



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Bakel, Bolle Akker II

Gemeente Gemert-Bakel

Datum: 31 juli 2025

Projectnummer: 220374.05

INHOUD

	TOELICHTING	
	Bijlagen	3
1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Verzorgingsgebied	7
2.3	Behoeft	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	19
3	Conclusie	21

Bijlagen

Bijlage 1: Behoefteteonderzoek Gemert-Bakel

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en luidt als volgt:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de Ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

1.2 Het plan

De gemeente Bakel is voornemens een nieuwe bedrijventerrein 'Bolle Akker II' te realiseren, aan de zuidelijke rand van Bakel. Dit nieuwe bedrijventerrein betreft een uitbreiding richting het zuiden van de reeds bestaande bedrijventerrein 'Bolle Akker'. Deze uitbreiding is gewenst om ruimte te kunnen bieden aan lokale bedrijvigheid in Bakel. Het huidige bedrijventerrein is vol en de gemeente wenst te voorzien in voldoende ontwikkelmogelijkheden voor bedrijven. Het nieuwe bedrijventerrein voorziet in de toekomstige situatie in bijna 2 hectare uitgeefbare bedrijfskavels. Momenteel bestaat het plangebied grotendeels uit agrarische gronden en voor een klein deel (0,72 hectare) uit uitgeefbaar bedrijfsgrond.



Ligging plangebied (rode ster) in relatie tot de omgeving (bron: PDOK Viewer).



Stedenbouwkundig plan ruimtegebruik (bron: analyse lagenbenadering, SAB).

Het bestaande bedrijventerrein is relatief kleinschalig en bestaat uit bedrijfshallen ten behoeve van bedrijven uit de maakindustrie, met soms een kantoor. De gronden zijn bestemd voor bedrijven tot en met milieucategorie 3.2. Op het nieuwe bedrijventerrein wordt hetzelfde type bedrijven beoogd als op het bestaande bedrijventerrein,

voornamelijk dus 'maakindustrie'. De gemeente Gemert-Bakel is eigenaar van de gronden waarop de ontwikkeling beoogd is. De in het plangebied aanwezige schuren, behorende bij het nu aanwezige agrarische bedrijf, worden verwijderd om voorliggende ontwikkeling mogelijk te maken. Ook bestaat de mogelijkheid dat de bedrijfswoning wordt verwijderd.

Binnen de huidige bestemming is de realisatie van het gewenste bedrijventerrein niet toegestaan. Het plan is hiermee in strijd met het geldende planologisch-juridisch kader. Daarom wordt voor de ontwikkeling een planologische procedure doorlopen. In het kader van de planologische procedure moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Ook worden de effecten van de vestiging van de beoogde functies bepaald. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Nota van Toelichting op het Bro (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein aan de zuidelijke rand van de kern Driel. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Uit de overzichtsuitspraak¹ van de Afdeling volgt dat er in beginsel geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling indien er met een ontwikkeling minder dan 500 m² bruto-vloeroppervlakte wordt toegevoegd.

Het plangebied kent op basis van het bestemmingsplan “Gemert-Bakel Buitengebied 2017” een agrarische bestemming. De voorziene uitbreiding is binnen deze bestemming niet toegestaan. In het plangebied ligt in de bestaande situatie reeds 0,72 hectare bedrijventerrein. De wens is om dit oppervlakte uitgeefbaar bedrijventerrein uit te breiden naar in totaal bijna 2 hectare. Daarmee is de netto toevoeging van de bedrijfskavels 1,28 hectare (2,-0,72 ha). Het oppervlak is groter dan de drempelwaarde van 500 m², waardoor de voorgenomen ontwikkeling te typeren is als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in het Bro.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt plaats in het voorliggende document.

¹ Zie hiervoor <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/kopie-jurisprudentie/#hc4689667-5490-45bb-a466-7e949f6f94a2>.

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

In het algemeen kiezen bedrijven die op zoek zijn naar een (nieuwe) locatie zeer vaak voor een locatie in dezelfde regio. In praktijk zelfs meestal in dezelfde gemeente. Dit blijkt uit onderzoek van het Planbureau van de Leefomgeving². Voor deze specifieke locatie, Bolle Akker II, betreft het een uitbreiding van het bestaande lokale bedrijventerrein Bolle Akker in Bakel. Dit bestaande bedrijventerrein is specifiek bedoeld voor bedrijven uit de kern Bakel³. Ook het nieuwe bedrijventerrein zal, gezien zijn omvang en de aansluiting bij het bestaande bedrijventerrein, voornamelijk de lokale markt bedienen. Er kan dus gesteld worden dat de regio Zuidoost Brabant, met daarbinnen meer specifiek de gemeente Gemert-Bakel, de meest aannemelijke marktregio is voor bedrijventerrein Bolle Akker II.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied voor de ontwikkeling lokaal is. Daarom wordt de vraag-aanbodssituatie op lokaal schaalniveau bekeken om de behoefte van de ontwikkeling aan te tonen.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang. Voor de groundbank betekent dit dat er kwantitatief gezien (dus de aantallen vierkante meters) sprake moet zijn van een behoefte, maar ook dat het type bedrijvigheid en de ligging moet aansluiten bij de kwalitatieve behoefte. In de navolgende paragraaf zal op beide aspecten worden ingegaan. Daarbij zal gekeken worden naar de vraag- en aanbodzijde.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Om te kunnen concluderen of sprake is van een kwantitatieve behoefte voor het verzorgingsgebied wordt ingegaan op de vraag- en aanbodssituatie binnen het

² Planbureau voor de leefomgeving (2008) Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid.

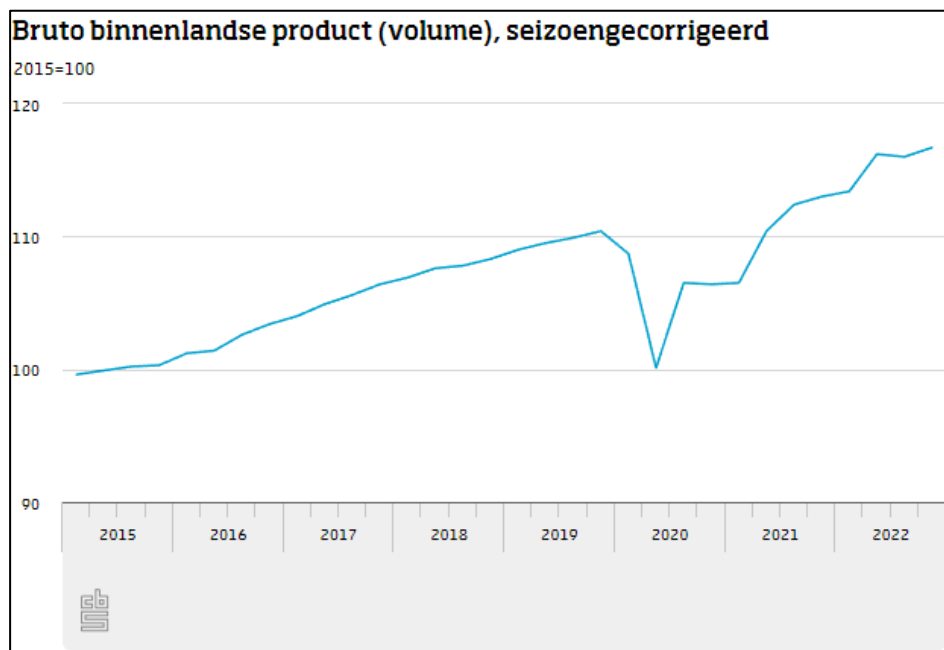
³ Sub-regio De Peel (2020) Programmering Bedrijventerreinen De Peel 2020, 20 mei 2020.

verzorgingsgebied. Voor de kwantitatieve behoefte wordt bekeken of de grootte van het netto toegevoegde bedrijventerrein (circa 1,68 hectare) aansluit bij de ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde.

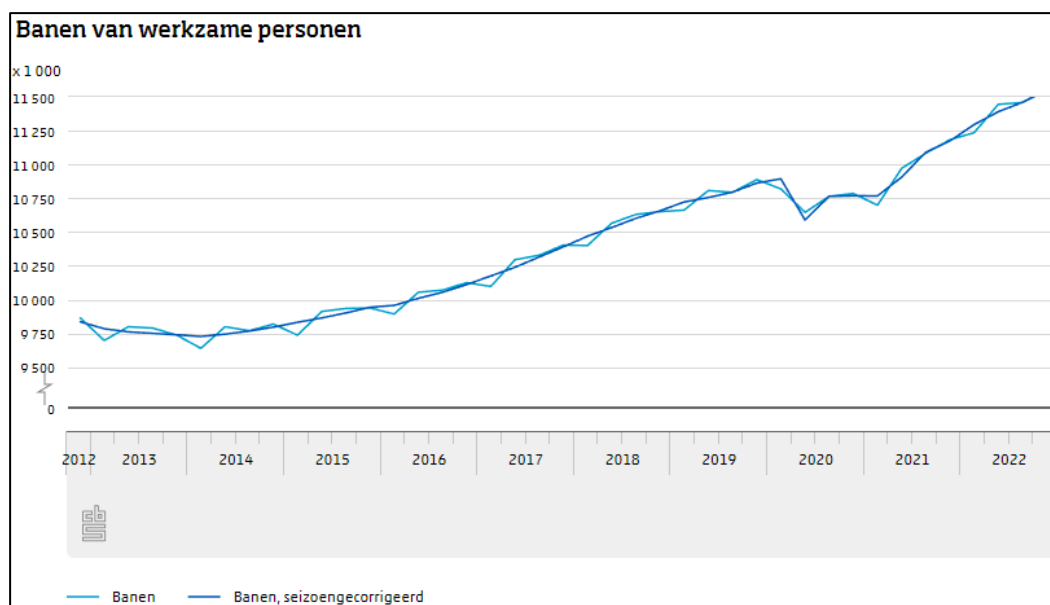
2.3.2.1 Kwantitatieve vraagzijde

Economische groei

Na 2013 heeft de Nederlandse economie een continue groei doorgemaakt. Van de Nederlandse vastgoedmarkt is het bekend dat deze zeer conjunctuurgevoelig is en dan ook meebeweegt met de ontwikkeling van de Nederlandse economie. De positieve economische groei in Nederland heeft dan ook een positieve weerslag op de vastgoedmarkt. Ook het aantal banen in Nederland is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het jaar 2020 vormt als gevolg van de coronapandemie een uitzondering op de continue economische groei die Nederland doormaakt, evenals de ontwikkeling van het aantal banen. Toch blijkt de veerkracht van de Nederlandse economie en het bedrijfsleven groot. Zo is vanaf het derde kwartaal van 2020 weer een stijging van het bruto binnenlands product (BBP) en het aantal banen zichtbaar. De stijgende lijn van voor de coronapandemie heeft zich in de afgelopen jaren weer verder doorgezet.



Ontwikkeling bruto binnenlands product Nederland (Bron: CBS).



Ontwikkeling aantal banen van werkzame personen in Nederland (bron: CBS).

Provinciale ontwikkeling kwantitatieve vraag bedrijventerreinen – Behoefteraming bedrijventerreinen Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant maakt elke vier een behoefteraming voor de bedrijventerreinen ten behoeve van het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. In 2022 is de meest actuele “Behoefteraming bedrijventerreinen Noord-Brabant” door Stec Groep opgesteld (vastgesteld op 1 september 2022). Daarnaast is er ook een behoefteonderzoek door Stec Groep uitgevoerd op gemeenteniveau⁴ (zie bijlage 1). Hieruit volgt dat de totale ruimtevraag binnen de gemeente Gemert-Bakel circa 15 tot 23 hectare netto bedraagt tot 2040. De behoefteramingen zijn geprognosticeerd in twee periodes: voor de komende jaren (2022-2030), en een doorkijk naar 2040. De ruimtevraag bestaat uit een uitbreidingsvraag, een vervangingsvraag en een additionele vraag.

Uitbreidingsvraag

De uitbreidingsvraag de provincie Noord-Brabant in de periode 2022 tot en met 2030 is 888 tot 1.236 hectare bedrijventerrein. Dit betekent een jaarlijkse vraag van circa 99 tot 137 hectare. In de periode daarna (2031 tot en met 2040) is er een uitbreidingsvraag van 354 tot 754 hectare in Noord-Brabant. De uitbreidingsvraag in deze periode ligt op een lager niveau, onder andere vanwege een afvlakkende werkgelegenheidsontwikkeling.

Tijdperiode ▼	Scenario ►	EIB Laag	EIB Hoog
2022 tot en met 2030		888	1.236
2031 tot en met 2040		354	754
2022 tot en met 2040		1.242	1.990

Uitbreidingsvraag in provincie Noord-Brabant in netto hectare (bron: Stec groep, 2022).

⁴ Stec groep (2025) Behoefteteonderzoek Gemert-Bakel: Ruimtebehoefte naar bedrijventerreinen in gemeente Gemert-Bakel, 16 mei 2025.

Vervolgens is de uitbreidingsvraag ook regionaal bekeken. De provincie is verdeeld in vier regio's, waarbij de gemeente Gemert-Bakel valt binnen de regio Zuidoost-Brabant. De uitbreidingsvraag in Zuidoost-Brabant in de periode 2022 tot en met 2030 is 242 tot 376 hectare bedrijventerrein. Dit betekent een jaarlijkse vraag van circa 27 tot 42 hectare. In de periode daarna (2031 tot en met 2040) is er een uitbreidingsvraag van circa 100 tot 296 hectare in Zuidoost-Brabant. Ook regionaal ligt deze uitbreidingsvraag in deze periode op een lager niveau vanwege onder andere een afvlakende werkgelegenheidsontwikkeling.

Tijdspanne ▼	Scenario ►	EIB Laag	EIB Hoog
2022 tot en met 2030		242	376
2031 tot en met 2040		100	296
2022 tot en met 2040		342	672

Uitbreidingsvraag in Zuidoost-Brabant in netto hectare (bron: Stec groep, 2022).

Daarnaast is er in het behoefteonderzoek Gemert-Bakel ook gekeken naar de uitbreidingsvraag in de gemeente Gemert-Bakel (zie navolgende tabel). Uit dit onderzoek blijkt dat de uitbreidingsvraag in Gemert-Bakel circa 6 tot 8 hectare bedraagt in de periode 2024 t/m 2030. Dit betekent een jaarlijkse vraag van circa 0,8 tot 1 hectare. In de periode 2031 t/m 2040 betreft de uitbreidingsvraag 3 tot 9 hectare. Dit betekent een jaarlijkse vraag van circa 0,4 tot 1 hectare. In totaal bedraagt de ruimteaanvraag in de periode 2024 tot en met 2040 circa 9 tot 17 hectare netto.

Tijdspanne	EIB laag	EIB hoog
2024 tot en met 2030	6	8
2031 tot en met 2040	3	9
2024 tot en met 2040	9	17

Uitbreidingsvraag in Gemert-Bakel in netto hectare (bron: Stec groep, 2025).

Vervangingsvraag

Door transformatie van bestaande bedrijventerreinen wordt een vervangingsvraag van maximaal circa 168 hectare in Noord-Brabant tot en met 2040 verwacht. Dat is ongeveer 1,2% van de huidige uitgegeven voorraad. De verwachting is dat circa 85 hectare van de uitvoering van de vervangingsvraag zich voordoet voor 2031.

Verwachte periode vervangingsvraag	1. Opgegeven hectares aan transformatie door gemeenten	2. Inschatting hectares waar daadwerkelijk vervangende ruimte voor nodig is (Stec Groep)
2022 t/m 2025	132	52
2026 t/m 2030	58	33
na 2030	130	83
Totaal	320	168

Vervangingsvraag in Noord-Brabant, op basis van inventarisatie transformatieplannen onder gemeenten, in netto afgeronde hectares (bron: Stec groep, 2022).

De regionale vervangingsvraag in Zuidoost-Brabant in de periode 2022 tot en met 2030 is maximaal 24 hectare bedrijventerrein. Dat is circa 0,7% van de huidige uitgegeven voorraad. In de periode daarna (2031 tot en met 2040) is er nog eens een uitbreidingsvraag van circa 17 hectare in Zuidoost-Brabant.

Verwachte periode vervangingsvraag	1. Opgegeven hectares aan transformatie door gemeenten	2. Inschatting hectares waar daadwerkelijk vervangende ruimte voor nodig is (Stec Groep)
2022 t/m 2025	7	1
2026 t/m 2030	44	24
na 2030	37	17
Totaal	87	41

Vervangingsvraag in Zuidoost-Brabant, op basis van inventarisatie transformatieplannen onder gemeenten, in netto afgeronde hectaren (bron: Stec groep, 2022).

In het behoefteonderzoek Gemert-Bakel is ook gekeken naar de vervangingsvraag op gemeenteniveau. In totaal telt de gemeente momenteel zo'n acht locaties waarbij transformatie op termijn reëel is. Dat komt neer op circa 5,5 netto hectare vervangingsvraag. Onderstaande tabel geeft de vervangingsvraag per kern weer.

Kern	Vervangingsvraag in ha
Gemert	2,4
Bakel	1,4
Milheeze	1,2
De Rips	0,1
De Mortel	0,1
De Handel	0,3
Totaal	5,5

Vervangingsvraag in de gemeente Gemert-Bakel per kern in hectare (bron: Stec groep, 2025).

Additionele vraag

Additionele vraag bestaat uit veelal grote, nieuwe (economische) ontwikkelingen, incidenteel van aard. De vraag is in het kader van deze Ladder niet relevant en daarom niet beschouwd.

(Sub)regionale ontwikkeling kwantitatieve vraag bedrijventerreinen – Programmering bedrijventerreinen De Peel 2020

De gemeente Gemert-Bakel vormt samen met de gemeenten Someren, Laarbeek, Deurne, Helmond en Asten samen de (sub)regio De Peel. Mede op basis van de vierjaarlijkse provinciale behoefteraming, hebben de gemeenten van de regio De Peel (exclusief de gemeente Helmond) behoefte aan een gezamenlijke programmering voor bedrijventerreinen.

BMC Yacht Group heeft voor deze vijf gemeenten een prognose voor de uitbreidingsvraag van bedrijventerreinen voor 2020-2030 gemaakt. Deze prognose is niet gemaakt aan de hand van scenario's en modellen, maar op basis van een ambtelijke inschatting aan de hand van feitelijke historische uitgifte en de actuele vraag vanuit het bedrijfsleven. Hierin is een netto uitbreiding voor de kern Bakel van 2,8 hectare bedrijventerrein opgenomen. Deze uitbreiding kan plaatsvinden in twee fasen van 2,0 en 0,8 hectare.

Gemeente ontwikkeling kwantitatieve vraag bedrijventerreinen – Werkprogramma bedrijventerreinen gemeente Gemert-Bakel 2019-2022

Door de sterke economische groei is het overaanbod aan bedrijventerreinen binnen de gemeente Gemert-Bakel sterk vermindert en is er veel vraag naar nieuwe bedrijventerreinen. Ten aanzien van Bolle Akker specifiek wordt aangegeven dat het bedrijventerrein vol zit en dat wordt onderzocht of uitbreiding mogelijk is. De behoefte aan bedrijventerrein blijkt uit de snelle uitgifte van de Bolle Akker en het acute tekort aan bedrijfskavels.

2.3.2.1 *Kwantitatieve aanbodzijde*

Provinciale vraag en aanbod bedrijventerreinen – Behoefteraming bedrijventerreinen Noord-Brabant

In de provinciale behoefteraming bedrijventerreinen is de vraag- en aanbodzijde met elkaar geconfronteerd. Op basis van de provinciale Aanbodmonitor bedrijfsruimte, gebaseerd op Funda in Business, volgt dat binnen de provincie Noord-Brabant het aanbod van panden op bedrijventerreinen circa 2,1% van het totaal is (peildatum januari 2022). Aanbod is niet hetzelfde als leegstand, maar kan wel als een goede graadmeter dienen. Daarnaast is ook gekeken naar de leegstandmonitor van CBS. Gekeken naar de meest recente gerapporteerde leegstand op bedrijventerreinen (2019), is op te merken dat de provincie Noord-Brabant een leegstandspercentage heeft van circa 1,1%. Op basis van deze twee bronnen kan aangenomen worden dat de provinciale leegstand onder de frictieleegstand zit. Dit betekent dat er sprake is van flinke krapte op de bedrijfsruimtemarkt in Noord-Brabant. Regionaal en lokaal kunnen verschillen bestaan.

Gekeken naar het aanbod in de regio Zuidoost-Brabant, blijkt het totale aanbod van bedrijfspanden op bedrijventerreinen circa 384.400m² te bedragen. Hiermee komt het aanbodpercentage op circa 2,3% (Aanbodmonitor bedrijfsruimte). De meest recent gerapporteerde leegstand op bedrijventerreinen is 1,1% (CBS, 2019). Op basis van voorgaande cijfers is de inschatting dat de leegstand op regioniveau onder frictieleegstand zit. Ook regionaal is dus sprake van krapte op de bedrijfsruimtemarkt in de regio Zuidoost-Brabant.

Regio	Aanbodpercentage o.b.v. Funda in Business	Leegstandspercentage CBS
Midden	3,1%	0,9%
Noordoost	0,9%	0,9%
West	2,1%	1,4%
Zuidoost	2,3%	1,1%

Aanbod en leegstand op bedrijventerreinen in Noord-Brabant per regio (bron: Stec groep, 2022 en CBS, 2019).

In totaal valt in de regio Zuidoost-Brabant voor circa 431 hectare binnen het zachte planaanbod; plannen waarvoor nog een bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Hierbij staat Bolle Akker II opgenomen als 2 hectare extra te ontwikkelen bedrijventerrein conform regionale afspraken. Daarbovenop is nog 1 hectare Bolle Akker II opgenomen als te ontwikkelen bij concrete marktvraag.

(Sub)regionale vraag en aanbod bedrijventerreinen – Programmering bedrijventerreinen De Peel 2020

Ook in de (sub)regionale programmering is de vraag-aanbodssituatie wat betreft bedrijventerreinen in de regio De Peel bestudeerd. De regio kijkt in dit programma naar de ontwikkelruimte voor nieuwe lokale bedrijventerreinen en heeft vastgelegd welke terreinen in ontwikkeling genomen kunnen worden (groen), welke terreinen op een later moment kunnen worden ontwikkeld (oranje) en welke terreinen in principe niet ontwikkeld worden of uit de voorraad worden gehaald (rood).

De regio De Peel kent tot 2030 nog 27,4 hectare aan ontwikkelruimte. De programmeringsafspraken zijn vervolgens per gemeente uitgewerkt, door het werkelijke aanbod te vergelijken met de vraagontwikkeling. Op basis hiervan wordt bekeken hoeveel hectare aanvullend bedrijventerrein geprogrammeerd moeten worden. In deze programmering is de uitbreiding van bedrijventerrein Bakel reeds meegenomen. Daarbij staat 2,0 hectare reeds op groen en een aanvullende 0,8 hectare is oranje gekleurd.

GEMERT-BAKEL	Plan	Status	Werkelijk	Formeel	Programmering
	Smartpark	Hard	6,3	13,1	4,5
	Uitbreiding Milheeze fase 1	Zacht			0,45
	Uitbreiding Milheeze fase 2	Zacht			0,45
	Uitbreiding Milheeze fase 3	Zacht			1,5
	Binnenveld- en Buitenveld	Hard	0	0,14	
	Bolle Akker	Hard	0	0,18	
	Uitbreiding Bakel - a	Zacht			2
	Uitbreiding Bakel - b	Zacht			0,8
	Vervangingsvraag		-0,9	-0,9	
	Subtotaal		5,4 ha	12,52	2,45

Programmeringsafspraken voor de gemeente Gemert-Bakel (bron: BMC Yacht group, 2020).

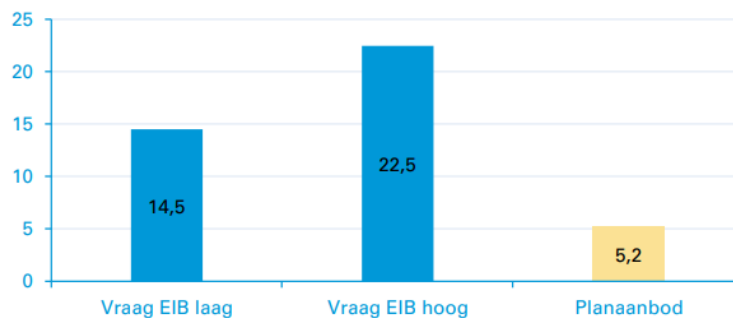
Gemeentelijke vraag en aanbod bedrijventerreinen – Behoeftesonderzoek Gemert-Bakel

Tot slot is ook in het behoefteonderzoek Gemert-Bakel gekeken naar de vraag-aanbodssituatie wat betreft bedrijventerreinen. Uit het onderzoek volgt dat op de bedrijventerreinen in de gemeente een oppervlakte van 38.800 m² leegstaat. Dit is zo'n 8,4%. De meeste bedrijventerreinen in de gemeente Gemert-Bakel zitten helemaal vol en kennen geen leegstand. Er zijn twee bedrijventerreinen met leegstand: Wolfsveld en Smartpark Gemert. Vooral bedrijventerrein Wolfsveld kent een hoog leegstandspercentage. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de leegstand van één groot bedrijfspand van 34.000 m² aan de Industrieweg. Deze bedrijfsruimte is nog maar deels gerealiseerd (er is dus geen sprake van langdurige leegstand). Het deel dat reeds gerealiseerd is, is al in gebruik genomen door bedrijven en het ligt voor de hand dat het overige deel ook snel een eindgebruiker vindt. Als dit pand buiten beschouwing wordt gelaten, dan bedraagt de leegstand circa 1%. Daarmee is de leegstand op bedrijventerreinen in Gemert-Bakel zeer laag en ruim onder frictieleegstand niveau. Navolgende tabel geeft een overzicht van de leegstand in de bestaande voorraad,

Bedrijventerrein	Bruto oppervlakte vastgoed (in m ²)	Bruto oppervlakte leegstand (in m ²)	Aandeel leegstand
Beekakker	23.200	-	0%
Bolle Akker	34.700	-	0%
De Smagt/Abtshof	7.200	-	0%
Milheeze Binnenveld/Egelmeers	19.000	-	0%
Rips IV	4.400	-	0%
Wolfsveld*	286.000	38.400	13%
Smartpark Gemert	60.700	400	0,01%
Zandstraat	23.500	-	0%
Totaal gemeente	458.600	38.800	8,5%
Totaal gemeente (excl. pand aan Industrieweg Wolfsveld)	458.600	4.800	1%

Leegstand in bestaande voorraad op de bedrijventerreinen in gemeente Gemert-Bakel (bron: Stec groep, 2025).

Zowel in het lage als hoge economische groeiscenario is er een tekort aan bedrijventerreinen in de gemeente Gemert-Bakel om in de vraag t/m 2040 te voorzien (zie navolgende grafiek). Dit blijkt uit de vraag-aanbod confrontatie, waarin de totale uitbreidingsvraag en vervangingsvraag zijn afgezet tegen het harde planaanbod. Het is bovendien aannemelijk dat er meer uitbreidingsvraag te verwachten is in de periode na 2040, vooral in het hoge economische scenario.



Confrontatie ruimtevraag en planaanbod in de gemeente Gemert-Bakel in hectare (bron: Stec groep, 2025).

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Om te kunnen concluderen of sprake is van een kwalitatieve behoefte voor het verzorgingsgebied wordt ingegaan op de vraag- en aanbodsituatie binnen het verzorgingsgebied. Voor de kwalitatieve behoefte wordt bekeken of de kenmerken en kwaliteiten (onder andere locatie en doelgroepen) van de ontwikkeling aansluit bij de ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde.

2.3.3.1 Kwalitatieve vraagzijde

Provinciale ontwikkeling kwalitatieve vraag bedrijventerreinen – Behoefteraming bedrijventerreinen Noord-Brabant

Onderdeel van de door Stec Groep uitgevoerde provinciale behoefteraming is de uitbreidingsvraag voor bedrijventerreinen naar cluster. Zoals in de planbeschrijving (zie paragraaf 1.3) genoemd zal het plan naar verwachting het meest geschikt zijn voor bedrijvigheid in de 'maak'-sector. Uit de navolgende tabel is af te leiden dat het grootste deel van de vraag wordt gevormd door agro & food, de logistieke sector en HTSM (High Tech Systemen & Materialen). Dat neemt niet weg dat in alle clusters, zowel in het lage als het hoge economische scenario, een positieve jaarlijkse uitbreidingsvraag wordt verwacht tot en met 2030.

Cluster ▼	Scenario ►	EIB Laag	EIB Hoog
Agro & Food		38	44
Biobased		22	27
HTSM		27	62
Lifesciences		6	9
Maintenance		12	15
Logistiek		29	39

Uitbreidingsvraag 2022 tot en met 2030 in Zuidoost-Brabant naar cluster (Bron: Stec groep).

(Sub)regionale ontwikkeling kwalitatieve vraag bedrijventerreinen – Programmering bedrijventerreinen De Peel 2020

De kwalitatieve uitbreidingsvraag is bekeken aan de hand van de gewenste milieucategorie en grootteklasse. Regio Zuidoost-Brabant heeft vooral behoefte aan bedrijventerreinen waarin wordt voorzien in een maximale milieucategorie tot 3.2 en soms tot 4.1. Deze moeten bij voorkeur 2.000 m² tot 10.000 m² groot zijn en plaats bieden aan kleinschalige units, bedrijfsverzamelgebouwen en eigen bedrijfsgebouwen.

Als ingezoomd wordt op de vijf Peelgemeenten kan, op basis van de feitelijke huisvestingsvraag van bedrijven, geconcludeerd worden dat de gewenste maximale milieucategorie 3.2 is en de meest gevraagde kavelomvang kleiner dan 1 hectare is. Het nieuwe bedrijventerrein kan aan de (sub)regionale en gemeentelijke wensen omtrent milieucategorie én maatvoering voldoen.

Gemeente ontwikkeling kwalitatieve vraag bedrijventerreinen – Behoefteonderzoek Gemert-Bakel

Het grootste deel van de ruimtevraag in Gemert-Bakel heeft behoefte aan het reguliere werkmilieu (zie navolgende tabel). Tegelijkertijd is er een ruimtevraag naar groot-schalige werkmilieus (productie en distributie). De kenmerken van de verschillende werkmilieus worden hieronder toegelicht:

- Regulier werkmilieu: Dit milieu kenmerkt zich door lokale en regionale maak- en MKB-bedrijven met een sterke verbondenheid aan gemeente en kern en vestigt zich dan ook het liefst nabij de huidige locatie of breid hier het liefst uit. Dit type bedrijvigheid kenmerkt zich als milieucategorie 3 en 4.

- Grootschalige productie: In dit milieu zijn regionale en nationale bedrijven terug te vinden met een milieucategorie van 4 of hoger, vaak actief in de chemie, HTSM, industriële bouw of voedingsmiddelenindustrie.
- Grootschalige distributie: kenmerkt zich door regionale tot internationale bedrijven. Deze bedrijven zijn veelal gericht op distributie, opslag/warehousing en assemblage, en overwegend tot en met milieucategorie 3.2. Tegelijkertijd kan distributie onderdeel zijn van bedrijvigheid in de grootschalige productie.

De eerder genoemde indicatieve kwalitatieve inschatting is passend bij de gemeente Gemert-Bakel. Zo zijn in de gemeentelijke bedrijventerreinenportefeuille locaties terug te vinden die voldoen aan de kenmerken van het reguliere, als ook de grootschalige werkmilieu. De bedrijventerreinen in met name in Bakel en Milheeze zijn regulier van aard. In Gemert bestaan de bedrijventerreinen uit een mix van werkmilieus. Daar is op bedrijventerrein Wolfsveld en Smartpark bijvoorbeeld ook ruimte voor bedrijvigheid met een behoefte aan grootschaligere werkmilieus (bijvoorbeeld Kingspan Unidek).

Werkmilieu	Ruimte vraag
Campus/ innovatiedistrict	0
Gemengd stedelijk	0
Regulier	3 tot 7
Grootschalige productie	2 tot 5
Grootschalige distributie	3 tot 6
Totaal	9 tot 17

Ruimte vraag per werkmilieu in hectare t/m 2040 (bron: Stec groep, 2025)

Gemeente ontwikkeling kwalitatieve vraag bedrijventerreinen – Werkprogramma bedrijventerreinen gemeente Gemert-Bakel 2019-2022

De gemeente beschrijft de ambitie om het huidige bedrijventerrein Bolle Akker in de toekomst te behouden als bedrijventerrein, met het accent op 'maken'. Aangezien de Bolle Akker nagenoeg volledig is uitgegeven, dient de gemeente zorg te dragen voor het bieden van voldoende ontwikkelmogelijkheden voor bedrijven in de 'maak-sector' op de huidige locatie. Voorliggend plan draagt bij aan de uitbreiding van het huidige bedrijventerrein, waarin 2 hectare extra ruimte wordt geboden aan bedrijven die zich focussen op 'maken'.

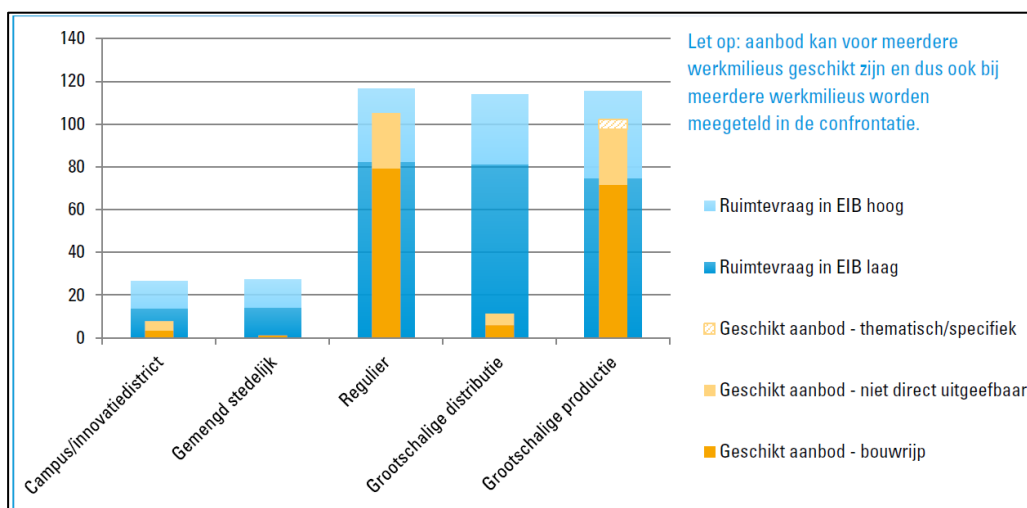
Structuurvisie+ Gemert-Bakel

In de structuurvisie komt de gemeentelijke ambitie met betrekking tot bedrijvigheid aan bod. Daarin wordt onder meer gesproken over het bieden van ruimte voor ondernemers om nabij de woon- en leefplek te ondernemen. De ambitie is om daarmee bedrijvigheid en vitaliteit te borgen binnen de kernen van de gemeente Gemert-Bakel. De locatie Bolle Akker wordt, samen met de locatie Wolfsveld in Gemert, specifiek benoemd als dé ontwikkellocaties binnen de gemeente die in de komende tijd een ruimtelijk en functionele invulling moeten krijgen. Door deze bedrijventerreinen te ontwikkelen, wordt voldoende ruimte geboden aan eventuele toekomstige ontwikkelingsbehoeften van bedrijven.

2.3.3.2 Kwalitatieve aanbodzijde

Provinciale kwalitatieve vraag en aanbod bedrijventerreinen – Behoefteraming bedrijventerreinen Noord-Brabant

In de provinciale behoefteraming is de vraag per type werkmilieu vergeleken met het kwalitatieve aanbod. Hierbij kan sprake van een dubbeltelling van het aanbod; een terrein kan bijvoorbeeld voor zowel het reguliere werkmilieu als voor grootschalige productie geschikt zijn. Dit is ook het geval bij het toekomstige bedrijventerrein Bolle Akker II, het betreft zowel een gemengd stedelijk milieu als een regulier bedrijventerrein. Zoals in onderstaande grafiek is te zien, is er kwantitatief voldoende hard plaan aanbod om in de vraag voor dit werkmilieu te voorzien in het lage EIB scenario. In het hoge scenario is er sprake van een tekort. Ten aanzien van het gemengd stedelijke milieu is er in de regio slechts één hectare hard plaan aanbod om in de vraag voor dit werkmilieu te voorzien. Hiermee is er een groot tekort aan dit type werkmilieu in de regio. Overigens is in alle vijf de typen werkmilieus sprake van een tekort aan geschikt aanbod.



Vraag-aanbodverhouding per type werkmilieu in Zuidoost-Brabant, in netto hectare (bron: Stec groep, 2022).

(Sub)regionale kwalitatieve vraag en aanbod bedrijventerreinen – Programmering bedrijventerreinen De Peel 2020

In de regionale programma is opgenomen dat de gemeente Gemert-Bakel bij de kern Bakel een uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein wil realiseren. Daarbij staat specifiek beschreven dat dit nieuwe bedrijventerrein is bedoeld voor bedrijven uit de kern Bakel en vooral voor bedrijven uit de maakindustrie met een maximale milieucategorie 3. Afhankelijk van behoefte, die varieert tussen 1.000 m² en 5.000 m², zal verkaveling plaatsvinden. De bedrijfskavels zullen zo worden ingericht dat inpandig wonen ook mogelijk is. Voorliggend plan sluit qua kwalitatieve aspecten aan bij het geschetste huidige plaan aanbod. Ook dit plan richt zich immers meer op de kleine tot middelgrote bedrijven in de maakindustrie, met een maximale milieucategorieën 3.

Gemeente kwalitatieve vraag en aanbod bedrijventerreinen – Behoefteonderzoek Gemert-Bakel

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3.2 is er in de gemeente Gemert-Bakel in totaal circa vijf hectare plaan aanbod beschikbaar. Op bedrijventerrein Smartpark Gemert is

‘op papier’ meer ruimte uitgeefbaar (totaal: 9,7 ha.), maar hiervan is zo’n 4,5 hectare privaat eigendom. Bovendien is het niet de verwachting dat ontwikkeling op korte termijn gaat plaatsvinden. Dit private aanbod wordt daarom niet meegeteld in het totaal uitgeefbaar aanbod. Het overige aanbod bevindt zich op bedrijventerrein Wolfsveld en Smartpark Gemert. Deze bedrijventerreinen hebben de ruimtelijke kenmerken en huisvesten bedrijven die passen bij een regulier en/of grootschalig werkmilieu (zie navolgende tabel).

Bedrijventerrein	Uitgeefbaar aanbod	Werkmilieu
Wolfsveld	0,4	Regulier; grootschalige productie
Smartpark Gemert	9,7, waarvan circa 4,5 ha. in privaat eigendom	Regulier; grootschalige productie
Totaal	5,2	

Uitgeefbaar aanbod gemeente Gemert-Bakel in hectare (bron: Stec groep, 2025).

2.3.4 Conclusie

Gelet op de beschreven, positieve ontwikkelingen ten aanzien van de economie in Nederland kan worden geconcludeerd dat de behoefte aan bedrijventerreinen in algemene zin verder zal toenemen. Zowel de provinciale, regionale als de gemeentelijke behoefte-ramingen laten zien dat de geprognosticeerde uitbreidingsvraag niet kan worden beantwoord met de huidige plancapaciteit. Daarbij wordt opgemerkt dat deze kwantitatieve behoefte nog groter kan worden indien de potentiële vervangingsvraag meegenomen wordt. De provinciale Behoeftesraming bedrijventerreinen Noord-Brabant, de (sub)regionale Programmering bedrijventerreinen De Peel, het behoefteonderzoek Gemert-Bakel, het gemeentelijke Werkprogramma bedrijventerreinen gemeente Gemert-Bakel en de gemeentelijke Structuurvisie+ benoemen allemaal Bolle Akker als uitbreidingslocatie voor bedrijventerreinen. De ontwikkeling is daarmee ook passend binnen de en regionale afspraken. Verder geldt dat ook kwalitatief gezien tot en met 2030 een positieve vraag wordt verwacht in de bedrijfssectoren die zich tot het plan aangetrokken zullen voelen. Tevens sluit de ontwikkeling aan op de gewenste maatvoering, cluster en milieucategorie van bedrijven binnen de regio. De relatieve leegstand in vierkante meters van de bedrijvenmarkt is in algemene zin op alle schaalniveaus laag te noemen, zeker wanneer ingezoomd wordt op de regio Zuidoost-Brabant en de gemeente Gemert-Bakel specifiek. Doordat de vraag naar bedrijfsruimte het beschikbare aanbod overtreft, hebben groeiende of nieuwe bedrijven beperkte keuzemogelijkheden en komen nu of in de toekomst in de knel te zitten. Bovendien kan het tekort aan bedrijventerreinen een belemmering gaan vormen voor economische groei, investeringen en werkgelegenheid. Dit tezamen maakt dat de voorgenomen ontwikkeling aansluit op diverse vraagontwikkende trends en voorziet in een toevoeging van een marginale omvang aan nieuwe bedrijfsruimte, hetgeen aanvaardbaar is gezien de aanbodontwikkelingen, relatieve lage leegstandscijfers en de behoefte binnen de regio. De ontwikkeling voorziet daarom in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van het verzorgingsgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

De ontwikkellocatie heeft momenteel een agrarische bestemming en is feitelijk gezien ook als zodanig in gebruik. De omgeving van het plangebied wordt ten zuiden overwegend gevormd door agrarische gronden en ten noorden door bebouwing ten behoeve van onder meer bedrijvigheid en wonen. Op basis van deze kenmerken en omstandigheden wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied ligt. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of de genoemde ontwikkeling van het plangebied niet volledig binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

De regio Zuidoost-Brabant heeft te maken met een groeiende druk op de woningmarkt. Dat maakt dat de afgelopen jaren, maar ook de komende jaren, veelvuldig op locaties binnen bestaand stedelijk gebied woningen gerealiseerd zijn en gaan worden. Deze woningen worden onder meer genoemd door monofunctionele werkgebieden te transformeren naar gebieden waarin wonen en werken met elkaar worden gecombineerd. Daarbij komt dat er tot 2030 nog een aanzienlijke potentiële vervangingsvraag van tussen maximaal 24 hectare in de regio Zuidoost-Brabant vanuit bestaande bedrijventerreinen volgt. Geconstateerd wordt dan ook dat er dusdanig veel ruimteclaims binnen bestaand stedelijk gebied aanwezig zijn dat de realisatie van nieuw areaal aan bedrijvigheid binnen bestaand stedelijk gebied niet mogelijk is.

Bovenop de genoemde ruimteclaims geldt in algemene zin dat de ontwikkeling van bedrijventerreinen binnen bestaand stedelijk ruimtelijk en milieukundig gezien lastig inpasbaar zijn. Bedrijvigheid brengen een zekere directe en indirecte (milieu)hinder met zich mee, die niet altijd te verenigen is met de aanwezige milieuhinder gevoelige functies in de omgeving. Denk hierbij onder meer aan hinder vanuit geluid, geur, gevaar en/of stof. Ook laat de gewenste en benodigde infrastructuur binnen het bestaand stedelijk gebied soms te wensen over. Door bedrijventerreinen aan de randen van het bestaand stedelijk gebied te realiseren wordt voorkomen dat onnodige (milieu)hinder en verkeersbewegingen door de bebouwde kom ontstaan.

Tot slot kan gezien de heersende en toekomstige functies in (de omgeving van) het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. De locatiekeuze is logisch, door de directe aansluiting met het reeds bestaande bedrijventerrein Bolle Akker. Gelet op

het voorgaande kan worden gesteld dat de beoogde ontwikkeling is voorzien op een passende locatie buiten bestaand stedelijk gebied.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat met voorliggende ontwikkeling niet wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Aangezien de geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, is het gerechtvaardigd dat de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte die niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. De buiten bestaand stedelijk gebied gelegen ontwikkeling is daarmee gerechtvaardigd. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar wordt geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.