

AUTEURS JULIAN VAN DER ZANDEN EN CEES-JAN PEN



Circulariteit op bedrijventerreinen blijft nog bij ambities

Hoge eisen, weinig slagkracht bij gemeenten

Op alle overheidsniveaus zijn stevige circulaire ambities geformuleerd om in 2050 een economie zonder afval te hebben. Vooral op lokaal niveau wordt steeds meer verwacht van het beter en anders benutten van grondstoffenstromen op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. Het blijft vooral nog bij mooie woorden. Gemeenten hebben amper slagkracht, blijkt uit verkennend onderzoek.

Julian van der Zanden heeft dit artikel geschreven op basis van zijn afstudeeronderzoek naar best practices bij het lectoraat De Ondernemende Regio (julian.vanderzanden@outlook.com). Cees-Jan Pen is lector aldaar.

Een circulair bedrijventerrein is kortgezegd een bedrijventerrein waar wordt ingezet op materiaalreductie, duurzaamheid en het circuleren van materialen. Het gaat nadrukkelijk om meer dan werken met zonnecollectoren op daken en de plaatsing van windmolens. Wat betreft circulariteit is er op bedrijven-

terreinen veel winst te behalen. Bedrijven zijn ruimtelijk geclusterd en ze produceren, consumeren en transporteren daar veel grondstoffen. Bij de ontwikkeling en aanleg van nieuwe terreinen gelden dan ook hoge circulaire ambities. Tegelijkertijd constateren we onder meer bij de selectie voor de



jaarlijkse Circular Design Award dat concrete resultaten nog maar weinig te vinden zijn. En toch worden steeds meer nieuwe terreinen in de markt gezet als circulair terrein. Actuele voorbeelden zijn de ontwikkeling van Wijkervoort in Tilburg en Heesch-west in Bernheze, waar hoge circulaire ambities worden gesteld (zie kaders) en waar sprake is van veel omgevingsprotest vanuit omwonenden. In beide gemeenten draait dit naast de ingreep in het open landschap om respectievelijk het plaatsen van windmolens en de angst voor de voortgaande verdozing van Tilburg-Noord.

De vraag is dus wat deze papieren ambities in de werkelijkheid voor de (vastgoed)ontwikkeling op bedrijventerreinen betekenen. Het verkennend onderzoek ging daarom dieper in op de hoofdvraag: 'Hoe kan de (vastgoed)ontwikkeling van een nieuw circulair bedrijventerrein worden gerealiseerd?'.

Van woorden naar daden

De aankomende jaren zal er geen nieuw circulair bedrijventerrein worden gebouwd dat honderd procent circulair is. Streven is dat een gemeente een bedrijventerrein realiseert dat zo circulair mogelijk is.

Op basis van deskresearch blijkt dat gemeenten meestal gebruikmaken van drie instrumenten om de circulaire ambities voor nieuwe bedrijventerreinen te realiseren, namelijk een checklists, of prestatie- en procesinstrumenten. Het PBL (2021, p. 179) concludeert in de integrale circulaire economie dat voor versnelling van de transitie naar een circulaire economie, intensivering van beleid nodig is en meer dwingende maatregelen nodig zijn om te komen tot een volgende fase van de transitie. Zeker voor bedrijventerreinen loopt de transitie achter. Benchmarkonderzoek van Stec uit 2020 onder negentig gemeenten geeft een weinig hoopvol beeld. Negentig procent van de gemeenten weet niet welke bedrijven circulair actief zijn en tachtig procent van de gemeenten heeft helemaal geen visie of beleid voor de circulaire transitie op bedrijventerreinen.

De praktijk is vaak weerbarstiger. Gemeenten mogen niet zomaar extra circulaire eisen stellen boven op het Bouwbesluit. In de praktijk is nog weinig bekend of een gemeente door allerlei circulaire eisen niet zorgt voor té hoge eisen. Sommige gemeenten kiezen om die reden voor een pragmatische aanpak. Ze stellen geen eisen, maar spreken over circulaire 'wensen'. In regio's als rond Schiphol met een grote vraag naar bedrijventerreinen, is de ervaring dat deze wensen toch wel worden ingewilligd door de markt.

Het onderzoek laat zien dat gemeenten na de gronduitgifte van nieuwe bedrijfskavels nog een aantal instrumenten hebben om circulariteit op een bedrijventerrein te bewerkstelligen. Ten eerste kan de gemeente het gehele

Zeker voor bedrijventerreinen loopt de transitie achter

terrein verkopen aan één grote verhuurder zoals het geval is bij de Schiphol Airport Development Corporation (SADC), die toeziet op circulaire huurders. Ten tweede door de grond in erfpacht uit te geven waarbij extra regels worden opgenomen in de erfpachtregels. Ten derde door een circulair kwaliteits- »

◀ *Planimpresie Wijkervoort, Tilburg. Locatie: langs de A58 tussen Tilburg en Gilze. 194 ha. (44 ha. eerste uitgifte). Doelgroep: grootschalige distributiecentra, slimme industrie en servicelogistiek. Instrumenten: bestemmingsplan; uitgifteplan door middel van uitgifteprotocol; opzetten van een (circulair) netwerk; niet aanleggen van bijvoorbeeld een gasleiding of maar één waterafvoer per perceel; additionele eisen stellen op het bouwbesluit middels de Crisis- en herstelwet. Beeld Gemeente Tilburg*

Planimpressie Heesch-West, Oss, 's-Hertogenbosch en Bernheze.

Locatie: aan de A59 tussen 's-Hertogenbosch en Oss. 178 ha. (50 ha. eerste uitgifte).

Doelgroep: grootschalige logistieke bedrijven en regionale verplaatsers.

Instrumenten: het bestemmingsplan; uitgifteplan; circulair kwaliteitsteam; het opzetten van een (circulair) netwerk; het niet aanleggen van bijvoorbeeld een gasleiding of maar één waterafvoer per perceel; additionele eisen stellen op het bouwbesluit middels de Chw; openbare ruimte 'circulair' inrichten. Beeld Gemeente Oss



teitsplan in de bestemmingsplanregels op te nemen. Deze laatste optie is alleen mogelijk wanneer het bedrijventerrein wordt ontwikkeld onder de Crisis- en herstelwet.

Bij erfpacht kan de ondernemer de financiële ruimte die hij uitspaart door de grond niet te hoever verwerven, inzetten voor een hogere mate van circulariteit. Uit het onderzoek

blijkt dat de gereedschapskist voor nieuwe circulaire terreinen afhangt van het gevoerde grondbeleid. Zo heeft een gemeente bij actief grondbeleid de meeste instrumenten om de circulaire ambities waar te maken en bij faciliterend grondbeleid de minste. Bij actief grondgebruik is een gemeente actief betrokken bij het proces en bij een faciliterend grondbeleid faciliteert de gemeente slechts.

Uitgifteplan en -team voor Heesch-West

Een gezamenlijke ambitie van de gemeenten Oss, 's-Hertogenbosch en Bernheze heeft ertoe geleid, dat zij het duurzaamste bedrijventerrein gaan ontwikkelen. In de eerste fase is er vijftig hectare grond beschikbaar. Bij meer animo zal er dertig hectare bijkomen.

De gemeenten gebruiken een aantal instrumenten om de ambities te realiseren. Zo is een circulair kwaliteitsplan opgesteld met aandacht voor onder meer duurzaamheid, stedenbouwkunde en klimaatadaptie. In het bestemmingsplan zijn specifieke voorschriften

opgenomen voor circulariteit en duurzame energie. Een uitgifteplan en uitgifteteam moeten ervoor zorgen dat de ambities van de gemeenten werkelijkheid worden. Het uitgifteteam houdt in samenwerking met de bedrijven in de gaten of de circulaire eisen, opgesteld in het uitgifteplan, ook daadwerkelijk worden behaald.

Naast deze vier instrumenten, zijn er twee andere instrumenten aan toegevoegd. Zo is een parkmanagement bedacht. Bedrijven moeten lid zijn om naar het bedrijventerrein te kunnen

gaan en daar hun ideeën over circulariteit te delen. Daarnaast blijkt dat het bedrijventerrein afgelegen is, waardoor er op het bedrijventerrein onvoldoende gasafsluitingen zijn. De gemeenten gaan geen gas aanleggen, maar bedrijven moeten denken over een all-electric oplossing. Ook hebben de gemeenten besloten om één vuilwateraansluiting aan te leggen, omdat ze het onnodig watergebruik tegen willen gaan en bedrijven het inzicht willen geven om zelf met oplossingen voor het vuilwaterprobleem te komen.

Circulair met actief grondbeleid op Wijkervoort

Gemeente Tilburg heeft de ambitie om van Wijkervoort een duurzaam, energieneutraal terrein te maken. Het gebied bevat 88 hectaren aan grond. In de eerste fase is 44 hectare grond beschikbaar.

In een 'ontwikkelingsplan' zijn de duurzame eisen beschreven, die vervolgens aan het bestemmingsplan zijn gekoppeld. In het bestemmingsplan komen strenge vestigingseisen voor het economisch concept als de ruimtelijke invulling van gebouwen en perceel. Zo heeft de gemeente een actief grondbeleid omdat zij voorheen 75 procent van de grond in handen had. Dat percentage is inmiddels naar circa 80 procent gegroeid. Het tekenen of uitgeven van kavels doet de gemeente niet, maar ze gaat wel met de bedrijven in gesprek om het 'afhaakrisico' te verminderen. Dit zorgt ervoor dat er maar een gedeelte van de kaders is opgesteld. De gemeente biedt bedrijven de gelegenheid om zelf aan die kaders te voldoen, in plaats van druk op te leggen.

Bedrijven moeten zich bij de gemeente aanmelden om daar de wensen en ambitie kenbaar te maken. Nadat de thema's met de gemeente besproken zijn, zal een adviescommissie naar de aanvragen kijken, die zij vervolgens bij het college afgeeft. Zij geeft het besluit of een bedrijf op het bedrijventerrein mag komen. Bij een positief besluit treedt de gemeente met de partij in onderhandeling. In dat gesprek komen onderwerpen als hoeveelheid grond, prijs en locatie aan bod. Als het bedrijf de besproken duurzaamheidseisen omzet in een ruimtelijk concept, en daar een akkoord op is, is het bedrijf een toegelaten partij op Wijkervoort.

Vrijblijvendheid en geen deling leermomenten

De ervaringen in de praktijk zijn tot dusver zwaar teleurstellend. Opvallend is dat er nog maar weinig overzicht is van de aanpak op circulaire bedrijventerreinen. Er wordt ook weinig geleerd van elkaars succes- en faalfactoren, laat staan dat er zicht is op het waarmaken van circulaire ambities. De bevindingen van de deskresearch sluiten aan op de kritische uitkomsten van de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) van 21 januari van dit jaar. Verschillende grondstoffentrends gaan niet de goede kant op, zo laat PBL zien. Alhoewel de efficiëntie in het gebruik van grondstoffen is toegenomen, blijkt het totale grondstoffengebruik sinds 2010 nauwelijks veranderd. Voor de Nederlandse consumptie is in de productieketens wereldwijd steeds meer land nodig. Kortom, het beleid is te vrijblijvend en oogt te veel als een 'laat duizend bloemen bloeien'-aanpak. Het PBL adviseert dat er meer 'dwang en drang' nodig is in het circulaire-economiebeleid.

Uit de deskresearch naar best practices destilleren we de volgende stappen die ambitieuze gemeenten kunnen zetten om meer circulariteit op nieuwe bedrijventerreinen te realiseren.

Stap 1) Vraaganalyse Tijdens stap 1 wordt de ladder van duurzame verstedelijking doorlopen en dus gekeken hoe hoog de markt vraag werkelijk is.

Stap 2) Kansanalyse De tweede stap kijkt naar de kwaliteit en kansen van het gebied.

Deze kunnen geïnventariseerd worden door gebruik te maken van de MRE-benadering of het uitvoeren van een SWOT-analyse.

Stap 3) Concretiseren gemeentelijke circulaire ambitie Dankzij deze eerste twee analyses – marktvaaganalyse en kansanalyse – kan een gemeente bij stap 3 een scherpe circulaire ambitie opstellen. In de praktijk kiest een gemeente er veelal voor om een ambitie op te stellen die niet aansluit op wat bedrijven beweegt. Dit leidt veelal tot irrealistische ambities. Advies is: 'Gemeenten, luister naar de markt-vraag, combineer die met de kansen van het gebied en stel zo een haalbare ambitie op.'

Stap 4) Haalbaarheidsanalyse Bij stap 4 wordt gekeken naar de haalbaarheid van de gestelde circulaire ambitie mede in relatie tot de eisen vanuit het Bouwbesluit en het inzetten van de drie eerdergenoemde categorieën: 1. checklists, 2. prestatie-instrumenten en 3. procesinstrumenten.

Stap 5) Keuze grondbeleid en bijbehorende instrumentatie Als laatste maakt de gemeente een keuze tussen het type grondbeleid dat zij wil gebruiken. Hierbij moet zij in ogenschouw nemen dat de bijbehorende instrumentaria aansluit bij hetgeen de gemeente wil: de ambitie.

We zien in de praktijk van de best practices dat een gemeente met een dergelijk stappenplan een steviger basis legt voor circulariteit bij bedrijven. Samenwerking is daarbij de sleutel. De lokale overheid moet hoe dan ook de dialoog aangaan met ondernemers die bij de vraaganalyse naar boven komen. Zij moeten het immers doen en zij moeten in het circulariteitsverhaal geloven. «