

VERKENNING

Financieel-economische omgang met bedrijvigheid in grootschalige woningbouwgebieden

Definitief

In opdracht van Ministerie van Economische Zaken (EZ), i.s.m.
het Ministerie van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening
(VRO) en het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (IenW)

Versie: 15 juni 2025



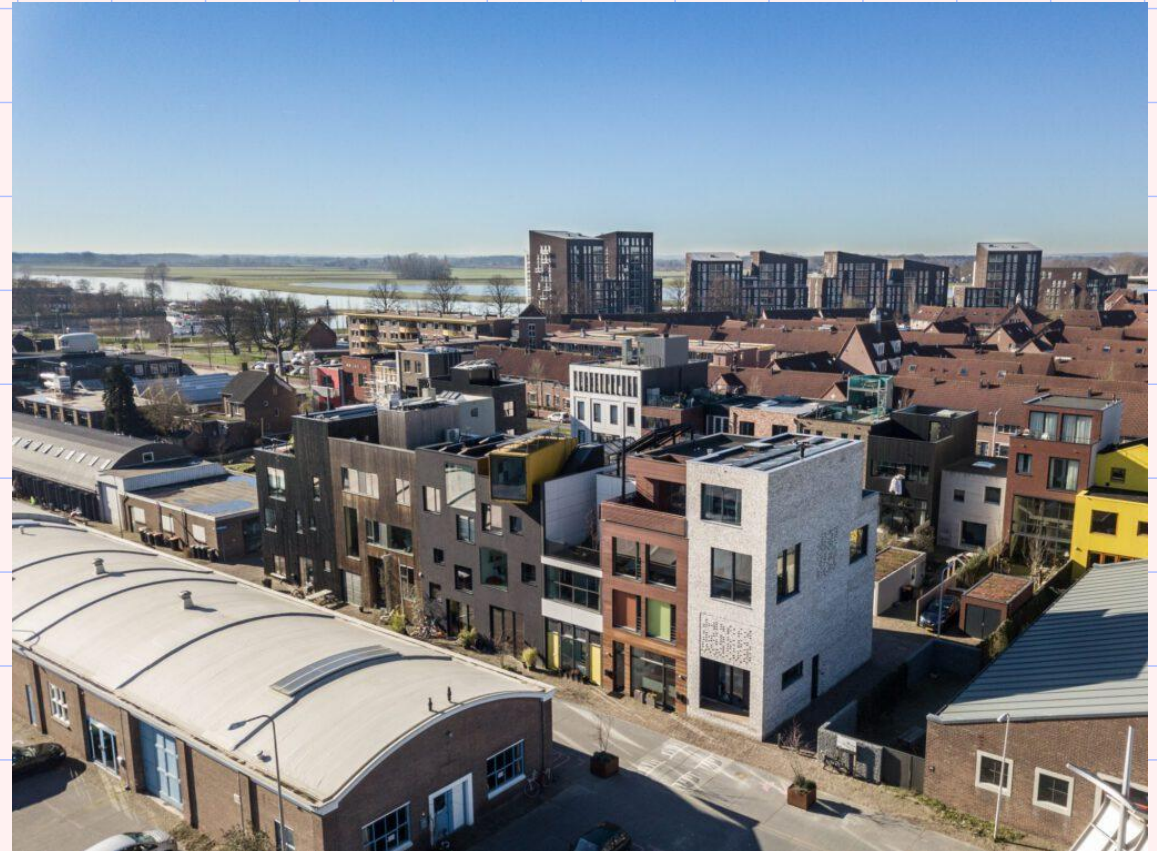


Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies & aanbevelingen	03
Inleiding	15
Hoofdstuk A: wat als transformatie in beeld komt	21
Hoofdstuk B: vinden van een alternatieve locatie	33
Hoofdstuk C: wat als er gebeven kan worden	38
Hoofdstuk D: realisatie nieuwe ruimte voor werk	44
Financiële synthese: de werking van de business case in beeld	52

SAMENVATTING

Samenvatting, conclusies & aanbevelingen





Samenvatting & conclusies (1)

➔ **Gebiedstransformaties van (binnen)stedelijke bedrijventerreinen zijn alom aanwezig.** De transformatie van bedrijfslocaties naar gemengde stedelijke gebieden (inclusief wonen) is aan de orde van de dag in de grote steden van ons land. Deels staat dit in een traditie van nieuwe functies voor verlaten c.q. verouderde fabrieksterreinen, havengebieden, spoorzones en binnenstedelijke bedrijventerreinen. Deels gaat het ook om nog functionerende gebieden, die door een combinatie van hun binnenstedelijke ligging, hoge druk op de stedelijke ruimte (van met name wonen) en het huidig extensief ruimtegebruik in beeld komen voor transformatie. Dit brengt een andere dynamiek met zich mee. Het is van belang dat het maatschappelijk belang van werken en wonen waar mogelijk wordt gecombineerd en, daar waar nodig goed wordt afgewogen. De integrale afweging is primair aan de betreffende gemeente. Wat is waar gewenst en passend?

➔ **Transformatie van monofunctioneel werkgebied naar gemengd gebied met wonen en werken is het doel.** Niet altijd en overal betekent een transformatieproces dat zittende bedrijven in de weg zitten. Bedrijvigheid en werk nabij en in de stad is van economisch en maatschappelijk belang voor alle steden. Gemeenten hebben vaak het liefst dat er per saldo meer banen komen, en dat bedrijvigheid die goed mengbaar is met wonen en andere functies, in het gebied aanwezig blijft. Dit door inpassing in het nieuwe plan, 'as is', in bedrijfsverzamelgebouwen of door een combinatie met nieuwe functies (bv. in de plint van woongebouwen). Ook kan het zijn dat via bronmaatregelen (aan het bedrijf zelf) of planmaatregelen (aan het plan of gebouwen) oplossingen worden gevonden. Is dat alles niet mogelijk? Dan worden veelal gesprekken gestart over verplaatsing, bijvoorbeeld omdat de functie niet goed mengbaar is vanwege de hoge(re) milieucategorie (doorgaans vanaf wat voorheen als categorie 3.2 gold) of omdat de

betreffende plek cruciaal is voor nieuwe functies, zoals wonen, openbare ruimte, groen, water of infrastructuur. Maar het kan ook zijn dat transformatie niet tot stand komt.

➔ **Verplaatsing alleen het resultaat als een bedrijf hier zelf mee akkoord gaat.** Feitelijke verplaatsing van bedrijvigheid gebeurt doorgaans alleen als de betreffende bedrijven hiermee vrijwillig akkoord gaan. Dat kan ten eerste betekenen dat functioneel (een geschikte locatie, bereikbaar en met netaansluiting) en financieel (via schadeloosstelling) de voortzetting van hun bedrijf elders goed geborgd is. Ten tweede kan een bedrijf om andere redenen overgaan tot het verkopen van hun locatie, zoals een al langer bestaande verhuiscens. Ten derde kan het bedrijf ook vrijwillig stoppen, bijvoorbeeld bij gebrek aan een overname of opvolger. Ook komt het voor dat bedrijven op de bestaande plek moderniseren en met minder ruimte goed uitkunnen.





Samenvatting & conclusies (2)

➔ **Bedrijven die zelf besluiten te verkopen doen dit vaak aan een marktpartij (lees: project- of gebiedsontwikkelaar) die zich heeft gemeld, of een gemeente.** Dit laatste kan voorkomen in het geval de gemeente Wvg (Wet voorkeursrecht gemeenten) heeft gevestigd. Bij een vrijwillige verkoop gaat het veelal primair om een vergoeding van de grond en opstallen van het bedrijf. Volledige schadeloosstelling, waarbij naast grond en opstallen ook de inkomensschade van bedrijven (inclusief verhuiskosten, aanschaf nieuwe apparatuur, vergoeding van gederfde inkomsten etc.) vergoed wordt is doorgaans een zaak van verkoop door het betreffende bedrijf aan de gemeente. Voor marktpartijen is een dergelijke situatie eerder te kostbaar. Gemeenten gaan hier normaliter alleen toe over als dit de enige resterende optie is.

➔ **Gedwongen onteigening –het ultieme middel voor een gemeente- komt in de praktijk van gebiedstransformaties zelden voor.** De daarmee gepaard gaande kosten voor inspanningen en de tijdsspanne liggen hieraan ten grondslag. Dan wordt óf een andere optie verkozen (bv. een hoger bod) óf wordt afgezien van transformatie.

➔ **Bij bestaande bedrijven kan vrees zijn voor klachten en/of conflicten met de nieuwe burens.** Bedrijven die kunnen of willen blijven zitten, worden bij een gebiedstransformatie geconfronteerd met andere burens. Geregeld zijn er bedrijven die zich zorgen maken over hun bedrijfsvoering. Ze zijn bang om geconfronteerd te worden met klachten van omwonenden, bijvoorbeeld over geluid, geur, stank, onveilige verkeerssituaties, veiligheidsrisico's, etc. Ook ondanks eventuele bronmaatregelen en het feit dat alle vergunningen, milieucontouren etc. op orde

zijn kan deze situatie zich voordoen. De bedrijven staan dan in principe in hun recht, maar er ontstaat 'gedoe' dat ze veel tijd, geld én een goede relatie met hun burens kost. Niet uitgesloten is ook nog dat zodanige situaties ontstaan in de lokale politiek dat zij zich gedwongen voelen zich (verder) aan te passen of zelfs te verhuizen. Bedrijven vechten dan, uit voorzorg of angst, nieuwe plannen aan. Deze voorzorg of angst kan voortkomen uit het zekerstellen van hun huidige bedrijfsvoering, maar dit kan ook komen door een vrees voor inperking van hun ruimte voor toekomstige groei. Dit kan gaan om zowel fysieke uitbreidingsruimte als planologische milieu-ruimte, waarbij het bijvoorbeeld nieuwe bedrijfsactiviteiten alsook circulaire economie/ recycling van producten/ benutting van restproducten kan betreffen.



Samenvatting & conclusies (3)

➔ **Verplaatsing stuit op problemen met beschikbaarheid nieuwe locatie.** In veel stedelijke regio's is niet of nauwelijks ruimte beschikbaar op bedrijventerreinen voor nieuwe vestigingen. Dit hangt mede af van het profiel van het betreffende terrein c.q. het bedrijf, waardoor reguliere stadsverzorgend MKB bijvoorbeeld niet past op een nieuw terrein. Voorbeelden hiervan zijn specifieke terreinen voor circulaire economie of logistieke parken voor distributiecentra. Dergelijke bedrijvigheid kan in theorie wel in de nieuwe gebiedsontwikkeling ingepast worden, maar dan nog is er tijdelijke schuifruimte nodig en die ontbreekt. Nog ingewikkelder wordt het voor bedrijven met een hogere milieucategorie (HMC) of watergebonden bedrijvigheid: de beschikbaarheid van alternatieve vestigingslocaties is zeldzaam. In vrijwel alle gevallen geldt hiernaast dat als er al feitelijke ruimte gevonden zou kunnen worden, er geen netaansluiting beschikbaar is. Dit belemmert

de mogelijkheden voor verplaatsing van bedrijvigheid en drijft de kosten en risico's/on zekerheden van de gebiedstransformatie fors op. Bovenal beperkt het in den beginne de autonome behoefte van bedrijvigheid om zich door te ontwikkelen, te moderniseren en/of uit te breiden.

➔ **Benodigde middelen voor uitplaatsing bij gebiedstransformaties zijn schaars.** In de praktijk doen zich, als het gaat om de financiële kant van de zaak, voornamelijk drie varianten voor:

- Een marktpartij of gemeente koopt een bedrijf uit en vertaalt dit in de inbrengwaarde voor de grondexploitatie, die wordt vergoed door de opbrengsten;
- Een marktpartij of gemeente zou een bedrijf wel willen uitkopen, maar kan dit niet terugverdienen vanuit de

grondexploitatie. Het plan gaat vooralsnog (of helemaal) niet door;

- De onrendabele top (ORT) wordt afgedekt door de gemeente, al dan niet met steun van de Rijksoverheid (zoals via de Wbi of het Gebiedsbudget). Ingeval van een ORT bij de gemeente dekt inzet van de eigen middelen of de ontvangen subsidie het verschil tussen de kosten en opbrengsten op de grondexploitatie. Ingeval van een ORT bij de marktpartij kan dit vertaald worden in een lager kostenverhaal door de gemeente bij de marktpartij, welk verschil wordt gedekt door de publieke bijdrage.



Samenvatting & conclusies (4)

➤ **Er is sprake van een grote bandbreedte van met verplaatsing gemoeide kosten.** De bandbreedte van de kosten voor uitplaatsing varieert vanwege de volgende aspecten:

- Betreft het de verwerving van primair de grond en opstallen (veelal in de vroegere fasen van de gebiedstransformatie)? Dit hangt af van de (regionale) druk op de grondmarkt en de courantheid van de locatie c.q. het vastgoed, maar ook de verhouding van opstallen vs. het kavel (bebouwingsdichtheid) en bijvoorbeeld of het gaat om kantoor-/bedrijfsverzamelgebouwen;
- Betreft het als uitgangspunt voor de schadeloosstelling 'renovatie' (primair verhuizing) of 'liquidatie', waarbij ook vergoeding voor kosten aan bedrijfsprocessen etc. aan de orde is (NB dit laatste gebeurt vaker bij aankopen in latere fasen van de gebiedstransformatie). De

bandbreedte hangt dan af van het type bedrijvigheid (bijvoorbeeld stadsverzorgend MKB, vestigingen als zand- en grindhandels, veevoederbedrijven of bijvoorbeeld high-tech bedrijvigheid met veel moderne apparatuur.

➤ Er is vanuit het recente verleden een forse bandbreedte waarneembaar met **categorieën uiteenlopend van indicatief ca. 300-500/600 euro per m2 kavel tot 1.000-1.400 euro p/m2**. Opgemerkt moet worden dat prijzen de afgelopen jaren –en nog steeds– sterk onder druk staan. Het betreft enerzijds waarderingen en transacties die ook feitelijk in de praktijk waarneembaar zijn, dus bedragen waar beide partijen (zowel bedrijven als overheid/markt) akkoord mee gingen. Anderzijds zijn er ook gevallen waar de betreffende waardebeoordelingen ertoe hebben geleid dat de casus strandde omdat dit niet is terug te verdienen, of het gaan realistische aanwending van marktkapitaal of maatschappelijk kapitaal zou betreffen.

➤ **'Specials'**. De praktijk kent ook situaties zoals bijvoorbeeld asfalt-, beton- of afvalcentrales, fabrieken of spooremlacements. Dergelijke transacties lopen uiteen van **indicatief 1.200-1.400 euro p/m2 kavel tot (in incidentele situaties) wel richting 2.000 euro of hoger p/m2 kavel**. Daarbij gaat het doorgaans om situaties waar gezond/ modern functionerende bedrijvigheid aan de orde is en/of de positie van de uit te kopen partij heel sterk is doordat zij niet weg hoeft, en/of er veel druk op verplaatsing staat om de betreffende locatie vrij te maken. Dit gaat doorgaans ook om functies die een hoge milieucategorie met hindercirkel kennen en waar geen menging met andere functies mogelijk is. Verplaatsing is dan een noodzakelijkheid voor het kunnen realiseren van de beoogde gebiedstransformatie. Het gaat daarbij zowel om beëindiging (bv. van verouderde fabrieken) als om verplaatsing. Dit laatste is een precair proces waarbij doorgaans de verplaatsing naar buiten de gemeente c.q. de regio plaatsvindt.





Samenvatting & conclusies (5)

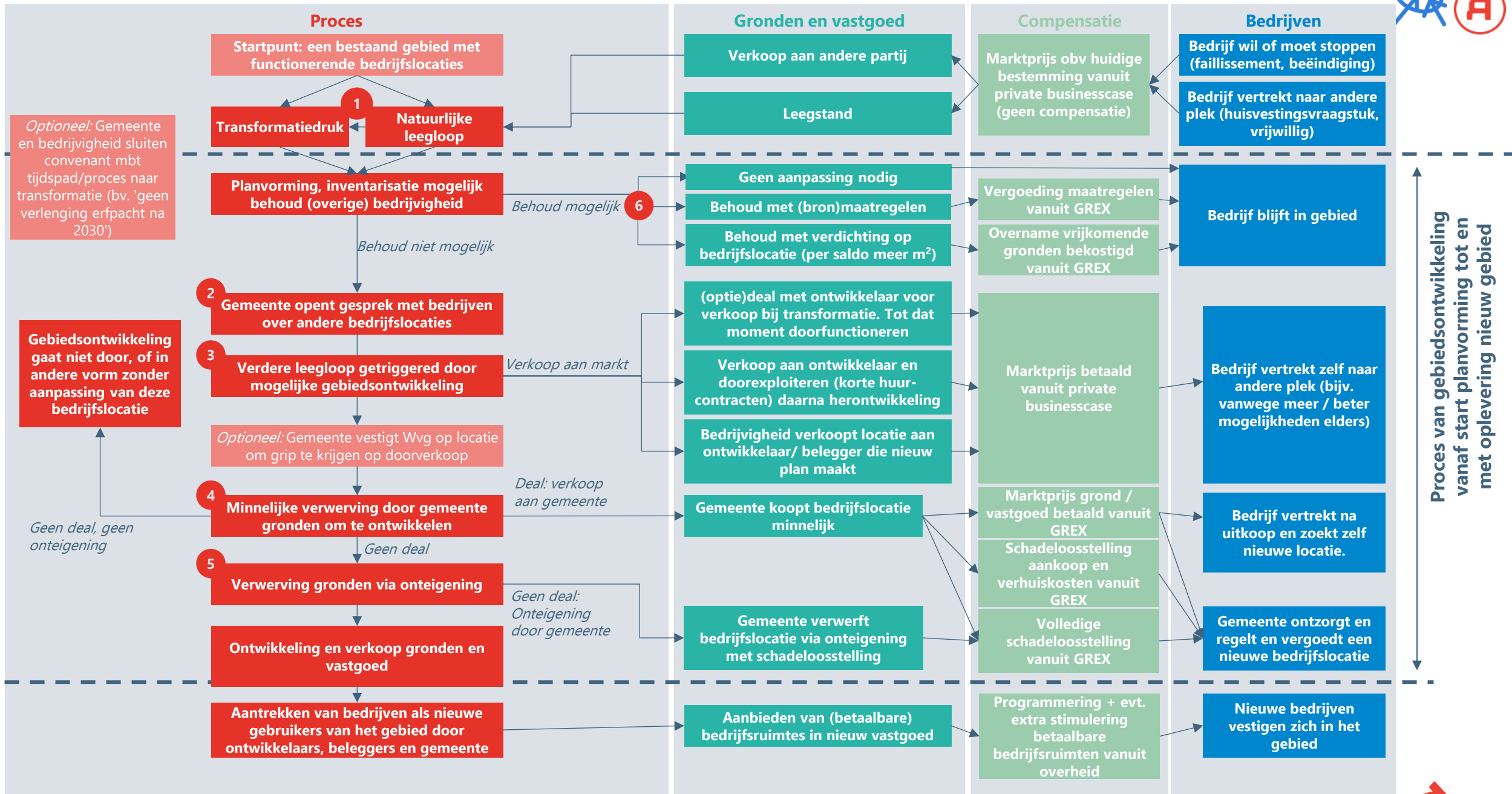
➤ **Sturing op nieuwe ruimte voor werk kan en wordt gedaan via programma-eisen.**

Gemeenten vinden het vaak van groot belang dat in de nieuwe situatie voldoende ruimte voor werk blijft of terugkomt. Hierop wordt gestuurd via het vastgoedprogramma (aandeel m² vastgoed wonen, winkels, kantoren, bedrijfsruimte, maatschappelijke voorzieningen etc.) in het nieuwe plan. Dit wordt vastgelegd in een gebiedsvisie, nota van uitgangspunten, programma van eisen (bijvoorbeeld bij een tender) of het omgevingsplan. In de praktijk maken gemeenten zich hier zorgen over: ontwikkelaars (of de eigen gemeentelijke planeconomen) geven vaak aan dat deze wens “niet uit kan” in de grondexploitatie, omdat nieuwe bedrijfsruimte relatief lage grondwaardes genereren. Dit komt bovenop het feit dat de financiële haalbaarheid van ontwikkelingen vaak al onder druk staat. Daardoor ontstaat de kans dat dit uiteindelijk toch geschrapt of vervangen wordt.

➤ Een zorg is de vraag wie de ruimte in eigendom gaat nemen. De **markt voor beleggers in bedrijfsruimte is gefragmenteerd, relatief ondoorzichtig en vaak smal**. Dit in tegenstelling tot de markt voor kantoor-, winkel- en woningbeleggers. Ontwikkelaars –die bij voorkeur een groot deel van het te ontwikkelen niet-wonen vastgoed aan enkele grotere partijen verkopen- geven dan al snel aan dat “niemand geïnteresseerd is”. Dit vraagstuk verergert naarmate de te realiseren werkruimte (dit kan ook kantoor- en/of winkelruimte zijn) betaalbaar moet blijven (bv. tot 125 euro p/m²/j), om zo zorg te dragen voor huisvesting van lokale ondernemers, starters, stadsverzorgend MKB, etc.

➤ Op bedrijventerreinen is minder sprake van beleggershuur, met meer van eigenaar-gebruikers en dus kopers van bedrijfsruimte. **Ontwikkeling voor directe gebruikers is maatwerk**. Binnen grotere gebieds-ontwikkelingen is dat voor veel partijen echter **een te intensief en inefficiënt proces**.

➤ **Gemeenten zijn zoekende naar meer sturingsmogelijkheden**. Veel gemeenten willen graag meer zekerheid over de totstandkoming van (betaalbare) ruimte voor werk. Hiertoe wordt gezocht naar mogelijkheden voor bijvoorbeeld uitruil van zoet en zuur (meer woningbouwprogramma toestaan), compensatie-/afkoopregelingen of fondsen voor verevening tussen meer en minder opbrengende m² ruimte voor werk. Ook wordt gezocht naar meer borging van de afname van deze werkruimtes. Meerdere gemeenten overwegen hier zelf een actievere rol in te nemen als sprake is/blijft van marktfalen. Hier speelt echter een gebrek aan ervaring en angst voor de risico's (staatssteun, waardedaling, mismanagement) mee. In sommige regio's is sprake van een regionale ontwikkelmaatschappij (zoals de OMU in Utrecht, de HMO in Overijssel of de OHG in Gelderland) die hier een actieve rol in kunnen nemen of op andere wijze ondersteuning in kunnen bieden.





Aanbevelingen (1)



1. Hanteer een doelmatigheidstoets voor gebiedstransformaties. Naast herontwikkeling van vrijkomende (zoals door vertrekkende fabrieken) of verouderende bedrijfslocaties is al meerdere jaren een trend te zien, waarbij nog in bedrijf zijnde binnenstedelijke bedrijventerreinen worden getransformeerd. Gemeenten kiezen hier dan voor vanuit een integrale afweging van maatschappelijke belangen. In vrijwel alle gevallen heeft deze transformatie een financiële keerzijde. De relatief hogere inbrengwaardes (zittende bedrijven moeten worden uitgekocht en die kosten worden ingebracht in de grondexploitatie van de gebiedsontwikkeling) vanuit zowel publieke als private uitkoopprocessen die dit met zich meebrengt, spelen een belangrijke rol in het veelal negatieve resultaat van de grondexploitatie: de onrendabele top (ORT)*. Afgelopen jaren zijn overheidssubsidies (Woningbouwimpuls, Gebiedsbudget grootschalige woningbouwlocaties) ingezet om de ORT mede af te

*De ORT wordt mede veroorzaakt door aanzienlijke omgevingsinvesteringen (infrastructuur, parkeren, openbare ruimte, groen), hoge bouwkosten en inperking van de opbrengstmogelijkheden door de maatschappelijke wens tot een stevig aandeel betaalbaar wonen (sociale huur, middenhuur en goedkope koop tot €405.000). Zie voor meer uitleg over de onrendabele top de bijlage.

dekken. Vanuit een economische rationale is het denkbaar een doelmatigheidstoets op verplaatsingskosten waar het Rijk aan meebetaalt te zetten. Die toets staat symbool voor wanneer de te maken publieke kosten wel erg hoog oplopen, wat in feite uitdrukt dat het om gezonde economische functies gaat. Verouderde of verlaten terreinen zijn immers beduidend minder duur om aan te kopen dan volop in bedrijf zijnde locaties. Zo'n toets kan op basis van praktijkbenchmarks indicatief gesteld worden op **ca. 1.300-1.400 p/m² kavel (excl. BTW)** aan maximale kosten. Dit kan functioneren als een doelmatigheidstoets op situaties tot waar Rijkssubsidies als cofinanciering worden ingezet, met het oog op een economisch en maatschappelijk verantwoorde aanwending van publieke middelen. Bij overschrijding is een nader gesprek en/of analyse aan de orde. Dit kan dan onderdeel worden van het betreffende afweegkader.

Een aantal nadere uitgangspunten bij deze voorgestelde doelmatigheidstoets:

- Aannee is een situatie van **volledige schadeloosstelling**
- Het gaat om **complexwaarde** (oftewel het gemiddelde van meerdere betreffende percelen).
- Er kan sprake zijn van het **vrijmaken van milieu-gebruiksruimte** (weghalen hindercirkels). In bijzondere gevallen is dan een bedrag van meer euro p/m² logisch.
- Er is rekening te houden met **indexatie**; voorgestelde norm betreft peildatum 1-1 2025.
- Bij verstrekken van rijkssubsidies is doorgaans een taxatie gevraagd, **cf. de objectieve richtlijnen van de taxatieleer**.





*Zie bijvoorbeeld INTENS, een praktijkgids voor intensivering van bedrijventerreinen van de Provincie Utrecht: [INTENS gids voor inspiratie en advies, bedrijventerreinen nieuwe stijl \(februari 2021\).pdf](#)

Aanbevelingen (2)

➔ **2. Er is meer ruimte voor bedrijvigheid nodig.** Voor zowel autonome groei, modernisering van bedrijven, verplaatsing bij transformaties als voor schuifruimte bij intensivering is meer ruimte nodig. Dit vraagt actievere sturing:

a) Stel regionale afsprakenkaders op. De gemeenten en provincies hebben hier een belangrijke taak. Op regionaal niveau is bijvoorbeeld in Haaglanden goede ervaring opgedaan met het Woon-werkakkoord Haaglanden. Dit benoemt de regionale afspraken en spelregels over nieuwe ontwikkeling en transformaties van terreinen. Het Rijk kan deze processen waar nodig met kennis en kunde bijstaan.

b) Uitbreiding bedrijventerreinen vraagt ook om Rijkssteun. Het betreft vaak lastige discussies tussen gemeenten. Een actievere rol vanuit het Rijk is nodig daar waar in de strijd om de ruimte

onvoldoende effectief wordt doorgepakt door lokaal-regionale overheden in hun onderlinge planologische- en besluitvormingsprocessen.

➔ **3. Intensivering van ruimtegebruik op bedrijventerrein verlaagt transformatiedruk.** Een drijvende kracht achter de trend tot gebiedstransformaties is het zo goed en intensief mogelijk willen benutten van de beperkt beschikbare ruimte. Veel bedrijventerreinen kenmerken zich door extensief ruimtegebruik. Vaak is dat nodig, maar vaak genoeg niet en zou het beduidend ruimte-efficiënter kunnen. Intensivering van bedrijventerreinen is echter een complexe zaak*, o.a. door het veelal versnipperde eigendom en door de hoge kosten die hier vaak mee gemoeid zijn. Het is verstandig als Rijk in te zetten op een subsidie voor intensivering van binnenstedelijke bedrijventerreinen om de bestaande ruimte beter te benutten. Daarbij is functiemenging zeker verstandig (met meerdere categorieën

bedrijvigheid en deels ook wonen), maar blijft economische activiteit het dominante gebruik. Betere economische benutting van deze terreinen draagt bij aan het verminderen van de transformatiedruk (naar wonen) én aan modernisering van de stedelijke economie.

➔ **4. Bescherming van bedrijventerreinen met bijzondere kenmerken verdient nadrukkelijke aandacht.** Aan te bevelen is over te gaan tot bescherming van zowel bestaande rand- en buitenstedelijke als nieuw te realiseren HMC-/watergebonden bedrijventerreinen, in het bijzonder door over te gaan tot een minimale milieucategorie voor vestiging. Hiermee wordt deze preciaire ruimte voor deze doelgroepen gereserveerd. Daarmee wordt tegelijk vermenging voorkomen met activiteiten die juist ook in de stad terecht kunnen, wat bijdraagt aan de marktdruk op (en daarmee afzetbaarheid van) voor ruimte voor werk te programmeren m² in tot gemengde werk-woonlocaties te transformeren gebieden.



Aanbevelingen (3)

➔ **5. Transformatiestatuten kunnen duidelijkheid scheppen in het te doorlopen proces.** Participatie van zittende ondernemers wordt vaak als precair gezien. Verschillende grootschalige gebiedstransformaties van nog functionerende bedrijventerreinen werken met convenanten over hoe samen wordt gewerkt, welke principes en spelregels aan de orde zijn, hoe het tijdspad rondom definitieve keuzes en duidelijkheid eruit ziet, etc. Dat geeft een wederzijdse basis voor een goed gesprek. Het is aan te bevelen dat een dergelijk soort 'transformatiestatuut' gemaakt wordt bij (ophanden zijnde) gebiedstransformaties van nog (geheel of gedeeltelijk) functionerende binnenstedelijke bedrijventerreinen.

➔ **6. Het Rijk kan een rol nemen door subsidies te verstrekken en decentrale overheden te ondersteunen.** Veel gemeenten willen actief sturen op het behouden c.q. uitbreiden van arbeidsplaatsen

in de te transformeren gebieden. Daarbij wordt gestuurd op voldoende ruimte voor werk in de vastgoedprogrammering en in sommige gevallen op "1 woning = 1 arbeidsplaats"-achtige regels. In het bijzonder vraagt de rol van "betaalbare" ruimte voor werk (hier gedefinieerd als ca. tot 125 euro/m²/jaar, wetende dat de regionale marktsituaties en prijzen verschillen) aandacht. Dit is van groot belang voor het borgen van ruimte voor lokaal ondernemerschap, van dichtbij gelegen werk voor praktisch opgeleiden (die doorgaans een lagere actieradius op de arbeidsmarkt kennen) en voor het verlichten van de druk op de wegen in de stad als iedereen met de auto naar terreinen aan de randen moet. Het is aan te bevelen dat het Rijk inzet op:

a) het **verstrekken van subsidie voor (betaalbare) ruimte voor werk nabij**. Eerder is uitgerekend dat het in de 17 grootschalige woningbouwgebieden bij een vereiste van ca.

20% betaalbare ruimte voor werk zou gaan om een derving van de grondwaarde (ten opzichte van een regulier gemengd programma) van ca. €200 mln. t/m 2030. Stel dat het Rijk hier 50% van subsidieert, dan betreft het een bedrag van €100 mln.

- b) het **ondersteunen van een hernieuwde rolneming voor woningcorporaties in het ontwikkelen/verhuren van bedrijfs- en maatschappelijk onroerend goed**. De markt pakt dit segment onvoldoende op. Verkend kan worden dit op te nemen in prestatieafspraken met Rijk en gemeenten.
- c) het **parallel opschalen van het fenomeen werkcorporaties/lokale publieke vehikels** die borgen dat voldoende ruimte voor werk ontwikkeld wordt en (door het in eigendom en exploitatie te nemen) ook langjarig betaalbaar beschikbaar blijft.



Aanbevelingen (4)

*Voortbouwend op voornemen hiertoe voor uitrol van de Handreiking Ruimte voor Economie in de Omgevingswet (opgesteld door Antea Group, Rho Adviseurs, 2024) en de al bestaande Community of Practice voor de grootschalige woningbouwgebieden (op initiatief van Ministerie van VRO)

** Zie <https://www.platform31.nl/artikelen/sturen-op-betaalbare-ruimte-voor-economie-en-bedrijvigheid/>

d) Het **verkennen van ondersteuning voor gemeentes in de vorm van kennis & kunde**. Het goed omgaan met bedrijvigheid in gebiedstransformaties is complex en precair. Goede **procesvoering**, inzicht in data over **prijsvorming & –bepaling** en het effectief en correct **inzetten van bestaand instrumentarium** zijn van belang. Gemeenten hebben dit vaak niet standaard in huis. Kennisdeling/ support kan bv. via een Expertteam-inzet, een Community of Practice* of zelfs breder (en structureler) via een kenniscentrum. Dit laatste bv. als onderdeel van de volle breedte van het grondbeleid, bijvoorbeeld i.s.m. de verkenning van SKG naar kennisdeling rond grondbeleid. Platform31 heeft al een handreiking gemaakt voor het sturen op nieuwe ruimte voor werk**. Specifiek voor het omgaan met complexiteiten rond bebouwing in spoorzones, (verplaatsing van) spooremlacements, etc. wordt door de Ministeries van VRO en IenW met Prorail een samenwerkingsprogramma opgezet.

e) Het **verkennen van ondersteuning voor gemeentes in de vorm van kapitaal** door regionale ontwikkelingsmaatschappijen. In Utrecht (OMU), Overijssel (HMO) en Gelderland (OostNL via de OHG) zijn deze actief en effectief in het helpen van hun gemeenten met de (her)ontwikkeling c.q. intensivering en modernisering van werklocaties. Bouwend op de opgedane praktijklessen zou dit kunnen worden opgeschaald naar een **landelijke faciliteit**, vergelijkbaar aan de Transformatiefaciliteit, die primair transformatie van werklocaties naar gemengde locaties met woningbouw faciliteert. Wellicht kan dit deel zijn van de lopende verkenning naar een landelijke integrale grondenbank.

7. Aanpakken van de netcongestie. Bedrijven die een nieuwe locatie willen openen of juist bereid zijn te verhuizen vanwege een gebiedstransformatie lopen vaak aan tegen het niet kunnen krijgen van een netaansluiting op de nieuwe locatie. Dit is sterk belemmerend voor zowel groei van bedrijvigheid

als de realisatie van woningbouw. Het kabinet onderneemt hier volop actie op en heeft **fors investeringskapitaal vrijgemaakt om te investeren in netverzwaring**. Dit vraagt echter nog (veel) tijd. Ook naar kortere termijnmaatregelen wordt gekeken. In het kader van de Community of Practice Grootschalige woningbouwgebieden is uitgebreid stilgestaan bij wat dit vraagt en is een actie-agenda benoemd. Bij gebiedstransformaties geldt de aanbeveling dat gemeenten bij de noodzaak tot uitplaatsing van een bedrijf **een gezamenlijk gesprek organiseren met de bedrijven en de netbeheerder over alternatieve oplossingen**. Er blijkt vaak meer mogelijk dan gedacht. Netbeheerders hebben diverse nieuwe oplossingen ontwikkeld voor bedrijven, bijvoorbeeld het kunnen delen capaciteit. Soms blijkt een bedrijf ook prima met een kleinverbruikersaansluiting af te kunnen. **‘Zoek actief en accepteer niet te snel een nee’**. Goed relatiebeheer met de betrokken bedrijven is daarbij een belangrijke voorwaarde.



*Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/14/kabinetsstandpunt-bereikbaarheid-op-peil>

Aanbevelingen (5)

8. Tot slot: er zou meer oog moeten zijn voor de rol van bereikbaarheid van werklocaties. Mensen met praktijkgerichte of lagere onderwijsniveaus zoeken/reizen minder ver weg naar werk. Maar ook hogeropgeleid jong talent wil niet naar bedrijventerreinen aan de randen van de stad hoeven. Het is van belang dat werk nabij is en niet alleen aan de buitenrand, waar de OV-bereikbaarheid vaak beperkt is. Dit is ook van belang voor het stimuleren van ondernemerschap: is er plek in de buurt om voor jezelf te beginnen?

Het gaat om zowel het (minimaal) op orde houden van bereikbaarheid van werklocaties als het verbeteren van die bereikbaarheid, beide in combinatie met investeringen in grootschalige woningbouwlocaties. In Eindhoven wordt via de aanleg van HOV-4 naar Veldhoven (ASML) op deze combinatie ingezet. Bijvoorbeeld langs de Oude Lijn in de Zuidelijke Randstad is deze combinatie ook goed te maken, ook met bedrijventerreinen met meer MKB cq. andersoortige werkgelegenheid.

Het kabinet werkt aan de ambitie om deze bereikbaarheid op orde te houden en waar nodig te verbeteren*.

Het is per saldo aan te bevelen als Rijk, provincies/ regionale vervoersautoriteiten en gemeenten aandacht voor de bereikbaarheid van werk mee te nemen bij:

- De overweging van het wel/ niet aangaan van gebiedstransformaties (door gemeenten)
- Investeren in nieuwe gebiedsontwikkelingen (bereikbaar voor bewoners + werknemers)
- Het investeren in intensivering van bestaande en/of het realiseren van nieuwe werklocaties
- Het nieuw investeren in mobiliteit & infrastructuur. Worden (ook) werklocaties beter ontsloten? Kunnen we het beter ontsluiten van ontwikkelgebieden combineren met aanpak van vervoersarmoede in wijken die belangrijk zijn voor de lokale arbeidsmarkt?

Ook voor OV-bedrijven (zoals NS) is het beter ontsluiten van werklocaties en het bestrijden van vervoersarmoede van toenemend belang.

Op deze opgaven is aan toegevoegde waarde van het OV voor de samenleving te winnen. Vaak hoort hier gegeven de ligging van locaties (vaak aan de randen van het centrum of van de stad zelf) en reispatronen (spreiding over de dag) nadrukkelijk maatwerk en een integraal arrangement in samenwerking met het lokaal-regionale bedrijfsleven (bijvoorbeeld over 'first/ last mile'-vervoer) bij.

Inleiding





Situatiebeschrijving en vraagstelling

- **Het is van belang dat wonen en werken goed samengaan.** Nederland staat voor een grote woningbouwopgave. Er worden vele stedelijke gebieden aangemerkt om sterk te verdichten. Steeds vaker gaat het ook om transformatie van bestaande, functionerende bedrijventerreinen, naast bijzondere gevallen als vrijkomende spoorzones, fabriekslocaties. Dit proces is primair aan de gemeenten. Het is belangrijk dat bij het aanwijzen van transformatie-locaties sprake is van een evenwichtige afweging van maatschappelijke belangen, in het bijzonder het belang van woningbouw en het bedrijfs- cq. het economisch belang. Niet alleen ingeval van de bestaande situatie, maar ook als het gaat om de nieuwe situatie. De opgave is te komen tot complete en integrale gebieden, waar wonen, werken en voorzieningen in balans zijn. Ook kan het voorkomen dat transformaties niet doorgezet worden. De integrale afweging is aan de gemeenten.
- **Er is behoefte aan meer inzicht in hoe bij gebiedstransformaties financieel-economisch wordt omgegaan met ruimte voor bedrijvigheid.** Door het hele land wordt gewerkt aan businesscases van gebiedstransformaties. De manier waarop hierbij financieel-economisch wordt omgegaan met enerzijds de bestaande bedrijvigheid en anderzijds het realiseren van nieuwe ruimte voor werk, is nog niet gestructureerd in beeld gebracht. Deze verkenning poogt dit te doen. Dit rapport geeft een beschrijving van de praktijk hoe gebiedstransformaties omgaan met zittende cq. blijvende bedrijvigheid en het sturen op nieuwe ruimte voor werk. Hoe werkt dit, waar lopen partijen tegenaan en wat zijn aanbevelingen om dit proces te verbeteren? Daarbij hechten we er aan om aan te geven dat a) gebiedstransformaties per definitie maatwerk betreffen, b) ook de wereld van gebiedsontwikkeling niet maakbaar is, en c) financiële inzichten altijd indicatief zijn.
- We voerden deze verkenning uit aan de hand van verschillende methoden:
 - Verdiepende gesprekken met taxateurs
 - Het onderzoeken van praktijkvoorbeelden in vijf verschillende gemeenten, op basis van concrete praktijkcasussen.
 - Desk research en interpretatie van data uit een breed scala aan casussen (o.a. vanuit de Woningbouwimpuls en het Gebiedsbudget voor de Grootschalige Woningbouwgebieden).



Het maatschappelijk belang van ruimte voor bedrijvigheid?!

Het belang van ruimte voor bedrijvigheid/ werk in de stad ligt in een aantal factoren:

- De groeiende bevolking moet zich kunnen ontplooiën. Economisch gezien gaat dit via ondernemerschap of werknemerschap: een bedrijf, een baan. Niet alleen is dit cruciaal voor iemands **bestaanszekerheid**, ruimte voor **zelfontplooiing** is ook cruciaal voor **betekenisgeving** en **levensgeluk**. Dan moet die ruimte er ook zijn. Dit is een belangrijke schakel in de **stad als emancipatiemachine**.
- Het alternatief is dat mensen **economisch inactief** zijn. Dat brengt niet alleen **maatschappelijke kosten** met zich mee, maar ook een grotere kans op **zorgen** en fysieke en mentale **ongezondheid**. Een gebrekkige bestaanszekerheid leidt eerder tot **schuldenproblematiek**, wat weer de grootste **stress-factor** is voor mensen.
- Mensen met een gebrekkige bestaanszekerheid, schulden en zorgen zijn

kwetsbaar voor **problemen met opvoeding** van hun kinderen. Daarmee ontstaat een intergenerationeel probleem.

- Bedrijven kunnen zich ook elders vestigen, op bedrijventerreinen aan de rand van de stad, in de buitengebieden langs de snelweg. Maar het is al jaren een bekend fenomeen: **meer lager cq. praktisch opgeleiden kennen een beperktere actieradius op de arbeidsmarkt**. Als de afstand tot de arbeidsmarkt letterlijk toeneemt, neemt deze ook figuurlijk toe.

Te veel ruimtelijke uitsortering heeft consequenties:

- Een **groep mensen met een al lagere bestaanszekerheid glijdt langzaam weg van de arbeidsmarkt**
- De automobilititeit in en om de stad neemt toe, omdat locaties aan de randen van de stad en langs snelwegen met OV doorgaans slecht bereikbaar zijn. **De toch al (zeer) drukke stadswegen raken verder verstopt.**

- Maar **ook hogeropgeleid jong talent wil niet naar bedrijventerreinen buiten de stad**. Als er geen interessante werkplekken (ook high-tech maakbedrijven) op aantrekkelijke locaties zijn dan trekken ze naar elders.

- Ruimte voor bedrijvigheid in de stad is een belangrijke **voorwaarde voor het stedelijk vestigingsklimaat**: bedrijven die in de stad willen groeien/ naar de stad willen komen, bijvoorbeeld omdat daar het talent of breder arbeidsaanbod zich concentreert, moeten ook wel een plek kunnen vinden.

- Een mix van wonen, werken en voorzieningen in steden, wijken en buurten is een voorwaarde voor een **levendige en leefbare stad**.

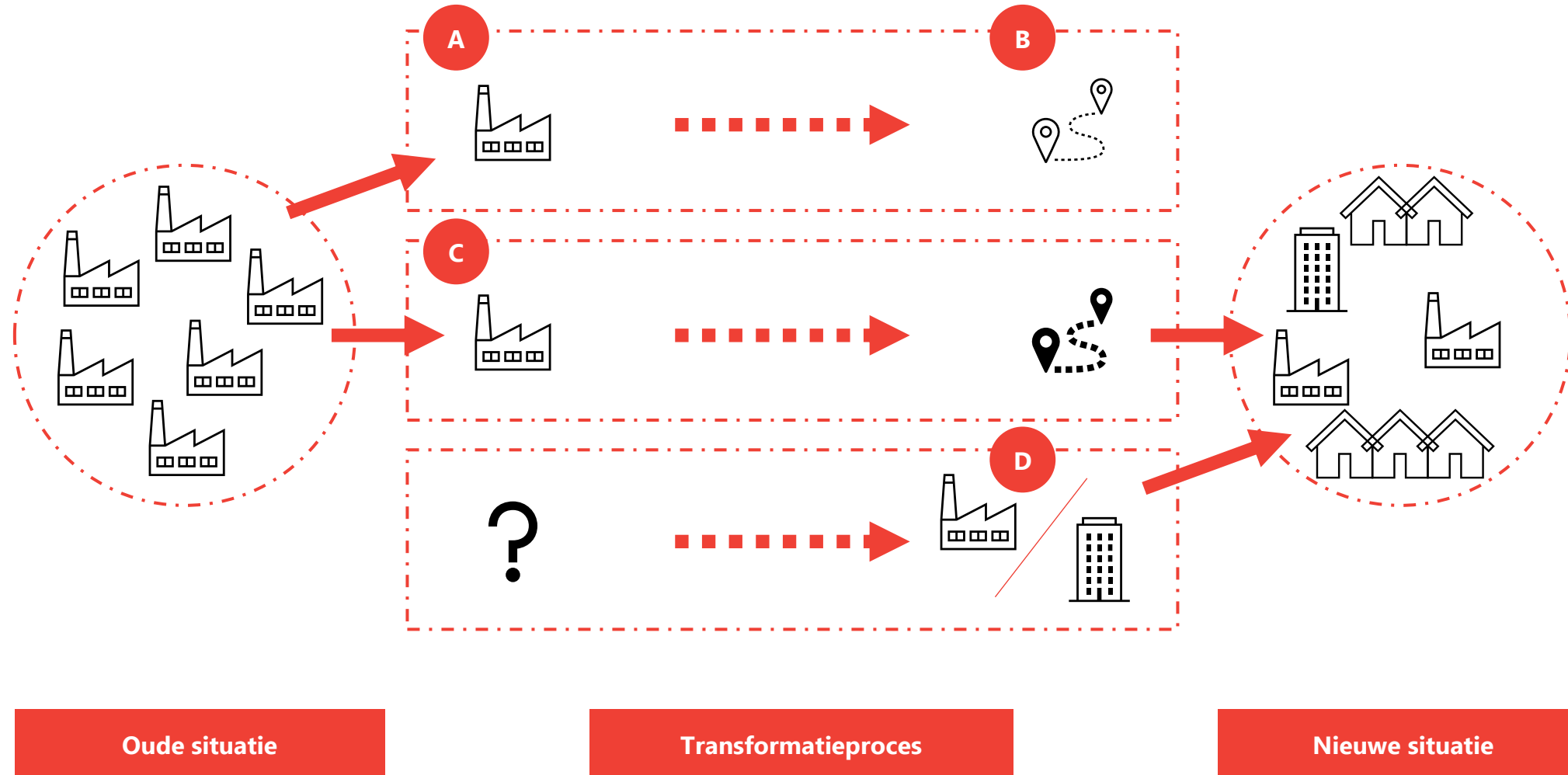
Tot slot gaat het om het functioneren van de stedelijke samenleving: het stadsverzorgend MKB, zoals loodgieters, klus- en bouwbedrijven, opslag, groothandel, onderhouds- en reparatiebedrijven, etc. is **de smeerolie van de stad**.



Leeswijzer

- ➔ In het rapport gaan wij stapsgewijs in op een aantal verschillende situaties. Op de volgende pagina geven we deze visueel weer. We beschrijven de volgende situaties:
- **Hoofdstuk A** gaat in op wat er aan de orde komt op het moment dat er in een gebied verplaatsingen op gang komen en daardoor –of door een andere reden- gebiedstransformatie in beeld komt. Hoe verloopt dit proces? Hoe wordt gekomen tot evt. verplaatsingskeuzes? Hoe werkt dit financieel? Kan de conclusies ook zijn dat transformatie niet doorgaat?
 - **Hoofdstuk B** gaat in op de kansen en uitdagingen bij een benodigde verhuizing van bedrijvigheid naar een nieuwe locatie.
 - **Hoofdstuk C** geeft inzicht in wat er gebeurt wanneer een bedrijf op een locatie kan blijven en welke maatregelen partijen treffen om die bedrijven te behouden, zodat het bedrijf ook na transformatie een plek heeft in het gebied.
 - **Hoofdstuk D** gaat in op de financieel-economische vraagstukken bij het realiseren van nieuwe ruimte voor werk na transformatie van gebieden. Hierin gaan we ook in op de businesscase voor nieuwbouw van ruimte voor werk en rollen en instrumenten van overheden om te sturen op het vraagstuk van betaalbaarheid van ruimte voor werk voor bedrijven.
- ➔ Tot slot treft u een **overall-beschouwing van de werking van de financiële businesscase** van het omgaan met ruimte voor bedrijvigheid, de samenhang met de businesscase van gebieds- en vastgoedontwikkeling en welke uitdagingen daarbij komen kijken.
- ➔ We beginnen met een **samenvatting** van onze conclusies en een uiteenzetting van onze **aanbevelingen** op basis van de verkenning.

Leeswijzer





Presentatie van bevindingen uit de casuïstiek

Welke situaties komen vaker voor en welke situaties zijn ongewoon?

In dit onderzoek zien wij verschillende situaties waar bedrijvigheid mee te maken krijgt bij gebiedstransformaties. Wij zien in de praktijk die wij analyseerden dat sommige situaties vaker voorkomen dan anderen. Om hier inzicht in te geven, geven we per situatie aan hoe vaak wij dit terug zien komen in onze casuïstiek. Hierbij werken wij met een 5-puntsschaal in de vorm van bolletjes. Hiernaast geven wij aan hoe deze 5-puntsschaal werkt.



Situatie komt
vrijwel nooit voor



Situatie komt
weinig voor



Situatie komt
gemiddeld voor



Situatie komt vaak
voor



Situatie komt
vrijwel altijd voor

HOOFDSTUK A

Wat als transformatie in beeld komt?





A: Wat als transformatie in beeld komt?

Welke eindsituaties komen vaker voor en welke eindsituaties zijn ongewoon?

In dit onderzoek zien wij verschillende situaties waar bedrijvigheid mee te maken krijgt in gebiedsontwikkeling. Wij zien in de casussen die wij analyseerden dat sommige situaties vaker voorkomen dan anderen. Om hier inzicht in te geven, geven we per situatie aan hoe vaak wij dit terug zien komen in de casuïstiek. Hierbij werken wij met een 5-puntsschaal in de vorm van bolletjes.

Route	Hoe vaak komt deze situatie voor
Bedrijvigheid wil of moet stoppen vanwege bijvoorbeeld bedrijfsbeëindiging / faillissement.	Komt weinig voor 
Bedrijvigheid vertrekt uit zichzelf naar betere plek, gebied veroudert / komt vrij. Initiatief voor transformatie ontstaat	Komt vaak voor 
Bedrijvigheid verkoopt locatie aan ontwikkelaar/ belegger die nieuw plan maakt	Komt weinig voor 
Bedrijvigheid sluit (optie)deal met ontwikkelaar/ belegger voor verkoop bij transformatie en blijft tot die tijd doorfunctioneren	Gemiddeld 
Bedrijfslocatie wordt verkocht aan ontwikkelaar/ belegger die voorlopig doorexploiteert met korte huurcontracten en daarna herontwikkelt	Gemiddeld 
Gemeente gaat in gesprek met bedrijvigheid over verplaatsing naar andere plek	Vrijwel altijd 
Gemeente en bedrijvigheid sluiten convenant over tijdspad/proces naar transformatie (bijv. 'geen verlenging erfpacht na 2030')	Komt weinig voor 
Gemeente vestigt Wvg. op locatie om grip te krijgen op doorverkoop	Komt vaak voor 
Gemeente koopt locatie bedrijf en bedrijf verhuist naar elders	Komt weinig voor 
Bedrijf wordt onteigend en verhuist naar elders	Vrijwel nooit 





A: Wat als transformatie in beeld komt?

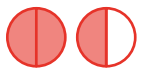
Hoe ziet het proces van de gebiedstransformatie vanuit het perspectief van bedrijven er uit? (1/4)

Als startpunt nemen we een gebied met meerdere bedrijfslocaties en -vestigingen. Voor dit gebied zijn nog geen plannen van gebiedsontwikkeling gemaakt. Vanaf dit vertrekpunt schetsen wij de verschillende mogelijke routes die leiden tot een manier waarop het bedrijf al dan niet verhuist naar een andere locatie.

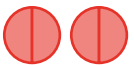
Hoe ziet dit proces eruit?

1. Veel gebieden kennen een natuurlijke leegloop, wat door de tijd bijdraagt aan de initiatiefname om een transformatie van het gebied te starten. Bedrijven trekken ook vóór initiatiefname voor gebiedsontwikkeling zelf al weg, om allerlei redenen. Denk bijvoorbeeld aan een nieuwe huisvestingsstrategie na een fusie, een verhuizing om dichterbij een afzetmarkt te vestigen, of verhuizing om aantrekkelijker te worden voor bepaalde medewerkers. Na gedeeltelijk natuurlijke leegloop kan het voorkomen dat de achtergelaten plekken geen nieuwe vestiging zien, waardoor het gebied kan verloederen. Dan komt de combinatie van de ambitie om het gebied een impuls of facelift te geven, ten gevolge verloedering in gebieden en om het gebied nieuw leven in te blazen, en de wens om woningen te realiseren, samen terecht in overkoepelend beleid (niveau Omgevingsvisie of Gebiedsvisie). Soms neemt een bedrijf zelf initiatief voor de herontwikkeling. Vaak gaat het dan om een groter bedrijf dat met minder oppervlakte ook uit de voeten kan. Zo'n bedrijf zoekt dan zelf contact met de gemeente voor een gesprek.
2. Na initiatiefname voeren gemeenten in eerste instantie oriënterende 'deur-tot-deur' gesprekken met de grondeigenaren. Daarbij zoeken ze naar hoe ontwikkeling van gebied en ontwikkeling van bedrijven met elkaar samen kan gaan. Die gesprekken kennen een open karakter, waarbij initiatiefnemers de gedachte van transformatie kenbaar maken. In die gesprekken vragen de initiatiefnemers ook aan de bedrijven wat hun toekomstplannen zijn. Zien zij zichzelf langjarig blijven in het gebied? Hebben zij groeivoornemens? Of zit bijvoorbeeld een pensioen en bedrijfsbeëindiging komende jaren dichterbij te komen? De afdrank van onze interviews is dat gemeenten met volledige goede bedoelingen de gesprekken aangaan. Op basis van de gesprekken vormen de eerste gedachten over hoe het gebied zou kunnen transformeren, wat uiteindelijk landt in 'Ontwikkelvisie'-achtige beleidsstukken.

Deze situatie
komt vaak
voor



Deze situatie
komt vrijwel
altijd voor





A: Wat als transformatie in beeld komt?

Hoe ziet het proces van de gebiedstransformatie vanuit het perspectief van bedrijven er uit? (2/4)

3. Elke gemeente die wij spraken in onze case studies heeft een groei-doel ten aanzien van de hoeveelheid bedrijvigheid in de gemeente. Dat roept de vraag op: **Hoe past en rijmt uitplaatsing van bedrijven voor de transformatie binnen de ruimtelijk-economische visie van de betreffende regio/stad?**

➔ **Gebiedsontwikkelingen houden nadrukkelijke rekening met ruimte voor bedrijvigheid:** In alle casussen zien we dat de gemeenten graag bedrijvigheid willen houden en combineren met wonen in de transformatiegebieden. In de ruimtelijke inrichting van het transformatiegebied kijken de initiatiefnemers naar waar hindercirkels zitten, blijven, en waar woningbouw past. Alle casussen kennen onderdelen van het transformatiegebied waar bedrijvigheid mét hindercirkels kunnen blijven zitten en soms nieuwe bedrijven kunnen vestigen – juist om invulling te geven aan de economische groei-doelen. Gemeenten gaan nadrukkelijk spaarzaam om met de bedrijven met bepaalde economische activiteit en milieucategorieën. Dat laatste komt enerzijds doordat gemeenten de economische activiteit niet willen verliezen – vanuit het

risico dat het bedrijf naar een andere gemeente vertrekt – en anderzijds doordat bedrijfslocaties met (hoge) milieucategorieën schaars zijn (zie ook hoofdstuk B).

➔ **Gebiedsontwikkeling als middel om arbeidsplaatsen toe te voegen:** In de casussen die wij bestudeerden zien we dat elke gemeente een ruimtelijk-economische visie heeft met een groei-doel op het gebied van aantallen bedrijven. Soms uitgedrukt in het aantal hectare aan bedrijventerrein, soms uitgedrukt in het aantal arbeidsplaatsen. Zeker bij de grotere gemeenten is schaarste aan fysieke ruimte binnen de gemeentegrenzen voor nieuwbouw. Het stimuleren van binnenstedelijke verdichting en het efficiënter benutten van bestaande ruimte maakt het mogelijk om de hoeveelheid bedrijfsruimtes binnen de

gemeentegrenzen te vergroten. Gebiedsontwikkeling is daarmee dus een middel om de ruimtelijk-economische visie dichterbij realisatie te brengen.

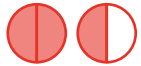
➔ **Gebiedsontwikkeling als middel om specifieke werkgelegenheid te faciliteren:** Sommige gemeenten en bedrijven zien gebiedsontwikkeling als middel om banen toe te voegen die aansluiten bij de behoeften van nieuwe bewoners en regionale economische speerpunten, zoals high-tech clusters. Andersom: sommige bedrijven zien de ontwikkeling van nieuwe woningen, voorzieningen en plekken als gewenste ontwikkeling om ervoor te zorgen dat hun medewerkers dichtbij de werkplek een aantrekkelijk bestaan kunnen opbouwen.



A: Wat als transformatie in beeld komt?

Hoe ziet het proces van de gebiedstransformatie vanuit het perspectief van bedrijven er uit? (3/4)

Deze situatie
komt vaak
voor



4. Bedrijven die van plan zijn om uit te breiden of geen toekomst zien in het gebied, voegen toe aan de natuurlijke leegloop. Deze bedrijven nemen door het initiatief van de gebiedsontwikkeling de beslissing om het bedrijf te herhuisvesten naar een nieuwe locatie, die bijvoorbeeld beter past bij hun groeiplannen. Op eigen initiatief vertrekken deze bedrijven, doch 'getriggerd' door de aankondiging van dat de gemeente ideeën heeft voor vernieuwingen in het gebied.

Deze situatie
komt vrijwel
altijd voor



5. Ondanks intenties om bedrijvigheid te behouden, is het niet altijd mogelijk om alle bedrijven in het gebied te behouden. Dat roept de vraag op: **Valt er een lijn te trekken in welk type bedrijven doorgaans niet past in het eindplaatje van gebiedsontwikkelingen?**

Dat bedrijven in de huidige vorm niet passen in de toekomstige situatie heeft verschillende oorzaken. Wij ontdekken drie van de belangrijkste categorieën bedrijven die niet in de toekomstige situatie passen, deze sluiten elkaar niet uit. Dit zijn:

- bedrijven met een hindercirkel of milieucategorie waardoor het toevoegen van wonen en andere functies niet mogelijk is (**niet mengbaar**)
- bedrijven die veel grondoppervlak nodig hebben (**lage dichtheid**, niet direct logisch in een stedelijke omgeving) waarvan de grond nodig is voor de gebiedsontwikkeling

Naast de twee categorieën die hierboven genoemd worden zien wij in sommige gevallen een derde categorie voorkomen. Hierbij gaat het om bedrijven waarvan de **stikstofruimte nodig is voor de gebiedsontwikkeling**. Vaak zitten deze bedrijven niet binnen het plangebied maar gaat het om agrarische bedrijven aan de rand van de stad. De bedrijven in deze categorie zijn om die reden anders dan de eerder genoemde categorieën.



A: Wat als transformatie in beeld komt?

Hoe ziet het proces van de gebiedstransformatie vanuit het perspectief van bedrijven er uit? (4/4)

5. (vervolg) - Als blijkt dat een bedrijf niet in de toekomstige situatie past dan volgt de overweging om in het gesprek te gaan met het bedrijf over een verhuizing. In de praktijk zien we dat onderwerp van dat gesprek is dat de gebiedsontwikkelaar het bedrijf minimaal vergoed voor de grond en het vastgoed op de bedrijfslocatie. Uit het onderzoek zien we verschillende routes voorwaarts, met verschillende uitkomsten:
 - a. De gemeente of ontwikkelaar in het gebied gaat in onderhandeling met de grondeigenaren en bedrijven in het gebied. Deze onderhandelingen zijn op vrijwillige basis. Daarnaast kan de gemeente voorkeursrecht vestigen op een gebied. Dan moeten de eigenaren bij verkoop de grond eerst aan de gemeente aanbieden. De gemeente mag de grond voor een marktconforme prijs als eerste aankopen.
 - b. Als deze onderhandelingen niet leiden tot een overeenkomst kan worden gesproken over additionele compensatie, waarbij de gemeente de bedrijven (deels) schadeloos stelt. Naast de waarde van de grond en het vastgoed vindt compenseert de gebiedsontwikkelaar het bedrijf ook voor andere kosten. Hier gaan we nader op in op de volgende pagina.
 - c. Mogelijk komen de gebiedsontwikkelaar en het bedrijf niet tot een overeenkomst op basis van gesprekken en onderhandeling. In dat geval kan een gemeente een proces van onteigening opstarten. In dat geval moet de gemeente het bedrijf volledig schadeloos stellen. Het proces van onteigenen schadeloosstellen is langdurig en kostbaar voor de gemeente.
 - d. Mogelijk komt de gemeente of initiatiefnemer van de gebiedsontwikkeling tot de conclusie dat het onwenselijk is om het bedrijf te onteigenen of dat de gebiedsontwikkeling onhaalbaar is. Dit kan een financiële redenen hebben maar ook een afweging zijn vanuit economische doelen van de gemeente. In dat geval kan de gebiedsontwikkelaar terug naar de tekentafel, of de gebiedsontwikkeling stopzetten.



A: Wat als transformatie in beeld komt?

Hoe ziet schadeloosstelling voor vertrekkende bedrijven eruit? (1/3)

Onteigening
komt vrijwel
nooit voor

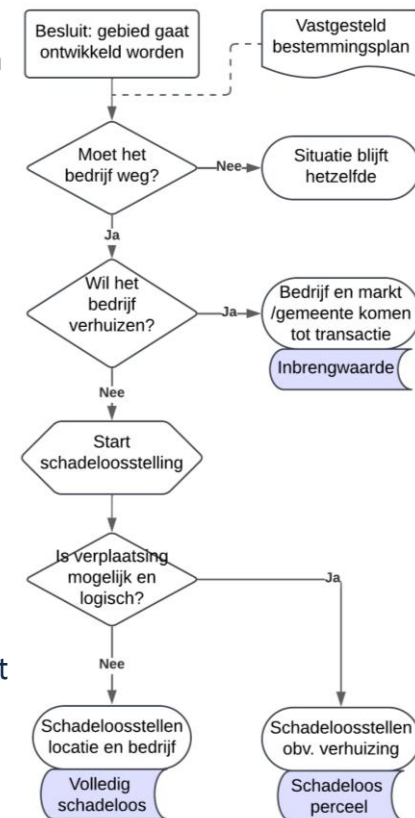


Rechts is versimpeld aangegeven hoe een besluit tot gebiedsontwikkeling kan leiden tot een schadeloosstelling. Partijen in het gebied hebben met dit proces te maken. Dit begint bij het besluit dat een gebied ontwikkeld wordt. Een bedrijf moet mogelijk verhuizen of kan in het gebied blijven. Besluit een bedrijf zelf te vertrekken, door het besluit om te ontwikkelen? Dan wordt de grond vaak verkocht aan een ontwikkelaar of de gemeente. Hiervoor ontvangt de eigenaar van het vastgoed een vergoeding voor de inbrengwaarde. Dit is de hoogste waarde onder het vigerend omgevingsplan (gebruikswaarde) of onder het nieuwe omgevingsplan (complexwaarde).

Besluit een bedrijf om niet uit eigen initiatief of na onderhandeling op basis van een vergoeding van de inbrengwaarde te vertrekken, dan start mogelijk het proces van schadeloosstelling. Gedurende dit hele proces kan altijd minnelijk worden geschikt.

- Procedure uit de Omgevingswet: De gemeente kan aantonen dat onderhandelingen plaatsvonden om de grond minnelijk te verwerven. Alleen dan kan de gemeenteraad besluiten om te gaan onteigenen. De bestuursrechter toetst de belangen uit de casus voluit. Bij goedkeuring volgt een mogelijkheid tot beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uiteindelijk oordeelt de civiele rechter in een vonnis over de vaststelling van de schadeloosstelling.

Deze procedure bestaat uit het ruimtelijke besluit, het nemen en toetsen van een onteigeningsbesluit (bestuursrechtelijk) en het vaststellen van de schadeloosstelling (civielrechtelijk). De civiele rechter baseert zich basis voor het bedrag op advies van door haar benoemde deskundigen, wat neerkomt op een uitgebreide schadeloosstellingstaxatie door een aantal erkende partijen. In de praktijk is dit bedrag veelal hoger dan de voorlopige schadeloosstelling. Zodra de procedure is doorlopen volgt de overdracht bij de notaris.





A: Wat als transformatie in beeld komt?

Hoe ziet schadeloosstelling voor vertrekkende bedrijven eruit? (2/3)

Hoe ziet een schadeloosstellingstaxatie eruit? Deze taxatie bestaat zeven verschillende onderdelen die op hoofdlijnen hier rechts zijn opgesomd. De grootste post is de vermogensschade en bestaat vooral uit het vastgoed. Gevolgd door inkomensschade, bijkomende schade en liquiditeitsschade (deze is hoger in het geval van high-tech machines). In de taxatie werkt de taxateur twee scenario's uit. De taxateur moet aannemelijk maken welk scenario een logisch handelend ondernemer kiest. De twee mogelijke scenario's zijn:

- ➡ Reconstructie: Dit wil zeggen het verhuizen naar een nieuwe locatie. De **waarde van een nieuwe locatie wordt verrekend met de waarde van de bestaande locatie**. Alle bijkomende kosten worden integraal vergoed. Denk aan: verhuiskosten, aanschaffen nieuwe apparatuur etc. tot marketingkosten ter promotie van de nieuwe locatie.
- ➡ Liquidatie: Dit betekent de beëindiging van het bedrijf. Hiervoor wordt het bedrijf **volledig schadeloos** gesteld. Alle kosten die worden gemaakt voor bedrijfsbeëindiging en gederfde inkomsten worden vergoed. Denk hierbij aan belastingschade, doordat een bedrijf ineens alle liquide middelen moet vrijgeven en dit niet fiscaal gunstig kan regelen. Dit scenario kan bijvoorbeeld aannemelijk gemaakt worden als een eigenaar bijna met pensioen gaat en geen opvolging heeft.

- 1. Vermogensschade**
 - a) Marktwaaarde
 - b) Waardevermindering van het overblijvende
- 2. Liquiditeitsschade machines / inventaris**
 - a) Gebruiksschade
 - b) Verkoopwaarde
- 3. Overig**
- 4. Inkomensschade**
 - a) Bij liquidatie
 - b) Bij reconstructie
- 5. Bijkomende schade**
 - a) Verplaatsingskosten
 - b) Weder inrichtingskosten
 - c) Aankoopkosten
 - d) Financieringskosten
 - e) Stagnatieschade
 - f) Aanloopschade
 - g) Accountantskosten
 - h) Bouwrijp maken
 - i) Reclame marketing en opening
- 6. Belastingschade**
- 7. Kosten juridische bijstand / kosten deskundigen bijstand**



A: Wat als transformatie in beeld komt?

Hoe ziet schadeloosstelling voor vertrekkende bedrijven eruit? (3/3)

➤ Uit gesprekken met taxateurs en gemeenten destilleerden wij bandbreedtes voor de kosten van schadeloosstellen. Deze bandbreedtes zijn niet uitputtend maar geven een zeer grove indicatie van veelvoorkomende waardes. Er is een verband zichtbaar tussen de GSI (ground-space index) – oftewel het gedeelte van het terrein wat bebouwd is – en de kosten voor schadeloosstelling. Hoe intensiever bebouwd, hoe hoger de kosten.

➤ Er is vanuit het recente verleden een forse bandbreedte waarneembaar (waarbij desondanks altijd uitzonderingen gelden), met categorieën uiteenlopend van indicatief ca. 300-500/600 euro per m² kavel tot 1.000-1.400 euro p/m² voor dichtbebouwde kavels/ kantoren cq. bedrijfsverzamelgebouwen. Ook distributiecentra vallen in deze categorie.

➤ Dit betreft enerzijds transacties die ook feitelijk in de praktijk waarneembaar zijn, dus bedragen waar beide partijen (zowel bedrijven als overheid/markt) akkoord mee gingen. Anderzijds zijn er ook gevallen waar de betreffende waardebeoordelingen ertoe hebben geleid dat de casus strandde omdat dit niet is terug te verdienen, of het gaan realistische aanwending van marktkapitaal of maatschappelijk kapitaal zou betreffen.

➤ De praktijk kent ook situaties zoals bijvoorbeeld asfalt-, beton- of afvalcentrales, fabrieken of spooremlacements. Dergelijke transacties lopen uiteen van indicatief 1.200-1.400 euro p/m² kavel tot (in incidentele situaties) wel richting 2.000 euro of hoger p/m² kavel. Daarbij gaat het doorgaans om situaties waar gezond/

modern functionerende bedrijvigheid aan de orde is en/of de positie van de uit te kopen partij heel sterk is doordat zij niet weg hoeft, en/of er veel druk op verplaatsing staat om de betreffende locatie vrij te maken. Dit gaat doorgaans ook om functies die een hoge milieucategorie met hindercirkel kennen en waar geen menging met andere functies mogelijk is. Verplaatsing is dan een noodzakelijkheid voor het kunnen realiseren van de beoogde gebiedstransformatie. Het gaat daarbij zowel om beëindiging (bv. van verouderde fabrieken) als om verplaatsing. Dit laatste is een precair proces waarbij doorgaans de verplaatsing naar buiten de gemeente c.q. de regio plaatsvindt.



HOOFDSTUK B

Het vinden van een alternatieve locatie





B: Het vinden van een alternatieve locatie

Welke eindsituaties komen vaker voor en welke eindsituaties zijn ongewoon?

In dit onderzoek zien wij verschillende situaties waar bedrijvigheid mee te maken krijgt in gebiedsontwikkeling. Wij zien in de casussen die wij analyseerden dat sommige situaties vaker voorkomen dan anderen. Om hier inzicht in te geven, geven we per situatie aan hoe vaak wij dit terug zien komen in de casuïstiek. Hierbij werken wij met een 5-puntsschaal in de vorm van bolletjes.

Route	Hoe vaak komt deze situatie voor
Er is voldoende ruimte op uitgeefbaar terrein/ in beschikbare locaties in de omgeving	Gemiddeld
Er is nu geen ruimte maar op termijn wel (in planvorming)	Gemiddeld
Er is nu/ straks wel ruimte maar andere problemen (zoals netcongestie, mobiliteit/ infrastructuur)	Komt weinig voor
Er zijn nieuwe vestigingsmogelijkheden maar doorgaans te duur	Komt weinig voor
Er is nu en straks weinig tot geen ruimte in de omgeving	Gemiddeld



B: Het vinden van een alternatieve locatie

Wanneer een bedrijf een gebied verlaat dan moet het bedrijf in veel gevallen op zoek naar alternatieve locatie voor haar bedrijf. Tenzij, bijvoorbeeld, een bedrijf stopt vanwege een pensioengang of wanneer zij haar activiteiten onderbrengt bij andere, reeds bestaande, bedrijfslocaties. De volgende factoren maken de zoektocht naar een alternatieve locatie uitdagend.

- ➔ **Schaarste aan beschikbare alternatieve bedrijfsruimtes:** de beschikbare bedrijfsruimtes om naar toe te verhuizen en gronden om nieuwe bedrijfsruimtes te realiseren zijn schaars. Er is niet altijd ruimte binnen de grenzen van dezelfde gemeente voor een bedrijf om opnieuw te vestigen. In sommige gevallen draagt de gemeente zorg voor een nieuwe bedrijfsruimte voor een bedrijf wat verhuist. In een enkel geval doet de gemeente dat niet standaard. In beide gevallen kan het zo zijn dat het niet lukt om het bedrijf binnen de gemeentegrenzen te herhuisvesten, doch is onze inschatting dat de hulp van de gemeenten de kans vergroot.
- ➔ **Schaarste aan gronden voor nieuwe bedrijfslocaties:** in onze casuïstiek zien wij herhaaldelijk dat gemeenten ermee kampen dat er weinig tot geen gronden beschikbaar zijn voor uitgifte van gronden voor nieuwe bedrijfslocaties-/terreinen. In optelling met voorgaand punt vermoeilijkt dit de zoektocht voor alternatieve locaties voor bedrijven die vertrekken uit een gebied en ruimte maken voor nieuwe bebouwing.
- ➔ **Milieucategorieën:** hoe hoger de milieucategorie, hoe lastiger het is om een vervangende/nieuwe locatie te vinden. Voor bedrijven met hoge milieucategorie is het daarmee lastig om een passende nieuwe plek te vinden binnen dezelfde gemeentegrenzen, zeker wanneer de overheid hier niet in ondersteunt. Vaak zijn de locaties met de benodigde milieucategorie simpelweg 'op'.
- ➔ **Specifieke locatie-eisen:** een bedrijf kan locatiegebonden huisvestingseisen stellen, zoals dat de bedrijfslocatie aan het water moet zitten vanwege aanvoer/afvoer van materialen/producten. Hierbij geldt hetzelfde als voor de uitdaging ten aanzien van milieucategorieën: de locaties met dit soort specifieke kenmerken zijn soms simpelweg 'op'. Zonder ondersteuning van de overheid kan het dan lastig zijn om een nieuwe locatie te vinden waarmee de verhuizing mogelijk wordt.



B: Het vinden van een alternatieve locatie

Wanneer een bedrijf een gebied verlaat dan moet het bedrijf in veel gevallen op zoek naar alternatieve locatie voor haar bedrijf. Tenzij, bijvoorbeeld, een bedrijf stopt vanwege een pensionering of wanneer zij haar activiteiten onderbrengt op andere, reeds bestaande, bedrijfslocaties. De volgende factoren maken de zoektocht naar een alternatieve locatie uitdagend.

➔ **Netcongestie, benodigd vermogen en wachtlijsten:** vanwege netcongestie ontstaan knelpunten om een bedrijf de benodigde netcapaciteit te kunnen bieden bij een verhuizing. De 'oude' capaciteit gaat in de basis terug naar de netbeheerder, waarna de eerste partij op de wachtrij de benodigde capaciteit krijgt toegewezen. Een bedrijf is dus in de basis haar gecontracteerde capaciteit kwijt bij een verhuizing*. Hoewel een bedrijf bij verhuizing de kans heeft om te verduurzamen en haar bedrijfsproces efficiënter te maken, kan het toch zo zijn dat een bedrijf de benodigde capaciteit niet krijgt op de nieuwe plek en daardoor niet of beperkt kan functioneren.

➔ **Toename in afstand voor werknemers, afnemers en leveranciers:** een nieuwe bedrijfslocatie kan verstrekkende gevolgen

hebben voor andere onderdelen van het bedrijf. De nieuwe locatie moet passen in de HR-strategie en een schaarste aan nabije locaties kan gevolgen hebben de afstand die werknemers moeten afleggen om op locatie te komen. Hetzelfde geldt voor de afnemers van het bedrijfsproduct en leveranciers.

➔ **Huisvestingslasten:** de optelling van voorgaande uitdagingen maakt dat het soms lastig is om een nieuwe locatie te vinden voor een bedrijf. Er is weinig keus. Dat kan aanzienlijke invloed hebben op de nieuwe huisvestingslasten van het bedrijf. Het bedrijf is overgeleverd aan wat er beschikbaar is. Dat kan leiden tot zowel een toename als een afname van de huisvestingslasten van het bedrijf, afhankelijk van de nieuwe locatie. Nieuw te bouwen of nieuw opgeleverde locaties hebben doorgaans een hoge

huurprijs, tenzij een overheid te huur kunstmatig laag houdt. De hoge huur is een vertaling van welke inkomsten de vastgoedbelegger nodig heeft om haar investeringskosten voor de bedrijfslocatie te dekken. Wanneer een verhuizende eigenaar-gebruiker een nieuwe locatie aankoopt dan zijn de maandelijkse financieringskosten voor de lening voor de locatie naar waarschijnlijkheid hoger dan eerst. Dit hoeft echter niet per sé het geval te zijn. Het kan ook voorkomen dat de huisvestingskosten lager zijn dan waar het bedrijf vandaan komt. Daar komt naast dat een bedrijf ook wordt gecompenseerd voor grond- en vastgoedwaarde van de locatie waar ze vandaan komt. Meer over de businesscase van nieuwe bedrijfslocaties in hoofdstuk D en verder.

* Bij enkele pilotgebieden experimenteren netbeheerders met het 'meeverhuizen' van piekvermogens om een verhuizing van vertrekkende bedrijven mogelijk te faciliteren. Dat verlicht de pijn op dit thema. Dit betreffen pilots van de netbeheerders en dit is niet hoe een netbeheerder normaal opereert/mag opereren. Soms is een van de voorwaarden dat de verhuizing moet plaatsvinden binnen hetzelfde servicegebied van het betreffende onderstation. Dat kan conflicteren met de andere uitdagingen die we noemen op deze pagina.



B: Het vinden van een alternatieve locatie

Soms ontzorgt een gemeente waarmee bovenstaande uitdagingen niet op het bord van het verhuizende bedrijf terecht komen

De mate waarin de eerdergenoemde uitdagingen problematisch zijn voor een verhuizend bedrijf hangt af van de huisvestingswensen/-eisen van het bedrijf en van de mate waarin een andere partij het bedrijf ontzorgt. In de casussen zien wij dat gemeenten in sommige gevallen de bedrijven die vertrekken uit een gebied volledig ontzorgen. Dat betekent dat de gemeente zorg draagt voor het vinden van een geschikte locatie om naartoe te verhuizen. In gevallen van schadeloosstelling via 'reconstructie' (primair bij verhuizing) compenseert de gemeente ook het eventuele verschil in huisvestingslasten.

Naast een aantal uitdagingen biedt verhuizing stevige kansen voor bedrijven

De vorige pagina's geven inzicht in een aantal uitdagingen waar verhuizende bedrijven mee te maken krijgen wanneer ze een locatie vertalen en op zoek gaan naar een nieuwe plek om zich te vestigen. Een aantal van die uitdagingen zijn nadelen die tegelijkertijd voordelen bieden. Een nieuwe locatie kan perspectief bieden voor uitbreiding van bedrijfsoperaties die op de

oude locatie milieutechnisch niet paste, maar op een nieuwe locatie met hogere milieucategorie wél mogelijk is. Een nieuwe locatie kan logistieke voordelen of locatievoordelen bieden die de oude locatie niet bood. Een nieuwe locatie biedt mogelijk wél ruimte om te verduurzamen, of mogelijk komt een bedrijf terecht op een bedrijventerrein waar wél initiatief en welwillendheid is om met smart grids verduurzaming mogelijk te maken. Een nieuwe locatie is mogelijk juist aantrekkelijker voor werknemers die passen bij het bedrijf vanwege de lokale woningmix en aanwezige voorzieningen. Wellicht zijn er innovatieve leveranciers die goedkoper kunnen leveren, wellicht is de afzetmarkt op de nieuwe locatie groter. Mogelijk dalen de netto huisvestingslasten. Kortom: het perspectief is niet in alle gevallen negatief, zeker wanneer een gemeente ontzorgt.

Zonder ontzorging kan het uitblijven van een goede match tussen vraag (huisvestingseisen) en aanbod (beschikbare bedrijfslocaties) negatieve financiële gevolgen hebben voor vertrekkende bedrijven

Het is niet in alle gevallen zo dat gemeenten of andere partijen de vertrekkende bedrijven ondersteunen in het vinden van een nieuwe locatie. In een markt met

voldoende goede alternatieve bedrijfslocaties is dat niet direct problematisch. Echter, overwegende dat A) goede bedrijfslocaties die voldoen aan locatie-specifieke eisen als watergebonden percelen of bedrijfslocaties met een bepaalde milieucategorie schaarser worden en B) de problematiek vanuit netcongestie komende tijd verder toeneemt, zal het steeds problematischer worden voor verhuizende bedrijven om een geschikte alternatieve locatie te vinden. De mate waarin dat problematisch is neemt toe naarmate de huisvestingseisen van het bedrijf specifieker zijn. Het wordt dus een moeilijk spel van vraag (huisvestingseisen van bedrijven) en aanbod (beschikbare bedrijfslocaties). Wanneer er geen match is tussen vraag en aanbod dan staat een bedrijf voor de keuze om het zoekgebied voor een geschikte locatie te verruimen. Dat kan implicaties hebben voor de werknemers van het bedrijf, de toeleveringsketen, et cetera. Dat kan zelfs, op korte termijn leiden tot financiële schade aan het bedrijf. De alternatieve route van het wijzigen van de huisvestingseisen om aan te sluiten op wat er lokaal beschikbaar is qua bedrijfslocaties is niet altijd een even bewandelbare route.

HOOFDSTUK C

Wat als er gebleven kan worden?





C: Wat als er gebleven kan worden?

Welke eindsituaties komen vaker voor en welke eindsituaties zijn ongewoon?

In dit onderzoek zien wij verschillende situaties waar bedrijvigheid mee te maken krijgt in gebiedsontwikkeling. Wij zien in de casussen die wij analyseerden dat sommige situaties vaker voorkomen dan anderen. Om hier inzicht in te geven, geven we per situatie aan hoe vaak wij dit terug zien komen in de casuïstiek. Hierbij werken wij met een 5-puntsschaal in de vorm van bolletjes.

Route	Hoe vaak komt deze situatie voor
Bedrijvigheid blijft, past in gebiedsontwikkeling	Komt vaak voor 
Bedrijvigheid past in gebiedsontwikkeling mits onderdeel van nieuw plan (met verdichting, gemengd programma)	Vrijwel altijd 
Bedrijvigheid blijft en past met bronmaatregelen in gebiedsontwikkeling	Gemiddeld 
Bedrijvigheid blijft met ruimtelijke mogelijkheden voor doorgroei	Komt weinig voor 
Bedrijvigheid blijft ondanks verplaatsingsnoodzaak, gebiedsontwikkeling wordt aangepast	Komt weinig voor 
Bedrijvigheid blijft, gebiedsontwikkeling gaat niet door	Komt weinig voor 
Bedrijf moderniseert ter plekke en heeft minder ruimte nodig, komt vrij	Komt weinig voor 
Bedrijvigheid trekt weg maar nieuwe/moderne bedrijvigheid trekt in	Komt weinig voor 



C: Wat als er gebleven kan worden?

Valt er een lijn te trekken in welk type bedrijven doorgaans kunnen blijven?

→ Sommige bedrijven moeten weg, omdat ze niet inpasbaar zijn in de toekomstige situatie. Dat geldt echter niet voor alle ondernemingen. Dat betekent echter niet zonder meer dat de bedrijven dan toch zullen blijven. Ze staan immers voor de keuze: zien ze meer heil in blijven of vertrekken? Het type bedrijven dat doorgaans blijft kent verschillende karakteristieken, waarbij ze niet per se aan alle tegelijk voldoen:

Hinder: de bedrijven die kunnen blijven veroorzaken doorgaans weinig hinder (geluid, geur of uitstoot). Daardoor hoeven er minder maatregelen te worden getroffen in de woningbouw die het blijven van het bedrijf mogelijk maken.

Logistiek: sommige ondernemingen zijn meer afhankelijk van zwaardere of alternatieve vormen van transport dan andere. Denk hierbij aan toe- en afvoer middels grote vrachtwagens of over het water. Ondernemingen die hier minder van afhankelijk zijn, kunnen beter worden ingepast in de toekomstige situatie. Daarnaast kan er, in overleg met de gebiedsontwikkelaars, worden gewerkt om de infrastructuur zodanig aan te passen dat het bedrijf ingepast kan worden.

Perspectief: ondernemingen maken ook zelf een afweging in wat ze belangrijk vinden. Sommige ondernemingen vinden ongestoorde bedrijfsvoering het belangrijkste, andere zien heil in aanpassing van hun bezit of bedrijfsvoering om te

kunnen blijven. Het perspectief dat een bedrijf heeft op de voorgenomen gebiedsontwikkeling en in hoeverre ze daar onderdeel van uit wil maken, is bepalend in of ze wil blijven en welke moeite ze daar eventueel voor wil nemen.

→ Samenvattend blijft een deel simpelweg omdat het al kon en een deel blijft omdat ze dat belangrijk vindt. In het laatste geval zien we dat die bedrijven meer moeite doen om ingepast te kunnen worden, als dit aanvankelijk niet mogelijk was. Hierin zien we ook dat gemeenten een faciliterende rol nemen, door bijvoorbeeld kosten voor maatregelen (mede) te dragen. Dit onderdeel bespreken we nader op de volgende slide.



C: Wat als er gebleven kan worden?

Hoe nemen gebiedsontwikkelaars en bedrijven maatregelen om ervoor te zorgen dat bedrijven kunnen blijven?

- Een deel van de bedrijven kan worden ingepast in de toekomstige situatie. Soms zijn daar geen aanpassingen voor nodig, maar vaak ook wel. Dat vraagt om aanvullende maatregelen.
- **Welke vormen van maatregelen vinden er plaats?** Aanpassingen kunnen nodig zijn om het bedrijf onderdeel te houden van het gebied. Dit kan in de vorm van bronmaatregelen, of in de vorm van maatregelen in de toekomstige bebouwing.

Bronmaatregelen worden getroffen als het bedrijf stank- of geluidsoverlast veroorzaakt en die kunnen worden opgelost door aanpassingen in het onroerend goed of de bedrijfsvoering van de ondernemer. De kosten voor deze bronmaatregelen zijn doorgaans onderdeel van de grondexploitaties van

de gebiedsontwikkelingen.

Een andere oplossing is het nemen van **maatregelen in de toekomstige bebouwing**. Geluid is hier een voorbeeld van: door de oriëntatie en bouw van woningen kunnen geluidswerende gevels overlast tegengaan. De meerkosten van maatregelen in de toekomstige bebouwing, ten opzichte van vastgoedontwikkeling zonder maatregelen, komen terecht in de stichtingskosten van vastgoedontwikkeling en daarmee via residuele grondwaardeberekeningen tot uiting in de grondopbrengsten van grondexploitaties.

Daarnaast kunnen er ook **maatregelen in het gebied** nodig zijn, zoals

aanpassing van de infrastructuur. Bedrijventerreinen kennen vaak minder personenvervoer of zwakke verkeersdeelnemers. Daarentegen is er vaak relatief veel zwaar verkeer. Om verkeersveiligheid te borgen is het van belang om die stromen te kunnen scheiden, wat een aanpassing van de openbare ruimte noodzaakt. De kosten hiervoor zijn onderdeel van de grondexploitaties van de gebiedsontwikkelingen.

- Verder kan het zo zijn dat een bedrijf wel in de nieuwe situatie past, maar tijdelijk moet worden uitgeplaatst. In dat geval moet het bedrijf tijdelijk verhuizen. De kosten die daarmee gemoeid gaan komen doorgaans ten laste van de grondexploitatie.



C: Wat als er gebleven kan worden?

Hoe kijken bedrijven die in principe kunnen blijven zitten naar hun situatie?

- **Bij bestaande bedrijven kan vrees zijn voor klachten en/of conflicten met de nieuwe burens.** Bedrijven die kunnen of willen blijven zitten, worden bij een gebiedstransformatie geconfronteerd met andere burens. Geregeld zijn er bedrijven die zich zorgen maken over hun bedrijfsvoering. Ze zijn bang om geconfronteerd te worden met klachten van omwonenden, bijvoorbeeld over geluid, geur, stank, onveilige verkeerssituaties, veiligheidsrisico's, etc.
- Ook ondanks eventuele bronmaatregelen en het feit dat alle vergunningen, milieucontouren etc. op orde zijn kan deze situatie zich voordoen. **De bedrijven staan dan in principe in hun recht, maar er ontstaat 'gedoe' dat ze veel tijd, geld én een goede relatie met hun burens kost.** Niet

uitgesloten is ook nog dat zodanige situaties ontstaan in de lokale politiek dat zij zich gedwongen voelen zich (verder) aan te passen of zelfs te verhuizen. Bedrijven vechten dan, uit voorzorg of angst, nieuwe plannen aan.

- Deze voorzorg of angst kan voortkomen uit het zekerstellen van hun huidige bedrijfsvoering, maar dit kan ook komen door een **vrees voor inperking van hun ruimte voor toekomstige groei**. Dit kan gaan om zowel fysieke uitbreidingsruimte als planologische milieu-ruimte, waarbij het nieuwe bedrijfsactiviteiten maar bijvoorbeeld ook ruimte voor circulaire economie/ recycling van producten/ benutting van restproducten kan betreffen



C: Wat als er gebleven kan worden?

Welk financieel gevolg heeft het zitten blijven van bedrijven voor de gebiedsontwikkeling?

- Het kunnen blijven zitten van bedrijven kan wat betekenen voor de gebiedsontwikkeling. Als het bedrijf kan blijven, zonder aanpassingen, dan zijn er **geen extra kosten of gemiste opbrengsten**.
- Dat geldt niet in de situatie dat er **bronmaatregelen** moeten worden getroffen: dat leidt tot **extra kosten**.
- Bij maatregelen in de toekomstige bebouwing geldt dat er **gemiste opbrengsten** kunnen zijn. Immers, de bouwkosten worden doorgaans hoger. Dat verkleint de grondwaarde (de verkoopopbrengst van het vastgoed minus de ontwikkelkosten). In de grondexploitatie zie je hierdoor een lagere opbrengstenkant.
- Bij aanpassing van het plan kan het gaan om extra kosten (door bijvoorbeeld aanpassing van infrastructuur) of gemiste opbrengsten (doordat er minder nieuwbouw mogelijk is). In beide gevallen **verslechtert het resultaat van de grondexploitatie** en kan de gebiedsontwikkeling minder haalbaar worden.
- In veel gevallen **heeft de gebiedsontwikkeling al te maken met een tekort**, waardoor de extra kosten of gemiste opbrengsten het resultaat verder verslechteren.
- **Gemeenten kunnen dit tekort vaak zelf niet dragen, omdat ze onvoldoende middelen hebben**. Dit betekent dat het plan geen doorgang kan vinden of dat ze financiële hulp van medeoverheden nodig hebben. Dat gaat doorgaans via **subsidies** of in incidentele gevallen het overnemen van een deel van de ontwikkeling.

HOOFDSTUK D

Realisatie nieuwe ruimte voor werk





D: Realisatie nieuwe ruimte voor werk

Welke eindsituaties komen vaker voor en welke eindsituaties zijn ongewoon?

In dit onderzoek zien wij verschillende situaties waar bedrijvigheid mee te maken krijgt in gebiedsontwikkeling. Wij zien in de casussen die wij analyseerden dat sommige situaties vaker voorkomen dan anderen. Om hier inzicht in te geven, geven we per situatie aan hoe vaak wij dit terug zien komen in de casuïstiek. Hierbij werken wij met een 5-puntsschaal in de vorm van bolletjes.

Route	Hoe vaak komt deze situatie voor
Sturing in programmering op ook ruimte voor werk (zoet-zuur)	Vrijwel altijd 
Actieve aandacht voor betaalbare ruimte voor werk?	Komt weinig voor 
Eigen vehikel in verkenning voor eigendom/ exploitatie	Gemiddeld 
Inzet erfpacht bij nieuwe uitgifte	Vrijwel nooit 
Prestatieprikkels: meer wonen bij goede inpassing voor bestaande werkfuncties?	Vrijwel nooit 
Subsidies voor tekortdekking i.v.m. lagere grondwaarde	Vrijwel nooit 
Rol corporatie via b.o.g.-portefeuille?	Vrijwel nooit 
Inzetbaarheid regionale ROM?	Komt weinig voor 



D: Realisatie nieuwe ruimte voor werk

Is er een specifiek type bedrijvigheid meer of minder wenselijk na oplevering en leidt dit tot de realisatie van 'complete wijken'?

- Het doel van de transformaties is om een gemengd woon-werkgebied te maken. Als deze locaties nu bedrijven huisvesten, dan zoeken gemeenten vaak niet alleen naar manieren om zittende bedrijven te behouden, maar ook om nieuwe bedrijvigheid toe te voegen. Gebiedsontwikkelingen zijn enerzijds een **belangrijk middel voor gemeenten om daadwerkelijke 'vierkante meters' voor werklocaties toe te voegen**. Anderzijds zijn gebiedsontwikkelingen een belangrijk middel om gebieden **aantrekkelijker te maken voor specifieke sectoren**, met woonmogelijkheden die corresponderen met hun beoogde werknemers, voorzieningen en agglomeratievoordelen. Daarmee zorgen gemeenten dat gebieden interessant zijn voor bedrijven om te vestigen.
- Het toevoegen van werkruimtes én woonruimte op een plek waar al werkruimtes waren, lukt op

voorwaarde dat er **verdichting** plaatsvindt. Dat betekent dat er ook werkruimtes terugkomen, zij het in andere vorm. Vaak leidt dit ook tot een bepaald type gebouw, zoals een plintfunctie in een gebouw met andere functies daarin, bijvoorbeeld woningen boven de plint, of een bedrijfsverzamelgebouw. **Minder voor de hand liggen bedrijfsfuncties met een 'lage dichtheid'**, bijvoorbeeld een overslaglocatie voor zand met een kleine loods met een kantoor, gezien de strijd om ruimte, gewenste dichtheid en gewenst karakter van het woon-werk gebied.

- Enerzijds is dichtheid dus een belangrijke factor die meeweegt in de mate waarin een bepaald type bedrijvigheid past in de gebiedsontwikkelingen. Anderzijds spelen **milieu-categorieën** een rol in de mengbaarheid van bedrijven in een woon-werkgebied. Bij de transformatie van bedrijventerreinen naar

woon-werkgebieden zijn bedrijven in milieucategorie 1-2 overwegend wenselijk vanwege hun lage impact op de leefomgeving. Bedrijven in hogere milieucategorieën zijn doorgaans laster te mengen, tenzij ze zorgvuldig worden ingepast met voldoende afstand en maatregelen. Belangrijkste aspecten die een rol spelen zijn geluid, luchtkwaliteit, veiligheid en geur. Het hanteren van **hindercirkels en milieuzonering ('milieugebruiksruimte')** is cruciaal om een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving te creëren. Wanneer gemeente ruimte willen bieden aan bedrijven met hogere milieucategorieën dan leidt dit tot **ruimtelijke clustering** van bedrijvigheid met hindercirkels, op voldoende afstand van woningbouw. Ook in de transformatiegebieden blijft dus ruimte voor bedrijvigheid met hogere milieu categorieën.



D: Realisatie nieuwe ruimte voor werk

Hoe ziet de businesscase van nieuwe bedrijfsruimtes eruit?

➤ Zoals gesteld willen gemeenten bedrijfsruimte toevoegen in de gebiedsontwikkeling. Dit komt in de praktijk echter nog vaak lastig van de grond. Dit heeft te maken met een scala aan factoren. Enerzijds betreft dit de **inschatting cq. inrekening van opbrengsten die ontwikkelaars cq. nieuwe eigenaren willen (danwel nodig hebben) voor nieuwe functies**. Dit komt deels door de referenties die ontwikkelaars en beleggers gebruiken voor hun business case. Als zij rekenen met horeca of supermarkten, die een hogere prijs p/m² kunnen betalen, valt het al snel tegen wat voor bedrijfsruimte kan worden gerekend. Dan zit er minder marge in de ontwikkeling dan gehoopt, gedacht of ingerekend.

➤ Voor specifiek bedrijfsruimtes geldt dat er een **limiet is die kan worden betaald**. Bijvoorbeeld maakbedrijven zijn doorgaans relatief ruimte-extensief, wat zich vertaalt in een hoger

ruimtegebruik ten opzichte van hun inkomsten en daarmee een lagere mogelijk te betalen huur. Alleen wanneer zij hun inkomsten kunnen vergroten, kunnen zij hogere huur betalen: dit is lastig, omdat ze doorgaans tegen een prijsplafond aanlopen. Dit hangt mede samen met concurrentie vanuit lagelonenlanden en de bereidheid van consumenten om een bepaalde prijs te betalen. Dit is anders voor ondernemers in de dienstverlening, die doorgaans intensief ruimte gebruiken en daardoor een hogere huur kunnen betalen.

➤ Een argument dat meermaals wordt opgeworpen is de indirecte waarde van een levendig gebied. Een gebied is levendig als het gedurende de dag passende drukte kent. Dit zorgt voor sociale veiligheid en wordt daarom als fijn gezien. Dit vertaalt zich in de aantrekkelijkheid om zich daar te vestigen, als ondernemer of als bewoner. Dit verhoogt de

waarde van de woning of het bedrijfspand in het gebied. Doordat dit niet de directe huurprijs betreft, maar de waarde van het vastgoed, noemen we dit **indirecte waarde**. Overigens is de directe waarde aan de indirecte waarde gekoppeld: voor een aantrekkelijker pand kan je een hogere huur vragen. Dit is voornamelijk in recent opgeleverde gebieden een opgave, aangezien het gebied zich nog moet "bewijzen".

➤ Samenvattend is het lastig om bedrijfsruimte op te nemen, omdat zij niet altijd en overal voldoende rendeert voor de ontwikkeling.

➤ Er is ook sprake van het ontbreken van kennis over de vraag naar bedrijfsruimtes. Hier gaan we op de volgende pagina verder op in.



D: Realisatie nieuwe ruimte voor werk

De rol van het eigendom: wie neemt de nieuwe bedrijfsruimte af? Hoe kan je sturen op langjarige betaalbaarheid?

- Een zorg is de vraag wie de ruimte in eigendom gaat nemen. De **markt voor beleggers in bedrijfsruimte is gefragmenteerd, relatief ondoorzichtig en vaak smal**. Dit in tegenstelling tot de markt voor kantoor-, winkel- en woningbeleggers. Ontwikkelaars – die bij voorkeur een groot deel van het te ontwikkelen niet-wonen vastgoed aan enkele grotere partijen verkopen- geven dan al snel aan dat “niemand geïnteresseerd is”.
- Op de klassieke bedrijventerreinen is doorgaans minder sprake van beleggershuur, maar meer van eigenaar-gebruikers en dus kopers van bedrijfsruimte. **Ontwikkeling voor directe gebruikers is maatwerk**. Binnen grotere gebieds-ontwikkelingen is dat voor veel partijen echter een te intensief en inefficiënt ontwikkelproces.
- Het ontwikkel-vraagstuk verergert naarmate de te realiseren werkruimte (dit kan ook kantoor- en/of winkelruimte zijn) **betaalbaar** moet blijven (bv. tot 125 euro p/m²/j), om zo zorg te dragen voor huisvesting van lokale ondernemers, starters, stadsverzorgend MKB, etc.
- Het zorgen dat bedrijfsruimtes langjarig betaalbaar blijven is vaak lastig. **Verevening tussen functies** kan helpen, maar is ingeval van versnipperd eigendom ngewikkeld om op te zetten. Dit vanwege de verscheidenheid aan betrokken partijen en hun belangen.
- Een mogelijkheid om dit op te lossen is om als gemeente een vehikel op te richten om de objecten aan te kopen en te exploiteren. Dan kan dit vehikel de betaalbaarheid borgen en waar mogelijk ook verevening organiseren. Dit vereist wel kapitaal- en organisatiekracht, evenals politiek-bestuurlijke wil.
- **Meerdere gemeenten overwegen hier zelf een actievere rol in te nemen als sprake is/blijft van marktfalen**. Hier speelt echter een gebrek aan ervaring en angst voor de risico's (staatssteun, waardedaling, mismanagement) mee. In sommige regio's is sprake van een regionale ontwikkelmaatschappij (zoals de OMU in Utrecht, de HMO in Overijssel of de OHG in Gelderland) die hier een actieve rol in kunnen nemen of op andere wijze ondersteuning in kunnen bieden.



D: Realisatie nieuwe ruimte voor werk

Hoe borgt de gebiedsontwikkeling de visie op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de betreffende regio/stad?

- Het verdwijnen van bestaande bedrijvigheid en het toevoegen van nieuwe bedrijvigheid op de voorgenomen locatie hebben een effect op het ruimtelijk-economisch profiel van de stad en mogelijk de regio. Immers, mogelijk wijzigt het type bedrijven en daarbij behorende banen. Ook het ontstaan van clustervorming of agglomeratievoordelen worden hierdoor beïnvloedt.
- Het is van belang om de gebiedsontwikkeling te bezien in de ruimtelijk-economische context, waarbij de provincie het geëigende schaalniveau is. Dat houdt voornamelijk verband met haar rol in het bepalen waar en hoeveel bedrijventerreinen worden ontwikkeld. Zeker gezien doorgaans hogere milieucategorie bedrijven de locatie verlaten, is het van belang om te bepalen of en waar deze terug moeten komen. Soms hebben deze bedrijven ook eisen als watergebondenheid, waar de regio beter op kan sturen dan de stad.
- De stad zelf heeft echter ook economische doelen. Die kunnen verschillen van de provincie en ook waarop zij stuurt. Voor sommige steden is maakindustrie belangrijk, andere focussen zich op kantoorbanen. Het kan ook zijn dat de focus eerder op thematische samenwerking is, zodat een stad kan profiteren van agglomeratievoordelen. De verhouding hiervan tot de provincie is belangrijk om in publiek-publieke samenwerking te bespreken.
- In verband met het gebrek aan locaties voor bedrijven met een hoge milieucategorie is het specifiek interessant om te onderzoeken hoe bedrijven met een lage milieucategorie naar het nieuwe gebied kunnen trekken en zo in een gebied met een hoge milieucategorie ruimte kunnen maken voor wat zwaardere industrie. Ook dat kan helpen met het uitplaatsen van bedrijven, door locaties voor voortzetting vrij te spelen. Denk hierbij aan het voorbeeld van de accountant die nu op een bedrijventerrein zit en een maakbedrijf dat in een te transformeren gebied zit: uitruil van functies zou hier soelaas bieden
- We moeten ons overigens altijd wel bedenken dat de economie niet maakbaar is en, hoewel haar rol zeer zeker van belang is, de overheid niet de economie is. Zij is afhankelijk van ondernemers om economische activiteiten te ontplooiën en kan daarin op verscheidene manieren handelen. Normaliter is het uitgangspunt dat de overheid de ondernemers faciliteert, terwijl ze daarbij gedegen ruimtelijke ordening handhaaft.



* Zie de Menukaart Sturen op Ruimte voor bedrijvigheid: <https://www.platform31.nl/artikelen/sturen-op-betaalbare-ruimte-voor-economie-en-bedrijvigheid/>

D: Realisatie nieuwe ruimte voor werk

Welke rollen en instrumenten liggen er voor gemeente, provincie en Rijk in de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de betreffende regio/stad?

- Het is duidelijk te constateren dat in de huidige situatie zowel in als om de stad onvoldoende nieuwe ruimte voor bedrijvigheid door de markt tot stand wordt gebracht. Er is sprake van marktfalen. Overheidssturing is legitiem.
- De overheid is, doordat zij regelgever is op de grondmarkt en ruimtelijke ordening (via omgevingsplannen), al een bepalende factor op de markt voor behoud cq. totstandkoming van bedrijfsruimte/ bedrijventerreinen.
- Hiervoor is al de rol van gemeente en provincie in de sturing op het ruimtelijk-economisch profiel besproken. Eerder hebben we ook kort stilgestaan bij de optie dat de gemeente een rol kan nemen door zelf panden in eigendom te nemen en te verevenen. Zij kan echter ook met subsidies werken. In de praktijk zien we dat richting geven of verbinden vaak onvoldoende is en dat de gemeente, zeker waar gebiedsontwikkelingen al in gang zijn, zwaarder moet ingrijpen*.
- De provincie heeft ook een belangrijke rol. Zij kan sturen door te bepalen in haar ruimtelijk beleid hoeveel en waar nieuwe bedrijventerreinen worden ontwikkeld. En ook zij kan met subsidies werken. Daarnaast beschikken sommige provincies over herstructureringsvehikels. Deze combinatie van beleid, regelgeving, stimulering en “het heft in eigen hand nemen” stelt de provincie in staat om de ruimtelijk-economische structuur te verbeteren.
- Daarnaast is er een scala aan andere randvoorwaarden dan puur grond/ vastgoed, die effect hebben op de economische ontwikkeling van gebieden. Infrastructuur is hier specifiek relevant. Denk hierbij niet alleen aan wegen (die onder Rijk, provincie en gemeente vallen), maar ook aan vaarwegen (provincie), energievoorziening (Rijk, netbeheerders) en openbaar vervoer (Rijk, provincie en gemeente), net als digitale infrastructuur en de beveiliging hiervan (veelal
- Rijk). Het mogelijk maken en verder stimuleren van ruimtelijk-economische ontwikkeling is mede afhankelijk van het aanbieden van deze infrastructuur.
- Het beleid rondom beloning, belastingheffing op arbeid, vennootschapsbelasting, etc. is op macro-niveau een fundamenteel aspect van hoe de rijksoverheid kan sturen op de kracht van de nationale (en daarmee ook de regionale) economie(ën).
- In het bijzonder in grensregio's is de gebrekkigheid van de aansluiting van onderwijs, arbeidsmarkt en bedrijfsleven aan beide zijden van de landsgrenzen een terugkerend complicerend fenomeen. Geldigheid van diploma's, wet- en regelgeving op de arbeidsmarkt, etc. hinderen een goed functionerende regionale economie in het in theorie beschikbare grotere verzorgingsgebied.

Financiële synthese: de werking van de businesscase in beeld





Financiële synthese: de werking van de business case in beeld

Welk financieel-economisch patroon zien we per situatie ontstaan?

Naast de kwalitatieve bespreking van de verschillende situaties staan we ook stil bij de financiële kant van deze situaties. Onderstaand tonen we hier een overzicht van en op de volgende slide lichten we de kenmerken per type locatie toe.

Situatie	Verwerking businesscase	Restopgave	Hoe hier mee om te gaan?
A. Verplaatsing nodig	- Markt koopt uit en vertaalt dit in inbrengwaarde gronden in de grex van de GO - Gemeente zet middelen in voor uitkoop (bv. i.c.m. vestiging Wvg) en vertaalt dit in inbrengwaarde in de grex van de GO	- De inbrengwaarde moet vergoed worden uit grex van de GO. - Echter, de grex kent vaak een ORT - Bij een ORT op private kavel/grex leidt dit tot lager/ geen kostenverhaal gemeente - Bij een ORT op publieke kavel/ grex leidt dit tot afboeking gemeente op grex-resultaat - NB Vestiging Wvg is vaak lastig voor gemeenten i.v.m. beperkte ruimte voor aankopen, dragen tekorten en grex-risico's	- Bij tekorten (ORT) op de grex zijn subsidies noodzakelijk om GO door te kunnen zetten - Indien geen subsidies dan gaat GO niet door of moet plan aangepast worden (want dan geen verplaatsing) - Voor aankoop gronden kennen diverse provincies een ROM (OMU, HMO, OHG). Het rijk werkt aan een grondfaciliteit hiertoe.
B. Waar naar toe?	- Gemeente (evt. in regionaal verband) geeft nieuwe gronden uit voor bedrijventerreinen - Gemeente ontvangt middelen uit verkoop	- Realisatie nieuwe bedrijventerreinen (voor structurele verplaatsing vs. tijdelijke schuifruimte) komt niet voldoende tot stand - Reden ligt veelal in combinatie van gebrek aan locaties danwel discussies over aanwending locaties (bv. voor hmc-bedrijvigheid)	- Meer sturing nodig op ruimte voor bedrijventerreinen - Gebrek aan extra publieke inkomsten door gronduitgifte betekent ook geen bijdrage aan dekking voor ORT GO (zie A hierboven)
C. Blijven	- Kan blijven: geen kosten - Bij bronmaatregelen: - Bedrijven zelf betalen dit niet - Kosten worden kostenpost in grex van de GO - Gemeente draagt kosten uit algemene middelen - Gemeente draagt kosten evt. tijdelijke schuifruimte	- Te maken kosten moeten vergoed worden uit grex van de GO - De grex kent vaak een ORT - De kosten dragen dan bij aan ORT op de grex van de GO - Optioneel neemt de gemeente de kosten zelf	- Bij tekorten (ORT) op de grex zijn subsidies noodzakelijk om GO door te kunnen zetten - Indien geen subsidies dan gaat GO niet door of moet plan aangepast worden (want dan geen verplaatsing)
D. Nieuwe situatie	- Programmering van ruimte voor werk leidt tot een lagere grondwaarde (dan bv. woningen) - Extra effect op grondwaarde als ook % voor lagere segment ('betaalbaar') gevraagd wordt.	- Effect wordt idealiter opgevangen in de grex van de GO (zoet-zuur: er wordt ook voldoende ander programma toegevoegd) - Er is echter vaak een ORT op de grex van de GO - Dan draagt dit verder bij aan ORT - Op programmering van 'betaalbare' ruimte voor werk wordt (nog) expliciet gestuurd	- Subsidies noodzakelijk als niet gedekt kan worden uit grex van de GO - Alternatief is dat programma ruimte voor werk alleen duurdere m2 (bv. supermarkt), ingeperkt of zelfs geheel geschrapt wordt - Voor sturing op 'betaalbare' ruimte voor werk is vaak borging afname en beheer nodig -bij minder interesse markt



Financiële synthese: de werking van de business case in beeld

Welk financieel-economisch patroon zien we ontstaan in de situatie dat (A) verplaatsing nodig is?

- Als verplaatsing nodig is betekent dit dat de grond waar het bedrijf op is gehuisvest moet worden verkregen. Dit kan gedaan worden door een marktpartij of de gemeente. Als een marktpartij dit doet, treedt ze in onderhandeling met de ondernemer om een overeenkomst te sluiten over de grond. De gemeente kan dit ook doen, maar heeft meer middelen in haar arsenaal: zo kan ze met de vestiging van Wvg eerste recht van koop bedingen. Uiteindelijk brengen zowel marktpartij als gemeente de grond in de grondexploitatie, waarbij de waarde van hun grond wordt vertegenwoordigd in de kostenpost inbrengwaarde.
- Uiteindelijk moet het totaal aan opbrengsten het totaal aan kosten goed maken in de grondexploitatie, dus ook de inbrengwaarde van de gronden. Echter, in veel gevallen is er sprake van een onrendabele top en zijn de kosten hoger dan de opbrengsten. Als dit het geval is op een private kavel resulteert dit in een lagere of geen bijdrage van de marktpartij via kostenverhaal. Als dit het geval is op een publieke kavel boekt de gemeente dit af als verlies op de grondexploitatie. Hierbij zijn twee kanttekeningen relevant: 1) gemeenten zijn doorgaans minder actief in grondpolitiek, wat betekent dat ze (vanwege beperkte middelen) niet actief gronden opkopen. Het vestigen van Wvg heeft daardoor niet altijd zin. 2) het kan voorkomen dat een onrendabele top op een private kavel toch terecht komt bij de publieke partij. Als de private partij wél mag ontwikkelen, maar níét voldoende afdraagt aan kostenverhaal heeft de gemeente alsnog een tekort en daarmee een verlies op de grondexploitatie.
- Als er een tekort op de gehele grondexploitatie ontstaat is het nodig om dit tekort af te dekken. Zoals gesteld hebben gemeenten niet voldoende middelen en kunnen ze daarmee doorgaans niet een verlies op de grondexploitatie dragen. Een voorbeeld hiervan is subsidie, waardoor extra opbrengsten worden gegenereerd die de grondexploitatie op nul laten sluiten. Als dit niet kan, is het plan financieel niet haalbaar. Er kan dan gekozen worden om het plan niet door te gaan. Het alternatief is om het plan aan te passen, zodat kosten lager worden of opbrengsten hoger en de grondexploitatie daardoor wel sluit op nul. Aanvullend is het goed te benoemen dat, wanneer gemeenten niet in staat zijn om gronden aan te kopen vanwege onvoldoende middelen, er ook provinciale vehikels bestaan (zoals de OMU in Utrecht, de HMO in Overijssel en de OHG in Gelderland) die de grondaankoop kunnen doen of faciliteren. Ook wordt op Rijksniveau aan een grondfaciliteit gewerkt, die deze rol zou kunnen vervullen.



Financiële synthese: de werking van de business case in beeld

Welk financieel-economisch patroon zien we ontstaan bij (B) het vinden van een alternatieve locatie?

- Als het bedrijf ergens naartoe verplaatst moet worden, betekent dit dat een alternatieve locatie voorradig moet zijn. Dat kan door ruimte op bestaande bedrijventerreinen (wat we in de praktijk weinig tegenkomen) of door nieuw uit te geven bedrijventerreinen (wat eveneens onvoldoende gebeurt op dit moment). Nieuwe bedrijventerreinen aanleggen is doorgaans winstgevend, waardoor gemeenten opbrengsten krijgen uit de verkoop van gronden.

opgave in het realiseren van meer bedrijventerreinen of bestaande bedrijventerreinen beter te kunnen benutten. Specifiek lastig is het voor ondernemingen die meer voorwaarden hebben, zoals: een hoge milieucategorie, toegang tot vaarwater voor vervoer en zware stroomnetaansluitingen. Deze voorwaarden zijn op beperkte plekken aanwezig. In de discussie rondom ruimtegebruik zijn het impopulaire functies om te huisvesten.
- Echter zijn er, zoals gesteld, onvoldoende alternatieve locaties voorradig. Er is op dit moment meer vraag dan aanbod. Dat komt door permanente verplaatsingen, maar ook speelt er in sommige gevallen een tijdelijke opgave: bedrijven kunnen tijdens de transformatie niet blijven. Er ligt dus een
- Het tekort aan ruimte op bedrijventerreinen vraagt om publieke sturing. Enerzijds kan dit door te sturen op intensiever gebruik van bestaande bedrijventerreinen, maar dit is lastig: de ruimte wordt al gebruikt en de huidige gebruiker moet dan óók elders worden gehuisvest. Makkelijker zou het zijn om het
- areaal bedrijventerreinen uit te breiden door gronduitgifte, wat additioneel leidt tot inkomsten. Deze inkomsten kunnen worden aangewend om de onrendabele top op de gebiedsontwikkeling elders te dekken (zoals de koop van de grond die het te verplaatsen bedrijf daar bezit).



Financiële synthese: de werking van de business case in beeld

Welk financieel-economisch patroon zien we ontstaan in de situatie dat (C) een bedrijf kan blijven?

➤ Als het bedrijf kan blijven, zijn er een aantal situaties mogelijk. Ten eerste kan het zijn dat het bedrijf kan blijven, zonder dat er aanpassingen nodig zijn. Dit betekent dat er voor de ondernemer geen kosten zijn en ook niet voor de gebiedsontwikkeling. We zien dit daardoor niet terug in de businesscase. Ten tweede kan het zijn dat het bedrijf kan blijven, maar dat er aanpassingen nodig zijn. Dat kan betrekking hebben op bronmaatregelen, maatregelen voor de bebouwing of aanpassingen van het plan. Voor deze posten geldt dat de kosten doorgaans niet door de ondernemer worden gedragen en daarmee ten laste komen van de gebiedsontwikkeling. Ten derde kan het zo zijn dat het bedrijf kan blijven, maar op een andere plek in het gebied kan terugkeren. In dat geval moet het tijdelijk elders gehuisvest worden. De kosten die

hiermee gepaard gaan worden ook ten laste gebracht van de grondexploitatie.

➤ In de tweede en derde situatie is sprake van kosten die stijgen, opbrengsten die dalen of een combinatie van beide voor de grondexploitatie. In die zin verslechterd het resultaat van de grondexploitatie, die in voorkomende gevallen al een onrendabele top kent. Daarmee wordt de onrendabele top vergroot en ontstaat een nog groter probleem. Als de betreffende gemeente kapitaalkrchtig genoeg is kan ze dit verlies nemen, maar doorgaans is dit niet het geval.

➤ Hierdoor ontstaat eenzelfde situatie als bij A, waarbij het tekort kan worden opgelost door 1) subsidies die het tekort afdekken of 2) het plan aan te passen dan wel te stoppen. In deze

situatie is het niet logisch dat provinciale partijen met hun vehikels instappen, omdat het niet gaat om herstructurering van het bedrijventerrein. Daarmee zijn de mogelijkheden beperkter.



Financiële synthese: de werking van de business case in beeld

Welk financieel-economisch patroon zien we ontstaan bij realisatie van nieuwe ruimte voor werk (D)?

➤ Als nieuwe bedrijven moeten worden aangetrokken is het de vraag hoe de gewenste bedrijven zich in het nieuwe gebied zullen vestigen. Voor de hand ligt om in de programmering (ruimteverdeling) op te nemen dat er voldoende ruimte voor deze functies wordt gereserveerd. Het nadeel hiervan is dat dit leidt tot lagere grondwaardes dan woningbouw en daarmee minder opbrengsten. Dat geldt in het bijzonder voor het programmeren van betaalbare bedrijvigheid, omdat de opbrengsten daarvan lager zijn.

➤ De lagere grondwaarde (en dus opbrengsten) wordt idealiter opgevangen door functies die een hogere grondwaarde hebben. Daarmee wordt het "zuur" met het "zoet" verevend. Hiervoor is het echter voorwaardelijk dat de

grondwaarde van die andere functies hoog genoeg is en dat er voldoende van die andere functies wordt gerealiseerd. Vaak is dit niet het geval en heeft de grondexploitatie een onrendabele top. Het toevoegen van (betaalbare) ruimte voor werk vergroot dan de onrendabele top. We zien dat hier in de praktijk ook niet veel op wordt gestuurd.

➤ Wanneer de opbrengsten door de programmamix niet voldoende hoog zijn, kan naar subsidiemogelijkheden worden gekeken. Ook kan de keuze gemaakt worden om winstgevendere vormen van ruimte voor werk te programmeren, zodat de businesscase toch goed uitkomt. Al met al is afname, naast programmering, een belangrijk punt: er moet immers vraag zijn naar de ruimte. Tevens geldt

dit voor het beheer. Specifiek is dit van belang wanneer er minder interesse is vanuit de markt om invulling te geven aan deze ruimte voor werk.

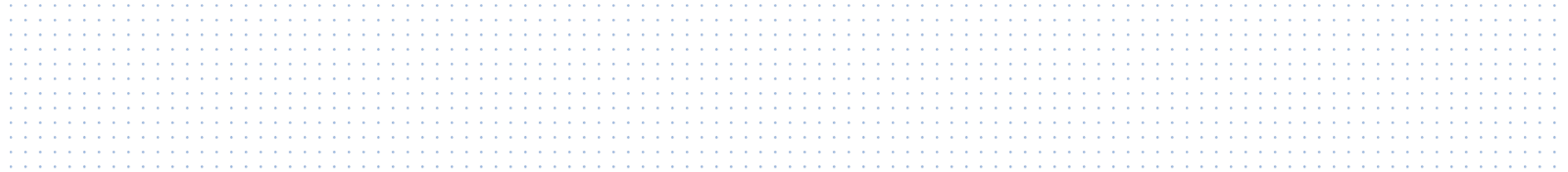


Financiële synthese: de werking van de business case in beeld

Tot slot: vastgoedontwikkeling levert in een oververhitte markt toch 'goud geld' op? Waar gaan de opbrengsten van gebiedstransformaties dan naar toe? Waarom is steeds sprake van onrendabele toppen?

- De praktijk van gebiedstransformaties laat zien dat de business cases doorgaans niet uit kunnen. Er is terugkerend sprake van een 'onrendabele top'. Op veel plekken in deze verkenning is daarnaar verwezen. Maar waarom is dat zo?
- De verkoop van het vastgoedprogramma is de dominante opbrengstenpost van een gebiedsontwikkeling, in het bijzonder het woningbouwprogramma. Maar van dat programma is een groot deel via beleidseisen van de gezamenlijke overheden gereguleerd of gemaximeerd. Waar in de jaren '50 t/m '80 ca. 90% betaalbaar werd vereist en in de VINEX-periode maar maximaal 30%, is dat nu ca. 2/3 van het totale programma. Maar sociale huur, middenhuur en betaalbare koop zijn gemaximeerd in hun prijs- en dus opbrengstenplafonds. Het deel waar grotere kostenposten mee moeten worden terugverdiend, is maar 1/3 van het geheel. En het hangt sterk per regio of het überhaupt het geval is dat hier hogere opbrengsten kunnen worden behaald.
- In het verleden was commercieel vastgoed (kantoren, winkels) een sterk opbrengst-genererend deel van het vastgoedprogramma. Door stevige veranderingen in de samenleving (zoals flexwerken/ thuiswerken, online-shopping, etc.) is de vraag naar deze functies en dus ook de prijsvorming sterk onder druk komen te staan.
- De ruimte in Nederland is relatief schaars. We zijn een klein land en elke m² is in feite al in gebruik. Door de druk op het beter benutten van de stedelijke gebieden moet er steeds meer ontwikkeld worden op locaties waar al bestaand vastgoed is. Daarmee is ook steeds meer sprake van een inbrengwaarde van dat vastgoed, die terugverdiend moet worden.
- Door de in algemene zin stijgende grond- en vastgoedprijzen van bestaand vastgoed in ons land, stijgen deze inbrengwaardes mee. Dat betekent bijvoorbeeld bij transformaties van stedelijke bedrijventerreinen dat de bestaande eigenaren-gebruikers of beleggers in bedrijfsruimte bij verkoop een grote waarde-sprong van hun vastgoed kunnen incasseren.
- Door de toegenomen complexiteit van gebieds- en vastgoedontwikkeling in ons land (door een stapeling van complexiteiten uiteenlopend van fijn- en stikstof tot netcongestie, gebouwd parkeren en bezwaarprocedures) zijn de risico's en daarmee ook de financiële effecten daarvan op de grondexploitaties toegenomen.
- De bouwkosten en rente zijn in Nederland de afgelopen jaren sterk gestegen. Dit drukt sterk op de grond- en vastgoedexploitaties van alle gebiedsontwikkelingen.

Colofon



Rotterdam, 15 juni 2025

Deze rapportage is tot stand gekomen in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), in samenwerking met het Ministerie van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening (VRO) en het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (IenW)

Begeleidingsgroep: Kristel Wattel-Meijers (opdrachtgever) en Sjoerd van Dommelen (Ministerie van EZ), Feddo Christ (Ministerie van VRO) en Erik Hogenkamp (Ministerie van IenW)

Met dank aan de actieve medewerking van de gemeenten Helmond, Enschede, Hengelo, Leeuwarden, Nijmegen en Utrecht.

Onder dankzegging aan Peter Overwater (Overwater Grondbeleid), Pierre van der Spek (van Ameyde Waarderingen), Bertold te Winkel (Gloudemans) voor hun inbreng en reflectie.

Fakton: Nathan Westerhuis, Jelle Smit

Rebel: Steven Hamming, Damo Holt