



Answering
tomorrow's
challenges
today

REBEL

Advies provinciale inzet bij ontwikkeling grootschalige bedrijventerreinen

Concept eindrapportage · Provincie Utrecht
11 sep 2026 · Status: definitief · Ecorys & Rebel

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een [hoofddocument](#) met de resultaten van de kernanalyse en conclusies en aanbevelingen

1. Conclusies en aanbevelingen
2. Inleiding
3. Opgave voor de provincie Utrecht
4. Kosten en baten afgewogen
5. Issues, ambities en rolnemingen
6. Beslisboom

De rapportage is aangevuld met twee [bijlagen](#), waarin een aantal onderdelen nader worden uitgediept en toegelicht.

Bijlage A – Uitgebreide versie van de MKBA.

Bijlage B – Tabellen met voor- en nadelen, en risico's van rolnemingen.

Bijlage C – Indicatie financiële kosten ontwikkeling

In een [aparte PDF](#) is het boekje met Praktijkvoorbeelden van Rolnemingen vanuit andere provincies meegestuurd.

1. Conclusies en aanbevelingen



Belangrijkste conclusies

De ontwikkeling van 90 hectare bedrijventerreinen in de provincie Utrecht (conform de in het PPWW 2026 gehanteerde verwachting tot 2030) in grootschalige vorm vraagt om **een meer regisserende provinciale rol**. Uit de analyse blijkt dat de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen een aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde kan opleveren. Daar is **uitbreiding van de provinciale gereedschapskist met instrumenten** voor nodig.

Belangrijkste oorzaak is niet een tekort aan ruimtelijke programmering. De huidige praktijk laat zien dat **de ontwikkeling van potentiële locaties als grootschalig bedrijventerrein regulier moeilijk of niet tot stand komt**.

Dit ligt aan een **samenspel van opgaven die de inhoudelijke, financiële en/of organisatorische reikwijdte van de betreffende gemeenten veelal overstijgen**. Bijvoorbeeld grondverwerving, uitplaatsing functies, organiseren en bemensen van het planproces, beschikbaarheid van benodigde middelen voor tekortdekking, omgevingsinvesteringen dan wel benodigd risico-dragend vermogen, het omgaan met netcongestie, aanpassen van infrastructuur, organiseren van stikstofruimte, etc. Daarbij biedt het in gezamenlijkheid realiseren van grootschalige bedrijventerreinen, ook meerwaarde door het gezamenlijk delen van kosten, opbrengsten en risico's en het gezamenlijk zorgdragen voor de juiste invulling voor

zowel lokale als regionale bedrijfsleven, zowel economisch (circulaire economie, hogere milieucategorieën, watergebonden) als ruimtelijk (meervoudig/ intensief ruimtegebruik, klimaatadaptiviteit, duurzaamheid, landschapsinpassing).

De daadwerkelijke rolneming en inzet van instrumenten hangt af van de specifieke opgaven die spelen op een locatie. Om ontwikkeling mogelijk te maken zal het voor de meeste potentiële locaties gaan om **een combinatie van reguleren, stimuleren tot aan het zelf doen**. Dit vraagt om uitbreiding van de provinciale gereedschapskist naar richtinggevende RO-besluitvorming, werken met publiek-publieke uitgifte-afspraken (bv. via een bestuursovereenkomst), inrichten en bemensen van gezamenlijke planteam, beschikbaar hebben van tekortdekking voor de grondexploitatie dan wel het doen van benodigde omgevingsinvesteringen, de mogelijkheid om een grondbank-functie in te kunnen zetten (actieve grondverwerving) en waar nodig het over kunnen gaan tot een volwaardige ontwikkelrol.

Een meer regisserende provinciale rol gaat vaak gepaard met **grotere financiële, organisatorische en bestuurlijke verantwoordelijkheden**. Juist daarom vraagt de keuze voor een meer regisserende rolneming een expliciete bestuurlijke afweging. Dit rapport biedt hiertoe de basis.

Aanbevelingen

- Neem als **provincie een meer regisserende rol** in, door in te zetten op reguleren, stimuleren en zelf doen. En **bepaal je rol** **per individuele locatie**, in aansluiting op de opgaven die daar spelen en de rol die de desbetreffende gemeente hierin kan en wil nemen.
- **Werk voor potentiële ontwikkellocaties een indicatieve businesscase uit**, zodat per locatie inzicht ontstaat in de financiële haalbaarheid, benodigde publieke investeringen, risico's en eventuele onrendabele top.
- **Gebruik voor het bepalen van je rolnemingsstrategie deze businesscase en de beslisboom** die inzichtelijk maakt welke afweging voorafgaat aan de keuze om een meer regisserende rol in te nemen en welke instrumenten daarbij nodig zijn. Ook kan dit een beeld geven van evt. benodigd revolverend in te zetten kapitaal (bv. voor grondverwerving).
- **Weeg de bijkomende (conjuncturele en structurele) risico's mee**, in de bestuurlijke afweging. Maak bij de keuze voor het innemen van de meest pro-actieve rolnemingen de risico's expliciet.
- Organiseer structurele uitvoeringskracht voor provinciale gebiedsontwikkeling. Verken of het mogelijk is om de opdracht en het **mandaat van de OMU uit te breiden, inclusief daarbij behorende versterking van de huidige organisatie**. Waar de OMU momenteel werkt aan (her)ontwikkeling (en intensivering) van bestaande bedrijventerreinen, zou de OMU in onze ogen een goede uitvoeringsorganisatie kunnen zijn, waarmee de provincie haar ambities voor de realisatie van nieuwe grootschalige bedrijventerreinen kan vormgeven.
- **Reserveer tijdig en voldoende investeringsbudget** voor de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen. Zowel voor de capaciteit (in de eigen organisatie, dan wel voor uitbreiding van de OMU) als voor het 'stimuleren' (tekortdekking grondexploitatie, doen van omgevingsinvesteringen) en/of het 'zelf doen' (grondverwerving, ontwikkeling) van de realisatie van grootschalige bedrijventerreinen. Dit laatste betreft revolverend kapitaal waar ook opbrengsten tegenover staan. Het betreft dus twee soorten benodigd budget.
- **Trek samen met VNG en IPO op richting het Rijk** en ontwikkel een gezamenlijk narratief over de opgave rond grootschalige bedrijventerreinen, de knelpunten die het lokale en provinciale schaalniveau overstijgen en de benodigde interbestuurlijke samenwerking. Gebruik dit als basis om met het Rijk het gesprek te voeren over rolverdeling, instrumentarium en mogelijke financiële betrokkenheid.



2. Inleiding



Aanleiding en centrale vraag

Aanleiding

De provincie Utrecht wil ruimte bieden aan circa 90 hectare grootschalige bedrijventerrein. De ontwikkeling van deze terreinen wordt steeds complexer door vraagstukken rond onder meer grondverwerving, energie-infrastructuur/ netcongestie, stikstofruimte en ruimtelijke programmering, die vaak een bovenlokale aanpak vragen.

Tegelijkertijd is de markt voor bedrijventerreinen zeer krap. Om de eigen rol bij deze opgave te bepalen, heeft de provincie Utrecht Ecorys en Rebel gevraagd onderzoek uit te voeren naar de maatschappelijke en economische effecten van grootschalige bedrijventerreinen en de potentiële meerwaarde van provinciale betrokkenheid in de totstandkoming daarvan.

Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

“Welke rol kan en wil de provincie Utrecht vervullen om de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen beter, sneller en van hogere kwaliteit mogelijk te maken?”

Het onderzoek brengt de maatschappelijke en economische effecten van grootschalige bedrijventerreinen in beeld en verkent de meerwaarde, effectiviteit en risico's van verschillende vormen van provinciale betrokkenheid.

Onderzoeksaanpak met vijf stappen

Dit onderzoek is uitgewerkt in vijf verschillende stappen die toewerken naar een advies over de rolneming voor grootschalige bedrijventerreinen. Daarbij is gebruikgemaakt van relevante documenten en beleidsstukken van de provincie Utrecht, openbare informatie over participerende rolnemingen in andere provincies en werksessies met stakeholders uit de provincie Utrecht. Deze sessies zijn benut om bevindingen uit de documentanalyse te verdiepen, aan te vullen en te valideren.

Stap 1 was het in beeld brengen van de huidige situatie in de provincie Utrecht.

Stap 2 bestaat uit twee sporen: het rolnemingen-spoor en het MKBA-spoor. Hierin zijn de mogelijke provinciale rollen en instrumenten bij de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen in beeld gebracht, onder andere aan de hand van voorbeelden vanuit andere provincies.

Daarnaast is in het parallelle MKBA-spoor meer inzicht ontstaan in de maatschappelijke effecten en meerwaarde van een meer proactieve provinciale betrokkenheid bij de ontwikkeling van grootschalige terreinen. Deze effecten zijn gevalideerd in een werksessie met stakeholders.

In **stap 3 en 4** zijn we dieper ingegaan op welke rolneming nodig is in de provincie. Aan de hand van werksessies met stakeholders is zoveel mogelijk informatie verzameld rondom wat er speelt en nodig is, om zo gezamenlijk tot een beter beeld te komen van de meerwaarde van meer regisserende rolneming en de inzet van andere instrumenten door de provincie.

In **stap 5** zijn de provinciale rolnemingen en de verschillende instrumenten scherp gesteld en zijn voordelen, nadelen en mogelijke risico's geïdentificeerd. We bouwen daarmee voort op de uitkomsten van de vorige stappen. De opgaven die een beeld geven van wat er nodig is zijn daarnaast gecategoriseerd langs twee onderscheidende assen.



3. De opgave voor de provincie Utrecht

De provincie heeft een breed palet aan instrumenten, maar zet deze nog niet in t.b.v. ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen (1/2)

De provincie heeft nu een stevige, maar vooral indirecte rol in de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Ze doet dat via het ruimtelijk kader (Omgevingsvisie en Omgevingsverordening), via regionale programmering van woon- en werklocaties in het **Provinciaal Programma Wonen en Werken (PPWW)**, en via economisch beleid dat werklocaties koppelt aan innovatie, arbeidsmarkt en circulariteit.

Het PPWW is opgezet als een gezamenlijk proces van de provincie en gemeenten, in de drie deelregio's binnen de provincie. Provinciale Staten programmeren en geven via het Kader PPWW de spelregels mee: bandbreedtes, kwalitatieve randvoorwaarden en procesuitgangspunten. Gemeenten brengen plannen, wensen en ideeën in, de provincie beoordeelt die plannen integraal. Gedeputeerde Staten stellen vervolgens het PPWW vast. Nadat een locatie in het PPWW is

opgenomen, moet de feitelijke gebiedsontwikkeling nog volgen: grond, businesscase, omgevingsplan, ontsluiting, energie, uitgifte, etc. Die feitelijke ontwikkelrol ligt nu in de praktijk vooral bij gemeenten en de markt.

Voor de uitvoering beschikt de provincie over twee deelnemingen, beiden met een eigen focus. De **Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU)** – in 2011 opgericht en voor 100% in handen van de provincie – richt zich op herstructurering, verduurzaming en intensivering van bestaande bedrijventerreinen. Dat geeft uitvoeringskracht op de *bestaande* voorraad, maar niet op de *realisatie van nieuwe* regionale uitbreidingslocaties.

De provincie heeft een breed palet aan instrumenten, maar zet deze nog niet in t.b.v. ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen (1/2)

De tweede deelneming, de **ROM Utrecht Region**, is juist gericht op innovatie, netwerkvorming en toegang tot kapitaal voor bedrijven en ecosystemen – en daarmee geen voor de hand liggende partij om als primaire ontwikkelaar van een nieuw grootschalig bedrijventerrein op te treden.

De provincie Utrecht heeft vooralsnog geen leidende of regisserende rol bij de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen. Haar rol in die ontwikkelfase is feitelijk nog niet gedefinieerd. Met de in juli 2026 aangenomen motie 'Grip op grond' is hierin wel beweging zichtbaar: de provincie gaat onderzoeken hoe het provinciale grondinstrumentarium actiever en breder kan worden ingezet voor provinciale opgaven.

Bij de ontwikkeling van **Gaasperwaard III** stelt Provinciale Staten wel

randvoorwaarden, maar blijft de gemeente Vijfheerenlanden verantwoordelijk voor de ontwikkeling. De provincie zet dus al wel in op kaderstellende, regulerende, programmerende en faciliterende instrumenten, maar nog niet op een uitgekristalliseerde ontwikkel- of deelnemingsrol bij nieuwe regionale terreinen.

“We jagen de ontwikkeling van nieuwe grootschalige (regionale) bedrijventerreinen aan. We nemen graag een proactieve rol aan in de realisatie en organisatiekrachtzoektocht bij deze nieuwe werklocaties. Het gaat hierbij om een faciliterende, kaderstellende en participerende rol om na programmering ook tot daadwerkelijk realisatie te komen.”

Programma Economie (concept, april 2026)

De provincie loopt tegen een aantal knelpunten aan met haar huidige rol & instrumentarium

Het eerste 'knelpunt' is **uitvoeringspraktisch**. De provincie heeft daarbij zelf een aantal belemmeringen geïdentificeerd: versnipperd grondbezit, moeizame grondverwerving, hoge voorinvesteringen, onrendabele toppen, lange procedures onder de Omgevingswet, stikstof- en milieubeperkingen, bezwaar- en beroepsrisico's, netcongestie, ontsluiting, bodem- en wateropgaven, capaciteitsgebrek en onduidelijkheid over regie, risicodeling en doelgroep. Dat is het type knelpunten waarbij gemeenten het vaak niet alleen redden.

Het tweede 'probleem' is bestuurlijk. Grootschalige (vaak regionale) bedrijventerreinen hebben een **gemeente-overstijgend belang**, maar regio's hebben geen formele bestuursstatus en beschikken daardoor niet over eigen juridisch of financieel instrumentarium. Lokale (politieke) belangen kunnen zwaarder wegen dan regionale schuifruimte, provinciale ambities of het belang van - en circulaire bedrijvigheid.

Daar komt bij dat de provincie niet zomaar "meer hectares" zoekt, maar ook **het juiste type ruimte**. In de ontwerp-Omgevingsvisie staat dat HMC (hoge milieucategorie)- en kadegebonden bedrijventerreinen schaars zijn maar cruciaal voor o.a. recycling, bulkverwerking en het economisch vestigingsklimaat. Ook wordt daar expliciet gesteld dat er nu al een tekort is aan fysieke ruimte voor circulaire functies en dat tijdig reserveren van strategische locaties essentieel is, ook gezien de drie ecosystemen Life Sciences & Health, Earth Valley en New Digital Society.

Een vierde motief gaat over het realiseren van **kwalitatieve ambities** van de provincie. De provincie heeft ambities voor intensief en duurzaam ruimtegebruik van grootschalige bedrijventerreinen. Maar zonder heldere rol heeft de provincie nu weinig grip op de opzet en invulling van grootschalige bedrijventerreinen. De stap naar "rolneming" is dus niet alleen een reactie op marktkrapte, maar ook op een bestuurlijke wens tot meer grip op kwaliteit en doelgroepen.

De provincie heeft een aantal ambities waartegen mogelijke rolneming kan worden afgewogen

Bij het in beeld krijgen van potentiële ontwikkellocaties zet de provincie in op twee sporen. Enerzijds verkennen ze grootschalige locaties via uitvoering van de verstedelijkingsstrategieën. Anderzijds hebben gemeenten de mogelijkheid om zelf locaties voor te dragen, die provinciaal en regionaal worden afgewogen. De goedkeuring van grootschalige, regionale bedrijventerreinen is de bevoegdheid van Provinciale Staten.

In het concept Beleidsprogramma Economie 2027–2032 is de hoofdambitie een competitieve, veerkrachtige, circulaire en klimaatneutrale economie in 2050. Eén van de drie centrale beleidsdoelen is: **toekomstbestendige werklocaties als fundament voor een duurzame en veerkrachtige economie.**

- **Regionale uitgifteafspraken** moeten verplicht worden voor regionale en bovenlokale terreinen. Daarin moeten afspraken komen over welke soorten bedrijvigheid wel en niet worden geaccommodeerd, en dat zorgvuldig ruimtegebruik voorrang moet krijgen boven uitgiftetempo of grondopbrengst.
- Nieuwe grootschalige bedrijventerreinen worden daarbij gekoppeld aan concrete **ambities**: klimaatadaptatie, goede bereikbaarheid, efficiënt gebruik van energie, water en grondstoffen, en oplossingen voor netcongestie via bijvoorbeeld energyhubs. Daarnaast wil de provincie HMC- en kadegebonden terreinen beschermen en waar nodig ruimte reserveren voor circulaire bedrijven.

4. Kosten en baten afgewogen



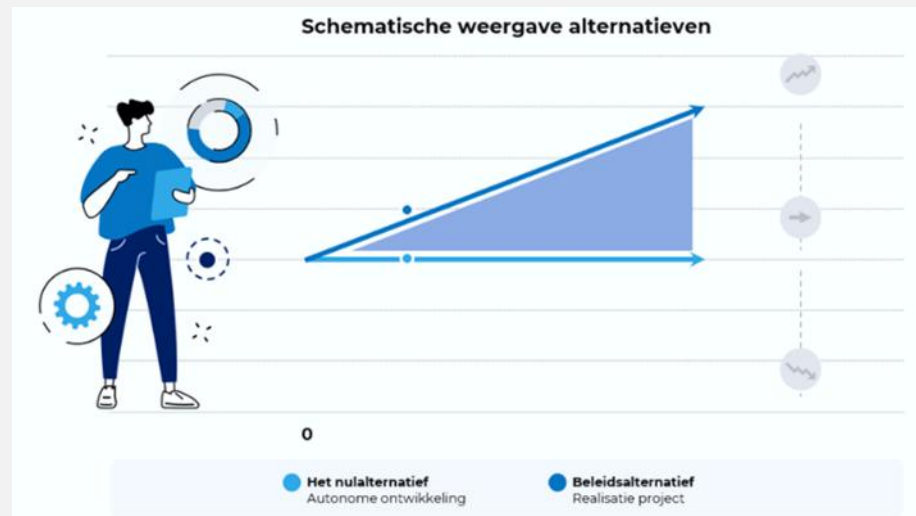
Toelichting maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

Een MKBA is een verschillenanalyse tussen:

1. De wereld die zich onder het huidige beleid, zonder actievere provinciale inzet ontwikkelt (nul-alternatief);
2. De wereld waarin de provincie een actievere rol inneemt bij de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen (projectalternatief).

Bij deze **quick-scan analyse** is gebruik gemaakt van de volgen de uitgangspunten:

1. De effecten zijn weergegeven in netto contante waarde (NCW), in het prijspeil van 2026, met een zichtperiode van 2027 tot 2077 (basisjaar 2027),
2. We hebben de netto-effecten berekend door voor enkele posten een correctie voor **verdringing*** toe te passen (netto-aandeel 20%)
3. Extra of minder OZB is een transfer en telt niet mee in het saldo
4. Er is gebruik gemaakt van kengetallen per hectare of per baan, gedifferentieerd naar groot- en kleinschalig terrein;
5. Niet-kwantificeerbare effecten zijn kwalitatief opgenomen als PM-post.



Een MKBA is niet hetzelfde als een business case: het gaat om de welvaart van de maatschappij als geheel, niet om financieel rendement

Verdringing in een MKBA is het verschijnsel waarbij capaciteit, geld, grond of middelen aan de ene activiteit ten koste gaat van een andere activiteit. Denk aan een verschuiving van werknemers op bestaande bedrijventerreinen naar de nieuwe bedrijventerreinen binnen de provincie. Dit levert de provincie geen extra banen op.

Huidig beleid **versus** meer provinciale inzet

Nul-alternatief Projectalternatief

De MKBA brengt de maatschappelijke kosten en baten van het projectalternatief in beeld ten opzichte van het nul-alternatief. Hieronder zijn de belangrijkste kenmerken van de alternatieven weergegeven

Nul-alternatief	VS	Projectalternatief
- Gemeenten blijven primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen - Provincie beperkt zich tot kader stellende en faciliterende rol (PPWW, omgevingsvisie, omgevingsverordening) - Complexe knelpunten (netcongestie, grondverwerving, financiering) worden per gemeente opgepakt - Beperkte regionale coördinatie: risico op mismatch tussen vraag en aanbod - Aanbod dreigt binnen 2–4 jaar uitgeput te raken zonder nieuwe ontwikkelingen Programmering: 30 ha grootschalig op Gaasperwaard III (4,5 ha/jaar) + 60 ha kleinschalig (3 ha/jaar) = 90 ha netto; volledige uitgifte in 20 na de start. Bruto: 132 ha nodig om de 90 ha uit te geven.		- Provincie neemt een actievere rol: van faciliterend naar regisserend en/of participierend - Inzet van aanvullend instrumentarium: grondbeleid, investeringsfondsen, subsidies, garanties - Provinciale regie op energie-infrastructuur, bereikbaarheid en ruimtelijke programmering - Versterkte regionale afstemming met gemeenten en samenwerkingsverbanden (MRU West, Amersfoort, Foodvalley) - Versnelde en kwalitatief betere ontwikkeling van (regionale) bedrijventerreinen Programmering: 90 ha netto grootschalig (30 ha Gaasperwaard III + 2 andere grootschalige terreinen) met verdubbeld uitgiftetempo (9 ha/jaar); volledige uitgifte in 10 jaar na de start. Bruto: 120 ha nodig om de 90 ha uit te geven. Grootschalige terreinen kunnen efficiënter worden opgezet.

Programmering van 90 ha netto

Dit is de door de Provincie Utrecht ingeschatte programmering voor grootschalige bedrijventerreinen t/m 2030, inclusief 30 hectare voor grootschalige bedrijventerreinontwikkeling Gaasperwaard III. Vanwege netcongestie zal een deel van de 90 ha later uitgegeven worden. De programmering van 90 ha dekt een deel van het totale verwachte tekort aan bedrijventerreinen t/m 2030, geraamd op 80 t/m 220 hectare over de Provincie Utrecht. In iedere Utrechtse regio is een tekort geraamd. *Bron: PPWW 2026, p. 18.*

Grootschalige locaties leveren de maatschappij voordelen op

De ontwikkeling van netto 90 hectare grootschalige locaties levert in potentie per saldo **de maatschappij € 457 mln. (NCW)** meer op dan de ontwikkeling van hetzelfde aantal hectare in de vorm van kleinschalige locaties. Hieronder is per onderdeel uitgewerkt hoe deze voordelen ontstaan.

1

Economische effecten & werkgelegenheid

Op grootschalige terreinen wordt meestal arbeidsextensiever gewerkt (**50 banen/ha**) dan op kleinschalige terreinen (**64 banen/ha**). Dit komt omdat er op grootschalige terreinen meer grote maakindustriele, bouw- en circulaire bedrijven zijn gevestigd, met bijbehorende logistieke activiteiten die ook veel fysieke ruimte vragen. In totaal werken op kleinschalige terreinen ca. 840 banen meer. Daar staat een hogere toegevoegde waarde per baan tegenover (HMC €120.000 vs. €105.000/jaar) én snellere realisatie. Per saldo leveren grootschalige terreinen **+ € 255 mln** aan netto toegevoegde waarde (NCW) op.

2

Ruimtegebruik & grondposities

Grootschalige terreinen hebben lagere aanlegkosten per ha. Dit komt o.a. door schaalvoordelen bij de aankoop van grond (10%), en een hogere uitgiftebaarheid 75% vs. 65%. In totaal zijn de kosten **€ 65 mln.** lager. Ook kunnen voor grootschalige terreinen hogere grondprijzen worden gerekend (€ 350–400 vs. € 300–350 per m²), resulterend in **€ 43 mln** extra grondopbrengsten. Tot slot zorgt grootschalige terreinontwikkeling voor regionale schuifruimte voor andere functies, waaronder wonen. Door grootschalige bedrijven een passend vestigingsalternatief te bieden, ontstaat ruimte voor woningbouw op locaties die anders (deels) voor bedrijvigheid nodig zouden blijven. Zonder deze schuifruimte kunnen woningbouwontwikkelingen op sommige locaties in het geding komen.

3

Duurzaamheid & circulaire economie

Grootschalige terreinen bieden meer ruimte voor duurzame energie (zon/wind), smart grids en circulaire ketens door clustering. Deze effecten zijn in de quickscan kwalitatief opgenomen en versterken het beeld ten gunste van het projectalternatief.

4

Bereikbaarheid, leefomgeving & milieu

Efficiëntere logistiek levert **€ 85 mln.** Aan reistijdwinst op. De autobereikbaarheid van Rijkswegen is beter op grootschalige terreinen. De emissiekosten (CO₂, stikstof) zijn per saldo **€ 9 mln. lager** door lager energieverbruik per ha. De keerzijde is dat de ontwikkeling van grootschalige locaties leidt tot meer bouwoverlast, meer lokale verkeersdruk en concentratie van geluid (kwalitatief) dan als dit over meerdere locaties wordt verdeeld.

5

Governance & samenwerking provincie–gemeente

Provinciale regie verdubbelt het uitgiftetempo (9 vs. 4,5 ha/jaar) en verlaagt de coördinatiekosten (2,5% vs. 5% van projectkosten): In de MKBA is verondersteld dat een meer regisserende provinciale rol leidt tot een hoger uitgiftetempo, waardoor baten eerder in de tijd kunnen optreden en de netto contante waarde toeneemt. Tegelijkertijd geldt dat grootschalige bedrijventerreinen veelal complexe planvorming en afstemming met meerdere partijen vereisen. Hierdoor kan de voorbereidingstijd langer zijn dan bij een lokale ontwikkeling, waardoor de mate van versnelling onzeker is. Bundeling van projecten spreidt bovendien risico's.

Verwachte effecten projectalternatief (meer provinciale inzet) t.o.v. nulalternatief (huidig beleid)

Rood = negatief effect, **Groen** = positief effect; Omvang van de bol is indicatieve omvang van het effect

Ruimtegebruik en grondposities



Lagere kosten en hogere grondopbrengst
€ + 108 mln.



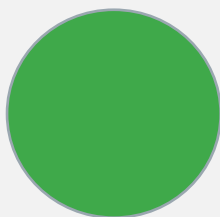
Verlies landbouwgrond
€ -0,2 mln.



Economie



Meer toegevoegde waarde en behoefte aan ruimte voor MKB op kleinschalige terreinen.
€ + 255 mln.



Minder banen
- 840 banen



Duurzaamheid



Meer duurzame energie
+ 8 mln.



CO2 en stikstof uitstoot meer geconcentreerd op een grootschalige locatie



Bereikbaarheid en leefomgeving



Reistijdwinst
+ 92 mln.



Meer forenzen / verkeersdruk op select aantal locaties



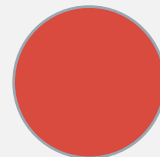
Governance



Snellere uitgifte:
9 vs. 4,5 ha/jaar



Inzet en risico provincie



Een actievere rol van de provincie is van belang voor realisatie grootschalige bedrijventerreinen, en levert zo aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde op

Uit de analyse blijkt dat de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen een aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde kan opleveren. Maar daar is wel een actieve rolname van de provincie voor nodig. Grootschalige bedrijventerreinen zijn efficiënter en sneller realiseerbaar. Bovendien ondersteunen grootschalige terreinen de provinciale beleidsdoelen.

Een actievere provinciale rol levert aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde op

De uitgevoerde MKBA vergelijkt een situatie met beperkte provinciale betrokkenheid met een situatie waarin de provincie actief regie voert en aanvullende instrumenten inzet. De ontwikkeling van grootschalige terreinen levert volgens de analyse bij goede uitvoering van de plannen en ambities t.a.v. regionale bedrijventerreinen een maatschappelijk voordeel op van ongeveer **€ 457 miljoen netto contante waarde**. De belangrijkste baten zijn een hogere economische toegevoegde waarde, extra agglomeratie- en clustervoordelen, reistijdwinst in de logistiek, lagere ontwikkelkosten en hogere grondopbrengsten.

Grootschalige locaties zijn efficiënter en sneller realiseerbaar

In de MKBA wordt verondersteld dat actieve provinciale betrokkenheid kan bijdragen aan een stijging van het uitgiftetempo van circa 4,5 naar 9 hectare per jaar. Dit is een scenario-aanname en geen rechtstreeks bewezen effect van provinciale regie. Praktijkvoorbeelden (zie onder) van publiek geregisseerde grootschalige bedrijventerreinen laten echter zien dat een dergelijk tempo haalbaar is. De potentiële versnelling zit vooral in het daadwerkelijk ontwikkelbaar maken van locaties en de daaropvolgende uitgifte, na de planvormingsfase

[XL Businesspark Twente: 5 ha p/jaar voor 2018 en 9 tot 14 ha p/ja na 2018](#)

[Greenport Venlo: zeer hoge uitgiftes p/jaar na opzetten Provinciale Ontwikkelorganisatie in 2012](#)

Grootschalige terreinen ondersteunen provinciale beleidsdoelen

Grootschalige bedrijventerreinen bieden meer mogelijkheden voor circulaire bedrijvigheid, energy hubs, duurzame energieopwekking, slimme energie- en grondstoffenketens, bescherming van HMC- en kadegebonden functies en versterking van de provinciale economische ecosystemen.



5. Issues, ambitions en rolnemingen

Binnen de provincie Utrecht doen zich uiteenlopende opgaven voor bij de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen

Op basis van al uitgevoerd onderzoek en werksessies met stakeholders zijn bestaande opgaven om grootschalige bedrijventerreinen te realiseren geïdentificeerd. Deze zijn te onderscheiden in generieke 'issues' (mogelijke belemmeringen om locaties tot ontwikkeling te brengen) en 'ambities' (zaken die de provincie nastreeft te realiseren). Dat wat als gevolg van deze opgaven nodig is vormt het 'vertrekpunt' voor de provincie om de keuze voor een meer regisserende rolneming op te baseren.

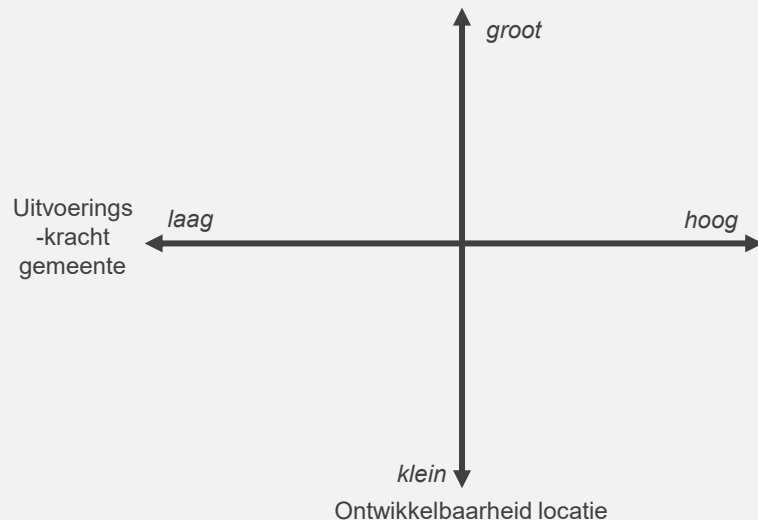
Het is daarbij van belang dat de provincie niet bij alle opgaven zelf alle benodigde invloed kan uitoefenen, dan wel de eerst aangewezen is om die op te lossen. Zo liggen opgaven op het gebied van netcongestie en/of aansluiting op het hoofdwegennet primair bij respectievelijk netbeheerders en de Rijksoverheid.

Opgaven	
Issues	Ambities
• Privaat en/of versnipperd grondbezit • Hoge voorinvesteringen • Benodigde infrastructuur-ontsluiting • Netcongestie en/of afstand tot verdeelstation • Aanwezigheid (of nabijheid) van (kwetsbare) natuur • Geen stikstofruimte • Bodem (kwaliteit, waterberging, sanering, voorbereiding, etc.) • Aanwezigheid (of nabijheid) van gevoelige bestemmingen • Aanwezigheid van waardevolle archeologische resten • Waterbeschikbaarheid (drinkwater / industriewater) • Ambtelijke capaciteit	• Sectoren / veerkrachtige economie • HMC (hoge milieucategorie) / watergebonden • Circulaire economie • Intensief ruimtegebruik • Klimaatadaptief • Duurzame energie opwek • Landschappelijke kwaliteit

De verschillende opgaven zijn terug te brengen tot twee bepalende kenmerken: uitvoeringskracht gemeente en ontwikkelbaarheid locatie

De verschillende opgaven zijn terug te brengen tot twee kenmerken. Samen bepalen deze in belangrijke mate welke provinciale rolname passend is.

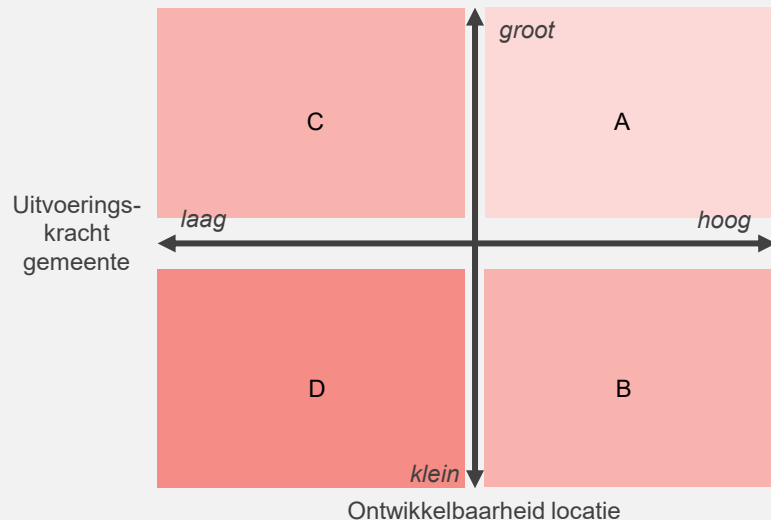
- **Uitvoeringskracht van de gemeente:** capaciteit, middelen, kennis en organisatiekracht om de locatie a) überhaupt tot ontwikkeling te brengen en b) op het grootschalige schaal- en kwalitatieve ambitieniveau van de provincie.
- **Ontwikkelbaarheid locatie:** welke opgaven spelen op deze specifieke locatie, om deze te ontwikkelen tot grootschalig bedrijventerrein. Denk daarbij aan opgaven op het gebied van ontsluiting, energie en netcapaciteit, milieu, natuur, landschap, bodem, water. Maar ook voorinvesteringen die nodig zijn voor eventuele transformatie zoals uitkoop/grondverwerving en verplaatsing van huidige gevestigde functies.



De combinatie van beide kenmerken leidt tot vier 'categorieën', die richting geven aan welke provinciale rol passend is

Door potentiële locaties langs deze twee assen te beoordelen, ontstaan vier categorieën. Deze vormen de basis voor het bepalen van een passende provinciale rolneming.

- A. Ontwikkeling op koers:** De gemeente heeft voldoende uitvoeringskracht en de locatie is relatief goed ontwikkelbaar.
- B. Veeleisende locatie:** De gemeente heeft voldoende uitvoeringskracht, maar de locatie kent forse randvoorwaarden en/of benodigde voorinvesteringen.
- C. Beperkt handelingsvermogen:** De locatie is relatief goed ontwikkelbaar, maar de gemeente mist voldoende uitvoeringskracht voor zelfstandige realisatie.
- D. Grote uitdaging:** De gemeente heeft beperkte uitvoeringskracht en de locatie kent forse randvoorwaarden en/of benodigde voorinvesteringen.



De mogelijke rolnemingen zijn langs vijf 'treden' weergegeven in de ladder van publieke betrokkenheid

Voor het borgen van de totstandkoming van grootschalige bedrijventerreinen kan de provincie verschillende rollen innemen. Ook zijn verschillende instrumenten denkbaar om in te zetten. Dit delen we in langs een as die loopt van meer faciliterende rollen en instrumenten, tot meer regisserende rollen en instrumenten.

- Richting geven:** agenderen, formuleren van ambities en richting geven aan gewenste economische en ruimtelijke ontwikkeling.
- Verbinden:** organiseren samenwerking, kennisdeling en afstemming tussen gemeenten, regio, marktpartijen en anderen.
- Reguleren:** stellen van juridische en ruimtelijke kaders en borgen van publieke belangen in programmering & planvorming.
- Stimuleren:** inzetten van financiële instrumenten.
- Zelf doen:** actief participeren in ontwikkeling.

Zie bijlage B voor een uitgebreidere toelichting van de vijf treden.



Elke trede kent eigen voordelen, nadelen en risico's

Met een **regulerende rol (trede 3)** kan de provincie een besluit nemen om een locatie 'aan' te zetten. Dan is voor iedereen duidelijk wat hier moet gaan gebeuren. Daarbij kan zij ruimtelijke en juridische kaders stellen die duidelijkheid geven over programmering, kwaliteit en regionale doelen. Daarmee kunnen provinciale belangen beter worden geborgd. Tegelijkertijd vraagt deze rol om een zorgvuldige afweging: gemeenten kunnen kaderstelling ervaren als een beperking van hun autonomie en striktere regels kunnen de flexibiliteit verminderen. Ook brengt deze rol het risico met zich mee dat bestuurlijke spanningen of juridische procedures leiden tot vertraging.

Met **financiële instrumenten (trede 4)** kan de provincie bijdragen aan een financiële opgave. In geval een onrendabele top op de ontwikkeling is tekortdekking/subsidie nodig. Als het gaat om te weinig middelen voor het doen van de voorinvesteringen, kan een lening uitkomst bieden. Dit faciliteert gemeentelijke en private investeringen. Beide bieden ook

mogelijkheden om als provincie condities te stellen. Deze rol vraagt wel om extra middelen en ook om beoordelings- en beheercapaciteit. Daarnaast ontstaat kans op precedentwerking. Bij een lening is risico op financieel verlies als deze niet (geheel) kan worden terugbetaald, of projecten niet van de grond komen. Financiële ondersteuning is geen garantie op realisatie wanneer andere knelpunten, zoals netcapaciteit of stikstof, blijven bestaan.

Door zelf te **participeren in de ontwikkeling (trede 5)** krijgt de provincie directe invloed op realisatie, tempo, kwaliteit, programmering en fasering. Wanneer een ontwikkeling financieel succesvol is, kan dit bovendien leiden tot een positief rendement. Daar staat tegenover dat deze rol het grootste beslag legt op middelen en organisatie. De provincie wordt mede verantwoordelijk voor de uitvoering en loopt ook financiële risico's, zoals grondwaarde-, ontwikkel- of exploitatierisico's, terwijl ook de politieke verantwoordelijkheid toeneemt.

Voor vrijwel elk van de vier categorieën wordt een combinatie van meer regisserende provinciale rollen en instrumenten nodig geacht

De vier categorieën geven richting aan de mate en vorm van provinciale betrokkenheid. Daarbij gaat het niet om één trede op de ladder, maar om een passende combinatie van rollen en instrumenten. Die combinatie noemen we een **rolnemingsstrategie**.

Als de ontwikkeling op koers ligt (A) is minder nodig. Een veeleisende locatie (B) leidt eerder tot noodzaak van financiële inbreng (tekortdekking en/of risicodeling). Beperkt handelingsvermogen bij de gemeente (C) vraagt eerder een actievere provinciale rol in de organisatie en uitvoering. Dit kan waar mogelijk ook 'light', zoals via een gezamenlijk planteam. De combinatie van een veeleisende locatie en beperkte uitvoeringskracht ('Grote uitdaging', D) vraagt om een volledige actieve rolneming van de provincie.

Deze indeling biedt een generiek handelingsperspectief. De uiteindelijke

rolnemingsstrategie blijft altijd afhankelijk van de specifieke kenmerken van de locatie, de aard van de opgave en de regionale context.

Gegeven de voorliggende opgaven in de provincie is de conclusie dat een effectieve rolnemingsstrategie in veel gevallen bestaat uit een combinatie van de hogere treden op de ladder: stevig(er) reguleren, stimuleren en – waar nodig – zelf (mee)doen. Dit concretiseren we verder in een beslisboom (zie volgende hoofdstuk).

	1	2	3	4	5
	Richting geven	Verbinden	Reguleren	Stimuleren	Zelf doen
A. Ontwikkeling op koers	●	●	●		
B. Veeleisende locatie	●	●	●	●	○
C. Beperkt handelingsvermogen	●	●	●		○
D. Grote uitdaging	●	●	●	●	●

6. Beslisboom



Beslisboom als keuzehulp voor het innemen van provinciale rol en inzet van instrumenten

Afwegingsvraag

5

zelf doen

4

stimuleren

3

reguleren

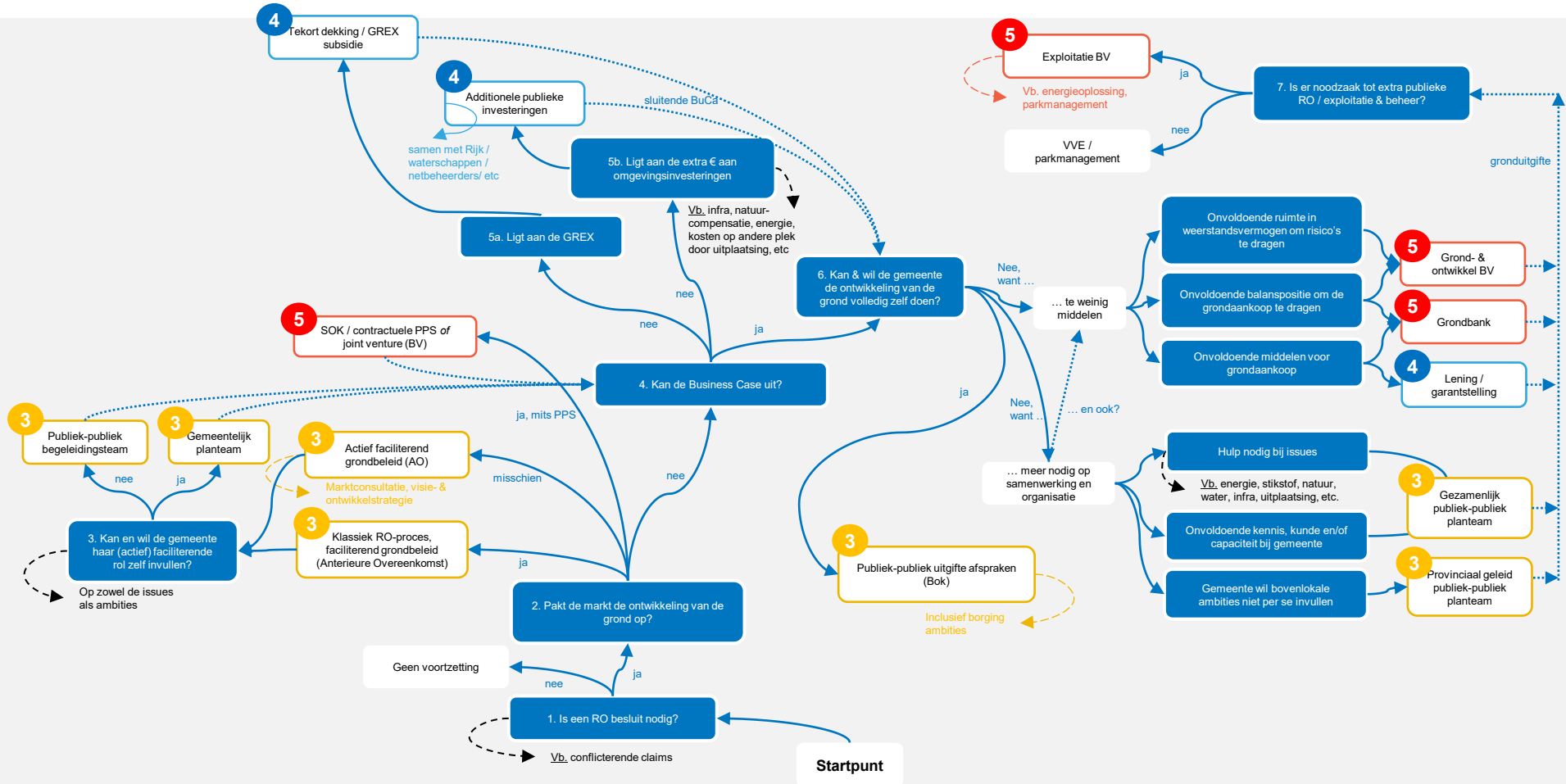
Het innemen van een bepaalde provinciale rol volgt uit een reeks afwegingen. De beslisboom maakt deze inzichtelijk (zie volgende pagina). Deze brengt stap voor stap in beeld welke vragen en keuzes de provincie tegenkomt bij het bepalen van een passende rolneming. De beslisboom helpt de provincie om per potentiële locatie tot een rolnemingsstrategie te komen. Welke rollen nemen we in? Welke instrumenten daarbinnen zijn nodig en zetten we in? De uitkomst blijft altijd afhankelijk van de specifieke context en kenmerken van de betreffende locatie.

Hoe is de beslisboom opgebouwd?

- De beslisboom navigeert langs 7 hoofdvragen (de blauwe tekstvlakken).
- De hoofdvragen leiden tot te kiezen rollen en mogelijk in te zetten instrumenten'. Dit betreft de treden '3. reguleren', '4. stimuleren' en

'5. zelf doen' van de ladder van publieke betrokkenheid en de daarbinnen per trede te onderscheiden instrumenten.

- De beslisboom begint onderaan bij het startpunt en doorloopt stap voor stap de hoofdvragen.
- Nadat je vanuit een van de hoofdvragen op een rol- of instrumentkeuze uitkomt, ga je verder met de volgende hoofdvraag. Zo ontstaat een rolnemingsstrategie die bestaat uit meerdere, elkaar aanvullende instrumenten.
- De beslisboom leidt dus niet tot de keuze voor één rol of instrument, maar tot een **rolnemingsstrategie per potentiële locatie, met een bijpassende combinatie van instrumenten**. Dat kan zijn bijvoorbeeld een pakket met een gezamenlijk planteam, provinciale tekortdekking en een grondbank-functie. Of het overgaan tot een integrale grond- en ontwikkel-BV.



Concluderend: actievere rolneming en meer instrumenten nodig

De beslisboom dient als afwegingskader en keuzehulp voor de provincie om te komen tot een rolnemingstrategie en inzet van daarbijbehorende instrumenten per potentiële als grootschalig bedrijventerrein te ontwikkelen locatie. De voorgaande analyse van opgaven (issues, ambitions) en locatie-categorieën ('op koers', 'veeleisende locatie', 'beperkt handelingsvermogen' en 'grote uitdaging') -in combinatie met de gesprekken met de stakeholders in de werksessies- geven richting aan de conclusie dat de provincie **voor de realisatie van de benodigde 90 ha grootschalig bedrijventerrein tot een bredere en actievere rolneming zal moeten gaan komen** dan nu het geval is.

Hoe dit precies per locatie is in te zetten, is een tweede. Maar het advies is om als provincie de in te zetten gereedschapskist uit te breiden. Naar richtinggevende RO-besluitvorming, het maken van publiek-publieke uitgifte-afspraken (bv. via een bestuursovereenkomst), het inrichten en bemensen van gezamenlijke publiek-publieke plantteams, het beschikbaar hebben van tekortdekking voor de grondexploitatie dan wel het doen van benodigde

omgevingsinvesteringen, de mogelijkheid om een grondbank-functie in te kunnen zetten (actieve grondverwerving) en waar nodig het over kunnen gaan tot een volwaardige ontwikkelrol. Een effectieve inzet van deze instrumenten vraagt daarbij om passende randvoorwaarden, waaronder voldoende mandaat, governance, financiële middelen en uitvoeringscapaciteit (zie ook de uitwerking van voor- en nadelen en risico's per rolneming in Bijlage B). Naar verwachting is de noodzaak tot het beschikbaar stellen van leningen minder direct nodig, omdat gemeenten hiervoor al regulier bij bijvoorbeeld de BNG terecht kunnen.

Op basis van praktijkervaring in ons land is niet de verwachting is dat 'de markt' (project- of gebiedsontwikkelaars, ontwikkelende beleggers of ontwikkelende bouwers) de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen –anders dan logistieke parken of datahubs, waar dit wel het geval is- zelfstandig zal oppakken. Hoewel er natuurlijk een uitzondering kan zijn. Het zal naar verwachting in de praktijk **vooral aankomen op het samenspel tussen gemeente en provincie**.

7. Bijlagen



Overzicht bijlagen

- Bijlage A – Uitgebreide versie van de MKBA.
- Bijlage B – Tabellen met voor- en nadelen, en risico's van rolnemingen, en de juridische vormgeving van de afspraken (BOK, SOK, omgevingsplan).

Bijlage A. Uitgebreide versie MKBA

In deze bijlage is de quick scan analyse van de maatschappelijke kosten en baten nader uitgewerkt.

Eerst tonen wij de MKBA-overzichttabel, met alle individuele kosten- en batenposten.

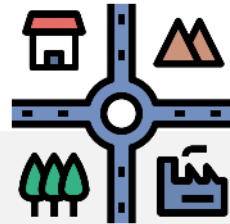
Daarna zijn de verschillende posten lang de thema's nader toegelicht.

MKBA tabel

Post	Nul-alternatief (NCW € in mln.)	Projectalternatief (NCW € in mln.)	Vershil (project – nul)
KOSTEN			
Aankoop grond	€ 9	€ 9	-€ 1
Plankosten	€ 24	€ 18	-€ 7
Aansluitingskosten energie	€ 11	€ 7	-€ 4
Bouwrijp maken	€ 45	€ 37	-€ 8
Woonrijp maken	€ 54	€ 43	-€ 12
Waterberging	€ 8	€ 7	-€ 0
Openbare ruimte	€ 60	€ 37	-€ 22
Infrastructuur	€ 27	€ 16	-€ 11
Coördinatiekosten	€ 2	€ 2	-€ 0
Verlies landbouwgrond	€ 2	€ 2	€ 0
Overlast bouwfase	+/-	++	++
CO ₂ -uitstoot	€ 71	€ 64	-€ 7
Stikstofdepositie	€ 21	€ 19	-€ 2
Geluid en luchtkwaliteit	+/-	+	+
Verkeersdruk	+/-	+	+
Totaal kosten	€ 335	€ 261	-€ 74
BATEN			
Grondopbrengsten	€ 256	€ 299	€ 43
Toegevoegde waarde (netto)	€ 2.410	€ 2.581	€ 172
Clustervorming (agglomeratie)	€ 46	€ 129	€ 83
Circulaire economie	+	+++	++
Duurzame energie (zon/wind)	+/-	+	+
Ontlasting stedelijk gebied	+/-	++	++
Kortere reistijd logistiek	-	€ 85	€ 85
Koppeling provinciale OV-plannen	-	+++	++
Totaal baten	€ 2.712	€ 3.094	+€ 383
SALDO (baten – kosten)	€ 2.376	€ 2.833	+€ 457
Werkgelegenheid (banen, eindwaarde)	5.340	4.500	-840

Toelichting

- Beide alternatieven realiseren 90 ha netto; NCW over 2027–2077, prijspeil 2026.
- Saldo projectalternatief: +€457 mln.**
Drivers: netto toegevoegde waarde (+€173 mln.), agglomeratie-effecten (+€82 mln.), reistijdwinst logistiek (+€84 mln.), lagere ontwikkelkosten (-€74 mln.) en hogere grondopbrengsten (+€43 mln.).
- Werkgelegenheid: -840 banen door arbeidsextensiever profiel; fysieke indicator, niet dubbel geteld in euro's.
- + : is een positief effect, aantal + betekent groter effect
- : is een negatief effect
- +/- : is een neutraal of zeer gering effect



Ruimtegebruik & grondposities (financiële kosten en baten)

Effect



positief



negatief

65

Doordat grootschalige terreinen profiteren van schaalvoordelen en een hogere uitgeefbaarheid kennen (75% tegenover 65% netto/bruto bij kleinschalig), liggen de aanlegkosten per hectare aanzienlijk lager; kleinschalige terreinen vragen daarentegen juist meer interne infrastructuur en openbare ruimte per hectare.

Per saldo scheelt dit €65 mln. aan kosten, terwijl de hogere grondprijzen op grootschalige bedrijventerreinen bovendien €43 mln. extra grondopbrengsten opleveren (NCW-verschil).

43

Belastinginkomsten (OZB) nemen weliswaar toe naarmate zich meer bedrijven vestigen, maar omdat dit geld binnen de samenleving alleen van hand wisselt, telt dit effect als transfer niet mee in het MKBA-saldo.

Hoe is het berekend

Kosten per ha × uitgegeven ha/jaar (per alternatief)

Plankosten = % van civiele kosten (ca. 12,5%)

Bouw- en woonrijp maken = €/ha kengetallen (per type terrein)

Waterberging = $\text{m}^3/\text{ha} \times \text{€/m}^3$ ($700 \text{ m}^3/\text{ha} \times \text{€}100$)

Openbare ruimte / infra = €/ha (lager bij grootschalig)

Grondopbrengsten = $\text{prijs/m}^2 \times \text{uitgeefbare grond}$

Belastinginkomsten = €/bedrijf × aantal bedrijven (niet in saldo)

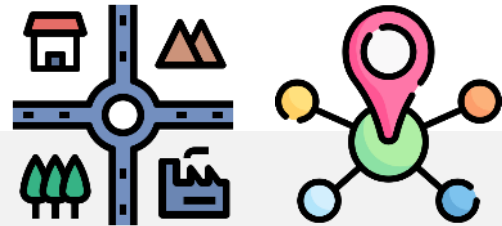
Belangrijkste bronnen

CROW (grondproductie, openbare ruimte, infra)

Netbeheer NL / Liander (aansluitkosten)

Waterschappen / STOWA (waterberging)

CBS / COELO (belastinginkomsten)



Ruimtegebruik en leefomgeving (kosten)

Effect



positief



negatief

0,2

Doordat grootschalige ontwikkeling in kortere tijd meer ruimte in beslag neemt, gaat er ook sneller landbouwgrond verloren; dit tempoverschil weegt voor +€0,2 mln. NCW mee.

8

De kosten van CO₂-uitstoot en stikstofdepositie zijn in beide alternatieven fors, maar vallen bij grootschalig per saldo €8 mln. lager uit doordat het energieverbruik per hectare er lager ligt.



Doordat bedrijvigheid zich sterker concentreert, ontstaat er rond de grootschalige locaties meer geluidshinder en luchtvervuiling.



Dankzij de snellere uitrol van grootschalige terreinen duurt de overlast van de bouwfase voor de omgeving ook korter.



Grootschalige bedrijventerreinen creëren regionale schuifruimte voor wonen en werken. Zonder deze schuifruimte kunnen woningbouwplannen op sommige locaties niet of slechts gedeeltelijk worden gerealiseerd.

Hoe is het berekend

Landbouwverlies = €/ha/jaar × areaal

CO₂ = ton CO₂ × schaduwprijs (€200/ton)

Stikstof = uitstoot (kg) × €/kg

Geluid / lucht = emissies × milieuprijzen

Verkeersdruk = extra reistijd × €/uur (voertuig)

Overlast bouwphase = indicatief % van bouwkosten

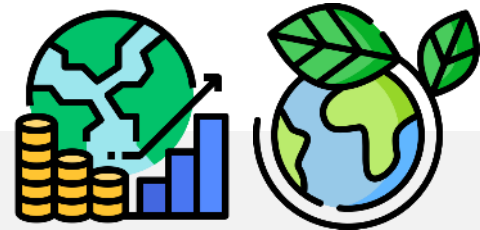
Belangrijkste bronnen

WUR / Kadaster (landbouwgrondwaarde)

PBL / WLO (CO₂-prijzen)

CE Delft (milieuprijzen)

KiM (reistijdwaardering)



Economische effecten & duurzaamheid (baten)

● positief ● negatief

Economische effecten

baten

- Kleinschalig → meer banen per ha door kleinere arbeidsintensievere bedrijven (64 banen per ha)
- Grootchalig → minder banen per ha, arbeidsextensiever bedrijven (50 banen per ha)
- Doordat grootschalige terreinen sneller worden gerealiseerd, komen de bijbehorende economische baten ook eerder tot uiting.
- 173 Grootchalig combineert een hogere toegevoegde waarde per baan met een snellere realisatie, wat resulteert in **+€173 mln. netto toegevoegde waarde.**
- 82 Op grote, geclusterde terreinen kunnen bovendien agglomeratie-effecten optreden, goed voor circa **+€82 mln.**

Berekening: werkgelegenheid = banen/ha × ontwikkeling; TW = €/baan × banen × netto 20%; clustering; tijdseffect via discontering.

Bronnen: CBS, Stec / IBIS, KiM / PBL.

Duurzaamheid & circulaire economie

baten

- Grootchalige terreinen bieden door hun omvang meer ruimte voor duurzame energieopwekking, zoals zonnepanelen en windturbines.
- Doordat bedrijven sterker clusteren, ontstaat er bovendien een grotere kans op het sluiten van circulaire ketens tussen bedrijven onderling.
- Kleinschalige terreinen missen daarentegen de schaal die nodig is voor grootschalige energieopwekking en zware industrie.

Berekening: energie = opwek (MW) × productie (kWh) × waarde; baat = vermeden CO₂ × CO₂-prijs; circulaire economie via proxy (vaak kwalitatief).

Bronnen: PBL (circ. economie), PBL / SDE++ (energiekenngetallen).



Bereikbaarheid, leefomgeving & milieu (baten)

Effect



positief



negatief

84

Grootschalige terreinen kennen een efficiëntere logistiek, met 15–25 vrachtwagenbewegingen per etmaal per hectare en een reistijdwinst van 5–10 minuten per beweging tegenover slechts 0–2 minuten bij kleinschalig; opgeteld levert dit **+€84 mln. NCW** op.



Door bedrijvigheid te verplaatsen naar grootschalige terreinen buiten de stad, ontstaat er ruimte en rust in de binnenstedelijke gebieden, wat bijdraagt aan een prettiger woon- en leefklimaat.



Een betere koppeling met infrastructuur en de provinciale OV-plannen zorgt er bovendien voor dat meer mensen de overstap maken naar het openbaar vervoer voor hun woon-werkverkeer.

Hoe is het effect berekend

Reistijdwinst = tijdsbesparing × €/uur (VoT)

Ontlasting stad via minder congestie + minder milieuschade

OV-effect = extra reizigers × reistijd × waarde

Let op: vaak indirect of via meerdere proxies

Belangrijkste bronnen

KiM (waardering reistijd)

KiM / WLO (mobiliteitskengetallen)

WOZ / lokale data (stedelijke ruimte-effecten)



Governance & samenwerking provincie - gemeente (kosten en baten)

Effect



positief



negatief

0,2

Doordat de provincie de regie voert, dalen de coördinatiekosten van 5% naar 2,5% van de projectkosten, wat neerkomt op €0,2 mln. NCW.

Onder provinciale regie stijgt het uitgiftetempo naar **9 ha/jaar**, tegenover 4,5 ha/jaar bij grootschalig gemeentelijk beleid en 3 ha/jaar bij kleinschalig; gemeentelijk verloopt dit trager en versnipperder.

Doordat de provincie meerdere projecten bundelt in één portefeuille, spreidt en verkleint zij bovendien het risico (kwalitatief effect).

Hoe is het effect berekend

Coördinatiekosten = 2,5% (provinciale regie) vs. 5% (gemeentelijk) van projectkosten

Tempo-effect = baten eerder in tijd → hogere NCW

Risico is lager

Let op: geen dubbele telling van tempo (zit al in kasstroom)

Belangrijkste bronnen

CPB / PBL MKBA-leidraad

Werkgroep discontovoet (risico-opslag)

Gevoeligheidsanalyse: met de CO₂-prijs van de provincie Utrecht (€ 1.175 per ton) stijgt het voordeel van het projectalternatief naar € 489 mln.

Post (NCW, € mln.)	Nul-alternatief	Projectalternatief	Vershil (project – nul)
BASIS — CO₂-prijs € 200 per ton (WLO2025)			
CO ₂ -uitstoot	€ 71	€ 64	–€ 7
Totaal kosten	€ 335	€ 261	–€ 74
Totaal baten	€ 2.712	€ 3.094	+€ 383
SALDO (baten – kosten)	€ 2.376	€ 2.833	+€ 457
GEVOELIGHEID — CO₂-prijs € 1.175 per ton (provincie Utrecht)			
CO ₂ -uitstoot	€ 418	€ 379	–€ 39
Totaal kosten	€ 682	€ 576	–€ 106
Totaal baten	€ 2.712	€ 3.094	+€ 383
SALDO (baten – kosten)	€ 2.030	€ 2.519	+€ 489

Aleen de CO₂-post schaaft mee met de prijs; de stikstofpost is apart geprijsd (€ 30 per kg N) en verandert niet. Baten zijn in beide varianten gelijk.

Bron: provincie Utrecht, "Rekenen met CO₂" (prijspeil 2026, jaarlijks geïndexeerd).

- **Waarom deze variant**
- De provincie Utrecht rekent sinds 2023 met een eigen interne CO₂-prijs. Die bedraagt in 2026 € 1.175 per ton — bijna zes keer de € 200 per ton (WLO2025) waarmee de MKBA rekent.
- **Een ander type prijs**
- De Utrechtse prijs is een schadekostenprijs: de maatschappelijke waarde van het voorkomen van één ton CO₂, inclusief risico-opslag voor klimaatkantelpunten. De WLO-prijs is een efficiënte prijs langs een reductiepad. Het verschil zit in de methode, niet in de feiten.
- **Wat het betekent**
- Het nul-alternatief kent een hogere CO₂-post: kleinschalig gemengd terrein verbruikt per hectare meer energie dan grootschalig HMC-terrein. Een hogere CO₂-prijs pakt daardoor gunstig uit voor het projectalternatief. Het verschil-saldo stijgt met € 33 mln.; er is geen CO₂-prijs waarbij dat voordeel omslaat.
- De WLO-CO₂-prijs is de landelijk voorgeschreven schaduwprijs voor MKBA's (Leidraad MKBA, Werkwijzer MIRT) en zorgt voor vergelijkbaarheid met ander onderzoek. De Utrechtse prijs is een intern sturingsinstrument, geen getoetste MKBA-schaduwprijs — die alleen voor CO₂ gebruiken zou de MKBA methodologisch inconsistent maken ten opzichte van de andere posten.

Bijlage B. Tabellen met voor- en nadelen, en risico's van rolnemingen

In deze bijlage is een verdieping gemaakt van de voor- en nadelen en risico's van de verschillende treden op de ladder van publieke betrokkenheid, en van de juridische vormgeving van de instrumenten.

De eerste slide gaat over de voor- en nadelen en risico's per trede.

De tweede slide gaat over de voor- en nadelen en risico's van de verschillende subtrede binnen trede 5 'zelf doen'.

De derde slide maakt de publiek-publieke uitgifte-afspraken concreet (BOK, SOK en doorvertaling in het omgevingsplan)

Treden op de ladder van publieke betrokkenheid naar voordelen, nadelen en risico's

Trede	Voordelen	Nadelen	Risico's
5. Zelf doen	Meer grip op realisatie, tempo, fasering, kwaliteit, programmering en regionale doelen. I.g.v. positieve business case -> financieel rendement	Bij benodigde grondaankoop -> kapitaalbeslag. Bij negatieve business case -> onrendabele top Meer organisatorische belasting Mede-eigenaar van uitvoeringsproblemen (verschilt per rolinvulling).	Grondwaarde-, ontwikkel- en evt. exploitatierisico's Evt. onverwachte onrendabele top af te dekken Politieke verantwoordelijkheid gevoeliger.
4. Stimuleren (subsidies, leningen)	Subsidies verkleinen evt. onrendabele top, voorinvesteringen of risico's. Geeft gelegenheid tot stellen eisen en condities Kan private investeringen lostrekken en publieke co-financiering. Subsidies eenvoudiger dan lening/ garantie	Vraagt financiële middelen en beoordelings- en beheercapaciteit. Nog geen garantie op realisatie (bv. stikstof, netcapaciteit, uitvoeringscapaciteit) Subsidie is 'weg', lening komt terug. Lening weinig toegevoegde waarde t.o.v. BNG, tenzij met risicodeling	Risico op wel geld/ (nog) geen resultaat Kans op precedentwerking/ politieke afweging nodig (+ evt. discussies). Bij garanties en leningen ontstaat financieel risico op niet-terugbetaling
3. Reguleren (aanwijzen, afspreken)	Geeft duidelijkheid over bestemming Kan kaders stellen voor programmering/ invulling, kwaliteit, duurzaamheid. Mogelijk plek voor uitplaatsen functies elders regelen.	Kan voelen als beperking van lokale autonomie Kaderstelling vraagt goede onderbouwing en kan minder flexibel zijn bij dynamiek in samenleving. Kan ook sturing op uitvoering vragen	Risico op bestuurlijke spanning en vertraging. Meer strikte regels kennen risico op minder flexibiliteit en aanpassingen op de markt
2. Verbinden	Vormen coalitie met gedeelde doelen (bv. lokaal & regionaal) Relatief laagdrempelig en nuttig bij opgaven waar meerdere partijen nodig zijn, zoals netcapaciteit, infra of regionale schuifruimte. Afstemming en betere informatiepositie	Heeft beperkte hardheid: partijen kunnen meedoen zonder zich te committeren. Kost bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, maar onzekerheid over resultaat.	Risico op vrijblijvendheid, wel probleemeigenaar, maar geen garantie op oplossing.
1. Richting geven	Creëert gedeelde richting en legitimatie voor latere keuzes. Helpt om provinciale ambities vroeg te benoemen, zoals circulariteit, HMC, etc. Relatief lichte rol met beperkte financiële risico's.	Heeft beperkte directe realisatiekracht. Kan abstract blijven als ambities niet worden gekoppeld aan instrumenten of keuzes.	Risico op beleidsstapelings zonder uitvoeringskracht. Kan verwachtingen wekken zonder concrete inzet..

Subtreden van 'zelf doen' (trede 5) met voordelen, nadelen en risico's

Subtrede	Voordelen	Nadelen	Risico's
A. Grondbank	Vroegtijdig grip op strategische grondposities. Geen ontwikkel- en afzetrisico Indirect is te sturen op latere voorwaarden rond programmering, kwaliteit, duurzaamheid	Groot kapitaalbeslag. Wel grondwaarderisico, maar nog niet automatisch grip op kritische randvoorwaarden (bv. infra, energie)	Grondwaarde-daling (evt. afboeking), risico op oplopende rentelasten bij vertraging of helemaal niet kunnen realiseren van bestemming/terrein. Politiek-bestuurlijke druk om aangekochte grond te ontwikkelen, ongeacht 100% passend bij beoogd doel.
B. Ontwikkel-/ project BV	Meeste grip op realisatie. Sturing op uitgifte, tempo, kwaliteit, segmentering en regionale doelen. Bij positieve business case: financieel rendement Voorkomt vacuüm als gemeente of markt onvoldoende uitvoeringskracht heeft.	Naast grondwaarde- ook ontwikkel- en afzetrisico. Ook evt. onrendabele top. Vraagt professionele ontwikkelcapaciteit, governance en langjarig commitment. Ook in deze rol nog niet automatisch grip op kritische randvoorwaarden (bv. infra, energie)	Grondwaarde-daling (evt. afboeking), risico op oplopende rentelasten bij vertraging of helemaal niet kunnen realiseren van bestemming/terrein. Kostenoverschrijdingen (ontwikkelfase), toename plankosten, RO-risico's, governance-risico's, afzet (marktvrage).
C. Exploitatie BV (i.p.v. reguliere rolneming na uitgifte)	Langdurige grip na realisatie, bv. op beheer, energievoorziening/ smart grid, gedeelde voorzieningen, parkmanagement. Borging kwaliteit op lange termijn Kan structurele inkomsten opleveren	Geeft geen grip op grondpositie of ontwikkeling. Alleen logisch als er een exploitatie-opgave ligt, want veel governance-inspanning Probleemeigenaar exploitatie-issues Vraagt langdurige organisatie, beheerkennis en contractmanagement.	Inkomsten uit verkoop/ erfpacht/ verhuur, tarieven of dienstverlening vallen tegen. Kostenstijging beheerlasten, technische issues. Risico op lock-in; exploitatie-assets niet eenvoudig door te verkopen

Let op: waar dit rapport de term 'BV' gebruikt voor een grondbank, ontwikkel- en/of exploitatievehikel, is de rechtsvorm nader te bepalen. Afhankelijk van doel, governance, aansprakelijkheid en fiscaliteit kan ook een NV, stichting of publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling passend zijn.

Juridische vormgeving van de instrumenten: BOK, SOK en rechtsvorm van een vehikel

Publiek-publieke uitgifte-afspraken worden per bedrijventerrein gemaakt tussen provincie en gemeente. Ze zijn daarmee concreter en locatiespecifieker dan de regionale uitgifte- en programmeringsafspraken, die op hoger abstractieniveau gaan over gezamenlijke ambities, programmering en fasering. BOK bij publiek-publieke verhoudingen, SOK bij publiek-private verhoudingen. Pas via doorvertaling in het omgevingsplan worden de afspraken ook hard richting bedrijven en ontwikkelaars.

Vorm	Tussen wie	Waarover je afspraken maakt	Juridische status
BOK bestuursovereenkomst	Provincie – gemeente, per bedrijventerrein	Doel, doelgroep, omvang, kwaliteit, zonering, vestigingsvoorwaarden, fasering van de ontwikkeling, uitgiftetempo	Privaatrechtelijk, zelfbindend. Bestuurlijk ondertekend en democratisch vastgesteld (GS/PS, B&W/raad)
Doorvertaling in het omgevingsplan	Gemeente	Vooraf doelgroep, zonering en vestigingsvoorwaarden	Publiekrechtelijk (wettelijk): ook bindend voor private ontwikkelaars en bedrijven
SOK samenwerkingsovereenkomst	Gemeente (+ provincie) – private ontwikkelaar	Zelfde type afspraken, bij een private gebiedsontwikkeling	Privaatrechtelijk, zelfbindend, maar onderling juridisch bindend

Bijlage C Indicatie financiële kosten ontwikkeling 90 hectare aan grootschalige bedrijventerrein (enkel order grootte van de kostenposten, geen business case)

Financiële kostenpost	Kengetal projectalternatief	Onderbouwing kengetal in MKBA	Bronnen	Rekeninggrondslag	Ongedisconteerde kosten
Aankoop agrarische grond	ca. €81.000/ha bruto	Aankoopprijs onbebouwde agrarische grond; toegepast op het bruto ruimtebeslag	Kadaster / agrarische grondmarkt Utrecht; ASR Real Assets.	120 ha bruto	€9,7 mln
Bouwrijp maken	€350.000/ha bruto	Kosten voor o.a. grondwerk, riolering en voorbereiding uitgeefbare kavels	CROW / gemeentelijke grondexploitaties; verdiepingsonderzoek grondproductiekosten. Bandbreedte model: €300.000–€550.000/ha	120 ha bruto	€42,0 mln
Woonrijp maken / inrichting	€400.000/ha bruto	Inrichting terrein na bouwrijp maken; in model uitgegaan van sober* niveau bedrijventerrein	CROW / verdiepingsonderzoek grondproductiekosten	120 ha bruto	€48,0 mln
Waterberging	700 m³/ha × €100/m³	Benodigde bergingscapaciteit per hectare × aanlegkosten per m³	Waterschappen / STOWA; in MKBA gebruikte bandbreedte €50–€150/m³	120 ha bruto	€8,4 mln
Openbare ruimte	€350.000/ha bruto	Aanleg openbare ruimte op het bedrijventerrein	CROW; onderliggende bandbreedte in model €25–€75/m² openbare ruimte	120 ha bruto	€42,0 mln
Infrastructuur	€150.000/ha bruto	Interne/benodigde infrastructuur voor ontsluiting terrein (dus niet voor Rijksweg)	CROW / RWS SSK-ramingen; indicatieve bandbreedte model €100.000–€300.000/ha	120 ha bruto	€18,0 mln
Energieaansluitingen	0,2 aansluiting/ha; €422.361/aansluiting + 75 m kabel à €217/m	Voor grootschalig terrein rekent model met één grootverbruikaansluiting per 5 ha	Liander, tarieven grootverbruik 2024. Liander publiceert hiervoor afzonderlijke grootverbruiktarieven. (Liander)	90 ha netto	€7,9 mln (voor netbeheerder)
Plankosten	12,5% civieltechnische kosten (som van Bouwrijp maken + Woonrijp maken + Waterberging + Openbare ruimte + Infrastructuur)	Opslag voor planvorming en voorbereiding over de relevante civieltechnische kosten	Rijksvastgoedbedrijf / Plankostenscan Omgevingsregeling; bandbreedte model 10–15%	MKBA-berekening	€19,8 mln
Coördinatiekosten	2,5% projectkosten (som van grondprijs, plankosten, bouwrijp, woonrijp, waterberging, openbare ruimte en infra)	Aanname voor coördinatie onder provinciale regie	MKBA-aanname / CPB-PBL MKBA-systematiek	Eenmalige modelpost	€2,0 mln
TOTAAL	90 ha netto = ca. 120 ha bruto	75% netto/bruto-verhouding			ca. €198 mln**

*Onder een [sober ingericht bedrijventerrein](#) wordt verstaan een functionele inrichting waarbij wordt voldaan aan de noodzakelijke eisen voor bereikbaarheid, waterhuishouding, nutsvoorzieningen en openbare ruimte, zonder aanvullende investeringen in hoogwaardige landschappelijke inpassing, uitgebreide groenstructuren, recreatieve voorzieningen of een bovengemiddelde beeldkwaliteit.

In de MKBA wordt op slide 34 voor het projectalternatief een totaalbedrag van circa **€264 mln aan kosten (NCW) genoemd. Dit bedrag omvat niet alleen de financiële kosten om de bedrijventerreinen daadwerkelijk te ontwikkelen, maar ook de in euro's gewaardeerde maatschappelijke kosten, zoals CO₂-uitstoot, stikstofdepositie en verlies van landbouwgrond. De MKBA presenteert deze bedragen bovendien als netto contante waarde (NCW): toekomstige kosten zijn teruggerekend naar het basisjaar. In de MKBA-overzichtstabel zijn deze verschillende kostensoorten gezamenlijk opgenomen.