GEHEIM TOT PUBLICATIE TAM-VOORBEREIDINGSBESLUIT IN GEMEENTEBLAD

Onderwerp: Voorbereidingsbesluit kleinschalige bedrijfsunits op bedrijventerreinen (in beslotenheid)

Ons kenmerk: 2025-016699

Nummer.

Elst, 16 juni 2025

AAN DE RAAD

1. Voorstel

1. Te verklaren dat een Omgevingsplan wordt voorbereid voor meer mogelijkheden voor intensivering en herstructurering van bedrijfskavels voor het middelgrote MKB op bedrijventerreinen.

2. Op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet een voorbereidingsbesluit te nemen, met voorbeschermingsregels, voor de gronden die zijn aangegeven op de verbeelding met NL.IMRO.1734.0418OVBvbbunitsbt-ONT1;

3. De voorbeschermingsregels, zoals genoemd in het TAM-Voorbereidingsbesluit Kleinschalige bedrijfsunits bedrijventerreinen op te nemen in het Omgevingsplan geldend binnen het gebied zoals op de verbeelding met NL.IMRO.1734.0418OVBvbbunitsbt-ONT1 is aangegeven;

4. Dat dit TAM-Voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag na de wettelijk voorgeschreven bekendmaking.

5. De geheimhouding op te heffen per moment van bekendmaking van het TAM-Voorbereidingsbesluit op de wettelijk voorgeschreven wijze.

2. Inleiding

In het economisch beleid van gemeente Overbetuwe (zie toelichting argument 1.1) staan de ambities en doelstellingen om te zorgen dat het middelgrote MKB (10-250 werkzame personen) kan intensiveren en herstructureren op bestaande bedrijventerreinen. Deze ambities en doelstellingen moeten nog vertaald worden naar het Omgevingsplan. Als eerste stap hierin wordt het besluit voorgelegd om voorlopig geen nieuwe kleinschalige bedrijfsunits toe te staan op bedrijventerreinen. Zo wil de gemeente de beschikbare ruimte beter afstemmen op de behoeften van ondernemers met groeiambities.

Om te voorkomen dat bedrijfskavels op bedrijventerreinen door openbaarmaking van het voornemen toch gebruikt gaan worden voor kleinschalige bedrijfsunits en niet beschikbaar blijven voor het middelgrote MKB heeft het college geheimhouding op dit raadsvoorstel,

raadsbesluit en bijbehorende stukken gelegd tot de dag van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.

De raad is bevoegd om de opgelegde geheimhouding op te heffen op grond van artikel 89 vierde lid van de Gemeentewet. De raad dient hiervoor een besluit tot opheffing te nemen. Het beslispunt zou dan luiden: De geheimhouding op te heffen op grond van artikel 89 vierde lid Gemeentewet.

In bijlage 4 staat het document met toelichting op een aantal technische wijzigingen in de documenten 'Voorbereidingsbesluit kleinschalige bedrijfsunits op bedrijventerreinen'.

3. Doel en beoogd effect

De gemeente werkt aan een Omgevingsplan om bedrijventerreinen voor het middelgrote MKB beter te benutten. Daarbij wordt onder andere gekeken naar het intensiever gebruiken van bestaande kavels, het herontwikkelen van verouderde bedrijfslocaties en het benutten van open of ongebruikte plekken op de bestaande terreinen. Zodra dit plan gereed is, worden de regels voor nieuwe bedrijfsruimte op bedrijventerreinen definitief aangepast.

4. Argumenten

1.1 Het economisch beleid van Overbetuwe zet in op intensivering en herstructurering bedrijventerreinen voor het middelgrote MKB.

In de actualisatie van de Omgevingsvisie (Koersdocument 2025[1]) kiest gemeente Overbetuwe voor een gerichte ondersteuning van het middelgrote MKB (10-250 werkzame personen). Deze bedrijven zijn sterk verbonden met de regio, zorgen voor stabiele werkgelegenheid en dragen structureel bij aan de lokale economie. De ruimte voor deze bedrijven willen we in eerste instantie vinden door middel van intensivering op de huidige locatie, herstructurering van verouderde bedrijfskavels op bedrijventerreinen en inbreiding.

Om dit te realiseren moeten de Omgevingsplannen van de bedrijventerreinen aangepast worden op onder andere de volgende onderdelen:

- Opstellen regels bedrijfsunits op bestaande bedrijventerreinen (opgenomen in het Programma Economie 2025-2026[2]);
- Opstellen regels XL bedrijfskavels op bestaande bedrijventerreinen (opgenomen in het Programma Economie 2025-2026);
- Beschermen bedrijfsbestemmingen met milieubelastende activiteiten (voorheen de hoge milieu categorieën);
- Ruimte qua bebouwing om te kunnen intensiveren op de bedrijventerreinen (in de hoogte en breedte).

1.2 Het Regionaal Programma Werklocaties Groene Metropoolregio 2025-2028 (RPW) zet mede in op intensivering en herstructurering van bedrijfskavels op bedrijventerreinen.

Doelstelling van het RPW 2025-2028 luidt: *Regionaal te voorzien in een toekomstbestendige voorraad van ruimte voor werklocaties, en daarmee vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief, bij te dragen aan een sterke en toekomstbestendige regionale economische structuur.*

[1] 20250211-koersdocument_o-visie_ovb_definitief.pdf
[2] 25-04-08 A1 Informatiememo; Programma Economie gemeenten Overbetuwe 2025-2026 OverBetuwe - iBabs Publieksportaal

In het RPW staan het volgende vijf stappen opgenomen om meer ruimte te bieden voor de economie in de GMR:

Stap 1: Behoud van bedrijventerreinen
Stap 2: Ruimtelijk beter benutten (intensiveren)
Stap 3: Functioneel beter benutten (herstructureren)
Stap 4: Combineren van werk met andere functies
Stap 5: Nieuwe ontwikkelruimte voor de resterende ruimtebehoefte

De raad van gemeente Overbetuwe heeft ingestemd met het RPW[3] op 8 april 2025.

De argumenten voor beslispunt 2 gelden ook voor beslispunt 3.

2.1 Sterke landelijke groei van het aantal bedrijfsunits op bedrijventerreinen.
Een landelijke trend is dat er op bedrijventerreinen steeds meer kleine bedrijfsunits en garageboxen worden gerealiseerd. De ontwikkeling zorgt voor minder ruimte voor het middelgrote MKB. Uit een publicatie van adviesbureau Stec Groep van 2024[4] blijkt dat het aantal bedrijfsunits sinds 2018 explosief is toegenomen, met name bedrijfsunits tot 100 m2 . De regio Arnhem-Nijmegen is een van de regio's die de grootste stijging laat zien in zowel absolute als relatieve groei.

Kleinschalige bedrijfsverzamelgebouwen en opslag- en garageboxen van minder dan 200 m2 per eenheid of unit dragen doorgaans weinig/minder bij aan directe werkgelegenheid. Veel van deze complexen worden gebruikt voor activiteiten die passen binnen bestaand stedelijk gebied of in gemengde gebiedsontwikkelingen, maar niet noodzakelijk hoeven plaats te vinden op bedrijventerreinen. De praktijk leert dat er een risico is op ondermijnende activiteiten op locaties met kleinschalige bedrijfsunits en opslag- en garageboxen, omdat er in sommige gevallen weinig zicht is op de activiteiten die er plaatsvinden.

Er zijn diverse gemeenten in Nederland die regels hebben opgesteld voor kleinschalige bedrijfsunits. Voorbeelden hiervan zijn gemeente Enschede[5] en gemeente Arnhem[6] in 2024.

2.2 Groei van het aantal kleinschalige bedrijfsunits in Overbetuwe betekent minder bedrijfsruimte voor het middelgrote MKB.
Uit onderzoek van de Stec Groep naar de lokale bedrijfsruimtemarkt in Overbetuwe uit 2023[7] blijkt het volgende over de groei van kleinschalige bedrijfsunits op de bedrijventerreinen:

- *"…We zien de trend naar schaalverkleining duidelijk terug in de lokale bedrijfsruimtemarkt. We zien een sterke groei in het aantal en omvang van bedrijfsverzamelgebouwen (kleinschalige bedrijfs- en opslagunits). Het bruto vloeroppervlak nam met 88% toe vanaf 2017. Dit betreft nieuwbouw van kleinschalige vastgoed, vooral geschikt voor microbedrijven (zzp'ers en klein mkb tot 10 werknemers)…".*
- *"…Regie nodig om onwenselijke ontwikkelingen te voorkomen Een passieve houding kan leiden tot ongewenste ontwikkelingen op bestaande terreinen. Denk bijvoorbeeld aan een overschot aan bedrijfsverzamelgebouwen (bedrijfspanden met meerdere*

[3] Document OverBetuwe - 25-04-08.11 Relevant stuk 2, Definitief Regionaal Programma Werklocaties Groene Metropoolregio 2025-2028 - iBabs Publieksportaal
[4] https://stec.nl/explosieve-toename-kleine-units-op-bedrijventerreinen/
[5] Document enschede - Raadsvoorstel - iBabs Publieksportaal
[6] BELEIDSUITWERKING BEDRIJFSUNITS | Lokale wet- en regelgeving
[7] 24-05-28 A3 Informatiememo; inzicht in de bedrijfsruimtemarkt OverBetuwe - iBabs Publieksportaal

kleine bedrijfs- of opslagunits) of grootschalige logistieke herontwikkelingen. Als de gemeente regie pakt wordt er meer sturing gegeven in lijn met de beleidsdoelen. Een juiste houding en gedrag bij herontwikkeling bepalen voor een groot deel het uiteindelijke resultaat…".

Zie het volledige rapport: 24-05-28 A3 Informatiememo; inzicht in de bedrijfsruimtemarkt OverBetuwe - iBabs Publieksportaal.

Naar aanleiding van het onderzoek van het Stec Groep heeft het college van B&W het volgende uitgangspunt opgesteld om uit te werken in de actualisatie Omgevingsvisie en Programma Economie:

- *Geen kleinschalige ontwikkelingen: In de bestemmingsplannen/Omgevingsplan bij herstructurering/nieuwbouw van bestaande bedrijfskavels is er geen ruimte voor bedrijfshallen/units/garages/opslagboxen kleiner dan een bepaald m2 per unit (bijvoorbeeld 200 m2). Dit geldt voor alle bedrijventerreinen.*

2.3 Het formuleren van een nieuw toetsingskader is nodig voor bedrijfsunits op bedrijventerreinen om bedrijfsruimte beschikbaar te houden voor het middelgrote MKB.
Doordat het bouwen van kleinschalige bedrijfsunits, maar ook gebruikswijzigingen van bestaand vastgoed naar dit soort vastgoed, in sommige gevallen geheel zonder nadere afweging is toegestaan in de bedrijfsbestemming, ontbeert het ons aan mogelijkheden de komst van bedrijfsunits goed te reguleren. Omdat deze ontwikkeling ten koste gaat van schaarse bedrijfsruimte in Overbetuwe, is het noodzakelijk een nieuw toetsingskader te formuleren. Daarvoor is ook een beleidsmatige afweging vereist.

Het raadsvoorstel gaat over de volgende bestemmingsplannen van bedrijventerreinen (alleen de bestemming bedrijventerrein, zie bijlage 2):

Kern	Bestemmingsplan(nen)	Bedrijventerreinen
Andelst Zetten	Bedrijventerrein Andelst-Zetten	Andelst Oost De Schalm Sint Walburg
Elst	Elst, bedrijventerrein De Aam Elst, de Merm De Aam 5 te Elst	De Aam Merm (incl. Merm Oost)
Heteren	Bedrijventerrein Heteren	Poort van Midden Gelderland Noord Poort van Midden Gelderland Zuid
Oosterhout	De Nieuwe Rietgraaf	Park15

2.4 Het nemen van een voorbereidingsbesluit zorgt dat de ruimte voor het middelgrote MKB beschikbaar blijft.
Zoals aangegeven, is behoefte aan een aanvullend toetsingskader voor bedrijfsunits op bedrijventerreinen. Het opstellen hiervan kost echter tijd. Totdat dat toetsingskader als onderdeel van een Omgevingsplan voor intensivering en herstructurering onherroepelijk in werking treedt, is het in veel gevallen niet mogelijk om de ontwikkeling van nieuwe aanvragen van kleinschalige bedrijfsunits te voorkomen en de ruimte voor het middelgrote MKB beschikbaar te houden. Gedurende deze periode biedt het voorbereidingsbesluit de mogelijkheid om nieuwvestiging, maar ook gebruikswijzigingen van bestaand vastgoed, tegen te houden.

4.1 Het voorbereidingsbesluit dient tijdig in werking te treden.

Op dit moment gelden er geen regels ten aanzien van ontwikkelingen rondom bedrijfsunits. Daarom is het noodzakelijk om het voorbereidingsbesluit zo snel mogelijk in werking te laten treden. Het voorbereidingsbesluit treedt in werking daags na publicatie van het besluit.

5.1 De geheimhouding dient te worden opgeheven door de gemeenteraad
Conform artikel 89 van de Gemeentewet is de gemeenteraad het bevoegde orgaan om de door het college opgelegde geheimhouding op te heffen.

Kanttekeningen en risico's

De kanttekeningen en risico's voor beslispunt 2 gelden ook voor beslispunt 3.

2.1 Er blijft behoefte aan kleinschalige bedrijfsunits.
We beseffen dat er een doelgroep is van bedrijven voor kleinschalige bedrijfsverzamelgebouwen, bedrijfsunits en opslagboxen. Het is belangrijk dat er voor deze bedrijven ruimte blijft in Overbetuwe. De kleinschalige bedrijfsverzamelgebouwen, bedrijfsunits en opslag- en garageboxen die reeds gerealiseerd zijn op de bedrijventerreinen, blijven toegestaan. Bedrijfsunits en boxen zijn vanwege hun omvang en de bedrijfsactiviteiten die er plaatsvinden doorgaans mengbaar met andere functies. In het nog aan te passen Omgevingsplan (beslispunt 1) worden plekken aangewezen waar nieuwe kleinschalige bedrijfsunits op bedrijventerreinen mogelijk blijven en welke voorwaarden hiervoor gelden (om onder andere ondermijnende activiteiten tegen te gaan).

2.2 Binnen 18 maanden na inwerkingtreding zal de (nieuwe) koers voor de bedrijventerreinen vertaald moeten worden in het Omgevingsplan.
De werkingsduur van het voorbereidingsbesluit bedraagt 1 jaar en 6 maanden. Binnen deze periode moet de (nieuwe) koers – die ook identiek kan zijn aan de inhoud van het voorbereidingsbesluit - opgenomen moeten worden in het Omgevingsplan. Verlenging van het voorbereidingsbesluit of een nieuw voorbereidingsbesluit van dezelfde strekking is niet mogelijk. Het is daarom van belang dat binnen deze termijn een definitieve regeling wordt opgenomen in het Omgevingsplan.

5. Financiën
De kosten van het opstellen van het voorbereidingsbesluit komen ten laste van het budget voor actualisatie van het Omgevingsplan.

6. Duurzaamheid
a. Energietransitie
b. Circulaire Economie
c. Klimaatadaptatie

Duurzaamheid is een belangrijke reden voor de inzet op intensivering en herstructurering. Dit is regionaal geborgd in het Regionaal Programma Werklocaties Groene Metropoolregio 2025-2028[8].

7. Vervolg

Planning

[8] Regionaal Programma Werklocaties (RPW) - Groene Metropoolregio

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is geen bezwaar of beroep mogelijk tegen een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit geldt maximaal een 18 maanden. Als binnen 18 maanden na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit geen (aanpassing) Omgevingsplan ter inzage wordt gelegd vervalt het voorbereidingsbesluit.

Wordt er wel binnen 18 maanden na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit een Omgevingsplan ter inzage gelegd dan blijft het voorbereidingsbesluit gelden tot dat het nieuwe Omgevingsplan in werking is getreden. Vervolg is nu dat tijdig een Omgevingsplan met regels over intensivering en herstructurering van bedrijfskavels op bedrijventerreinen wordt opgesteld. Deze wordt te zijner tijd aan u voorgelegd.

Communicatie
Het besluit zal gepubliceerd worden in het Gemeenteblad. Tevens zal het gepubliceerd worden in het Gemeentenieuws. Daarnaast wordt er gecommuniceerd via de digitale nieuwsbrief Bedrijvenloket en via een persbericht (zie bijlage 3).

Initiatiefnemer, interactievorm en rol gemeente
Participatie was een belangrijk onderdeel voor de strategische keuzes in het Koersdocument. De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van het ruimtelijke toetsingskader.

De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het nemen van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit komt zonder voorgeschreven voorbereidingsprocedure tot stand. Dit betekent dat het bevoegd gezag geen ontwerpbesluit hoeft te maken, geen zienswijzenprocedure hoeft te houden en/of participatiemogelijkheden hoeft te bieden.

Evaluatie
Binnen 18 maanden zal het voorbereidingsbesluit enig vervolg moeten krijgen. Een evaluatie van het besluit is daarmee niet noodzakelijk.

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,

de gemeentesecretaris	de burgemeester
D.C. van Eeten	R.P. Hoytink-Roubos

8. Relevante stukken

- Bijlage 1: 2025-016699 TAM-voorbereidingsbesluit kleinschalige bedrijfsunits bedrijventerreinen **GEHEIM**
- Bijlage 2: Plangebied TAM-voorbereidingsbesluit kleinschalige bedrijfsunits bedrijventerreinen (NL.IMRO.1734.0418OVBvbbunitsbt-ONT1) **GEHEIM**
- Bijlage 3: 2025-016699 Persbericht Kleinschalige bedrijfsunits op bedrijventerreinen **GEHEIM**
- Bijlage 4: 2025-016699 Toelichting op aanpassingen documenten ‘Voorbereidingsbesluit kleinschalige bedrijfsunits op bedrijventerreinen’ **GEHEIM**
- 2025-016699 Concept raadsbesluit Kleinschalige bedrijfsunits op bedrijventerreinen **GEHEIM**

Portefeuillehouder: Wethouder Karel Grimm

De behandelend ambtenaar is Jan Dinnissen. Technische vragen dienen uiterlijk donderdagmorgen om 08:00 uur voor de betreffende politieke avond te worden gesteld via griffie@overbetuwe.nl