

Provincie Utrecht
t.a.v. Gedeputeerde Staten
Archimedeslaan 6
3584 BA UTRECHT

Van	Utrecht Advies
Onderwerp	Advies Bedrijventerreinen voor de circulaire samenleving
Datum	6 maart 2026
CC	Provinciale Staten provincie Utrecht

Geachte leden van Gedeputeerde Staten,

U streeft in de provincie Utrecht naar een circulaire samenleving in 2050. Die ambitie heeft u uitgewerkt in de Omgevingsvisie en de Middellangetermijnstrategie Circulaire Samenleving 2025–2035. De Adviesraad voor de Fysieke Leefomgeving (hierna: de adviesraad) waardeert de ingezette koers en wil u helpen bij het verder concretiseren hiervan. Daarvoor licht de adviesraad in dit advies één aspect uit: de rol van bedrijventerreinen in de circulaire samenleving. De adviesraad heeft zich hierin verdiept met literatuurstudie en gesprekken met experts, overheden en ondernemers (zie bijlage 2). Ook is de adviesraad samen met u op werkbezoek geweest naar bedrijventerrein Isselt (zie bijlage 1). Op basis daarvan komt de adviesraad tot het volgende advies.

Geen circulaire samenleving zonder voldoende en geschikte bedrijventerreinen

De adviesraad roept u op tijdig te zorgen voor voldoende en geschikte bedrijventerreinen voor de circulaire samenleving. Die terreinen zijn nodig voor het huisvesten van een belangrijk deel van de benodigde activiteiten in een circulaire samenleving. Denk aan bedrijven die modulaire bouwonderdelen produceren, elektronica repareren of kritieke grondstoffen terugwinnen uit afvalstromen. Dit soort activiteiten zijn onmisbare schakels in lokale, regionale en nationale grondstofketens en kunnen doorgaans nergens anders worden gehuisvest. Zonder voldoende geschikte bedrijventerreinen voor deze activiteiten kan de transitie naar een circulaire samenleving dan ook stagneren, zo benadrukten experts en ondernemers tijdens het werkbezoek op Isselt. Andersom kan aanbod van geschikte bedrijventerreinen de transitie juist versnellen en daarmee het toekomstige verdienvermogen en de economische concurrentiepositie van de provincie versterken.

Kwetsbaarheden in Utrecht door beperkte (milieu)ruimte en basisvoorzieningen op bedrijventerreinen

De adviesraad constateert in de provincie Utrecht een risico dat de circulaire transitie vertraagt door beperkte beschikbaarheid van geschikte bedrijventerreinen. Op dit moment is slechts 3,5% van de ruimte op bedrijventerreinen beschikbaar. Die krapte belemmert nu al de economische ontwikkeling en verduurzaming. Dat zal waarschijnlijk verder toenemen omdat circulaire activiteiten (tijdelijk) meer ruimte vragen dan er vrijkomt door de afbouw van de lineaire economie. Bovendien wordt de ruimte op bedrijventerreinen sterk beconcurrereerd door andere opgaven, zoals woningbouw. Vooral kavels met een hoge milieucategorie zijn schaars in de provincie Utrecht, terwijl die juist essentieel zijn voor circulaire activiteiten. Circulaire activiteiten verminderen namelijk de milieu- en klimaatimpact elders in de keten, maar veroorzaken lokaal wel milieuhinder. U heeft dat ook gemerkt bij de bezochte bedrijven op Isselt. Daarnaast ziet de adviesraad kwetsbaarheden in de basisvoorzieningen op bedrijventerreinen: door netcongestie staat de energievoorziening onder druk en de lage organisatiegraad maakt samenwerking tussen bedrijven lastig.

Formuleer visie, creëer ruimte en stimuleer ombouw

De adviesraad ziet een belangrijke rol voor u als provincie om te zorgen voor de benodigde bedrijventerreinen voor circulaire activiteiten. U heeft daar de bevoegdheden en instrumenten voor. Aanwezig bij het werkbezoek op Isselt riepen u op hier gebruik van te maken om te bouwen aan de economie van de toekomst én ondernemers zekerheid te geven om te investeren in duurzame productiemethoden. De urgentie hiervoor is hoog. Het ontwikkelen van nieuwe terreinen of het herinrichten van bestaande locaties kost jaren, terwijl 2050

snel nadert. De adviesraad adviseert u daarom om met een ontwikkelgerichte blik te werken aan de Utrechtse bedrijventerreinen als motor van de circulaire samenleving. De adviesraad geeft u drie aanbevelingen om hier invulling aan te geven:

- **Geef bedrijventerreinen positie in een ruimtelijk-economische visie op de circulaire samenleving.** Maak een visie met scherpe keuzes over de economische functies die gewenst en passend zijn in de Utrechtse circulaire samenleving én de ruimtelijke consequenties daarvan voor bedrijventerreinen. Kansen hiervoor zijn het aangekondigde Beleidsprogramma Economie 2027–2032 en/of het Ruimtelijk-Economisch Actieplan voor de Circulaire Samenleving. Ga in de visie ten minste in op wat regionaal *moet*: welke grondstofketens moeten regionaal gesloten worden en welke regionale voorzieningen zijn noodzakelijk? Het kan bijvoorbeeld zinvol zijn de bouwketen regionaal te sluiten vanwege de grote woningbouwambitie. Een ander voorbeeld is een regionale milieustraat die niemand die in zijn achtertuin wil, maar wel cruciaal is voor een circulaire samenleving. Kijk daarnaast in welke schakels van bovenregionale grondstofketens Utrecht zich kan specialiseren. De provincie Utrecht kan bijvoorbeeld de 'denktank' van de circulaire transitie worden dankzij haar vele ontwerpbureaus, financiële dienstverleners en onderzoeksinstituten. Maak ook keuzes over welke activiteiten de provincie *niet* meer wil huisvesten. De opbouw van de circulaire economie moet immers gepaard gaan met de afbouw van de lineaire economie.
- **Zorg voor voldoende geschikte ruimte voor circulaire activiteiten op bedrijventerreinen.** Bescherm de ruimte op bedrijventerreinen door kritisch te zijn op onomkeerbare keuzes die de ruimte beperken. Voorkom bijvoorbeeld de ontwikkeling van bedrijventerreinen naar woningbouw. Dat kan door in uw Omgevingsvisie en -verordening meer locaties de beschermde status te geven van 'bedrijventerrein van strategisch belang'. Werk tegelijkertijd aan het zo efficiënt mogelijk benutten van de ruimte, met name voor kavels die via het water bereikbaar zijn of met een hoge milieucategorie. Sportscholen, detailhandel en andere functies die deze kenmerken niet ten volle benutten, zullen moeten verplaatsen. U kunt dat faciliteren met bijvoorbeeld stedelijke kavelruil, met middelen uit een verhuysfonds of via de Ontwikkelmaatschappij Utrecht. Overweeg ook waar u circulaire activiteiten voorrang kunt geven op bedrijventerreinen door de vestiging van lineaire activiteiten te beperken. Zeker in de krappe markt met hoge grondprijzen kan dit effectief zijn. Maak daarnaast actief gebruik van grondbeleid om nieuwe ruimte te ontwikkelen wanneer bestaande terreinen niet volstaan, verdwijnen of worden ingeperkt.
- **Ondersteun de circulaire ombouw van bestaande bedrijven op bedrijventerreinen.** Het grootste deel van de circulaire transitie op bedrijventerreinen vindt plaats bij bestaande bedrijven. Help hen door te voorzien in hun veranderende ruimtelijk-economische behoeften. Die behoeften verschillen per ondernemer. Sommigen hebben bereikbaarheid via het water nodig, anderen een gezamenlijke materiaalopslag of een gedeelde energievoorziening. Werk daarom nauw samen met ondernemers om te investeren in de infrastructuur en voorzieningen die zij nodig hebben. Waar herstructurering nodig is, kan de provincie via de Ontwikkelmaatschappij Utrecht een belangrijke rol spelen. Een 'geen-spijt'-maatregel is het versterken van de samenwerking tussen ondernemers op bedrijventerreinen. Hiervoor kan de provincie op strategische bedrijventerreinen ambassadeurs aanstellen die 'makelen en schakelen' tussen bedrijven, overheden en andere belanghebbenden om gedeelde voorzieningen te realiseren, zoals een insteekhaven, en onderling grondstoffen uit te wisselen.

De adviesraad hoopt dat dit advies en het werkbezoek u helpen bij het verder vormgeven van beleid en uitvoering om de transitie naar een circulaire samenleving te versnellen. De adviesraad is graag bereid het advies nader toe te lichten. Een kopie van deze brief is aan de Provinciale Staten gestuurd.

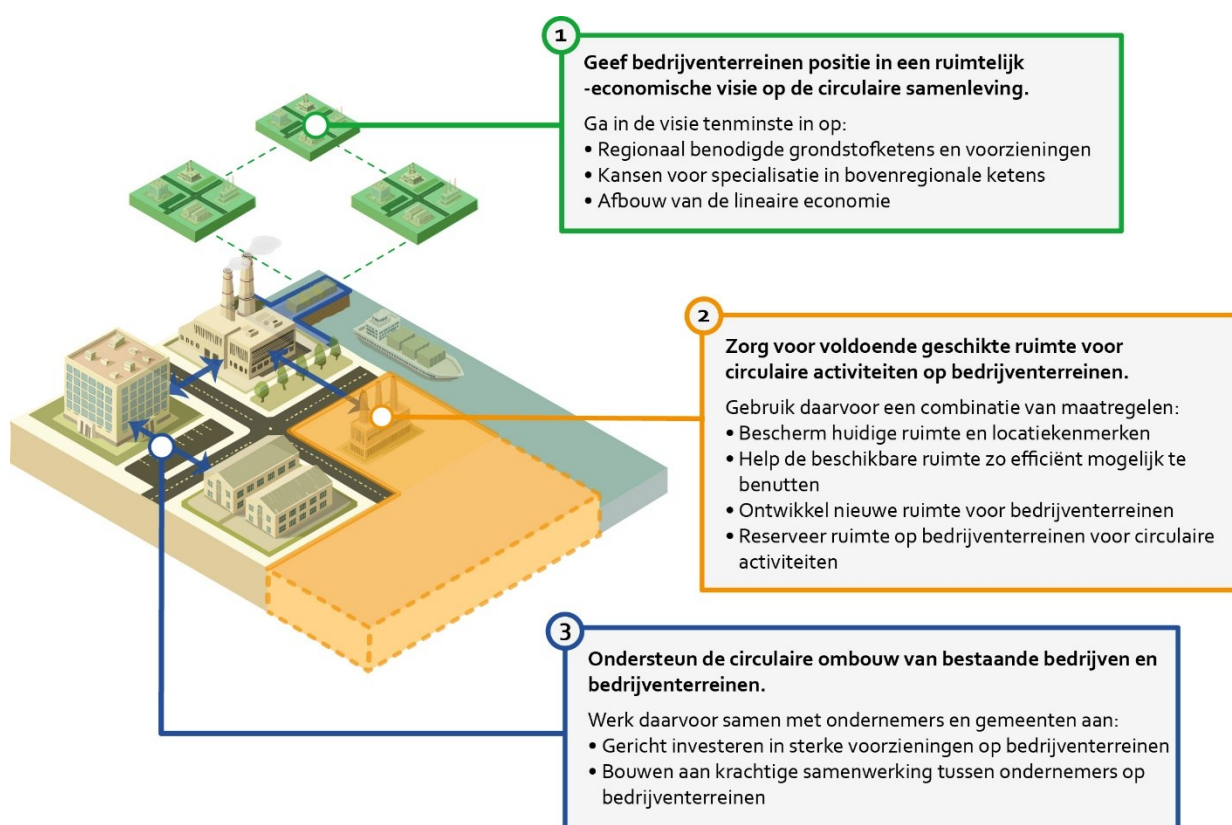
Hoogachtend, namens de Adviesraad voor de Fysieke Leefomgeving

Els van Grol
Plaatsvervangend voorzitter

Verdieping

Bedrijventerreinen voor de circulaire samenleving

De adviesraad voor de fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht (hierna: adviesraad) licht in dit advies één aspect van de transitie naar een circulaire samenleving uit: de rol van bedrijventerreinen. In paragraaf 1 beschrijft de adviesraad waarom bedrijventerreinen zo belangrijk zijn in de transitie naar een circulaire samenleving en waarom hier een rol voor de provincie ligt. In paragraaf 2 gaat de adviesraad in op wat dit betekent voor de provincie Utrecht door kansen en kwetsbaarheden te identificeren. In paragraaf 3 adviseert de adviesraad wat de provincie Utrecht kan doen om die kansen te benutten en de kwetsbaarheden aan te pakken. Dit is samengevat in figuur 1. Tot slot vindt u in bijlage 1 een verslag van het werkbezoek dat de adviesraad heeft georganiseerd voor dit adviestraject, in bijlage 2 een beschrijving van de totstandkoming van het advies en in bijlage 3 een overzicht van bronnen waarnaar wordt verwezen.



Figuur 1: Schematische weergave van de drie aanbevelingen in dit advies.

1. Introductie

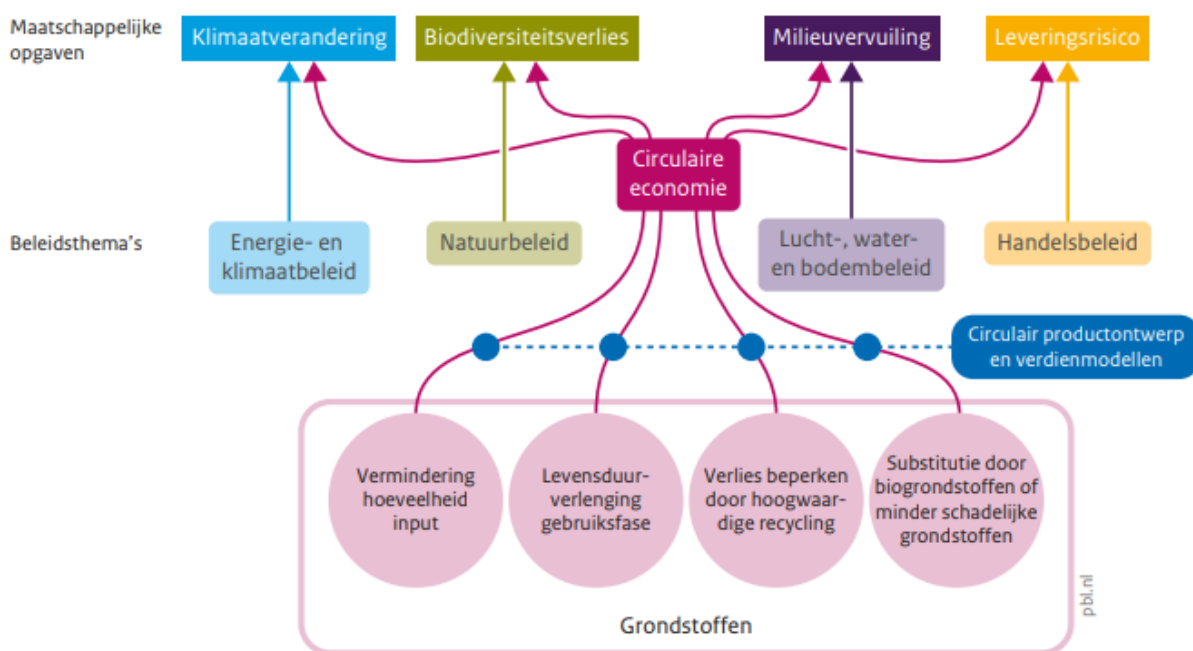
Voor een circulaire samenleving zijn voldoende en geschikte bedrijventerreinen noodzakelijk

De provincie Utrecht streeft naar een circulaire samenleving in 2050 (zie paragraaf 1.1). Daarvoor zijn meer en grotere circulaire activiteiten in de provincie nodig (zie paragraaf 1.2). Die opschaling kan alleen plaatsvinden als er voldoende geschikte bedrijventerreinen zijn in de provincie Utrecht omdat een significant deel van de circulaire activiteiten daar zal moeten landen (zie paragraaf 1.3). Om hiervoor te zorgen ziet de adviesraad een duidelijke rol voor de provincie Utrecht (zie paragraaf 1.4).

1.1. De provincie Utrecht streeft naar een circulaire samenleving in 2050

De provincie Utrecht streeft naar een samenleving waarin we zuinig omgaan met onze grondstoffen en inzetten op hergebruik van grondstoffen en het verminderen van afval.¹ De transitie is geen doel op zich, maar draagt bij aan grote opgaven in de provincie: het tegengaan van klimaatverandering, het verbeteren van biodiversiteit, verminderen van milieuvervuiling en verlagen van de leveringsrisico's in onze economie (zie figuur 2).² Bovendien versterkt de transitie het verdienvermogen van de regio en de economische concurrentiepositie. Het biedt kansen voor nieuwe businessmodellen, stimuleert innovaties en ketensamenwerking³ zorgt voor een veerkrachtige economie die beter bestand is tegen schaarste van grondstoffen en internationale afhankelijkheden.⁴

Positionering circulaire economie ten opzichte van maatschappelijke opgaven en andere beleidsthema's



Figuur 2: Schematische weergave van de vier circulaire strategieën en vier beleidsthema's waar deze aan bijdragen (Bron: PBL (2025). Integrale circulaire economie rapportage 2025)

1.2. De transitie naar een circulaire samenleving vraagt om opschalen circulaire activiteiten

De weg naar de circulaire samenleving vraagt om een verandering van onze manier van produceren, consumeren en gebruiken van producten. Dat betekent dat bestaande bedrijven in de provincie Utrecht gaan veranderen en nieuwe bedrijven gaan ontstaan. Deze bedrijven leveren bijvoorbeeld diensten waardoor we minder materialen gaan gebruiken, zorgen voor recycling, faciliteren hergebruik en reparatie, produceren biograndstoffen of bieden logistieke oplossingen om materiaalstromen in goede banen te leiden.⁵ De adviesraad noemt dit kortweg 'circulaire activiteiten'. In de provincie Utrecht zijn er al diverse goede voorbeelden van

circulaire activiteiten, zoals het circulair ambachtscentrum De Terugwinning in Woerden, Lage Weide als 'Machinekamer van Utrecht' en het bedrijf Faay dat wanden en plafonds maakt van vlas.* Maar de schaal – in aantal en omvang – blijft beperkt. Het aandeel circulaire bedrijvigheid in de Provincie Utrecht was 2,8% van de totale arbeidsplaatsen in 2024, hetzelfde sinds 2013.⁶ Bovendien is het Nederlandse grondstoffengebruik tussen 2020 en 2022 juist toegenomen.⁷ De circulaire activiteiten moeten dus worden opgeschaald om de ambities voor een circulaire samenleving te halen.

1.3. Opschalen circulaire activiteiten kan alleen met voldoende geschikte bedrijventerreinen

Voor het opschalen van circulaire activiteiten in de provincie Utrecht zijn bedrijventerreinen essentieel, constateert de adviesraad. Een significant deel van de benodigde circulaire activiteiten zal zich namelijk gaan vestigen op bedrijventerreinen.⁸ Denk aan de bouw, maakindustrie, logistiek en afvalverwerking. Bedrijven in deze materiaal-intensieve sectoren zijn in de huidige situatie meestal gevestigd op bedrijventerreinen en dat zal in de toekomst waarschijnlijk zo blijven, want deze ondernemers zoeken grote kavels, goede bereikbaarheid, voldoende milieuruimte en een ecosysteem van toeleveranciers en partners. Bedrijventerreinen zijn daarvoor de enige geschikte plek. De praktijk bevestigt dit beeld: in 2024 was 15% van de ruimtevraag op bedrijventerreinen al afkomstig van circulaire activiteiten.⁹

De verwachting is dan ook dat bedrijventerreinen een sleutelrol blijven spelen in de (circulaire) economie van de toekomst. Van circulaire 'super-hubs' waar vele materiaalstromen samenkomen tot kleinschaligere 'stads-hubs' met regionale voorzieningen.¹⁰ Zonder deze terreinen ontstaat het risico dat circulaire activiteiten geen plek vinden. Dat kan ertoe leiden dat de hele transitie naar een circulaire samenleving stagneert omdat de activiteiten op bedrijventerreinen essentiële schakels zijn in de lokale, regionale en nationale grondstoffenketens. Analoog aan de netcongestie die de energietransitie belemmert, kan een gebrek aan bedrijventerreinen de circulaire transitie afremmen. Andersom kan een aanbod van geschikte terreinen met een ecosysteem aan bedrijven, kennisinstellingen en voorzieningen nieuwe circulaire bedrijven aantrekken en bestaande ondernemingen ondersteunen bij de omslag naar circulaire bedrijfsmodellen.¹¹

1.4. Provincies hebben een rol in het creëren van bedrijventerreinen voor de circulaire samenleving

De adviesraad ziet een belangrijke rol voor de provincie Utrecht in het zorgen voor voldoende en geschikte bedrijventerreinen voor de transitie naar een circulaire samenleving. Allereerst omdat de circulaire samenleving een 'regionale schaal' kent die de lokale belangen van gemeenten overstijgt en te gebiedsspecifiek is voor het Rijk. Er zijn bijvoorbeeld regionale voorzieningen nodig waar meerdere gemeenten gebruik van maken, zoals een grondstoffen-hub of grote milieustraat.¹² Ook zijn er grondstofkringlopen die het beste op regionaal niveau gesloten kunnen worden omdat transport veel geld en energie kost, zoals de bouwketen.

Provincies hebben ook de benodigde bevoegdheden en instrumenten om te sturen op bedrijventerreinen en de activiteiten die daar een plek krijgen. Zij kunnen vanuit hun rol als gebiedsregisseur¹³ sturen op de ruimtelijke ontwikkeling van bedrijventerreinen met de instrumenten uit de Omgevingswet. Denk aan het stellen van ambities in de Omgevingsvisie, instructieregels voor de ruimtelijke inrichting van bedrijventerreinen in de omgevingsverordening of selectiecriteria bij gronduitgifte.¹⁴ Meer specifiek is de provincie medeverantwoordelijke voor de regionale planning en programmering van bedrijventerreinen. Dat doet de provincie Utrecht in het Provinciaal Programma Wonen en Werken.¹⁵ Daarnaast heeft de provincie invloed op bovenregionale aspecten van het vestigingsklimaat, zoals bereikbaarheid en energie-infrastructuur. De Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur ziet daarom ook een 'centrale rol' voor provincies in de ontwikkeling van bedrijventerreinen.¹⁶

** In mei 2025 hebben Staten- en commissieleden van de provincie Utrecht tijdens een werkbezoek een bezoek gebracht aan Faay.

2. Analyse

Kwetsbaarheden en kansen voor Utrechtse bedrijventerreinen

Voldoende en geschikte bedrijventerreinen zijn dus cruciaal in de transitie naar een circulaire samenleving. Maar wat is voldoende? En wat is geschikt? Antwoorden op deze vragen zijn lastig, omdat de transitie onzeker is. De economie en de bedrijven van de toekomst laten zich niet voorspellen. Desondanks laten diverse landelijke onderzoeken zien dat er ruimtelijk-economische ontwikkelingen zijn die in elk scenario van een circulaire samenleving te verwachten zijn. Op basis hiervan constateert de adviesraad, aan de hand van deskstudie, het werkbezoek aan Isselt en gesprekken met experts, dat er kwetsbaarheden en kansen zijn voor Utrechtse bedrijventerreinen. Deze beschrijft de adviesraad aan de hand van drie te verwachten ontwikkelingen:

- De ruimtevraag op bedrijventerreinen zal waarschijnlijk toenemen (zie paragraaf 2.1)
- Locaties dichtbij steden en dorpen, bereikbaar via vaarwater en/of met een hoge milieucategorie worden van strategisch belang (zie paragraaf 2.2)
- Klassieke vestigingsfactoren blijven belangrijk voor circulaire ondernemers (zie paragraaf 2.3).

2.1. Toenemende ruimtevraag op bedrijventerreinen

Nieuwe circulaire activiteiten, zowel van bestaande als nieuwe bedrijven, gaan waarschijnlijk meer ruimte vragen op bedrijventerreinen dan er vrijkomt door het afnemen van lineaire activiteiten. Volgens het PBL kan de totale ruimtevraag op bedrijventerreinen in 2050 tot wel 40% toenemen.¹⁷ Stec Groep voorziet een uitbreiding van 6–15%.¹⁸ Dit zijn cijfers van de 'eindsituatie': een volledige circulaire samenleving. Gedurende de transitie daar naar toe zal er tijdelijk extra 'schuifruimte' nodig zijn omdat circulaire en lineaire activiteiten naast elkaar bestaan. Stec Groep verwacht dat deze tijdelijke ruimtevraag met name tussen 2031 en 2040 zal plaatsvinden.¹⁹

Kansen

+ **Mogelijk beperkte ruimtevraag van diensten- en kenniseconomie.** Het zwaartepunt van de economie in de provincie Utrecht ligt op diensten en kennis.²⁰ Deze bedrijven kunnen goed bijdragen aan de transitie naar een circulaire samenleving, bijvoorbeeld voor productontwerp of -innovatie, maar hebben daarvoor meestal geen (extra) ruimte nodig op bedrijventerreinen.²¹

Kwetsbaarheden

- **Weinig ruimte op bedrijventerreinen beschikbaar.** Er is een grote krapte op bedrijventerreinen in de provincie Utrecht. Slechts 3,5% van de 2.700 hectare is beschikbaar (2% staat leeg en 46 hectare (1,7%) is uitgeefbaar aanbod).²² De krapte belemmert nu al de economische ontwikkeling en verduurzaming door hoge prijzen voor bedrijfsruimtes.²³
- **Strijd om de ruimte.** De krapte op bedrijventerreinen neemt waarschijnlijk verder toe door ontwikkeling van bedrijventerreinen naar woningbouw en achterblijven van nieuw, hard plaanbod in de provincie.²⁴ Dit geeft ondernemers onzekerheid over het voortbestaan van 'hun' bedrijventerrein.²⁵
- **Mogelijk grote ruimtevraag door bevolkingsdichtheid.** De provincie Utrecht is relatief dichtbevolkt en heeft het minste aantal hectares bedrijventerrein per inwoner. Daardoor kan de ruimtevraag voor circulaire voorzieningen die zich willen vestigen dicht bij inwoners, zoals reparatiecentra, verhuurbedrijven en milieustraten, in de provincie Utrecht relatief groot zijn.*

* Een concreet voorbeeld is de ruimtevraag van een milieustraat. Volgens het onderzoek van Modulo (2022, p.15) is per 100.000 bezoekers ongeveer 30.000 m² aan ruimte nodig. Dat is veertien keer de oppervlakte van een gemiddelde milieustraat van een middelgrote gemeente.

2.2. Drie locatiekenmerken worden van strategisch belang

In een circulaire samenleving worden drie locatiekenmerken waarschijnlijk van strategisch belang. Ten eerste zijn locaties met hoge milieucategorieën nodig. Hoewel circulaire activiteiten de milieu- en klimaatimpact elders in de keten verminderen, veroorzaken sommige wel lokaal milieuhinder, zoals geluid- en geurhinder en veiligheidsrisico's.²⁶ Betonkraken geeft lawaai en stof, batterijrecycling werkt met gevaarlijke stoffen en biomassaproductie gaat gepaard met geur. Ten tweede zijn locaties aan stadsranden belangrijk voor consumentgerichte activiteiten en voorzieningen, zoals milieustraten, omdat ze goed bereikbaar zijn voor inwoners.²⁷ Dat is cruciaal om de voorzieningen te kunnen gebruiken. Tot slot zijn locaties die bereikbaar zijn via het water nodig voor activiteiten met grote en zware materiaalstromen, zoals circulaire bouwbedrijven, omdat transport via het water goedkoper en duurzamer is.²⁸ Dit type logistiek zal naar verwachting flink toenemen in een circulaire samenleving.

Kansen	Kwetsbaarheden
<p>+ Bijna alle terreinen liggen dichtbij steden en dorpen. De bedrijventerreinen in de provincie Utrecht liggen bijna allemaal dicht bij kernen. Amersfoort en Utrecht beschikken over grote bedrijventerreinen dicht bij de stad evenals de meeste middelgrote kernen.</p>	<p>– Beperkte beschikbaarheid hoge milieucategorie. Van de terreinen met maximaal milieucategorie 4 is 95% bezet, terreinen met milieucategorie 5 zijn volledig uitgegeven en er is geen categorie 6.²⁹ Nieuwe terreinen aanwijzen wordt steeds lastiger vanwege de toenemende verstedelijking.</p>
<p>+ Potentieel goede bereikbaarheid via het water. Ongeveer één derde van hectares bedrijventerreinen in de provincie Utrecht ligt aan vaarwegen. Deze potentie wordt nog niet overal benut omdat de vaarwegen niet altijd geschikt zijn voor goederenvervoer of beperkt bereikbaar zijn vanwege het ontbreken van een kade.</p>	<p>– Verkleuring van strategische locaties. Met name terreinen aan stadsranden en aan het water worden snel gezien als aantrekkelijke locaties voor woningbouw terwijl dat ook aantrekkelijke locaties zijn voor circulaire activiteiten.³⁰</p> <p>– Onderbenutting locatiekenmerken. De milieuruimte en bereikbaarheid via het water worden niet overal volledig benut. Sommige bedrijven gebruiken de beschikbare milieuruimte niet volledig of laten de kade ongebruikt. Daarnaast zijn de vaarwegen waar bedrijventerreinen aan grenzen, niet altijd geschikt voor goederenvervoer.</p>

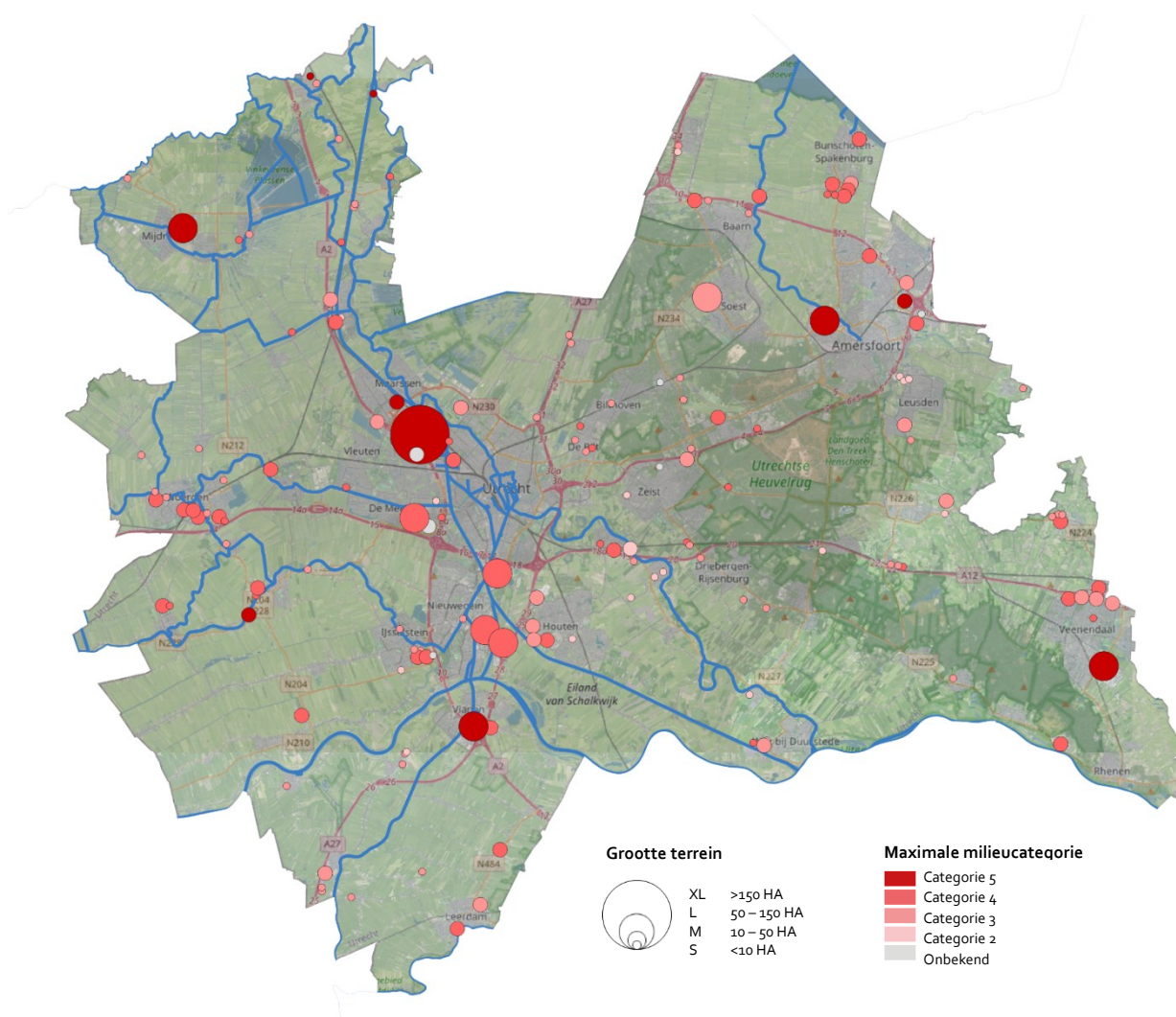
2.3. Klassieke vestigingsfactoren blijven onverminderd belangrijk

Voor circulaire ondernemers blijven klassieke vestigingsfactoren belangrijk, zoals goede bereikbaarheid, een gezonde werkomgeving, gedeelde voorzieningen en nabijheid van geschoolde arbeid. Dit zijn deels 'harde' factoren zoals energie en infrastructuur, en deels 'zachte' factoren zoals ondernemersverenigingen en het gezamenlijk uitbaten van een afvalverwerking.³¹ Het belang hiervan is ook meermaals benadrukt door partijen met wie de adviesraad mee heeft gesproken.

Kansen	Kwetsbaarheden
<p>+ Aantrekkelijk vestigingsklimaat. De provincie Utrecht scoort goed op vele 'zachte' vestigingsfactoren, zoals een gezonde werkomgeving, nabijheid van geschoolde arbeid en omgevingskwaliteit. Utrecht is mede daardoor de meest competitieve regio van Europa volgens de Europese Commissie.³²</p>	<p>– Basisvoorzieningen bedrijventerreinen onder druk. De bereikbaarheid van bedrijventerreinen staat onder druk door volle autowegen en een slechte ontsluiting met OV en fiets, de energievoorziening vormt steeds vaker een knelpunt door netcongestie en de ruimtelijke inrichting is vaak van lage kwaliteit door verouderd vastgoed, een rommelige openbare ruimte en verstenning.</p>
<p>+ Duurzaam economisch profiel. Er zijn voor circulaire ondernemers veel kansen om aan te sluiten op</p>	

duurzame initiatieven. Denk aan de investeringen van de Regionale Ontwikkelmaatschappij in het ecosysteem 'Earth Valley',³³ de hoge ambities van gemeenten zoals Amersfoort en Utrecht³⁴ en diverse circulaire netwerken zoals de Alliantie Cirkelregio Utrecht en Circulair Utrecht.

– **Lage organisatiegraad.** De organisatiegraad op Utrechtse bedrijventerreinen is laag.³⁵ Ongeveer 22% van de bedrijventerreinen in de provincie Utrecht heeft een (gezamenlijke) beheerorganisatie.³⁶ Dat terwijl voor veel verduurzamingsmaatregelen een collectieve aanpak nodig is gezien de omvang van een georganiseerd samenwerkingsverband.³⁷



Figuur 3: Kaart met bedrijventerreinen en vaarwegen in de provincie Utrecht. De grootte van de cirkel geeft de omvang van het bedrijventerrein aan, de kleur de maximale milieucategorie en de blauwe lijnen de vaarwegen.

3. Aanbevelingen

Met een ontwikkelgerichte blik werken aan bedrijventerreinen als motor van de circulaire samenleving

De adviesraad roept de provincie Utrecht op om in het werken naar de circulaire samenleving de kansen van Utrechtse bedrijventerreinen te benutten en actief te werken aan het verminderen van de kwetsbaarheden. Zo kan de provincie voldoende en geschikte bedrijventerreinen creëren voor de benodigde activiteiten in een circulaire samenleving. De provincie heeft hier het instrumentarium en de bevoegdheden voor. Gebruik dit om te bouwen aan de economie van de toekomst én ondernemers zekerheid te bieden om te investeren in duurzame productiemethoden. De urgentie hiervoor is hoog omdat de ontwikkeling van nieuwe locaties of herinrichting van bestaande bedrijventerreinen vele jaren kan vergen terwijl 2050 snel nadert.³⁸

De adviesraad adviseert daarom de provincie Utrecht met een *ontwikkelgerichte blik* te werken aan de Utrechtse bedrijventerreinen. Zie bedrijventerreinen als motor van de circulaire samenleving waar ondernemers de schakels vormen van circulaire ketens. Schaarse en kostbare ruimte die niet verloren mag gaan aan functies die ook elders een plek kunnen krijgen, maar gereserveerd moet worden voor activiteiten die bijdragen aan de economie van de toekomst. Plekken waar de provincie zij aan zij met ondernemers bouwt aan de circulaire samenleving van de provincie Utrecht. De adviesraad doet drie aanbevelingen om de ontwikkelgerichte blik concreet vorm te geven:

- Geef bedrijventerreinen positie in een ruimtelijke-economische visie op de circulaire samenleving (zie paragraaf 3.1)
- Zorg voor voldoende en geschikte ruimte voor circulaire activiteiten op bedrijventerreinen (zie paragraaf 3.2)
- Ondersteun de circulaire ombouw van bestaande bedrijven en bedrijventerreinen (zie paragraaf 3.3)

3.1. Geef bedrijventerreinen positie in een ruimtelijk-economische visie op de circulaire samenleving

Effectief sturen op bedrijventerreinen voor een circulaire samenleving begint met het bepalen hoe die circulaire samenleving er idealiter uit ziet. Welke economie willen we? Welke grondstofketens zijn daarin van belang? En welke type bedrijven passen daar wel en niet in? Antwoorden op deze vragen helpen bij het bepalen hoeveel ruimte en welke kenmerken op bedrijventerreinen nodig zijn om de gewenste economie te ondersteunen. Dit toekomstbeeld moet verder reiken dan de circulaire activiteiten op bedrijventerreinen. De bedrijven op bedrijventerreinen zijn immers onderdeel van grondstofkringlopen waarvoor meerdere sectoren en bedrijven nodig zijn. Ontwerpbureaus in binnensteden ontwikkelen nieuwe producten, boeren in het landelijk gebied verbouwen grondstoffen voor biobased* materialen en kennisinstellingen op campussen doen onderzoek naar innovatieve productiemethoden. De circulaire activiteiten op bedrijventerreinen moeten aansluiten op dit ecosysteem en dit versterken.

De adviesraad adviseert daarom een brede visie te ontwikkelen op de economie in de circulaire samenleving en de rol van bedrijventerreinen daarin. Schets een beeld van de economie in 2050 als eindpunt van de circulaire transitie met 2035 als tussenstap omdat de ruimte vraag dan naar verwachting het grootst zal zijn.³⁹ Focus daarbij niet alleen op circulariteit en bedrijventerreinen, maar op de gehele provinciale economie met circulariteit als integraal onderdeel daarvan. De adviesraad ziet een uitgelezen kans voor het opstellen van de visie in het aangekondigde Beleidsprogramma Economie 2027-2032 en de acties nader uit te werken in het Ruimtelijk Economisch plan voor de Circulaire Samenleving (opgenomen activiteit in de MTS).⁴⁰

De adviesraad benadrukt het belang van het maken van scherpe keuzes in de visie over de economische functies die gewenst of passend zijn in de provincie Utrecht én de ruimtelijke consequenties daarvan voor bedrijventerreinen. Als de provincie wil inzetten op het aanjagen van de bouwnijverheid, dan is er wellicht meer ruimte nodig voor bouw hubs op kavels die bereikbaar zijn via het water en een hoge milieucategorie hebben.

* Biobased betekent dat iets is gemaakt van hernieuwbare, natuurlijke grondstoffen zoals planten, in plaats van fossiele materialen.

Als de provincie kiest voor focus op kleinschalige consumentendiensten dicht bij inwoners, dan is er eventueel meer ruimte nodig rondom kernen. Dergelijke keuzes versterken de positie van bedrijventerreinen in de strijd om de ruimte. Het verduidelijkt bijvoorbeeld de noodzaak om een bedrijventerrein te behouden of uit te breiden ten koste van andere ruimteclaims, zoals woningbouw, landbouw of natuur.

Kader 1. Locatie- en Netwerkanalyse Circulaire hubs in Zuid-Holland

Een goed voorbeeld van het in beeld brengen van de rol van bedrijventerreinen in een bredere circulaire samenleving komt uit Zuid-Holland. De provincie heeft daar een uitgebreide analyse laten uitvoeren voor het "identificeren van strategisch relevante locaties in Zuid-Holland voor circulaire activiteiten, met als doel een samenhangend netwerk van circulaire hubs te creëren".⁴¹ Deze inzichten gebruikt de provincie nu samen met gemeenten om te werken aan hubs voor specifieke sectoren of grondstofstromen.

Voor het maken van een onderbouwde visie adviseert de adviesraad ten minste in te gaan op welke regionale grondstofketens en voorzieningen nodig zijn in de provincie Utrecht, welke specialistische Utrechtse schakels in bovenregionale ketens kansrijk zijn en voor welke onderdelen van de huidige economie afbouw gewenst is:

- **Noodzakelijke regionale grondstofketens en voorzieningen;** In een circulaire samenleving moeten sommige grondstofkringlopen gesloten worden op regionaal niveau. Met name kringlopen van grote omvang in volumes en/of gewicht omdat transport veel geld en energie kost. Daarnaast zullen er ook voorzieningen nodig zijn op regionaal niveau. Denk aan regionale opslag en verwerking van regulier huisvuil. Stimuleren van deze 'regionale schaal' van de circulaire samenleving is een rol van de provincie, vindt de adviesraad. De adviesraad adviseert daarom te onderzoeken welke regionale ketens en voorzieningen nodig zijn in de provincie Utrecht en welke ruimte en kenmerken op bedrijventerreinen dat vraagt. De bouwketen is een mogelijke kanshebber door de grote woningbouwambitie in de provincie waarvoor er veel materialen in de regio nodig zijn. Voor voorzieningen zijn consumentenvoorzieningen en -diensten kansrijk, zoals opslag voor deelgoederen of reparatielocaties. Hier kan in de provincie namelijk een grote afzetmarkt voor zijn door de hoge bevolkingsdichtheid.⁴²
- **Kansen voor specialisatie in bovenregionale ketens;** Sommige grondstofketens in een circulaire samenleving blijven waarschijnlijk bovenregionaal. Dit geldt voornamelijk voor ketens met kleine volumes en hoge toegevoegde waarde, of waarvoor de verwerking kostbaar en specialistisch is. Voorbeelden zijn de hightech chipindustrie of basischemicaliën. Deze ketens zullen eerder op landelijk, Europees of mondiaal niveau gesloten worden. Toch kunnen bedrijven in de provincie Utrecht hier een rol in spelen met specialistische werkzaamheden. De adviesraad adviseert daarom te verkennen welke 'Utrechtse schakels' in bovenregionale ketens kansrijk zijn voor specialisatie en welke typen bedrijventerreinen daarvoor nodig zijn. De adviesraad ziet bijvoorbeeld kansen in het voortbouwen op de sterke diensteneconomie in de provincie. De ontwerp bureaus, financiële dienstverleners en onderzoeksinstituten kunnen de 'denktank' van de circulaire transitie worden. Daarnaast geven de sterke logistieke sector en goede bereikbaarheid via weg, water en spoor een sterke uitgangspositie voor de provincie als transport hub van circulaire materiaalstromen uit heel Nederland.
- **Afbouw van de lineaire economie;** Naast het bedenken van wat de provincie wel wil, is het nodig om keuzes te maken over dingen die de provincie *niet* meer wil in een circulaire samenleving. Dit afbouwen of uitfasen van de lineaire economie krijgt vaak minder aandacht, maar is nadrukkelijk nodig voor het slagen van de transitie naar een circulaire samenleving.⁴³ De transitietheorie ondersteunt dit: de opbouw van het nieuwe moet parallel gaan aan afbraak van het oude.⁴⁴ Voor de transitie naar een circulaire samenleving betekent dit een afbouw van bijvoorbeeld activiteiten die gebruik maken van fossiele grondstoffen, wegwerpartikelen produceren of grote milieu-impact hebben. De adviesraad adviseert te verkennen welke activiteiten in de provincie Utrecht hiervoor in aanmerking komen en hoe de afbouw daarvan zorgvuldig kan plaatsvinden. Hierop sturen als provincie vergt lef en durf omdat het pijnlijke keuzes zijn.⁴⁵

3.2. Zorg voor voldoende en geschikte ruimte voor circulaire activiteiten op bedrijventerreinen

De beschikbaarheid van geschikte ruimte op bedrijventerreinen is in de provincie Utrecht een kwetsbaarheid in de transitie naar een circulaire samenleving, met name voor kavels met een hoge milieucategorie. Zonder ingrijpen ziet de adviesraad het risico dat er te weinig geschikte, betaalbare ruimte is voor de opschaling van materiaal-intensieve circulaire activiteiten. Deze constatering is in lijn met de visie van het Rijk: in de ontwerp nota ruimte geeft het Rijk aan bedrijventerreinen zo veel mogelijk te willen beschermen en waar nodig strategisch uit te breiden, met name terreinen met een hoge milieucategorie en bereikbaarheid via water.⁴⁶

De adviesraad adviseert daarom te zorgen voor voldoende geschikte bedrijventerreinen in de provincie Utrecht om de benodigde circulaire activiteiten te huisvesten. Dat vraagt van de provincie Utrecht om een combinatie van het beschermen van de bestaande ruimte op bedrijventerreinen, het zo efficiënt mogelijk benutten van de locatiekenmerken, het ontwikkelen van nieuwe ruimte en het reserveren van ruimte voor circulaire activiteiten. Een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol inzetten van deze ruimtelijke sturingsinstrumenten is een werkbare definitie van 'circulaire activiteiten'. De provincie Utrecht heeft hiervoor een eerste definitie opgenomen in de Ontwerpwijziging Omgevingsverordening.⁴⁷ De adviesraad adviseert om deze definitie samen met medeoverheden door te ontwikkelen tot een eenduidige definitie die in de praktijk toepasbaar is, aansluit op bovenregionaal beleid en regelgeving en periodiek wordt geactualiseerd om mee te bewegen met de transitie (zie kader). Tot die tijd is de huidige definitie een goed uitgangspunt.

Kader 2. Werken aan een definitie van 'circulaire activiteiten'

In Nederland bestaat momenteel nog geen universele, waterdichte definitie van circulaire activiteiten. Dit is voor meerdere overheden een knelpunt, constateert de adviesraad. Het is daarom zinvol om als overheden samen een definitie op te stellen. Dat is efficiënt, voorkomt willekeur en biedt rechtszekerheid aan ondernemers. De adviesraad adviseert de provincie daarom om in IPO-verband en in samenspraak met gemeenten en het Rijk te werken aan een breed gedragen definitie. Sluit hiervoor aan op bovenregionaal beleid en regelgeving, zoals het Nationaal Programma Circulaire Economie⁴⁸ van het Rijk en de aankomende Circular Economy Act⁴⁹ van de Europese Unie. Ook de ISO-normen 59004 (voor terminologie en principes) en 59020 (voor het meten van circulaire prestaties) kunnen hierbij helpen. Aanvullend benadrukt de adviesraad dat de definitie periodiek geactualiseerd moet worden om mee te bewegen met de voortgang van de transitie en het voortschrijdend inzicht. Waar nu nog laagwaardige recycling wordt geaccepteerd, kan de normering in de toekomst verschuiven naar hoogwaardiger strategieën, zoals hergebruik en reparatie.

- **Bescherm huidige ruimte en locatiekenmerken op bedrijventerreinen** om te voorkomen dat er onomkeerbare keuzes worden gemaakt waardoor er (nog) minder geschikte bedrijventerreinen zijn voor circulaire activiteiten. Dat betekent het kritisch beoordelen van plannen die bijvoorbeeld bedrijventerreinen nabij een stad verkleuren naar woningbouw. Daarvoor kan de provincie de instrumenten uit de Omgevingswet gebruiken.⁵⁰ De provincie Utrecht is hierin goed op weg, vindt de adviesraad. In de Ontwerpwijziging Omgevingsvisie en -verordening wijst de provincie Lage Weide (Utrecht), De Biezen (Vianen) en Langshaven (Wijk bij Duurstede) aan als strategische bedrijventerreinen voor de circulaire samenleving die actief moeten worden beschermd en benut.⁵¹ De adviesraad vindt het zinvol ook andere terreinen deze beschermde status te geven, beginnende met de terreinen die hiervoor al op de nominatie staan: Laagraven-Liesbosch (Nieuwegein) en Isselt (Amersfoort).⁵² Zo kan de provincie ook daar onomkeerbare keuzes voorkomen. Ook ziet de adviesraad mogelijkheden voor de provincie om gericht milieuruimte te beschermen zodat deze niet onherroepelijk verloren gaat. De provincie kan gemeenten bijvoorbeeld verplichten om het verdwijnen van milieuruimte te compenseren door het vergroten van de milieuruimte op een andere locatie. Of verplichten om bij wijziging van activiteit op een bedrijventerrein te zorgen voor behoud van geur-, geluids- en veiligheidscontouren, ook al zijn deze dan (nog) niet nodig.
- **Help de beschikbare ruimte zo efficiënt mogelijk te benutten** om extra ruimte vraag zo veel mogelijk te beperken. Het gaat dan met name om efficiënt gebruik van kavels die bereikbaar zijn via het water, met een hoge milieucategorie en aan stadsranden. Daar zitten nu in sommige gevallen bedrijven die geen gebruik maken van die locatiekenmerken terwijl circulaire activiteiten ze juist hard nodig hebben. Tegengaan van

deze mismatch door bedrijven te helpen bij het vestigen op de 'juiste plek' is in de ogen van de adviesraad een 'geen-spijt'-aanpak die bijdraagt aan elk scenario voor de circulaire samenleving. De Omgevingswet geeft de provincie hier ook instrumenten voor. Zo kan de provincie in de Omgevingsverordening met algemene regels en/of instructieregels vestigingsvoorwaarden opnemen voor bedrijven die zich willen vestigen op een bedrijventerrein.⁵³ Hiervoor heeft de Provincie in de Ontwerpwijziging Omgevingsverordening al een goede stap gezet door ontwikkelingen op bedrijventerreinen te beperken als die ook op gemengde gebieden kunnen, thuishoren in centrumgebieden of de beschikbare milieuruimte niet benutten.⁵⁴ Aanvullend kan de provincie instrumenten inzetten om bestaande bedrijven te helpen verplaatsen als zij geen gebruik maken van de strategische locatiemarkten, bijvoorbeeld door stedelijke kavelruil te faciliteren⁵⁵, een verhuysfonds in te richten om bedrijven te ondersteunen bij verplaatsing of de Ontwikkelmaatschappij Utrecht in te zetten.

- **Ontwikkel nieuwe ruimte voor bedrijventerreinen** om te anticiperen op het risico dat de huidige ruimte op bedrijventerreinen niet volstaat of bestaande bedrijventerreinen toch verdwijnen of inkrimpen. Voor de provincie ligt dan met name een rol in het zorgen voor voldoende ruimte voor bedrijventerreinen met een regionale functie, vindt de adviesraad. Dit zijn terreinen met bedrijven die belangrijk zijn voor meerdere gemeenten, zoals een regionale materiaalopslag, logistieke hub of biobased cluster. Functies waar één gemeente mogelijk niet op zit te wachten vanwege hoge milieubelasting of beperkte werkgelegenheid, maar die wel essentieel zijn voor het functioneren van de regionale schaal van de circulaire samenleving. De provincie kan hiervoor in het Provinciaal Programma Wonen en Werken⁵⁶ ruimte reserveren om bestaande bedrijventerreinen uit te breiden of nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. Daarnaast ziet de adviesraad kansen voor de provincie om een rol te pakken in het daadwerkelijk ontwikkelen van bedrijventerreinen door actief grondbeleid te voeren. Het acquireren en uitgeven van gronden is een krachtig instrument om als provincie te sturen op de realisatie én gebruik van de ruimte. De provincie kan bijvoorbeeld bij gronduitgifte selectiecriteria opnemen die circulaire ondernemers voorrang te geven.⁵⁷ Of zij kan gronden in erfpacht uitgeven met de eis dat de gebruiker de grond gebruikt voor circulaire activiteiten.⁵⁸ Aanvullend heeft de provincie zachtere instrumenten: het sluiten van convenanten met gemeenten en bedrijven om samen een terrein te ontwikkelen, eventueel met financiële participatie van de provincie.
- **Reserveer ruimte op bedrijventerreinen voor circulaire activiteiten** om circulair ondernemen extra te stimuleren en ondersteunen. Die reservering kan eventueel tijdelijk zijn voor de periode tussen nu en 2040 omdat er dan waarschijnlijk veel 'schuifruimte' nodig voor het opbouwen van circulaire activiteiten naast bestaande, lineaire activiteiten. Zeker in de krappe markt met dure grondprijzen kan dit effectief zijn. Het prioriteren van ruimte voor circulaire initiatieven wil de provincie al in de Omgevingsvisie⁵⁹ en het reserveren van deze ruimte is al een streven in het huidige PPWW.⁶⁰ De provincie kan dit verder uitwerken door voor een aantal terreinen in de Omgevingsverordening instructieregels op te nemen die gemeenten beperken in het toelaten van (nieuwe) 'lineaire' functies op die locaties. Dat kan bijvoorbeeld voor (een deel van) bedrijventerreinen die zijn aangewezen als strategische bedrijventerreinen voor de circulaire samenleving. Ook kan de provincie als voorwaarde stellen dat een minimum percentage op deze bedrijventerreinen benut moet worden voor circulaire activiteiten.⁶¹ Of in lichtere vorm kan de provincie gemeenten verplichten circulariteit mee te nemen in de ontwikkeling van het bedrijventerrein.

3.3. Ondersteun de circulaire ombouw van bestaande bedrijven en bedrijventerreinen

Het grootste deel van de transitie naar een circulaire samenleving zal plaatsvinden bij *bestaande* bedrijven op *bestaande* bedrijventerreinen. Deze bedrijven zullen een omslag gaan maken naar een meer circulaire bedrijfsvoering.⁶² Dat vraagt soms ook om andere ruimtelijke-economische kenmerken, bijvoorbeeld bereikbaarheid via het water, een gezamenlijke afvalverwerking of een andere locatie dicht bij een afnemer van hun reststromen. Bij deze verandering in behoeften is de kans groot dat ondernemers tegen de kwetsbaarheden in de provincie Utrecht aanlopen. Door dure kavels, beperkte beschikbaarheid van hogere milieucategorieën of het overvolle stroomnet kan niet altijd in de behoefte worden voorzien. Dat maakt de drempel voor het inzetten van een ingrijpend proces van de ombouw nog groter.

De adviesraad adviseert daarom de provincie Utrecht de ombouw van bestaande bedrijven en bedrijventerreinen te faciliteren. Ondersteun de rijke hoeveelheid bedrijven die al aanwezig zijn in de provincie Utrecht en willen bijdragen aan de transitie naar de circulaire samenleving. Dat begint met het kennen van de bedrijven en de ondernemers. Wat hebben zij nodig in de transitie naar een circulaire bedrijfsvoering? Met die kennis kan de provincie via beheer en ontwikkeling en in samenwerking met bedrijven en andere overheden de voorwaarden scheppen die nodig zijn voor bedrijven om de omslag te maken. Deze taak ligt nu veelal bij gemeenten. Maar de adviesraad vindt dat de provincie daarin ook een bijdrage moet leveren, mede omdat capaciteit bij gemeenten een veelgehoord probleem is en de provincie beter zicht heeft op wat regionaal moet en kan. Voor het vervullen van die rol adviseert de adviesraad de provincie Utrecht te richten op het investeren in infrastructuur en voorzieningen en het bouwen aan krachtige samenwerking tussen ondernemers:

Kader 3. De 'Grote Oogst' in Noord-Brabant

Een goed voorbeeld van het actief ondersteunen van de verduurzaming op bedrijventerreinen is de 'Grote Oogst'-aanpak van de provincie Noord-Brabant.⁶³ Daarin werkt de provincie op 12 bedrijventerreinen samen met gemeenten en bedrijven aan concrete plannen van aanpak om de bedrijventerreinen samen met partners te verduurzamen en vergroenen. De provincie helpt onder andere met kennisdeling, financiering en aanjagen van samenwerking.

- **Investeer gericht in sterke infrastructuur en voorzieningen op bedrijventerreinen;** Circulaire activiteiten vragen om infrastructuur, zoals bereikbaarheid via weg, water en spoor voor de aanvoer en afvoer van materialen en elektriciteits- en warmtenetwerken voor energie.⁶⁴ Daarnaast zijn vaak ook extra voorzieningen nodig, zoals afvalverwerking en materiaalopslag.⁶⁵ De provincie kan ondernemers van circulaire activiteiten helpen door te investeren in deze infrastructuur en voorzieningen. Daarbij verschilt wat nodig is per bedrijventerrein. Ga daarvoor in gesprek met ondernemers over hun (veranderende) behoeften en werk met hen samen. Ook kunnen de inzichten uit het kennis- en innovatieprogramma Werklandschappen van de Toekomst hiervoor gebruikt worden.⁶⁶ De kosten van investeringen hoeven niet volledig door de provincie gedragen te worden. Ondernemers kunnen ook hun steentje bijdragen. Maar de provincie kan met een initiële impuls een positieve ontwikkelingspiraal op gang brengen: een aantrekkelijk terrein trekt investerende bedrijven aan, wat leidt tot verdere kwaliteitsverbetering, wat meer investerende bedrijven aantrekt, etc. Soms zal daar ook herstructurering van bedrijventerreinen voor nodig zijn. Dan kan de provincie via de Ontwikkelmaatschappij Utrecht een belangrijke rol spelen als investeerder en uitvoerder bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Daarnaast kan de provincie in sectorale programma's werken aan basisvoorzieningen, zoals het Bereikbaarheidsprogramma⁶⁷ en het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat.⁶⁸

Kader 4. Green Bond Framework in Norrköping, Zweden

Een ander goed voorbeeld van het actief ondersteunen van de verduurzaming op bedrijventerreinen komt uit Zweden. In de gemeente Norrköping ligt het Handelö Eco Industrial Park waar gezamenlijk wordt gewerkt aan synergie tussen de bedrijven en de symbiose tussen de stad en het bedrijventerrein. Hoewel dit met name gaat om zwaardere industrie, is vooral het 'Green Bond Framework' dat de overheden hier hanteren interessant voor de provincie Utrecht.⁶⁹ In het framework wordt vastgesteld waar bedrijven die willen bijdragen aan de symbiose aan moeten voldoen om recht te hebben op financiering vanuit de overheid.

- **Bouw aan krachtige samenwerking tussen ondernemers op bedrijventerreinen;** De circulaire transitie van bedrijventerreinen wordt gedragen door ondernemers. Zij kunnen veel alleen, maar sommige maatregelen vereisen een collectieve aanpak.⁷⁰ Denk aan het uitbaten van gedeelde voorzieningen, zoals een insteekhaven of materiaalopslag. Daarnaast helpt het kennen van mede-ondernemers om onderling grondstofketens te sluiten. Daarom is het in de ogen van de adviesraad een 'geen-spijt'-maatregel om bedrijven actief te ondersteunen bij het samenwerken en verenigen op een bedrijventerrein. Een betere 'organisatiegraad' helpt in alle scenario's van de circulaire samenleving. De provincie heeft dit de afgelopen twee jaar ondersteund met twee 'aanjagers' die samenwerking tussen bedrijven verbeteren en helpen bij

het opzetten van samenwerkingsvormen. Binnen het Programma Verduurzaming bedrijventerreinen wordt dit nu voortgezet.⁷¹ De adviesraad prijst deze inzet en ziet kansen om dit uit te bouwen tot circulaire ambassadeurs op elk strategisch bedrijventerrein. Dit zijn herkenbare en aanspreekbare personen met de opdracht en het mandaat om langjarig te helpen bij de circulaire transitie op het terrein. Zij 'makelen en schakelen' tussen bedrijven, overheden en andere belanghebbenden om concrete projecten te initiëren en helpen ondernemers de weg te vinden naar beschikbare instrumenten en regelingen. Tegelijkertijd zijn zij de oren en ogen van de provincie op het terrein. Zij ontdekken goede initiatieven vroegtijdig, signaleren knelpunten en geven terugkoppeling over wat ondernemers nodig hebben om hun circulaire ambities waar te maken.

Bijlage 1

Verlag werkbezoek Isselt

Op 19 november 2025 organiseerde Utrecht Advies als onderdeel van dit adviestraject een werkbezoek aan twee bedrijven op het bedrijventerrein Isselt in Amersfoort: HKS Metaalverwerking en Hartog Afvalverwerking. Beide zijn actief bezig met de transitie naar een circulaire economie. De adviesraad bezocht deze bedrijven samen met ongeveer 50 aanwezigen: leden van Gedeputeerde en Provinciale Staten, commissieleden, ambtenaren van de Rijksoverheid, gemeenten, waterschappen en provincie, ondernemers van Amersfoortse bedrijven en experts in de circulaire economie. Met alle aanwezigen ging de adviesraad vervolgens in gesprek over de ruimtelijke impact van de circulaire economie. Wat vraagt de transitie van bedrijven? Wat hebben bedrijven nodig? En hoe kan de provincie daarin een rol spelen?

Het werkbezoek liet zien dat er vele verschillende circulaire activiteiten zullen plaatsvinden op bedrijventerreinen. Maar het is de vraag of daar de juiste ruimtelijke-economische voorwaarden daarvoor aanwezig zijn. Dit kan een bottleneck voor de transitie worden. Het voorkomen daarvan is een regionale opgave met een rol voor de provincie. Het gaat dan onder andere over het veiligstellen van ruimte. De grootste concurrent daarin is de woningbouw. Daarnaast is de circulaire economie verweven met andere opgaven zoals energie, water en mobiliteit, en is er sturing nodig om te zorgen voor 'het juiste bedrijf op de juiste plek'. Daarnaast kwamen de volgende punten naar voren:

Ruimte nodig op bedrijventerreinen

De circulaire economie vraagt om specifieke bedrijventerreinen: locaties met voldoende milieuruimte en multimodale bereikbaarheid. Bovendien is er naar verwachting extra ruimte nodig. In de provincie Utrecht is deze ruimte schaars en staat deze onder druk door concurrerende functies zoals woningbouw en energietransitie. Zonder tijdige keuzes dreigt een situatie waarin de transitie letterlijk vastloopt omdat er geen ruimte is, vergelijkbaar met netcongestie. Het beschermen van strategische locaties is daarom nodig om plekken veilig te stellen die cruciaal zijn voor de economische toekomst.

Zekerheid voor investeren in de lange termijn

Een cruciale voorwaarde voor bedrijven om te investeren in circulaire activiteiten is zekerheid en vertrouwen. Het werkbezoek liet zien dat onzekerheid over ruimte, milieucategorieën en andere randvoorwaarden een rem zet op investeringen. Ondernemers gaven aan dat zij behoefte hebben aan duidelijkheid: welke locaties blijven beschikbaar, welke regels gelden en hoe ziet het toekomstbeeld eruit? Zonder deze zekerheid blijft de transitie kwetsbaar en afhankelijk van kortetermijnbeslissingen. Bedrijven investeren alleen als zij weten dat hun inspanningen toekomstbestendig zijn. Die duidelijkheid ontbreekt nu vaak.

Transformatie van bestaande bedrijven

De circulaire transitie draait vooral om bestaande bedrijven die hun processen moeten aanpassen. Dit vraagt om een andere manier van kijken naar bedrijventerreinen: niet als statische plekken, maar als dynamische systemen in verandering. Het werkbezoek liet zien dat veel bedrijven bereid zijn om stappen te zetten, maar dat dit complex is en tijd kost. Ook overheden moeten hierin meebewegen. Beheer en ontwikkeling zijn nu vaak gescheiden werelden, terwijl transformatie juist vraagt om een integrale aanpak en nauwe samenwerking.

Samenwerking als sleutel

De circulaire economie werkt niet op het niveau van individuele bedrijven, maar als een netwerk. Samenwerking op bedrijventerreinen biedt grote kansen: gedeelde energievoorzieningen, gezamenlijke logistiek en het benutten van reststromen. Wat voor één bedrijf niet rendabel is, kan in samenwerking wél. Het werkbezoek maakte duidelijk dat deze samenwerking niet vanzelf ontstaat. Het vraagt om een aanpak waarin bedrijven elkaar versterken en voorzieningen collectief worden georganiseerd.

Nabijheid en specialisatie

Een terugkerend thema was het belang van nabijheid: korte ketens zijn essentieel om transportbewegingen en energieverbruik te beperken, vooral bij grote materiaalstromen zoals bouwmaterialen. Tegelijkertijd werd genuanceerd dat niet alle circulaire processen lokaal hoeven te gebeuren. Voor stromen met kleine volumes en hoge toegevoegde waarde, of processen die zeer specialistisch zijn, kan regionale of bovenregionale specialisatie juist wenselijk zijn. Het werkbezoek benadrukte dat er geen *one-size-fits-all* oplossing is. Er is een doordachte afweging nodig tussen nabijheid en specialisatie.

Rol provincies

Deelnemers van het werkbezoek benadrukte dat er een rol ligt voor de provincie in het veiligstellen van ruimte voor circulaire bedrijvigheid omdat dit vanzelf gebeurt als het aan individuele gemeenten of markt wordt overgelaten. Daarnaast hebben bedrijventerreinen vaak een regionale functie, waar zij meerdere gemeenten of soms de gehele provincie dienen. Concreet ligt de rol voor de provincie in het beschermen van strategische locaties en het werken aan opgaven zoals energie, mobiliteit en water. Daarnaast bepaalt de provincie met haar ruimtelijk-economische keuzes welk type economie zij wil faciliteren. Deze sturing is essentieel om circulaire ketens te organiseren en om te voorkomen dat ruimte verdwijnt door concurrerende claims zoals woningbouw.

Bijlage 2

Totstandkoming advies

Aanleiding

De Adviesraad voor de fysieke leefomgeving is dit traject gestart om de provincie te helpen bij het verder concretiseren van het beleid om een circulaire samenleving te realiseren. De provincie wil in 2050 volledig circulair zijn en in 2030 50% circulair. Dit vraagt in de provincie om een fundamentele transitie in productie, consumptie en gebruik van grondstoffen. Inmiddels lijkt die transitie uit de startblokken, maar is deze nog lang niet op stoom. Het aandeel circulaire bedrijvigheid in 2024 is 2,8% van totale arbeidsplaatsen, hetzelfde sinds 2013.

Voor het versnellen van de circulaire transitie ligt er een rol voor de provincie Utrecht om met ruimtelijk-economisch beleid te zorgen voor de werklocaties voor circulaire activiteiten. Provincies kunnen in hun ruimtelijke keuzes en vestigingsbeleid circulaire bedrijven aantrekken of helpen. De provincie Utrecht heeft daarom het stimuleren van circulaire bedrijventerreinen al een duidelijke plek gegeven in de Middellangetermijnstrategie Circulaire samenleving 2025–2035 en bijbehorende Uitvoeringsagenda 2025–2027. De provincie wil zorgen dat er fysiek plek is binnen de provincie Utrecht voor de activiteiten die hier nodig zijn om de transitie naar een circulaire samenleving mogelijk te maken.

De adviesraad wil de provincie helpen dit beleid verder te uit te werken. Daarvoor richt de adviesraad zich op één type werklocatie: bedrijventerreinen. De raad wil Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) inspireren en adviseren door inzichten vanuit bedrijven, de wetenschap en beleidspraktijk onder de aandacht te brengen en deze te vertalen naar de Utrechtse context.

Utrecht Advies is het onafhankelijke adviesorgaan van de provincie Utrecht en bestaat uit de Adviesraad voor de fysieke leefomgeving en de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit. De adviesraad adviseert Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten met adviezen die wetenschappelijke, maatschappelijke en/of politiek-bestuurlijke ontwikkelingen samenbrengen, inspireren en nieuwe ontwikkelingen en 'blinde vlekken' signaleren. Soms vanuit de politiek-bestuurlijke actualiteit en soms juist los van de alledaagse hectiek vraagt de adviesraad aandacht voor ontwikkelingen in Utrecht die om keuzes vragen. Dit doet de adviesraad zowel gevraagd als ongevraagd.

De adviesraad bestaat uit: Klaas Verschuure (voorzitter), Els van Grol (plv. voorzitter), Thessa Fonds, Hugo Hegeman, Jan van Kuijk, Jacobine Meijer-Slooff, Alexander van der Vooren en het secretariaat Milan Rikhof en Nikolaj Liebrechts

Centrale vraag

De adviesraad heeft de volgende vragen centraal gezet in dit adviestraject:

Wat betekent de transitie naar een circulaire economie voor de werklocaties van de toekomst in de provincie Utrecht? En hoe kan de provincie met haar ruimtelijk-economische beleid de ontwikkeling van die circulaire werklocaties stimuleren?

Totstandkoming

De adviesraad heeft dit advies opgesteld in vijf bijeenkomsten van de adviesraad tussen september 2025 en maart 2026. Ondersteunend aan de discussies in de raad zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- De adviesraad heeft met **deskstudie** inzichten verzameld uit onderzoeken over de ruimtelijke impact van de circulaire economie op bedrijventerreinen. Daarnaast is het huidige beleid van de provincie Utrecht geanalyseerd, een verkenning gedaan naar beleid en regelgeving van andere provincies en de situatie op huidige bedrijventerreinen in de provincie in kaart gebracht.

- De adviesraad heeft **14 interviews** afgenomen. Vier met landelijke experts op het thema circulaire economie of bedrijventerreinen, drie met gemeenten, drie met andere provincies, drie met bedrijven en één met een netwerkorganisatie (zie tabel 1).
- De adviesraad heeft in **gesprekken met de ambtelijke organisatie** van de provincie Utrecht de aanpak van het adviestraject besproken, het provinciale beleid doorgenomen en diverse concepten besproken hen op de hoogte te houden van het proces. Ook heeft de ambtelijke organisatie een check gedaan op op feitelijke onjuistheden.
- De raad heeft de **het conceptadvies besproken met de Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie** ter voorbereiding op de verzending naar de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.

Tabel 1: overzicht van de personen buiten de provinciale organisaties die de raad heeft gesproken in dit adviestraject.

Gesprekspartners	
Aldert Hanemaaijer	Planbureau voor de leefomgeving
André Cools	Provincie Noord-Brabant
Anja Steentjes	Ministerie van Economische Zaken
Arjan Slaakweg	Provincie Noord-Holland
Boudewijn Kuijl	Gemeente Utrecht
Cees-Jan Pen	Fontys Hogeschool
Eelco Koning	HKS Metals
Guido Braam	Powerd by Meaning
Jan-Henk Game	Provincie Zuid-Holland
Jan-Willem Oosterbroek	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Marieke Spijkerboer	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mark Spanjers	Provincie Noord-Brabant
Mathilde van der Sanden	Gemeente Amersfoort
Pauline van Norden	Cirkelalliantie Utrecht
Pim Jonkman	Scope Design
Robert Hilgers	Provincie Noord-Brabant
Styn Tielemans	Gemeente Utrecht
Sam Mika	Gemeente Wijk bij Duurstede
Trudy Rood	Planbureau voor de leefomgeving

Bijlage 3

Literatuurverwijzingen

-
- ¹ Provincie Utrecht (2021). Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050.
- ² Planbureau voor de leefomgeving (2025). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025.
- ³ Hogeschool Utrecht (2025). Staat van Circulair Ondernemen.
- ⁴ VNO-NCW (2024). Pamflet: Circulaire economie voor een sterk en onafhankelijk Nederland
- ⁵ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie.
- ⁶ Provincie Utrecht (2024). Circulaire bedrijvigheid in de regio Utrecht.
- ⁷ Planbureau voor de leefomgeving (2025). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025.
- ⁸ Stec Groep (2025). Ruimte vraag circulaire economie op bedrijventerreinen.
- ⁹ Stec Groep (2025). Ruimte vraag circulaire economie op bedrijventerreinen.
- ¹⁰ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie, p.41.
- ¹¹ CE Delft (2024). Circulaire beleidsinstrumenten en te verwachten effecten.
- ¹² Ecorys & BRO (2024). Ruimtelijke verkenning circulaire werklocaties in de provincie Noord-Holland. In opdracht van de provincie Noord-Holland.
- ¹³ Utrecht Advies (2025). Kiezen en prioriteren met de omgevingsvisie.
- ¹⁴ De samenwerkingsorganisatie Circlaw heeft hier een helder overzicht voor gegeven, met onder andere instrumenten uit het omgevings- en grondbeleid. Zie hiervoor: <https://www.circlaw.nl/bouw/bedrijventerreinen>.
- ¹⁵ Provincie Utrecht (2025). Provinciaal Programma Wonen en Werken.
- ¹⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Samen werken.
- ¹⁷ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie.
- ¹⁸ Stec Groep (2025). Ruimte vraag circulaire economie op bedrijventerreinen, p. 23.
- ¹⁹ Stec Groep (2025). Ruimte vraag circulaire economie op bedrijventerreinen, p. 15.
- ²⁰ Het CBS laat zien dat slechts 6% van de banen in de Provincie Utrecht in de industriector zitten. De provincie Utrecht heeft in vergelijking met andere provincies het minste aantal hectares bedrijventerrein in relatie tot het BBP.
- ²¹ Stec Groep (2023). Behoeftes van bedrijventerreinen provincie Utrecht, p.19.
- ²² Stec Groep (2023). Behoeftes van bedrijventerreinen provincie Utrecht, p.4.
- ²³ Stec Groep (2023). Behoeftes van bedrijventerreinen provincie Utrecht, p.14.
- ²⁴ Stec Groep (2023). Behoeftes van bedrijventerreinen provincie Utrecht.
- ²⁵ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Samen Werken, p. 36.
- ²⁶ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie, p.18 en Stec Groep (2025). Ruimte vraag circulaire economie op bedrijventerreinen p. 40.
- ²⁷ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie, p.20.
- ²⁸ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie, p.19.
- ²⁹ Informatie uit dataset: Nationaal georegister - Werklocaties - bedrijven - Provincie Utrecht (09-04-2024)

-
- ³⁰ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie, p.19
- ³¹ Erasmus (2024). Locatiekenmerken voor circulaire bedrijvigheid in en om de stad.
- ³² Europese Commissie (2023). EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition.
- ³³ Zie: <https://romutrechtregion.nl/>
- ³⁴ Utrecht Region (2019). Regionale Economische Agenda 2020-2027.
- ³⁵ Zie: Ontwikkelmaatschappij Utrecht (2021). Toekomstbestendige werklocaties, p. 9; 'Stec Groep (2023). Governancemodellen op bestaande bedrijventerreinen in Nederland. In opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- ³⁶ De 22% is bepaald op basis van het Nationaal georegister - Werklocaties - bedrijven - Provincie Utrecht (09-04-2024) waarin wordt aangegeven dat bij 35 van de 161 bedrijventerreinen parkmanagement aanwezig is. Parkmanagement wordt gedefinieerd als 'een (gezamenlijke) beheerorganisatie'.
- ³⁷ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Samen werken, p.32.
- ³⁸ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie, p.6.
- ³⁹ Stec Groep (2025). Ruimte vraag circulaire economie op bedrijventerreinen, p. 15.
- ⁴⁰ Provincie Utrecht (2025). Startgesprek Beleidsprogramma Economie 2027-2032 provincie Utrecht.
- ⁴¹ Brink (2025). Locatie- en netwerkanalyse circulaire hubs. In opdracht van de provincie Zuid-Holland.
- ⁴² Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie.
- ⁴³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Weg van de wegwerpmaatschappij.
- ⁴⁴ DRIFT (2017). Staat van de Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen.
- ⁴⁵ Utrecht Advies (2025). Kiezen en prioriteren met de omgevingsvisie.
- ⁴⁶ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening (2025). Ontwerp Nota Ruimte, p.174.
- ⁴⁷ Zie: artikel 9.16 van de Ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht.
- ⁴⁸ Ministerie van IenW (2023). Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 -2030.
- ⁴⁹ Zie: https://environment.ec.europa.eu/news/commission-launches-consultation-upcoming-circular-economy-act-2025-08-01_en
- ⁵⁰ Zie: <https://www.circulaw.nl/bouw/bedrijventerreinen>
- ⁵¹ Provincie Utrecht (2025). Ontwerp wijziging Omgevingsvisie provincie Utrecht, p. 89.
- ⁵² Provincie Utrecht (2025). Ontwerp wijziging Omgevingsvisie provincie Utrecht, p. 89.
- ⁵³ Zie: <https://www.circulaw.nl/bouw/bedrijventerreinen/instrumenten/neem-voorschriften-op-in-de-omgevingsverordening>
- ⁵⁴ Zie: artikel 9.18 van de Ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht.
- ⁵⁵ Zie: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/kavelruil/>
- ⁵⁶ Provincie Utrecht (2025). Provinciaal Programma Wonen en Werken 2025 provincie Utrecht
- ⁵⁷ Zie: <https://www.circulaw.nl/bouw/bedrijventerreinen/instrumenten/pas-bij-gronduitgifte-een-procedure-met-selectiecriteria-toe>
- ⁵⁸ Zie: <https://www.circulaw.nl/bouw/bedrijventerreinen/instrumenten/gebruik-erfpacht-bij-gronduitgifte-en-hanteer-circulaire-voorwaarden->
- ⁵⁹ Provincie Utrecht (2026). Ontwerp Omgevingsvisie provincie Utrecht, p. 116.
- ⁶⁰ Provincie Utrecht (2024). Kader provinciale programmering wonen en werken 2024 – 2027, p. 23.
- ⁶¹ Zie: <https://www.circulaw.nl/bouw/bedrijventerreinen/instrumenten/neem-voorschriften-op-in-de-omgevingsverordening>

⁶² Stec Groep (2025). Ruimte vraag circulaire economie op bedrijventerreinen.

⁶³ Provincie Brabant (2023). Grote Oogst: samen sneller bedrijventerreinen verduurzamen.

⁶⁴ Planbureau voor de leefomgeving (2023). Ruimte voor circulaire economie.

⁶⁵ Erasmus (2024). Locatiekenmerken voor circulaire bedrijvigheid in en om de stad.

⁶⁶ Zie: <https://www.werklandschappen.nl/samenwerkingen/provincies/utrecht/>

⁶⁷ Provincie Utrecht (2024). Bereikheidsprogramma 2024-2029.

⁶⁸ Provincie Utrecht (2025). P-MIEK 2.0.

⁶⁹ Norrköping (2025). Green Bond Framework.

⁷⁰ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Samen werken.

⁷¹ Provincie Utrecht (2024). Statenbrief Werklandschappen van de Toekomst en andere initiatieven op bedrijventerreinen.