vastgoed- gebiedsexploitaties verbindingen worden gelegd met diverse gemeentelijke heffingen (Hoornstra e.a.). Zo zou het goed zijn als bij de gemeentelijke GREX andere dekkingsbronnen (uit gemeentelijke heffingen) structureel mogen worden opgenomen. Daarvoor moeten soms beperkende regels worden aangepast. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan inkomsten uit een baatbelasting (**beleidsoptie 11**).

(Juridische) status

Gemeenten zijn aan investeringsregels gebonden met betrekking tot de GREX en investeringsprojecten. Voor een integratie van de drie soorten investeringen in één grondexploitatie voor de lange termijn zijn aanpassingen in die investeringsregels noodzakelijk.

Effecten

Door bijvoorbeeld investeringen vanwege klimaat te integreren in een grondexploitatie voor de lange termijn kunnen de effecten van investeringen in de vroege fase van een gebiedsontwikkeling worden afgewogen tegen het maatschappelijk rendement in latere fases.

In de beschouwing van kosten en opbrengsten gedurende de hele fase van gebiedsontwikkeling en beheer en onderhoud kunnen ook kosten en opbrengsten van circulaire gebiedsontwikkeling en circulair bouwen worden meegenomen. Denk aan CO2- en stikstofbeprijzing (**beleidsoptie 13)** en de financiële restwaarde van circulair bouwen. Maar ook andere 'ongeprijsde' maatschappelijke kosten en baten, zoals leefbaarheid en gezondheid, werkgelegenheid en economische groei en bereikbaarheid spelen een rol.

Het opstellen van een MKBA kan helpen om alle kosten en baten van een project af te wegen, maar het abstractieniveau van MKBA's is vaak (te) hoog voor investeringsbeslissingen. Voor investeringsbeslissingen is het van belang te focussen op kasstromen en de budgetten waar deze kasstromen uitkomen en in terugvloeien. Dat betekent dat ook maatschappelijke kosten en baten moeten worden beoordeeld op hun effect op kasstromen. Een grondexploitatie voor de lange termijn, gecombineerd met het ontschotten van grondexploitatie, investeringen en beheer en onderhoud biedt in potentie een beter inzicht voor investeringsbeslissingen.

Een grondexploitatie voor de lange termijn draagt bij aan een integrale afweging van kosten op korte termijn en (maatschappelijke) baten op lange termijn. Dit zorgt mogelijk voor een andere afweging tussen een 'traditionele' investering in een gebiedsontwikkeling (waarbij de kosten en opbrengsten op korte termijn dominant zijn) en een duurzame, circulaire gebiedsontwikkeling (waarbij de kosten op korte termijn, maar de baten op lange termijn dominant(er) zijn).

Beleidsoptie 13: Sturen op CO2-reductie

Hoe werkt het?

De verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving gaat verder dan alleen het reduceren van CO2 in de gebruiksfase. Ook het bouwproces en het materiaalgebruik veroorzaken CO2-uitstoot. Onder meer door de *Dutch Green Building Council* zijn voorstellen gedaan voor het beprijzen van de materiaalgebonden uitstoot van woningbouw (Dutch Green Building Council: CO2-budgetbenadering). Enkele overheden hanteren inmiddels een methodiek voor CO2-beprijzing, aan de hand waarvan in aanbestedingstrajecten (de reductie c.q. vermijding van) CO2-uitstoot als maatschappelijke kosten en baten wordt meegewogen.

De provincie Utrecht, de gemeente Utrecht en de gemeente Amsterdam hanteren sinds kort intern CO2-prijzen – respectievelijk € 875 per ton CO2-eq. emissies door provincie Utrecht en gemeente Utrecht en € 475 per ton CO2-eq. emissies door gemeente Amsterdam - bij de keuze van bepaalde investeringsprojecten. De CO2-beprijzing is daarmee onderdeel van een interne maatschappelijke kosten-baten analyse. De interne CO2-beprijzing speelt nog geen rol in het inkoopbeleid en aanbestedingen van de betreffende overheden.

De gemeente Utrecht is een pilot begonnen met een subsidiepotje waaruit kosten van extra maatregelen bovenop reguliere bouw of verbouw kunnen worden gesubsidieerd die leiden tot lagere CO2-uitstoot. De hoogte van de subsidie wordt bepaald door de omvang van de lagere emissies, op basis van de vastgestelde prijs van € 875 per ton CO2-eq. emissies.

Sturen op CO2-reductie is formeel geen onderdeel deel van het gemeentelijk grondbeleid, maar het beprijzen van CO2-emissies en het “meenemen” van die kosten in besluitvorming over gebieds- en vastgoedontwikkelingen past wel in de pleidooien – zoals genoemd bij **beleidsoptie 12** – voor het herformuleren en verbreden van de ‘grondexploitatie’.

(Juridische) status

Overheden kunnen in aanbestedingstrajecten onder voorwaarden sturen op circulaire woningbouw. Zowel nationaal als Europees zijn er veel ontwikkelingen in wet- en regelgeving en wordt door aanscherping van bestaande wetgeving en introductie van nieuwe wetgeving steeds sterker gestuurd op duurzaamheid in de bouwsector.[35] Copper8 e.a. (2023) wijzen op de volgende ontwikkelingen op nationaal niveau[36]:

1. **Aanscherping MPG-prestatie**, waarbij de huidige grenswaarden van de MPG worden aangescherpt voor zowel de woning- als utiliteitsbouw;
2. **Introductie CO2-eis,** waarbij een eis wordt geïntroduceerd rondom de maximale CO2-uitstoot voor de productie en bouw van een woning- of utiliteitsgebouw;
3. **Stimulering biobased bouwen**, waar de nadruk ligt op onder meer het opzetten van ketens voor vezelgewassen in Nederland;
4. **Verbetering Milieuprestatiestelsel,** om te kunnen komen tot betere sturing op de milieuprestatie van gebouwen tijdens zowel ontwerp als realisatie.

[35] Copper8, Metabolic, NIBE en Alba Concepts (2023) *Woningbouw binnen planetaire grenzen; materiaalvraag, CO2-uitstoot & milieu-impact van de Nederlandse woningbouw.* In opdracht van: TKI Bouw & Techniek, gemeente Amersfoort, gemeente Amsterdam, gemeente Leiden, provincie Friesland en provincie Zuid-Holland.
[36] Ministerie van BZK (2022) *Beleidsagenda normeren en stimuleren circulair bouwen.* Kamerbrief, 23 december 2022.

Op Europees niveau spelen de volgende ontwikkelingen in wet- en regelgeving (Copper8 e.a., 2023):

1. **Uitbreiding Europees emissiehandelssysteem** (EU ETS) met nieuwe sectoren (o.a. de gebruiksfase van gebouwen) en het introduceren van een grensheffing voor CO2-intensieve materialen;
2. **Uitbreiding Level(s)-raamwerk** voor duurzaamheid in de gebouwde omgeving;
3. **Introductie rapportageverplichtingen** op duurzaamheid (o.a. CSRD), waarbij bedrijven reductiedoelstellingen moeten formuleren voor hun eigen operatie en waardeketen en hierover moeten rapporteren. Voor investeerders geldt tevens dat zij te maken krijgen met de Europese Taxonomie, die bepaalt wanneer investeringen 'duurzaam' zijn.

Effecten

Met het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO) stuurt de overheid op het terugdringen van de CO2-uitstoot in de bouw en de gebruiksfase van woningen en andere gebouwen, onder andere op basis van de BENG-norm en de MPG-prestatie regelgeving. Sturing op CO2-beprijzing en een CO2-budgetbenadering maakt nu nog geen onderdeel uit van dit beleid. Het is onbekend in welke mate CO2-beprijzing in combinatie met een CO2-budgetbenadering bij kan bijdragen aan een versnelling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving

Sturen op CO2-reductie kan in potentie grote effecten hebben op het proces van gebiedsontwikkeling en vastgoedontwikkeling. De effectiviteit van de maatregel hangt af van ontwikkelingen in Europese en nationale wet- en regelgeving omtrent CO2-beprijzing en de ontwikkelingen in de markt van de prijs per ton CO2-uitstoot. Daarnaast is het de vraag of er in de toekomst een verbreding van de grondexploitatie gaat plaatsvinden, waarbij maatschappelijke kosten nadrukkelijker worden meegewogen.

Beleidsoptie 14: Instrumenteel gebruik van het recht van erfpacht in het kader van circulair bouwen[37]

Hoe werkt het?

In het kader van circulair bouwen zijn voorstellen gedaan om een recht van erfpacht te vestigen ten behoeve van een gevelleverancier (of andere bouwmaterialen), waarbij het genot van de erfpachter beperkt is tot dat van de gevel. Dit biedt de mogelijkheid voor de gevelleverancier om de grondstoffen/onderdelen waaruit een gevel is opgebouwd te kunnen hergebruiken. Achterliggende gedachte is dat op dit moment bij de ontwikkeling van gebouwen nog lang niet altijd wordt gekozen voor de hoogste kwaliteit. De leverancier is beter in staat om de waarde van het hergebruik van die materialen in te schatten dan de opdrachtgever van de bouw van de woning en maakt om die reden een andere keuze ten aanzien van het gebruik van bouwmaterialen. Dit kan bijdragen aan (het versnellen van) de circulaire bouwopgave.

(Juridische) status

Indien het doel is om bestanddelen van een gebouw te verzelfstandigen is het zowel mogelijk om dit te doen middels het vestigen van een opstalrecht als het vestigen van een erfpachtrecht. Van der Plank & De Jong stellen dat er onduidelijkheden zijn of bij het vestigen van een opstalrecht op bestanddelen van een gebouw in voldoende mate sprake is van een zekere mate van zelfstandigheid c.q. individualiseerbaarheid. Om die reden pleiten zij voor het vestigen van een erfpachtrecht op bestanddelen van een gebouw, met het doel om circulair bouwen te stimuleren. De regeling omtrent erfpacht maakt het mogelijk middels een recht van erfpacht het genot te verschaffen van een bestanddeel van een gebouw (bijvoorbeeld de gevel). In het geval er sprake is van een duidelijke demarcatie tussen het bestanddeel waarop het erfpacht is gevestigd en het gebouw zijn er geen onoverkomelijke bezwaren tegen een dergelijk erfpachtrecht.

Effecten

Met de mogelijkheid om een recht van erfpacht te vestigen op bestanddelen van een gebouw zullen leveranciers van circulaire bouwmaterialen mogelijk bereid zijn om deze materialen in erfpacht te leveren aan de opdrachtgever / toekomstige eigenaar van het gebouw. Dit kan eraan bijdragen dat de kosten van circulair bouwen omlaaggaan, indien de totale kosten van het leasen van het betreffende bestanddeel lager uitvallen dan de kosten van het volledig in eigendom hebben van het betreffende bestanddeel, omdat de leverancier als verpachter rekening houdt met de restwaarde. Het is de vraag in hoeverre leveranciers van circulaire bouwmaterialen bereid zijn een dergelijke constructie aan te bieden. Een voorwaarde is dat de leveranciers van bouwmaterialen sterker betrokken worden in het proces van gebieds- en woningbouwontwikkeling.

Op dit moment zijn de kosten van circulair bouwen nog hoger dan de kosten van lineair bouwen. Met deze constructie ontstaat mogelijk een *level playing field*, maar het is onbekend in hoeverre leveranciers van bouwmaterialen bereid zijn dit soort constructies aan te bieden. Het is voorstelbaar dat in het geval van conceptueel en fabrieksmatig bouwen de mogelijkheden voor een dergelijke constructie toenemen en aantrekkelijker worden.

[37] Bronnen: Van der Plank, P.J. & De Jong, D. (2019) Instrumenteel gebruik van het recht van erfpacht in het kader van circulair bouwen. *WPNR*, 2019 (77224), pp. 64-70;

Beleidsoptie 15: Bodemwende (of vergelijkbaar erfpachtinstrument)

Hoe werkt het?

Recent zijn verschillende initiatieven ontwikkeld, waarbij (tijdelijke) erfpacht wordt ingezet voor bestaande koopwoningen met als doel de betaalbaarheid te verbeteren (Duokoop) c.q. de kosten van verduurzaming van de woning te financieren (Bodemwende).

Met het instrument Duokoop zoekt de koper op de vrije markt naar een koopwoning, waarna Duokoop de grond koopt en een erfpachtcanon in rekening brengt. Deze wordt vastgelegd voor 15 jaar. Er wordt een jaarlijkse indexering toegepast op basis van de CPI. De grond kan te allen tijde worden aangeschaft door eigenaar-bewoner voor een marktconforme waarde, of bij waardedaling voor de oorspronkelijke taxatie. Bij verkoop van de woning kan de grond eveneens worden aangeschaft dan wel met erfpacht worden doorverkocht (Rigo, 2023).[38]

Met het instrument Bodemwende wordt (een deel van) het eigendom van de grond onder een bestaande woning door de eigenaar-bewoner verkocht aan de gemeente, met een terugkoopgarantie voor de eigenaar van de woning. De gemeente verwerft daarmee het bloot eigendom van de grond en verstrekt een gebruiksrecht aan de eigenaar van de opstal, op basis van een erfpachtconstructie. Voorwaarde voor de aankoop van (een deel van) de grond door de gemeente is dat de opbrengst door de eigenaar van de woning wordt gebruikt voor verduurzaming van de woning. Het verkochte blote eigendom van de grond is niet groter dan de omvang van de kosten van verduurzaming voor de bewoner.

In het oorspronkelijke voorstel voor Bodemwende dat enkele jaren geleden werd ontwikkeld is het uitgangspunt dat de gemeente het verkregen bloot eigendom direct na verkrijging doorlevert aan een voor dit doel opgerichte duurzame stichting, waar ook de gemeente een rol in heeft. Deze stichting zou worden gefinancierd door BNG Bank en mogelijk in een later stadium door pensioenfondsen. Doordat de canonverplichtingen van de bewoner aan de stichting worden verpand heeft de transactie geen gemeentelijke middelen nodig. De schuldpositie van de gemeente blijft onaangeroerd.

(Juridische) status

Bodemwende beïnvloedt de lopende bancaire hypotheekverstrekking door veranderingen in het onderpand (exclusief een deel van het blote eigendom van de grond). Het initiatief werd bij introductie in 2019 niet ondersteund door banken, aangezien particulieren op deze manier een deel van hun hypotheek konden overzetten naar een lagere rente, waarbij ze een eventuele boete voor omsluiten konden omzeilen.[39] Daarnaast is er een probleem dat de overdrachtsbelasting die bij de transactie van de grond zou moeten worden voldaan op fiscale obstakels stuit.

Platform31 meldde in 2021 dat in een nieuwe opzet van Bodemwende de erfpachtconstructie is aangepast. Huiseigenaren geven niet hun grond, maar de energiegerelateerde installaties (meterkast, cv-installatie, leiding, enz.) van de woning in erfpacht aan de gemeente. Deze wordt (tijdelijk) eigenaar van de installatie en investeert in de vernieuwing ervan.

[38] Duokoop vermeldt op haar website dat de constructie momenteel alleen wordt aangeboden voor nieuwbouwwoningen die specifiek met Duokoop worden aangeboden. Er is geen nadere informatie beschikbaar.
[39] Platform31 (2021) Verduurzamen met een smalle beurs; een selectie van arrangementen voor woningeigenaren.

Effecten

Bewoners blijven juridisch eigenaar van de opstal en verkrijgen een gebruiksrecht over dat deel van de grond waarvan het blote eigendom is overgedragen aan de gemeente. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over de canon, de maximale duur van de overeenkomst en de mogelijkheid van terugkoop van het blote eigendom van de grond. De met de opbrengst van de grond gerealiseerde investeringen in de woning (in het geval van Bodemwende) en de waardeverandering als gevolg van de investering komt volledig toe aan de bewoner.
In het geval van Duokoop verbetert de netto inkomenspositie van de woningeigenaar / hypotheek-houder, waardoor starters meer kansen krijgen op de woningmarkt.

In het geval van Bodemwende neemt de woningwaarde naar verwachting toe door de investering in de verduurzaming van de woning. Daarnaast verbetert de netto inkomenspositie van de woning-eigenaar / hypotheekhouder.

Bodemwende biedt in potentie de mogelijkheid voor gebouweigenaren om de investeringsruimte die ontstaat door de verkoop van de grond in te zetten voor verduurzaming van de woning. Daarmee zou een krachtig middel beschikbaar kunnen komen om de verduurzaming van woningen in de bestaande voorraad te versnellen.

Alhoewel het in de discussie over Bodemwende primair gaat om de inzet van het instrument ten behoeve van de verduurzaming van woningen, zou Bodemwende in principe ook ingezet kunnen worden voor de verduurzaming van bedrijfspanden. Het is de vraag of gebrek aan investeringsruimte voor eigenaren van bedrijfspanden in dezelfde mate speelt in investeringsbeslissingen over verduurzaming.

Referenties

Boelman, A. en Van der Zaan, T. (2024) *Een klimaatbestendige grondexploitatie, dit zijn de bouwstenen.* Gebiedsontwikkeling.nu, 25 maart 2024.

Buitelaar, E. en Meijer, R. (2022) *Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen; Naar een andere behandeling van grond en opstal?* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Coelo en ESBL (2024) Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw.

Copper8, Metabolic, NIBE en Alba Concepts (2023) *Woningbouw binnen planetaire grenzen; materiaalvraag, CO2-uitstoot & milieu-impact van de Nederlandse woningbouw.* In opdracht van: TKI Bouw & Techniek, gemeente Amersfoort, gemeente Amsterdam, gemeente Leiden, provincie Friesland en provincie Zuid-Holland.

Deloitte (2021); Integraal Overzicht Financiën Gemeenten (2023).

ESBL (2019) Fiscale bekostiging warmtenet Drechtsteden. Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden.

Finance Ideas (2024) *Rijksondersteuning gebiedsontwikkeling.* In opdracht van: Landelijke Versnellingstafel Woningbouw.

Heurkens, E., Hobma, F., Verheul W.J. & Daamen, T. (2020) *Financiering van gebiedstransformatie; strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.* Platform31 / TU Delft

Hobma, F. (2020) *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen.* Gebiedsontwikkeling.nu.

Hoornstra, A., Boeker, B., Mertens, G en Muñoz Gielen, D. (2024) *Doorbraak noodzakelijk in de schotten tussen vastgoed- en gebiedsontwikkeling en openbare ruimte; essay over de bekostiging van investeringen en beheerkosten in de openbare ruimte bij de transformatie van het stedelijk gebied.* In opdracht van City Deal Openbare Ruimte.

IBO Woningbouw en grond (2024) Op grond kun je bouwen. Den Haag, 21 juni 2024.

Karens, J.J. (2024) *Verduurzamingsverplichtingen in het omgevingsplan; juridische begrenzing van gemeentelijke sturing op de energietransitie in de gebouwde omgeving* (Proefschrift). Stichting Instituut voor Bouwrecht: Bouwrecht Monografieën.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023) Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 19 juni 2023.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) Voortgangsrapportage Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 3 april 2024.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024) 2e Voortgangsrapportage Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 20 december 2024.

Plank, P.J. van der & De Jong, D. (2019) Instrumenteel gebruik van het recht van erfpacht in het kader van circulair bouwen. *WPNR*, 2019 (77224), pp. 64-70;

Ploeger, H. en H. de Wolff (2014) Stedelijke erfpacht: fatale crisis of gouden toekomst? *Vastgoedrecht* 2014-6: pp. 181-188.

Platform31 (2021) Verduurzamen met een smalle beurs; een selectie van arrangementen voor woningeigenaren.

Stec Groep en Radboud Universiteit (2024) *Kostenverhaal in anterieure overeenkomsten woningbouw*.

Onderzoek Huisvesting arbeidsmigranten

-Buck Consultants - Six Legal-

GROENE METROPOOL REGIO ARNHEM NIJMEGEN

Arbeidsmigranten als onderdeel van de arbeidsmarkt

Er zijn op dit moment een kleine miljoen arbeidsmigranten in Nederland waarvan circa 20.000 in de Groene Metropoolregio. Een verdere groei wordt verwacht. De arbeidsmigranten zijn hard nodig in een economie waar sprake is van een frictiewerkloosheid, dat wil zeggen dat de werkloosheid op een kritisch (laag) punt is beland. Een adequate en gepaste huisvesting organiseren en de vraag of dat kan worden opgenomen in het RPW vormde een belangrijk aandachtspunt en mede aanleiding tot dit onderzoek, dat is uitgevoerd door Buck Consultants International uit Nijmegen in samenwerking met Six Advocaten uit Amsterdam.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

1 Inleiding
2 Arbeidsimmigranten in logistiek, bouw, tuinbouw en horeca
3 Arbeidsimmigratie vanuit het perspectief van bedrijven / werkgevers
4 Voorbeelden van huisvestingsoplossingen in Nederland
5 Het juridisch kader rond arbeidsmigranten in Nederland
6 Mogelijkheden voor regulering via RPW

---

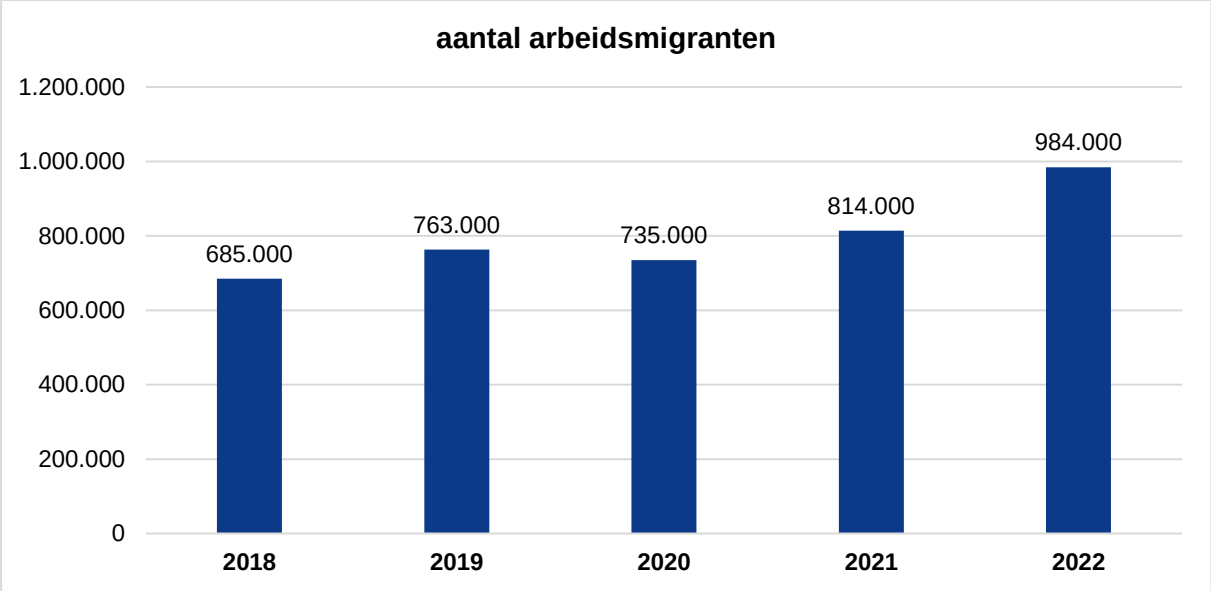
1 Inleiding

Nationaal perspectief

Arbeidsmigranten spelen een significante rol in de Nederlandse arbeidsmarkt. Volgens de CBS-polis 2022 waren er in 2022 ongeveer 985.000 personen als arbeidsmigrant werkzaam in Nederland. Voorspellingen op basis van het doortrekken van de huidige trends laten zien dat dit aantal door zou kunnen groeien naar 1,2 miljoen in 2030.

Het gebrek aan registratie van arbeidsmigranten maakt het complex om tot exacte getallen te komen en ook om gericht beleid te voeren. De gebrekkige registratie wordt met name gedreven door het vrije verkeer van personen. Van overheidswege wordt hier de laatste twee jaren wel aan gewerkt door bijvoorbeeld te pogen de gegevens van mensen die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven vast te leggen, maar onduidelijk is nog steeds hoeveel personen ‘onder de radar’ blijven omdat de arbeidsmigrant zelf uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor correcte inschrijving in Nederland.

Groei arbeidsmigranten in Nederland 2018 – 2022



Bron: CBS polis 2022, bewerkt KBA Nijmegen

Enerzijds kan dit grote aantal arbeidsmigranten als positief voor de economie worden beschouwd; in een arbeidsmarkt met een gemiddelde werkloosheid van ongeveer 3,5% (met nog lagere percentages in hotspot regio's en specifieke sectoren) komen deze aantallen goed van pas voor bedrijven die constant naar personeel zoeken. Ook bij het creëren van de nodige flexibiliteit, denk aan bijvoorbeeld seizoensarbeid, kunnen arbeidsmigranten een positieve bijdrage leveren.

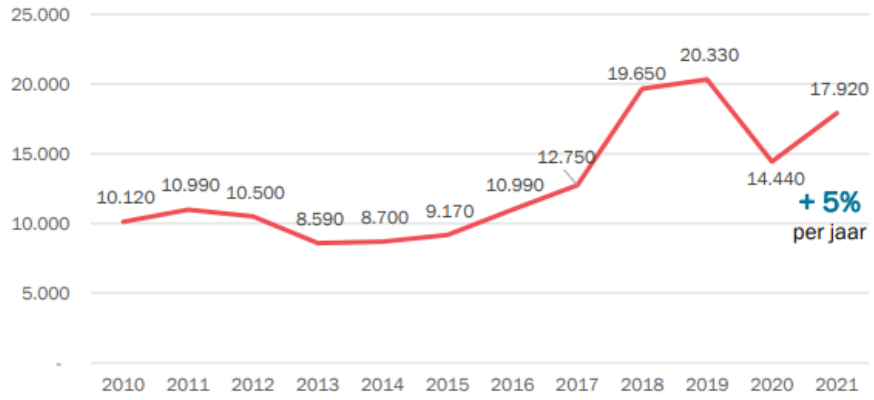
Anderzijds worden ook de nodige uitdagingen en problemen veelvuldig genoemd in onderzoeken, publicaties en debatten over arbeidsmigratie. Een prominent issue hierbij is het gebrek aan adequate huisvesting en de daarmee gepaard gaande problematiek.

In termen van bijdrage aan de economie heeft SEO becijferd dat arbeidsmigranten 3% bijdragen aan het BBP van Nederland. Dat is minder dan hun aandeel in de totale werkgelegenheid, omdat arbeidsmigranten gemiddeld lager gekwalificeerde arbeid uitvoeren. In de toekomstscenario's geeft SEO aan dat dit aandeel kan groeien, afhankelijk van het scenario naar 3,5% tot 4,7% in 2030.

Regionaal perspectief

Het rapport van Companen Decisio (februari 2024) laat zien dat er in de Groene Metropoolregio (GMR) ruim 17.000 arbeidsmigranten werkzaam waren in 2021.

Ontwikkeling arbeidsmigranten in Groene Metropoolregio 2010-2021



Bron: Decisio (2023), op basis van CBS Microdata

[2]Bron: eerdere onderzoeken naar huisvesting arbeidsmigranten Decisio en Companen

Uit hetzelfde rapport blijkt dat tweederde van de arbeidsmigranten in de regio uit Polen en Roemenië afkomstig zijn. Ruim zestig procent is man en veertig procent vrouw. Zestig procent van de arbeidsmigranten in de regio is werkzaam via een uitzendbureau en dan met name in de sectoren logistiek, vleesverwerking en bouw.

Vasthouden:

Er zijn op dit moment een kleine miljoen arbeidsmigranten in Nederland en een kleine 20.000 in de Groene Metropoolregio. Een verdere groei wordt verwacht. De arbeidsmigranten zijn hard nodig in een economie waar sprake is van een frictiewerkloosheid, dat wil zeggen dat de werkloosheid op een kritisch (laag) punt is beland. De huisvesting van de arbeidsmigranten vormt een belangrijk punt van aandacht.

2 Arbeidsimmigranten in verschillende sectoren

Nationaal perspectief

Meer dan de helft van de in Nederland werkende arbeidsmigranten werkt via de uitzendsector (CBS). Veel daarvan werken al meer dan 5 jaar in Nederland. Volgens CBS data uit 2022 zijn de vier sectoren met de grootste aantallen arbeidsmigranten die direct in dienst zijn:

- Landbouw (ongeveer 50.000 arbeidsmigranten)
- Groothandel (ongeveer 65.000 arbeidsmigranten)
- Horeca (ongeveer 67.000 arbeidsmigranten)
- Zakelijke dienstverlening (ongeveer 51.000 arbeidsmigranten)

Een andere sector die opvalt is de ICT sector met ongeveer 41.000 arbeidsmigranten.

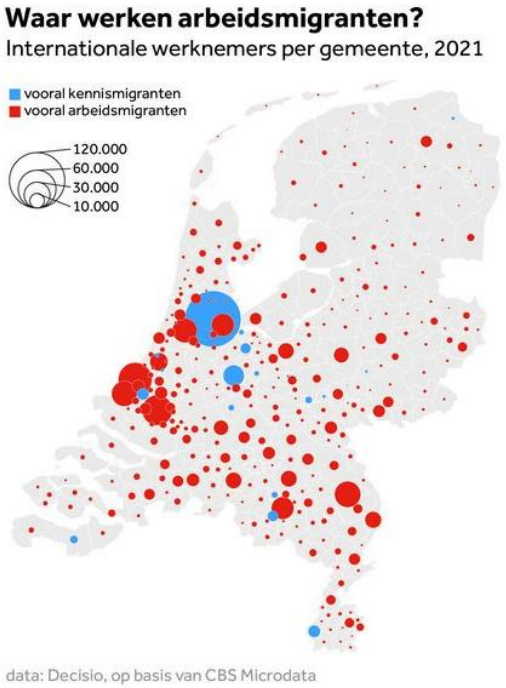
Logistiek
Opvallend is ook dat de sector logistiek 'slechts' ongeveer 20.000 arbeidsmigranten direct in dienst heeft. Hierbij dient volgens ons wel opgemerkt te worden dat in de praktijk een groot deel van de activiteiten in de sector groothandel ook als logistieke werkzaamheden aangemerkt kan worden. Het getal voor logistiek specifiek is dus wellicht een onderschatting van de werkelijke situatie. Daarnaast wordt ook in de logistiek veel via de uitzendsector gewerkt.

Bouw
In de sector bouwnijverheid werken volgens de CBS-cijfers zo'n 16.000 arbeidsmigranten in directe dienst. De rest werkt via de uitzendsector.

Tuinbouw
De tuinbouw is in de CBS-cijfers onderdeel van de landbouwsector. Er werkt een significant aantal arbeidsmigranten in de tuinbouw, vaak ook als flexibele inzet in de piekperioden.

Horeca
Ook in de horeca werkt een relatief groot aantal arbeidsmigranten in directe dienst (ongeveer 76.000). Daarnaast wordt ook hier veel via de uitzendsector gewerkt.

Op basis van het kaartje is duidelijk dat arbeidsmigranten vooral in de stedelijke en industriële gebieden in Nederland werken. Vooral de Randstad en Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg hebben veel arbeidsmigranten.



Een veel genoemde sector in het kader van arbeidsmigranten is ook de vleesverwerkende industrie. Onderzoek van SEO (2022) laat zien dat er in die sector ongeveer 14.000 arbeidsmigranten werkzaam waren in 2022. Dat is ongeveer 37% van de totale werkgelegenheid in deze sector. In de witvleesslachterijen is het aandeel arbeidsmigranten zelfs ruim boven de 50% volgens het SEO rapport.

Regionaal perspectief

Het rapport van Companen Decisio (februari 2024) laat zien dat het merendeel van de arbeidsmigranten in de Groene Metropoolregio werkt in de sectoren handel en logistiek, industrie en zakelijke dienstverlening.

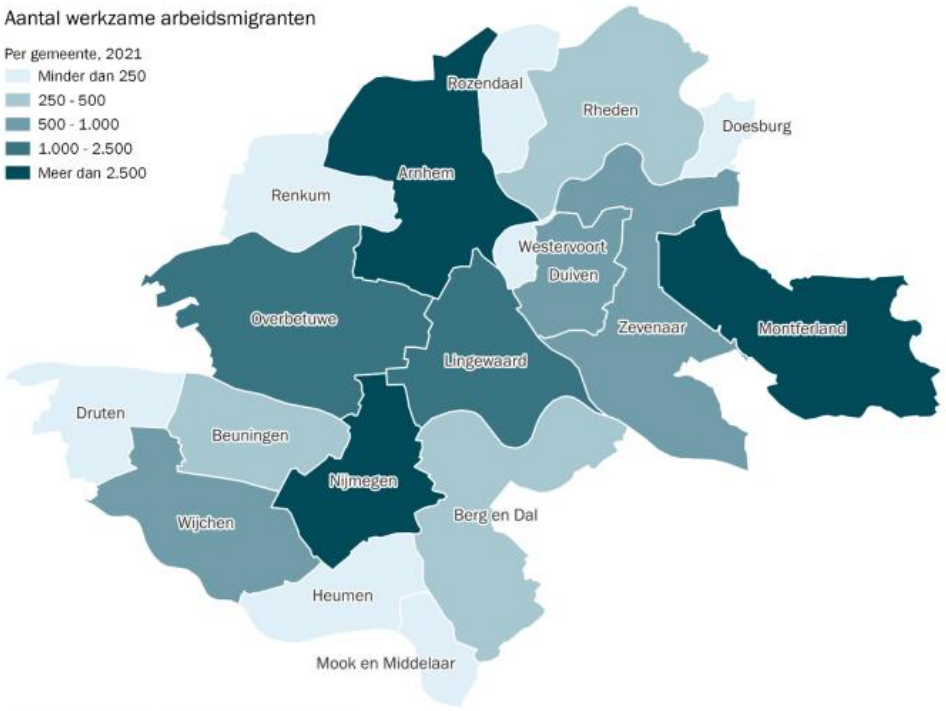
Indicatieve aantallen arbeidsmigranten per sector in Groene Metropoolregio 2010-2021

Sector	Indicatieve inzet arbeidsmigranten
Handel en logistiek	6.000-7.400
Industrie	2.600-3.200
Zakelijke dienstverlening	1.900-2.400
Landbouw, bosbouw en visserij	1.400-1.800
Horeca	1.400-1.700
Gezondheids- en welzijnszorg	800-1.000
Publieke dienstverlening	700-900
Bouwnijverheid	700-900
Cultuur, sport en recreatie	200-300

Bron: PWE-Gelderland (2022), Decisio (2023) en Companen (2023)

Het aantal werkzame arbeidsmigranten per gemeente verschilt binnen de Groene Metropoolregio zoals uit onderstaande kaart blijkt (bron: onderzoek Companen Decisio, februari 2024). Iedere gemeente krijgt in meer of mindere mate te maken met dit onderwerp.

Aantal werkzame arbeidsmigranten per gemeente in Groene Metropoolregio 2010-2021



Bron: Companen (2023) en Decisio (2023)

Vasthouden:

Meer dan de helft van de in Nederland werkende arbeidsmigranten werkt via de uitzendsector (CBS). Veel daarvan werken al meer dan 5 jaar in Nederland. Volgens CBS data uit 2022 zijn de vier sectoren met de grootste aantallen arbeidsmigranten die direct in dienst zijn:

- Landbouw (ongeveer 50.000 arbeidsmigranten)
- Groothandel (ongeveer 65.000 arbeidsmigranten)
- Horeca (ongeveer 67.000 arbeidsmigranten)
- Zakelijke dienstverlening (ongeveer 51.000 arbeidsmigranten)
- Een andere sector die opvalt is de ICT sector met ongeveer 41.000 arbeidsmigranten.
- In de logistiek werken ca 20.000 arbeidsmigranten

Het rapport van Companen Decisio (februari 2024) laat zien dat het merendeel van de arbeidsmigranten in de Groene Metropoolregio werkt in de sectoren handel en logistiek, industrie en zakelijke dienstverlening. Ze werken voornamelijk in de grotere steden en op de grote logistieke bedrijventerreinen (verklaring waarom Montferland zo hoog scoort). Het gaat alle gemeenten aan in de GMR regio.

3 Arbeidsimmigratie vanuit het perspectief van bedrijven / werkgevers

Vanuit het bedrijfsleven wordt het belang van arbeidsmigranten veelvuldig aangegeven. Dit geldt voor de sectoren waar veelal de groep die als ‘arbeidsmigranten’ wordt aangeduid werkt (logistiek, tuinbouw, groothandel, etc.) maar zeker ook voor de ICT / Tech sector waar hoger opgeleide krachten uit het buitenland werken. Deze laatste groep wordt vaak als ‘kenniswerkers’ (expats) aangeduid. In dit document ligt de focus op de arbeidsmigranten en niet op de kenniswerkers.

Bedrijven als BOL.com, Action maar ook logistieke dienstverleners geven aan dat er in hun distributiecentra veel arbeidsmigranten werken en dat die nodig zijn om deze operaties draaiende te houden omdat er anders niet voldoende mensen beschikbaar zijn in de arbeidsmarkt.

Eén van de strategieën van bedrijven, in de logistiek maar ook in productie, landbouw, etc., om in te spelen op de druk op de beschikbaarheid van arbeid is automatisering en robotisering van activiteiten. Hierdoor worden mensen vervangen door machines/robots en dus zouden er per saldo minder arbeidskrachten nodig zijn. Dit zou ook een dempend effect kunnen hebben op de behoefte aan arbeidsmigranten in dit soort processen.

In de praktijk zien wij dat dit beeld genuanceerder is. Ten eerste is het niet voor ieder bedrijf mogelijk om significant te automatiseren / robotiseren. Redenen hiervoor zijn onder andere de hoge investeringen die hiervoor nodig zijn en ook het feit dat niet alle processen zich lenen voor automatisering. Een logistiek dienstverlener die in een distributiecentrum voor veel verschillende klanten producten opslaat, verpakt en verstuurd heeft te maken met veel verschillende typen producten, omvang van pakketten, snelheden, etc. en dan is automatisering een stuk moeilijker dan wanneer het gaat om een volledig gestandaardiseerd proces zonder uitzonderingen.

Buck Consultants International deed een aantal jaren geleden onderzoek naar de impact van automatisering / robotisering op de behoefte aan arbeidskrachten in de logistiek sector in Nederland. De conclusie daarvan was dat er in de bestaande operaties waarin gerobotiseerd wordt wel degelijk een afname van de arbeidsbehoefte zou zijn, maar dat er in absolute zin waarschijnlijk alleen maar meer arbeidskrachten nodig zouden zijn in de komende jaren door vestiging van nieuwe distributiecentra en groei van andere bestaande operaties waarin niet geautomatiseerd/gerobotiseerd wordt. Kortom: robotisering lost niet het gehele probleem op de arbeidsmarkt op.

In de huidige praktijk ziet Buck Consultants International ook het belang van arbeidsmigranten voor bedrijven. In de projecten die we doen voor bedrijven die een nieuw distributiecentrum in Nederland willen vestigen speelt de factor beschikbaarheid van arbeid natuurlijk een belangrijk rol. Echter, op de meeste locaties waar bedrijven naar kijken als mogelijke locatie, is de druk op de arbeidsmarkt ongeveer hetzelfde. We zien dan ook dat bedrijven in hun selectieproces ook al gesprekken voeren met wervingsbureaus, overheden en andere organisaties over de mogelijkheden om arbeidsmigranten in te zetten in de toekomstige operatie. In een recent project viel de keuze op Venlo, ondanks het feit dat de

beschikbaarheid van ‘lokale arbeid’ zwaar onder druk staat. Dit bedrijf was echter overtuigd geraakt van het feit dat men met inzet van arbeidsmigranten (in combinatie met Nederlandse werknemers) een succesvolle nieuwe vestiging kon opzetten in Venlo, wat ook vanuit logistiek perspectief de optimale locatie voor dit bedrijf was.

De inzet van arbeidsmigranten is niet alleen belangrijk voor de logistieke sector. Een voorbeeld is het bedirjf Gardeners Pride, gevestigd in Friesland. Dit bedrijf verwerkt en verpakt verse groenten voor supermarkten als Albert Heijn. Van de 250 medewerkers is het merendeel arbeidsmigrant. Ook bedrijven als Van Oers (groenteverwerking), FrieslandCampina, Van Delft Biscuits en Nedcon (productie magazijninrichting) zetten arbeidsmigranten in in hun productieprocessen.



Opinie Polarisatie

Nederland kan niet zonder arbeidsmigranten, stop hen tot zondebokken te maken

Achtergrond

Niet alleen de techsector, heel Nederland kan volgens Randstad niet zonder arbeidsmigranten en kenniswerkers

Adviesraad Migratie: ‘Meer arbeidsmigratie kan tot grotere problemen leiden’

Gebrek aan deugdelijke huisvesting is meest urgente probleem voor arbeidsmigranten

De inzet van arbeidsmigranten ligt, ondanks het belang voor de betreffende bedrijven, gevoelig, onder andere vanwege de huisvestingsproblematiek.

Vasthouden:

De inzet van arbeidsmigranten wordt door het bedrijfsleven als belangrijke asset gezien in vestigingsplaatskeuzes. Natuurlijk vindt er soms banenverlies plaats door automatisering maar dit is niet specifiek op arbeidsmigranten gericht en treft alle lagen van de samenleving. Op dit punt vormen arbeidsmigranten geen uitzondering.

4 Voorbeelden van huisvestingsoplossingen in Nederland

Arbeidsmigranten hebben dus een rol in de Nederlandse economie en zijn voor veel bedrijven een broodnodige 'pool' van arbeidskrachten. Echter, dat het grote aantal arbeidsmigranten ook problemen met zich meebrengt is evident. Het gaat dan met name over problemen op het gebied van huisvesting. Door het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, onder leiding van Emile Roemer, zijn vijftig adviezen gepresenteerd om de woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren.

In deze paragraaf geven we een aantal voorbeelden van oplossingen voor de huisvesting van arbeidsmigranten weer. Dit als startpunt en inspiratie voor verdere discussie gedurende dit project. Deze voorbeelden komen deels voort uit de publicatie "We merken er niets van" van het Expertisecentrum Flexwonen.

We maken een onderscheid tussen:

a) Ontwikkeling van compleet nieuwe huisvesting
b) Herbestemming van bestaande gebouwen

a) Voorbeelden van compleet nieuwe huisvesting

Voorbeelden van de compleet nieuwe huisvesting die gerealiseerd is voor huisvesting van migrantenwerkers zijn bijvooorbeeld de **Flex Campus Hapert** en **Kafra Tower** in Venray.

De ***Flex Campus Hapert*** is gerealiseerd in de gemeente Bladel, tussen het Kempisch Bedrijven Park en de bebouwde kom van Bladel. Er is een gebouw neergezet met daarin 120 studio's voor de huisvesting van 240 arbeidsmigranten. De bewoners werken via Metaal Flex bij bedrijven in de regio. Op de campus zijn verschillende voorzieningen gerealiseerd zoals een winkel, sportfaciliteiten en parkeerplaatsen. Ook zijn gezamenlijke faciliteiten als wasmachines en internetverbindingen gerealiseerd.

Bij de totstandkoming van de Flex Campus zijn de omwonenden/bewoners van Bladel nauw betrokken.

Er wordt aangegeven dat door de realisatie van deze specifieke woningen voor migrantenwerkers er nu ook woningen voor starters en mensen met een krappe beurs in de regio gerealiseerd kunnen worden.

De ***Kafra Tower*** in Venray is gerealiseerd door Kafra Housing. Kafra is gespecialiseerd in de huisvesting van arbeidsmigranten. De Kafra Tower staat op bedrijventerrein Keizersveld in Venray en biedt huisvesting voor 92 arbeidsmigranten.

De toren bestaat uit zestien appartementen met elk ruimte voor vier bewoners. De bewoners worden op de locatie gefaciliteerd/begeleid door 'Welfare Officers' die ook de contacten met de omgeving onderhouden. De focus ligt op huurovereenkomsten met een korte duur.

b) Voorbeeld van herbestemming van een bestaand gebouw

Een voorbeeld van huisvesting van arbeidsmigranten in een bestaand gebouw dat heringericht is, is de huisvesting in een voormalig Rabobankkantoor in Zevenaar.

Dit kantoor stond op het bedrijventerrein Mercurion. Huisvesting Arbeidsmigranten Group (HAG) heeft deze faciliteit geopend in 2021.

Het voormalige Rabobankkantoor is volledig verbouwd en bestaat nu uit 83 twee-persoonskamers en 16 eenpersoonskamers. Het biedt dus plaats aan 182 bewoners. Op hetzelfde terrein staat ook een huisvestingslocatie van uitzendorganisatie Cervo, dat ook nog plaats biedt aan 64 personen. Ook huur ligt de focus op huurovereenkomsten van een korte duur. Er is 24/7 begeleiding aanwezig op de locatie.

Naast deze voorbeelden zijn er andere best practices te noemen, zoals bijvoorbeeld specifieke individuele bedrijven die huisvesting realiseren voor hun eigen arbeidsmigranten en die huisvesting, waar relevant en mogelijk, ook ter beschikking stellen voor arbeidsmigranten die bij andere bedrijven in de regio werken. Een voorbeeld hiervan is “Stay at Cox” in de gemeente Horst aan de Maas, een initiatief van Cox Aardbeien.

Huisvesting van arbeidsmigranten is op veel locaties een prominente factor geworden in de planning van nieuwe grootschalige logistieke en andere vestigingen. Een voorbeeld hiervan is de vestiging van een nieuwe locatie van DSV, de grote logistieke dienstverlener, in Venlo. Het al eerder genoemde Kafra heeft ook in de regio Venlo huisvesting voor arbeidsmigranten gerealiseerd, zoals onderstaand voorbeeld op Trade Port Noord in Sevenum (logistiek.nl):



Vasthouden:

Er zijn tal van voorbeelden waarbij overheden en bedrijfsleven op zoek gaan naar huisvestingsopties voor arbeidsmigranten. Dat is goed om notie van te nemen. Belangrijk hierbij is de vraag in hoeverre dit ‘afdwingbaar’ is en of sturend kan worden vormgegeven en hoe partijen (overheden, bedrijven ontwikkelaars) hierin samen op ene meer stimulerende wijze kunnen acteren.

5 Het juridisch kader rond arbeidsmigranten in Nederland

5.1 Mogelijkheden voor regulering van arbeidsmigranten: het speelveld

Zoals blijkt uit onder meer het rapport “Arbeidsmigranten in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen van 20 februari 2024, is 75% van de arbeidsmigranten afkomstig uit Polen en Roemenië. Dit zijn EU-landen.

Voordat gekeken wordt op welke manier de komst van arbeidsmigranten en de huisvesting van arbeidsmigranten omgevingsrechtelijk geregeld kan worden, is het van belang het Europeesrechtelijke rechtskader te schetsen, althans het vrije verkeer van werknemers dat in artikel 45 VWEU en de (mede) daarop gebaseerde ‘*Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden 2004/38/EG’* (hierna Richtlijn 2994/38/EG) is vastgelegd.

Artikel 45 VWEU bepaalt dat het verkeer van werknemers binnen de EU vrij is, wat betekent dat geen sprak mag zijn van discriminatie op grond van de nationaliteit voor werknemers uit andere EU landen, voor wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en overige arbeidsvoorwaarden. Het houdt het recht in om:

- in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;
- zich vrij te verplaatsen binnen de lidstaten;
- in een de lidstaten te verblijven om daar te werken overeenkomstig het in die lidstaat geldende recht;
- op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden na er een betrekking te hebben vervuld.

Discriminerende beperkingen van dit recht mogen op grond van artikel 45, lid 3VWEU uitsluitend worden genomen uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Vasthouden

Discriminerende beperkingen mogen op uitsluitend worden genomen indien openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid in het geding zijn.
Met discriminerende beperkingen wordt hier bedoeld dat andere regels gelden voor buitenlandse werknemers dan voor Nederlandse werknemers. Het gaat dan bovendien om regels die direct of indirect beperkender zijn voor de buitenlandse werknemers dan Nederlandse werknemers. Dit kan dan ook bijvoorbeeld een regel zijn die een vergunningplicht instelt voor buitenlandse werknemers maar niet voor Nederlandse werknemers.

Daarnaast is in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna ook: HvJ EU of het Hof) nog de uitzondering van “dwingende reden van algemeen belang” ontwikkeld voor niet discriminerende beperkingen[1].

Vasthouden

Met niet discriminerende beperkingen wordt bedoeld dat de regels gelden voor zowel Nederlandse werknemers als buitenlande werknemers. Het gaat dan bovendien om regels die direct of indirect beperkender zijn voor de buitenlandse en Nederlandse werknemers. Dit kan dan ook bijvoorbeeld een regel zijn die een vergunningplicht instelt voor buitenlandse en Nederlandse werknemers.

Uit artikel 27 en 28 van Richtlijn 2004/38/ EG alsmede uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HV JEU), blijkt het volgende.

Discriminerende beperkingen

Discriminerende beperkingen zijn uitsluitend toegestaan wanneer dat noodzakelijk is vanuit het oogpunt van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Hieronder wordt toegelicht wanneer dat het geval is.

Verder geldt dat de maatregelen geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken, niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken en niet zijn zijn vastgesteld op een gebied dat op het niveau van de EU is geharmoniseerd

a) Uitzondering openbare orde

Beperkingen vanwege openbare orde mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd[2].

Een maatregel die wordt genomen omwille van de openbare orde mag uitsluitend gebaseerd te zijn op het gedrag van de betrokkene. Dat gedrag van de betrokkene moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen[3].

Wanneer de nationale autoriteiten hebben vastgesteld dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een bedreiging vormt die voldoende ernstig is om een beperkende maatregel te rechtvaardigen, moeten zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel beslissen of de betrokkene de toegang tot het land kan worden ontzegd of het land kan worden uitgezet om redenen van openbare orde.[4]

[1] HvJ 11 maart 2004, C-496/01, r.o. 38 en 39
[2] artikel 27, lid 1, Richtlijn 2004/38/EG
[3] C-304/14; C-30/77
[4] C-331/16 en C-366/16

Motiveringen die los staan van het individuele gedrag van de betrokkene of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd[5].

b) Openbare veiligheid

Beperkingen omwille van de openbare veiligheid mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd[6].

Een beperking vanwege de openbare veiligheid is slechts gerechtvaardigd wanneer het persoonlijke gedrag van een persoon een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt die de interne veiligheid van de lidstaat in kwestie aantast.[7]

De openbare veiligheid kan in gevaar worden gebracht door de aantasting van het functioneren van de instellingen en essentiële openbare diensten. Daarnaast kan de openbare veiligheid in gevaar worden gebracht wanneer het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen, het risico van een ernstige verstoring van de vreedzame co-existentie of de aantasting van de militaire belangen een rol spelen.[8]

Wanneer de nationale autoriteiten hebben vastgesteld dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een bedreiging vormt die voldoende ernstig is om een beperkende maatregel te rechtvaardigen, moeten zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel beslissen of de betrokkene de toegang tot het land kan worden ontzegd of het land kan worden uitgezet om redenen van openbare veiligheid.[9]

c) Volksgezondheid

Artikel 29, lid 1 van richtlijn 2004/38/EG bepaalt dat beperkingen vanwege de volksgezondheid alleen zijn toegestaan bij potentiële epidemische ziekten zoals gedefinieerd door de Wereldgezondheidsorganisatie, andere infectieziekten of besmettelijke parasitaire ziekten. Een voorwaarde om deze uitzonderingsgrond te kunnen inroepen is dat het gastland ook beschermende regelingen treft tegenover de eigen onderdanen. Dit houdt in dat ook voor eigen burgers zekere beperkingen moeten gelden ter bescherming van de volksgezondheid (o.a. quarantaine, thuisisolatie).

[5] artikel 27, lid 3, richtlijn 2004/38/EG
[6] artikel 27, lid 1, Richtlijn 2004/38/EG
[7] HvJ EU 12 februari 2016, -601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84
[8] HvJ EU 12 februari 2016, -601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84, HvJ EU C-145/09
[9] C-331/16 en C-366/16

Vasthouden: discriminerende maatregelen

Met niet discriminerende beperkingen wordt bedoeld dat de regels gelden voor zowel Nederlandse werknemers als buitenlande werknemers. Het gaat dan bovendien om regels die direct of indirect beperkender zijn voor de buitenlandse en Nederlandse werknemers. Dit kan dan ook bijvoorbeeld een regel zijn die een vergunningplicht instelt voor buitenlandse en Nederlandse werknemers.

Discriminerende beperkingen zijn uitsluitend toegestaan wanneer dat noodzakelijk is vanuit het oog-punt van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Met discriminerende beperkingen wordt hier bedoeld dat andere regels gelden voor buitenlandse werknemers dan voor Nederlandse werknemers. Het gaat dan bovendien om regels die direct of indirect beperkender zijn voor de buitenlandse werknemers dan Nederlandse werknemers. Dit kan dan ook bijvoorbeeld een regel zijn die een vergunningplicht instelt voor buitenlandse werknemers maar niet voor Nederlandse werknemers.

Een discriminerende beperking mag alleen opgelegd wordt als een werknemer vanwege zijn persoonlijke gedrag een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid of wanner sprake is van een algemene noodzakelijke beperking van de volksgezondheid, zoals bijvoorbeeld quarantaine vanwege Corona destijds.

Verder gelden de volgende vereisten:

1. Economische doelstellingen kunnen geen dwingende redenen van algemeen belang vormen die een beperking op het vrij verkeer kunnen rechtvaardigen
2. De maatregelen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken (proportionaliteit)
3. De maatregelen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken (evenredigheid)
4. De maatregelen moeten zijn vastgesteld op een gebied dat op het niveau van de EU niet is geharmoniseerd

Duidelijk wordt dat een urgentie vanuit ruimtelijke ordening, economie en/of milieu (duurzaamheidseisen), waaronder gebrek van ruimte en/of gebrek aan woonruimte geen redenen zijn op grond waarvan discriminerende beperkingen mogen worden opgenomen.

Dit betekent dat bijvoorbeeld een bepaling waarin staat dat werkgevers allereerst gebruik moeten maken van een regionale pool aan arbeidskrachten voordat arbeidsmigranten worden ingezet, met als achtergrond een economische en/of ruimtelijke reden niet is toegestaan. Gelet op de criteria die gelden voor de beperkingen op het gebied van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid is een dergelijke bepaling overigens evenmin op die gronden toegestaan.

Niet discriminerende beperkingen

Het Hof van Justitie EU heeft geoordeeld dat daarnaast beperkende maatregelen mogen worden genomen indien zij voldoen aan de volgende eisen:

1 De maatregelen moeten niet discriminerend zijn (dus gelden voor zowel Nederlandse en buitenlandse werknemers)[10]
2 De maatregelen moeten kwalificeren als een dwingende rede van algemeen belang[11]
3 Economische doelstellingen kunnen geen dwingende redenen van algemeen belang vormen die een beperking op het vrij verkeer kunnen rechtvaardigen[12]
4 De maatregelen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken (proportionaliteit)[13]
5 De maatregelen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken (het evenredigheid)[14]
6 De maatregelen moeten zijn vastgesteld op een gebied dat op het niveau van de EU niet is geharmoniseerd[15]

Als dwingende reden van algemeen belang heeft het Hof onder meer aanvaard:

- ✓ ruimtelijke ordening
- ✓ milieu
- ✓ duurzaamheid en
- ✓ sociale huisvesting en volkshuisvestingbeleid.

Voorbeelden

Om te laten zien wat wel en niet mag bij het opleggen van niet discriminerende beperkingen vanwege ruimtelijke ordening, sociale huisvesting en milieu, geef ik hieronder een aantal voorbeelden van uitspraken van het Hof van Justitie EU

In deze uitspraken gaat het soms ook beperking van het recht op vrij verkeer van kapitaal of personen. Het afwegingskader is echter op dit punt gelijk aan het afwegingskader bij het vrij verkeer van werknemers.

Voorbeelden jurisprudentie

Het HVJ EU oordeelde bijvoorbeeld dat het verplicht stellen van een voorafgaande vergunning (in dit geval in het kader van vrij verkeer van kapitaal) aanvaardbaar is indien dit noodzakelijk is wegens doelstellingen op het gebied van de ruimtelijke ordening, zoals de handhaving in het algemeen belang van een permanente bevolking en van de toeristische sector onafhankelijke economische activiteiten in bepaalde regio's, en indien deze niet

[10] HvJ 30 november 1995, ZAAK C-55/94
[11] HvJ 30 november 1995, ZAAK C-55/94
[12] C-96/08, punt 48; C-400/08, punt 74).
[13] HvJ 30 november 1995, ZAAK C-55/94
[14] HvJ 30 november 1995, ZAAK C-55/94, HvJ 11 maart 2004, C-496/01
[15] C-577/10, punt 44

discriminerend wordt toegepast en indien met andere minder ingrijpende procedures niet hetzelfde resultaat kan worden bereikt.[16]

In een ander arrest werd bevestigd dat beperkingen ter bestrijding van speculatie op de grondmarkt of de handhaving van een permanente bewoning van het platteland met het oog op de ruimtelijke ordening als dwingende redenen van algemeen belang wordt aanvaard. Geoordeeld werd dat daarom de vereisten in verband met het volkshuisvestingsbeleid van een lidstaat en van de financiering van dit beleid eveneens dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen en dus beperkingen kunnen rechtvaardigen. Zeker indien een aantal specifieke kenmerken van de aan de orde zijn, zoals een structureel woningtekort en een bijzonder hoge bevolkingsdichtheid.[17]

Echter, in deze uitspraak werd ook geoordeeld dat de verplichting voor een toegelaten instelling om een procedure van voorafgaande toestemming te volgen om een woningbouwproject te kunnen realiseren, in dit geval niet proportioneel en evenwichtig was.

Het Hof oordeelde:

> *" In dit verband zij eraan herinnerd dat een regeling van voorafgaande toestemming in bepaalde gevallen weliswaar noodzakelijk voor en evenredig met de beoogde doelstellingen kan zijn wanneer deze niet kunnen worden bereikt met minder beperkende maatregelen, met name door een passend aangiftesysteem (..)*
>
> *Dit kan precies het geval zijn bij een volkshuisvestingsbeleid waarmee doelstellingen zoals die van de Woningwet en het BBSH worden nagestreefd. Voorafgaande controle door de bevoegde overheid kan immers een geschiktere maatregel zijn om te garanderen dat de middelen van de toegelaten instellingen worden gebruikt om bij voorrang aan de woningnood in Nederland van bepaalde bevolkingsgroepen tegemoet te komen, terwijl bij een regeling van controle achteraf het gevaar bestaat dat te laat wordt ingegrepen, met name wanneer reeds aanzienlijke uitgaven zijn gedaan die moeilijk terug te vorderen zijn.*
> *(…)*
> *Wil een dergelijke regeling (…) gerechtvaardigd zijn ofschoon zij een afwijking van een fundamentele vrijheid vormt, dan moet deze regeling gebaseerd zijn op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn*
> *(…)*
>
> *Met name uit het antwoord van de Nederlandse regering op de door het Hof gestelde schriftelijke vragen blijkt dat volgens deze nationale bepalingen de verlening van voorafgaande toestemming door de bevoegde minister afhankelijk is van één enkele voorwaarde, namelijk dat het geplande project in het belang van de volkshuisvesting in Nederland wordt uitgevoerd zoals is vereist door artikel 49, lid 1, BBSH. Met betrekking tot de vraag of aan deze voorwaarde is voldaan, blijkt bovendien dat deze controle geval per geval wordt uitgeoefend, zonder dat wordt gerefereerd aan een bestuursrechtelijke tekst of enig ander specifiek en objectief criterium wordt*

[16] HvJ EU 1 juni 1999, C-302/97 r.o. 40, zie ook HvJ EU 25 januari 2007, C-370-05, r.o. 27, 28
[17] HvJ EU 1 oktober 2009, Zaak C-567/07, r.o. 29, 30

gehanteerd die de betrokken instellingen toelaten vooraf te weten onder welke voorwaarden hun verzoek om toestemming wordt toegewezen, en de rechterlijke instanties, die eventueel uitspraak moeten doen op een beroep tegen een weigering van toestemming, toelaten hun rechterlijk toezicht ten volle uit te oefenen.

Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling van voorafgaande administratieve toestemming, onder voorbehoud van toetsing door de verwijzende rechter van deze elementen aan de criteria die zijn geformuleerd in de in punt 35 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak, gebaseerd is op voorwaarden die een grens kunnen stellen aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten en die dus een afwijking van het vrije verkeer van kapitaal kunnen rechtvaardigen." [18]

In een arrest uit 2009 heeft het Hof geoordeeld dat een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van een sociaal beleid eveneens een dwingende reden van algemeen belang kan vormen, waardoor een belemmering van het vrije verkeer gerechtvaardigd kan zijn.[19]

In een arrest van 24 maart 2011[20] bevestigde het Hof nogmaals dat een nationale regeling een inbreuk kan vormen op het vrije verkeer, ook als de regeling zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is. Het Hof oordeelde:

"Onder het begrip „beperking" vallen de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt ongunstig beïnvloeden .Daaronder valt met name een nationale regeling die de oprichting van een onderneming van een andere lidstaat afhankelijk stelt van de afgifte van een voorafgaande vergunning, want een dergelijke regeling kan de uitoefening van de vrijheid van vestiging door deze onderneming belemmeren. Het Hof oordeelt verder dat beperkingen van de vrijheid van vestiging die zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing zijn, hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, op voorwaarde dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken

Tot die door het Hof erkende dwingende redenen behoren onder meer milieubescherming, ruimtelijke ordening en consumentenbescherming. Zuiver economische doelstellingen kunnen daarentegen geen dwingende reden van algemeen belang.

De lidstaat die zich ter rechtvaardiging van een beperking van een vrijheid van verkeer op een dwingende reden van algemeen belang beroept, dient weliswaar het bewijs te leveren dat zijn regeling passend en noodzakelijk is om de nagestreefde rechtmatige doelstelling te bereiken, maar dat deze bewijslast kan niet zo zwaar zijn dat deze lidstaat positief moet aantonen dat met geen enkele andere voorstelbare maatregel die doelstelling onder dezelfde omstandigheden kan worden verwezenlijkt.

[18] HvJ EU 1 oktober 2009, Zaak C-567/07, r.o. 29, 30
[19] HvJ EU 1 oktober 2009, Zaak C-567/07, r.o. 31
[20] HvJ 24 maart 2011, C-400/08 r.o 58 t/m

Het Hof oordeelt in dit geval dat beperkingen met betrekking tot de ligging en omvang van grote winkelbedrijven in beginsel wel geschikt zijn ter bereiking van de aangevoerde doelstellingen van ruimtelijke ordening en milieubescherming."

In dit geval had de betreffende regeling een dermate grote invloed op de mogelijkheid om grote winkelbedrijven te openen in de regio, dat om die reden ter rechtvaardiging van een afwijking van het beginsel van de vrijheid van vestiging een analyse gemaakt had moeten worden van de geschiktheid en evenredigheid van de beperkende maatregel. Verder had de maatregel met nauwkeurige gegevens gestaafd moeten worden. Nu dat niet was gebeurd was de beperking alsnog niet gerechtvaardigd.

Het Hof oordeelde in een arrest uit 2013 dat een regeling waarin werd bepaald dat eisen over het sociale huisvestingsbeleid, zoals dat een koper of huurder over een voldoende band met de betrokken gemeente dient te beschikken, als dwingende reden van algemeen belang kan worden beschouwd indien hierdoor tegemoet wordt komen aan de woonbehoeften van de minst kapitaalkrachtigen. Dit deel van de plaatselijke bevolking wordt namelijk uit de vastgoedmarkt geprijsd door de intrede van financieel sterkere personen uit andere gemeenten, die de hoge prijzen van de gronden en constructies in de doelgemeenten kunnen betalen.

Echter, in dit geval werd geoordeeld dat de betreffende maatregel niet noodzakelijk en geschikt is voor de verwezenlijking van aangevoerde doel. Er werd dus niet voldaan aan de eis van proportionaliteit en evenredigheid. De reden hiervoor dat ook maatregelen konden worden genomen waarmee hetzelfde doel zou kunnen worden bereikt, die niet of minder beperkend waren. Zo zouden bijvoorbeeld tegemoetkomingen of andere types subsidies die specifiek voor de minst kapitaalkrachtige personen zijn bedoeld ingevoerd kunnen worden, zodat in het bijzonder personen die kunnen aantonen dat zij een laag inkomen hebben, in staat worden gesteld in de doelgemeenten onroerende goederen te kopen of te huren.[21]

Advies Afdeling advisering van de Raad van State

In een recent advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 1 juli 2020[22] staat opgemerkt:

" Vanuit het Unierecht bezien, zijn maatregelen het meest kansrijk wanneer die niet aanknopen bij de vorm waarin arbeidsmigratie plaatsvindt, maar bij de concrete misstanden die zich voordoen, met name met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, (volks-)gezondheid of huisvesting, en het (gemeentelijk en nationaal) toezicht daarop, respectievelijk de handhaving daarvan. Maatregelen op deze terreinen zijn ook uit oogpunt van effectiviteit te overwegen. De Afdeling verwijst hiervoor naar het advies van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

(…)

[21] HvJ EU 8 mei 2013, C-197/11 en C-203/11 , r.o. 49-60
[22] Kamerstukken II 2020/21, 35359, nr. 23

“ Uitzonderingen op het vrije verkeer worden gerechtvaardigd vanwege dwingende redenen van algemeen belang, voor zover het gaat om maatregelen die voor iedere persoon of onderneming op het grondgebied van een lidstaat gelden. Als dergelijke redenen zijn in de rechtspraak onder meer erkend de sociale bescherming van werknemers en van zelfstandigen, het vermijden van verstoringen van de arbeidsmarkt, het bestrijden van sociale dumping, de bestrijding van fraude, met name sociale fraude en het voorkomen van misbruik, en de bestrijding van zwartwerk. Voor beide typen rechtvaardigingsgronden geldt het vereiste van evenredigheid. Nationale maatregelen dienen geschikt te zijn om het gestelde doel te waarborgen en niet verder te gaan dan noodzakelijk ter bereiking van dat doel.”

Vasthouden
Voorbeelden van beperkingen die niet zijn toegestaan uit het advies van de Raad van State (gebaseerd op jurisprudentie HVJ EU)

- Maatregelen die de aantallen arbeidsmigranten uit andere lidstaten en de duur van deze arbeid beperken zijn niet toegestaan, omdat deze strijd opleveren met het verbod op discriminatie naar nationaliteit.

- Het verplicht stellen van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit andere lidstaten is evenmin toegestaan. Daarmee wordt het vrij verkeer van werknemers en diensten aanzienlijk aangetast.

- Bij detachering van werknemers mogen verplichtingen zoals het opstellen, het bijhouden en het bewaren van sociale en arbeidsdocumenten, waaronder een arbeidsreglement, een speciaal personeelsregister en een individuele rekening voor elke ter beschikking gestelde werknemer, niet worden gerechtvaardigd om sociale bescherming aan werknemers te bieden. Dergelijke verplichtingen brengen extra administratieve en economische kosten en lasten met zich, waardoor ondernemingen uit het oogpunt van de mededinging niet op gelijke voet staan met de in Nederland gevestigde werkgevers. Het vrije dienstenverkeer wordt door dergelijke bijkomende verplichtingen (te veel) belemmerd. Als de onderneming die de werknemers ter beschikking stelt arbeids- en sociale documenten kan overleggen die hij bijhoudt in de lidstaat van vestiging en die toereikend zijn om de sociale bescherming van werknemers te verzekeren, zijn de genoemde bijkomende documenten niet meer proportioneel te noemen. Een evenredige maatregel om de sociale bescherming van werknemers te verzekeren kan volgens het Hof wel bestaan uit het verzoeken om inlichtingen aan de ondernemingen over deze documenten.

- Een verplichte tewerkstellingsvergunning en een verplichte periode van voorafgaande tewerkstelling waarin werknemers uit derde landen ter beschikking worden gesteld door een werkgever die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar al een tewerkstellingsvergunning heeft geregeld, zijn ook niet toegestaan. Dergelijke maatregelen brengen volgens het Hof van Justitie formaliteiten en vertragingen met zich die het vrije verkeer van diensten kunnen ontmoedigen. Wel is er, mede gelet op het gegeven dat op dit gebied niet is voorzien in harmonisatie op Unieniveau, wel ruimte voor het aannemen van een inlichtingenplicht voor de dienstverrichter om zich vooraf bij de Nederlandse autoriteiten te melden om te bevestigen dat aan alle voorschriften met betrekking tot de werknemers is voldaan in de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter

Conclusie niet discriminerende beperkingen

Met een niet discriminerende beperking wordt bedoeld een regel die direct of indirect beperkend is voor het vrije verkeer van werknemers, en die geldt voor zowel Nederlandse werknemers als buitenlande werknemers. Dit kan dan ook bijvoorbeeld een regel zijn die een vergunningplicht instelt voor buitenlandse en Nederlandse werknemers.

Voor een niet discriminerende maatregel gelden de volgende vereisten

2 De maatregelen moeten kwalificeren als een dwingende reden van algemeen belang
3 Economische doelstellingen kunnen geen dwingende redenen van algemeen belang vormen die een beperking op het vrij verkeer kunnen rechtvaardigen
4 De maatregelen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken (proportionaliteit)
5 De maatregelen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken (evenredigheid)
6 De maatregelen moeten zijn vastgesteld op een gebied dat op het niveau van de EU niet is geharmoniseerd

Als dwingende reden van algemeen belang heeft het Hof onder meer aanvaard:

- ruimtelijke ordening
- milieu
- duurzaamheid
- sociale huisvesting en volkshuisvestingbeleid
- het financiële evenwicht van een sociaal beleid
- de consumentenbescherming
- de sociale bescherming van werknemers
- het vermijden van verstoringen van de arbeidsmarkt
- het bestrijden van sociale dumping,
- de bestrijding van fraude, met name sociale
- het voorkomen van misbruik,
- de bestrijding van zwartwerk

Voor zowel discriminere geldt het vereiste van proportionaliteit en evenredigheid. Nationale maatregelen dienen geschikt te zijn om het gestelde doel te waarborgen en niet verder te gaan dan noodzakelijk ter bereiking van dat doel Te zien is dat streng getoetst wordt op deze criteria.

6 Mogelijkheden voor (omgevingsrechtelijke) regulering via het RPW " Wat mag wel, wat mag niet?"

Zoals uit het voorgaande blijkt, mogen geen discriminatoire beperkingen worden opgelegd omwille ruimtelijke ordening en/of milieu (duurzaamheidseisen), en volkshuisvesting. Daarnaast mag een discriminatoire beperking niet worden opgelegd omwille van economische redenen.

Dit betekent dat bijvoorbeeld een bepaling waarin staat dat werkgevers allereerst gebruik moeten maken van een regionale pool aan arbeidskrachten voordat arbeidsmigranten worden ingezet, met als achtergrond een economische en/of ruimtelijke reden niet is toegestaan.

Ook is niet toegestaan een bepaling omwille van ruimtelijke/ huisvestingsreden dat werkgevers uitsluitend arbeidsmigranten mogen inzetten wanneer zij huisvesting regelen. Immers dit is een discriminatoire maatregel (want geldt alleen voor buitenlandse werknemers)

Vasthouden
Wat kan / mag dan wel

Op nationaal niveau worden regels over arbeidsrecht, huur- en verhuur, het tegengaan van fraude e.d. gesteld. Er is dus (tenzij de regels zelf daarvoor ruimte bieden) op zichzelf geen ruimte voor provincies en gemeenten om hierover regels te stellen. De bestaande regels hebben overigens alle tot doel om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren en zijn dan ook niet beperkend (althans hebben geen beperkend doel).

Denk bijvoorbeeld aan de Wet goed verhuurderschap die in juli 2023 in werking is getreden en in januari van dit jaar is gewijzigd en waarin gemeenten de mogelijkheid wordt geboden bepaalde regels te stellen om goed verhuurderschap te bevorderen, de Regeling huisvesting aandachtsgroepen 2023 die ook betrekking had op arbeidsmigranten, een wijziging van de Wet basisregistratie personen om tijdelijke verblijfadressen van arbeidsmigranten in de Basisregistratie Personen (BRP) vast te kunnen leggen, arbeidswetgeving en de handhaving daarvan door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Wanneer wordt gekeken op welk niveau provincies, regio's en gemeenten zelf regels mogen stellen, dan geldt dat zij met name regels mogen stellen over aspecten die te maken hebben met ruimtelijke ordening, natuur en milieu en huisvestingsaspecten. Deze regels moeten dan gelden voor iedereen en niet alleen voor arbeidsmigranten.

Via de instrumenten: provinciale omgevingsverordening, provinciale- en gemeentelijke omgevingsvisies en het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld over het realiseren van nieuwe woonruimte. Via het RPW kan worden gestuurd dat bepaalde regels worden opgenomen in deze instrumenten.

Niet discriminatoire beperkingen, dat wil zeggen een beperking die voor iedereen geldt en niet slechts voor arbeidsmigranten/ buitenlandse werknemers, mogen wel worden opgelegd vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening, milieu, volkshuisvesting, sociale bescherming van werknemers, het vermijden van verstoringen van de arbeidsmarkt, het bestrijden van sociale dumping en fraude, het voorkomen van misbruik, en de bestrijding van zwartwerk. Economische redenen mogen ook hier niet de reden zijn van de maatregelen.

Hoewel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in meerdere uitspraken heeft geoordeeld dat bepalingen in een bestemmingsplan (thans omgevingsplan) is toegestaan om ruimte te bieden aan bedrijven, juist vanwege een regionale gebondenheid *"vanwege de werkgelegenheidsstructuur of de nabijheid van klanten",* vanwege het belang van ruimtelijke ordening en milieu[23], zal dit niet zover mogen gaan dat daarmee het gebruik maken van arbeidsmigranten door zo'n bedrijf ook zou mogen worden tegengegaan.

[23] ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724. Zie r.o. 18.6 waarin de Afdeling oordeelt " (…) dat de raad (…) rekening mag houden met het feit dat dit bedrijf plaatsgebonden is vanwege de binding met landbouw.
Zie ook ABRvS 10 juni 2009, AB 2009, 252, r.o. 2.; Eisen inclusief onderliggende overwegingen met betrekking tot ligging of omvang van het ruimtebeslag van een bepaalde vorm van grondgebruik voldoen volgens jurisprudentie aan dit criterium als zij in het bestemmingsplan worden opgenomen in verband met ruimtelijke effecten van

Wat wel kan is regelgeving waarin ruimte wordt geboden voor het realiseren van geschikte woonruimte op bedrijventerreinen (niet beperkend maar stimulerend) of juist regelgeving waarin wordt bepaald dat het bieden van woonruimte op bedrijventerreinen niet mogelijk is. Dit laatste is weliswaar een niet discriminatoire beperking (mits het voor iedereen geldt) maar deze kan omwille van het gebrek aan ruimte en het voorkomen van een onleefbare situatie ook in het licht van het vrij verkeer van werknemers worden verdedigd.

Een ander voorbeeld dat in voornoemde instrumenten kan worden opgenomen, is dat er een voorkeursvolgorde is om eerst woonruimte te realiseren in leegstaande panden door transformatie voordat nieuw wordt bijgebouwd.

In het RPW of in regionale woonafspraken kunnen verder afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid te realiseren woonruimte per gemeente, zodat de woonruimte evenredig verdeeld kan worden. Je kunt dit vastleggen in het RPW en ook in de woondeal. Dit gaat niet over gewoon wonen alleen maar over het huisvesten van werknemers. Dus in het RPW zou je bijvoorbeeld kunnen zeggen: voor werknemers (alle) moet in ieder geval regionaal zoveel woonruimte zijn/gerealiseerd worden

Een ander voorbeeld is regelgeving in omgevingsplannen en/of huisvestingsverordeningen waarbij op bepaalde locaties kamerverhuur wordt verboden en/of bewoning door groepen mensen die niet een gezamenlijk huishouden vormen, met als achtergrond het tegengaan van onleefbare woonsituaties. In het RPW of in woonafspraken kan hiervoor de basis worden gelegd zodat gemeenten dit ook daadwerkelijk opnemen in het omgevingsplan. Deze regel zit meer in woonafspraken maar in RWP zou je het kunnen koppelen aan het wonen op bedrijventerreinen, of bijvooorbeeld het wonen op bedrijventerreinen verbieden

In het omgevingsplan kan verder een gebruiksoppervlaktenorm voor woningen worden opgenomen. Op dit moment geldt via de Bruidsschat al van rechtswege een gebruiksoppervlakte norm in het omgevingsplan. Zo bepaalt artikel 22.16 van de Bruidsschat in het kader van het tegengaan van overbewoning van woonruimte het volgende:

1 Met het oog op het beschermen van de gezondheid van de bewoners:
   a) wordt een woning niet bewoond door meer dan een persoon per 12 m^2 gebruiksoppervlakte; en
   b) wordt een woonwagen niet bewoond door meer dan een persoon per 6 m^2 gebruiksoppervlakte.
2 Het eerste lid is niet van toepassing op woonruimte waarin door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers opvang aan asielzoekers wordt geboden.

Tegelijkertijd kan strikt handhavingsbeleid worden opgesteld, met als doel het wonen in onleefbare omstandigheden tegen te gaan.

---

de betreffende activiteit en het gaat om bescherming van het leefmilieu, de leefbaarheid (waaronder voorkomen van leegstand of voorkomen van te grote verkeersaantrekkende werking. Zie ook ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:RVS:2015:430.

Dit zijn een paar voorbeelden van regels die al dan niet gesteld kunnen worden in de hiervoor genoemde instrumenten.

Kortom, het reguleren van de woonsituatie van arbeidsmigranten kan heel goed via het omgevingsrecht, mits de regulering geldt voor iedereen in Nederland.

Vasthouden
Wat kan wel: voorbeelden

1
Wat wel kan is regelgeving waarin ruimte wordt geboden voor het realiseren van geschikte woonruimte op bedrijventerreinen (niet beperkend maar stimulerend) of juist regelgeving waarin wordt bepaald dat het bieden van woonruimte op bedrijventerreinen niet mogelijk is. Dit laatste is weliswaar een niet discriminatoire beperking (mits het voor iedereen geldt) maar deze kan omwille van het gebrek aan ruimte en het voorkomen van een onleefbare situatie ook in het licht van het vrij verkeer van werknemers worden verdedigd.

2
Een ander voorbeeld dat in voornoemde instrumenten kan worden opgenomen, is dat er een voorkeursvolgorde is om eerst woonruimte te realiseren in leegstaande panden door transformatie voordat nieuw wordt bijgebouwd.

3
In het RPW kunnen verder afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid te realiseren woonruimte per gemeente, zodat de woonruimte evenredig verdeeld kan worden.

4
Een ander voorbeeld is regelgeving in omgevingsplannen en/of huisvestingsverordeningen waarbij op bepaalde locaties kamerverhuur wordt verboden en/of bewoning door groepen mensen die niet een gezamenlijk huishouden vormen, met als achtergrond het tegengaan van onleefbare woonsituaties.

5
In het omgevingsplan kan verder een gebruiksoppervlaktenorm voor woningen worden opgenomen.

6
Tegelijkertijd kan strikt handhavingsbeleid worden opgesteld, met als doel het wonen in onleefbare omstandigheden tegen te gaan.

20241223