



Van wens naar werkelijkheid; de regisseur aan zet

Follow-up planning van bedrijventerreinen Gelderland

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie en mevrouw B. Vlieger-Ruitenberg MBA. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T.J. Koppe MA. en mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Van wens naar werkelijkheid; de regisseur aan zet

Follow-up planning van bedrijventerreinen Gelderland

Deventer, juni 2015

Voorwoord

Bedrijventerreinenbeleid is in de eerste plaats een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het is van belang dat gemeenten schoon schip maken en hun (plannen voor) bedrijventerreinen over de volle breedte kritisch tegen het licht houden. Het uitstellen van pijnlijke keuzes maakt dat gemeenten uiteindelijk slechter af zijn. Het gaat zowel om het oplossen van de huidige problemen als het overdenken van de grondslagen voor het gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid op de lange termijn.

De provincie speelt een belangrijke rol als regisseur in het domein van (regionale) ruimtelijke ordening. Het gemeentelijke bedrijventerreinenbeleid wordt ingekaderd door de provinciale visie op de ruimtelijke ontwikkeling en de provincie heeft de regierol bij het afstemmen van vraag en aanbod op de regionale markt voor bedrijventerreinen. Dit onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland gaat over de wijze waarop de provincie invulling geeft aan die regierol.

De effecten van het provinciale beleid rond planning van nieuwe bedrijventerreinen hebben een lange doorlooptijd. De afgelopen jaren zijn er aanpakken ontwikkeld, regionale afspraken gemaakt en is er geschapt in zachte plannen voor nieuwe bedrijventerreinen. Hoewel het lastig is te oordelen over de doeltreffendheid van de provinciale regierol op scenario's en ontwikkelingen in de verre toekomst, proberen we met dit onderzoek bij te dragen aan het sturend vermogen van de provincie op dit taai beleidsterrein. Want het vergt een grote inzet, wil en standvastigheid van overheden om bestendig bedrijventerreinenbeleid te voeren. De provincie moet daarbij zo nodig de rol van 'boeman' durven te spelen. Het voorzichtige optimisme over de aantrekkende economie mag er niet toe leiden dat het bedrijventerreinendossier op de achtergrond raakt. De bedrijventerreinenmarkt lijkt structureel veranderd, waardoor doorgaan op de 'oude koers' een risico met zich meebrengt.

Rekenkameronderzoek kan niet zonder medewerking van het College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. De Rekenkamer dankt dan ook alle betrokkenen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
voorzitter

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Leeswijzer	5
DEEL 1: Bestuurlijke nota.....	6
1 Conclusies en aanbevelingen	7
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Conclusie	8
1.3 Resultaten vraag-aanbod	10
1.4 Provinciale regierol	14
2 Bestuurlijke reactie GS en nawoord Rekenkamer	18
2.1 Bestuurlijke reactie GS Gelderland	18
2.2 Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland.....	21
DEEL 2: Nota van bevindingen.....	23
1 Inleiding	24
1.1 Aanleiding.....	24
1.2 Focus van het onderzoek	25
1.3 Vraagstelling.....	26
2 Doelstelling en beleid bedrijventerreinen.....	27
2.1 Beleid en doelen van het bedrijventerreinenbeleid	27
2.2 Risico's.....	29
3 Instrumenten	30
3.1 Instrumenten voor planning bedrijventerreinen.....	30
3.2 Omgevingsverordening en ruimtelijk instrumentarium	31
3.3 Behoefteramingen	32
3.4 Regionale samenwerking	37
3.5 SER-ladder	40
3.6 Regionale grondprijsmethodiek.....	42

4	Resultaten bedrijventerreinenbeleid	44
4.1	Planning en programmering	44
4.2	Regionale verschillen	48
Bijlage 1:	Onderzoeksplan	55
Bijlage 2:	Conclusies & aanbevelingen rapport <i>bedrijventerreinen in de steigers</i>	58
Bijlage 3:	Herstructurering.....	63
Bijlage 4:	Geraadpleegde bronnen	65
Bijlage 5:	Verklarende woordenlijst.....	67

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2).

In deel 1, de [bestuurlijke nota](#), presenteren wij de uitkomsten en de aanbevelingen van het onderzoek.

In deel 2, de [nota van bevindingen](#), beschrijven we uitgebreid de resultaten van het onderzoek. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de aanbevelingen uit de bestuurlijke nota.

5

DEEL 1:
Bestuurlijke nota

1 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de resultaten van de follow-up naar de planning van bedrijventerreinen.

1.1 Inleiding

Aanleiding: uitvoering onder druk

In 2012 concludeerden we in ons rapport 'Bedrijventerreinen in de steigers' dat de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid onder druk stond, waardoor het risico toenam dat de gewenste effecten van het gevoerde beleid niet of beperkt gehaald zullen worden. Dit is voor ons aanleiding om nu -3 jaar later- na te gaan hoe het gaat met de uitvoering en in het bijzonder de wijze waarop de provincie haar regierol bij deze kerntaak invult.

In januari 2015 bleek uit het onderzoek 'Toekomstige verliezen van gemeentelijke grondbedrijven¹' van EY en Fakton in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur en Milieu, dat de planambities van gemeenten op het gebied van bedrijfsterreinen nog steeds ver uit stijgen boven de vraagverwachting. *'Er is de komende vijf jaar sprake van tweemaal zoveel aanbod dan vraagvoorspellingen doen verwachten. De vertraging in de afzet van het geplande aanbod leidt voor gemeenten tot aanzienlijke renteverliezen van 0,2 tot 0,9 miljard euro. De onderzoekers gaan uit van een potentiële prijsafslag van minimaal 20 procent op de grondprijzen van bedrijfsterreinen.'*²

Dit signaal vraagt om meer inzicht in de wijze waarop de provincie stuurt op de planning van bedrijventerreinen. Om deze reden leggen we in dit onderzoek de focus op de planning van nieuwe bedrijventerreinen en niet op de herstructurering van bestaande terreinen. De planning van nieuwe bedrijventerreinen is een cruciale factor bij zowel het voorkómen van nieuwe herstructureringsopgaven als voor de herstructurering zelf. Als

7

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

¹ Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY en Fakton, 23 januari 2015

² Bericht in Binnenlands Bestuur d.d. 4-3-2015 over het onderzoek door EY en Fakton

er sprake is van schaarste zal er eerder geïnvesteerd worden op huidige bedrijventerreinen, dan wanneer de locaties voor het uitzoeken zijn.

Follow-up

Het onderzoek betreft een follow-up onderzoek. In een follow-up kijken we terug naar de aanbevelingen die we in een eerder onderzoek deden; wat is daar door de provincie meegedaan? Een follow-up heeft in vergelijking met een regulier onderzoek van de Rekenkamer een beperktere reikwijdte. Zo beperken we ons in deze follow-up tot onderzoek bij de provincie, gemeenten betrekken we niet in de uitvoering van het onderzoek.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate slaagt de provincie er in om haar regierol op het gebied van planning van bedrijventerreinen in te vullen?

In dit onderzoek verstaan we onder regie de volgende aspecten:

- Zorgdragen voor de kaders voor het bedrijventerreinenbeleid
- Zorgdragen voor een actuele behoefteraming voor bedrijventerreinen
- Sturing op en bewaking van het aanbod aan bedrijventerreinen
- Sturing op en bewaking van de regionale insteek
- Sturing op en bewaking van de toepassing van de SER-ladder en de regionale grondprijsmethodiek

Daarmee sluiten we aan bij de aanbevelingen gericht op de planning zoals opgenomen in het rapport 'bedrijventerreinen in de steigers' (zie bijlage 2).

1.2 Conclusie

De hoofdconclusie uit dit onderzoek is hieronder weergegeven.

Hoofdconclusie

Gelderland kampt nog steeds met een overaanbod van bedrijventerreinen. De provincie vult haar regierol weliswaar actief in, maar heeft de regio's in het verleden ruimte geboden om -onderbouwd- extra vraag op te voeren ten opzichte van de landelijk gehanteerde prognose. Met haar bovenregionale rol is de provincie nu aan zet om samen met de regio's het overaanbod terug te brengen en daarmee te zorgen voor een gezondere markt voor bedrijventerreinen.

De volgende deelconclusies ondersteunen deze hoofdconclusie.

Deelconclusie overaanbod

Het overaanbod is afgenomen doordat het aantal zachte plannen is teruggebracht. Desondanks is de voorraad harde plannen nog voldoende voor de aankomende 24 jaar als we kijken naar de gemiddelde uitgifte de afgelopen 5 jaar. Als we uitgaan van het langjarig gemiddelde sinds 1982, dan is er nog voldoende voor de aankomende 12 jaar. Daarnaast zijn de door de regio's gehanteerde vraagprognoses (TM-scenario plus vervangingsvraag plus beleidsambities) niet realistisch, zo blijkt uit door de provincie uitgevoerde vraag-aanbod confrontaties. Wanneer het overaanbod wordt afgezet tegen een meer realistische vraagprognose is het overaanbod nog groter.

Deelconclusie regierol

De provincie vult haar regierol actief in. Alle regio's hebben een Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB) waarmee de afstemming tussen gemeenten is geborgd. Aan de hand van deze programma's stuurt en bewaakt de provincie het regionale bedrijventerreinenbeleid. De provincie houdt de vinger aan de pols door het monitoren van de voortgang en jaarlijks bestuurlijk overleg. Ook faciliteert de provincie de regio's met actuele vraagprognoses. Wel constateren we dat de provincie vooralsnog terughoudend is met het laten bijstellen van de vraagprognoses door de regio's.

In de hierna volgende paragrafen worden de conclusies nader onderbouwd. Daarbij gaan we ook in op de aanbevelingen. Hieronder zijn de aanbevelingen geclusterd weergegeven.

Aanbevelingen

Gekoppeld aan bovenstaande conclusies ten aanzien van de regierol en het overaanbod, komen wij tot de volgende aanbevelingen aan Provinciale Staten:

1. Verzoek GS een bovengrens voor de vraagprognoses waarop de planvorming is gebaseerd te bepalen en bewaken. Op dit moment ligt het voor de hand het TM-scenario als bovengrens te hanteren.
2. Verzoek GS de aanwezige prognose informatie beter te benutten in de kaderstelling en heb daarbij oog voor (trend)ontwikkelingen in de bedrijventerreinenmarkt.
3. Verzoek GS te overwegen de inspanningen ten aanzien van de regionale grondprijsmethodiek uit te breiden door periodiek grondprijzen volgens de residuele methode te berekenen en zo gemeenten een spiegel voor te houden.
4. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Opbouw

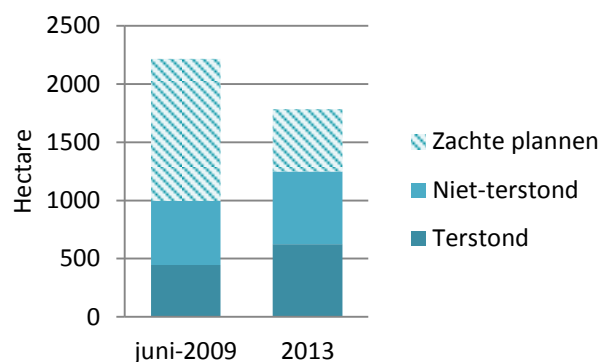
In onderstaande paragrafen werken we de onderdelen van de hoofdconclusie uit. In [bijlage 5](#) is een verklarende woordenlijst opgenomen.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Gelderland als Overijssel uitgevoerd. Wanneer we de aanpak van beide provincies vergelijken, zien we verschillen en overeenkomsten. Deze zijn in de grijze kaders weergegeven. Met het belichten hiervan willen we laten zien hoe de andere provincie het bedrijventerreinenbeleid aanpakt, zodat er van elkaar geleerd kan worden.

1.3 Resultaten vraag-aanbod

De regio's en de provincie hebben in de periode 2009 – 2013 de voorraad van bedrijventerreinen teruggebracht. Dit is te zien in de analyse van de voorraad dat het Bureau Economisch Onderzoek (BEO) van de provincie Gelderland in 2009 en 2013 heeft uitgevoerd. De terstond uitgeefbare voorraad is toegenomen, waar de niet-terstond uitgeefbare voorraad gelijk is gebleven. Het aantal zachte plannen (toekomstige plannen) is fors afgenomen in de periode. In de tabel is de situatie in 2009 afgezet tegen 2013.

Tabel 1 Voorraad bedrijventerreinen

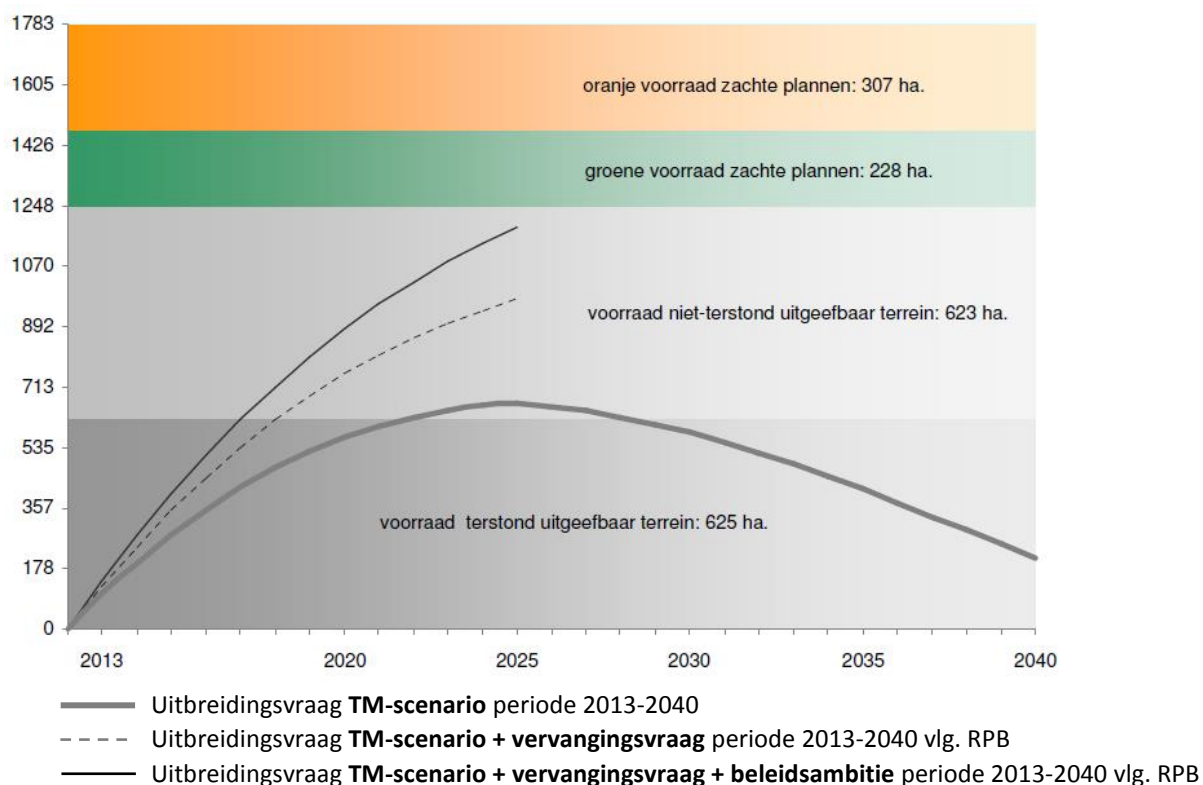


Bron: Onderzoeksmemorandum bureau BEO, april 2013 en provincie Gelderland, structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties, september 2009.

Het BEO heeft in 2013 de voorraad afgezet tegen de lagetermijnprognoses. Deze prognoses zijn gebaseerd op het [Transatlantic Market-scenario \(TM-scenario\)](#) aangevuld met de vervangingsvraag en de beleidsambitie. De vervangingsvraag gaat over bestaande terreinen waarvan de bestemming wordt gewijzigd. Beleidsambities bestaan uit beleidsopgave zoals Food-Valley.

In de volgende figuur is de voorraad opgenomen en afgezet tegen de vraagprognose. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het TM-scenario, de vervangingsvraag en de beleidsambities.

Figuur 1 Vraag-aanbod confrontatie Gelderland 2013



11

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

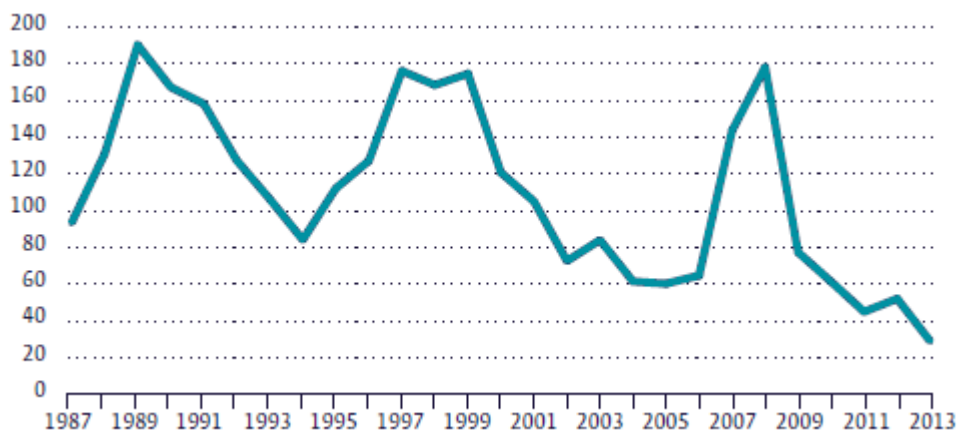
Bron: Onderzoeksmemorandum bureau BEO, april 2013 en provincie Gelderland

Op basis van het TM-scenario heeft de provincie nog een aanzienlijke voorraad aan terstond uitgeefbare bedrijventerreinen (625 ha.). Op het hoogtepunt – 2025 – overstijgt de vraag volgens het TM-scenario de terstond uitgeefbare voorraad. De niet-terstond uitgeefbare voorraad (623 ha.) is echter ruim voldoende om dit op te vangen. Ook als we de vervangingsvraag en beleidsambities bij het TM-scenario optellen is er voldoende voorraad. De vraag is echter hoe realistisch de vervangingsvraag en beleidsambities zijn. Het BEO concludeerde in maart 2015 dat de vervangingsvraag en de beleidsambities aan de hoge kant zijn. Daar komt bij dat een deel van de aanvulling op het TM-scenario al is verwerkt in de TM-scenario berekeningen.³

In de eindbalans 2015 heeft de provincie de uitgifte van bedrijventerreinen sinds 1987 opgenomen. Deze grafiek is op de volgende pagina weergegeven.

³ BEO (maart 2015). Onderzoeksmemorandum: invloed van de aanhoudende conjuncturele zwakte op de langetermijnprognose van de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen.

Figuur 2 Uitgifte hectaren bedrijventerrein Gelderland periode 1987-2013



Bron: De uitdaging opgepakt! Balans College van Gedeputeerde Staten van Gelderland 2011-2015

Te zien is dat de uitgifte van bedrijventerreinen sinds de crisis fors is gedaald. In de conjunctureel zware periode 2009-2014 bedroeg de gemiddelde uitgifte in Gelderland 52 ha. per jaar. De voorraad terstond en niet-terstond uitgeefbaar, ofwel de harde plannen was in april 2013 1248 ha. Daarmee is er voldoende voorraad aan harde plannen voor de aankomende 24 jaar. Als we een kijken naar de gemiddelde uitgifte over een langere periode sinds 1982 dan was de gemiddelde uitgifte 102 ha. Daarmee heeft de provincie nog voldoende hectaren voor de aankomende 12 jaar. Daarbij moet rekening worden gehouden dat het TM-scenario vanaf 2025 een dalende trend laat zien.

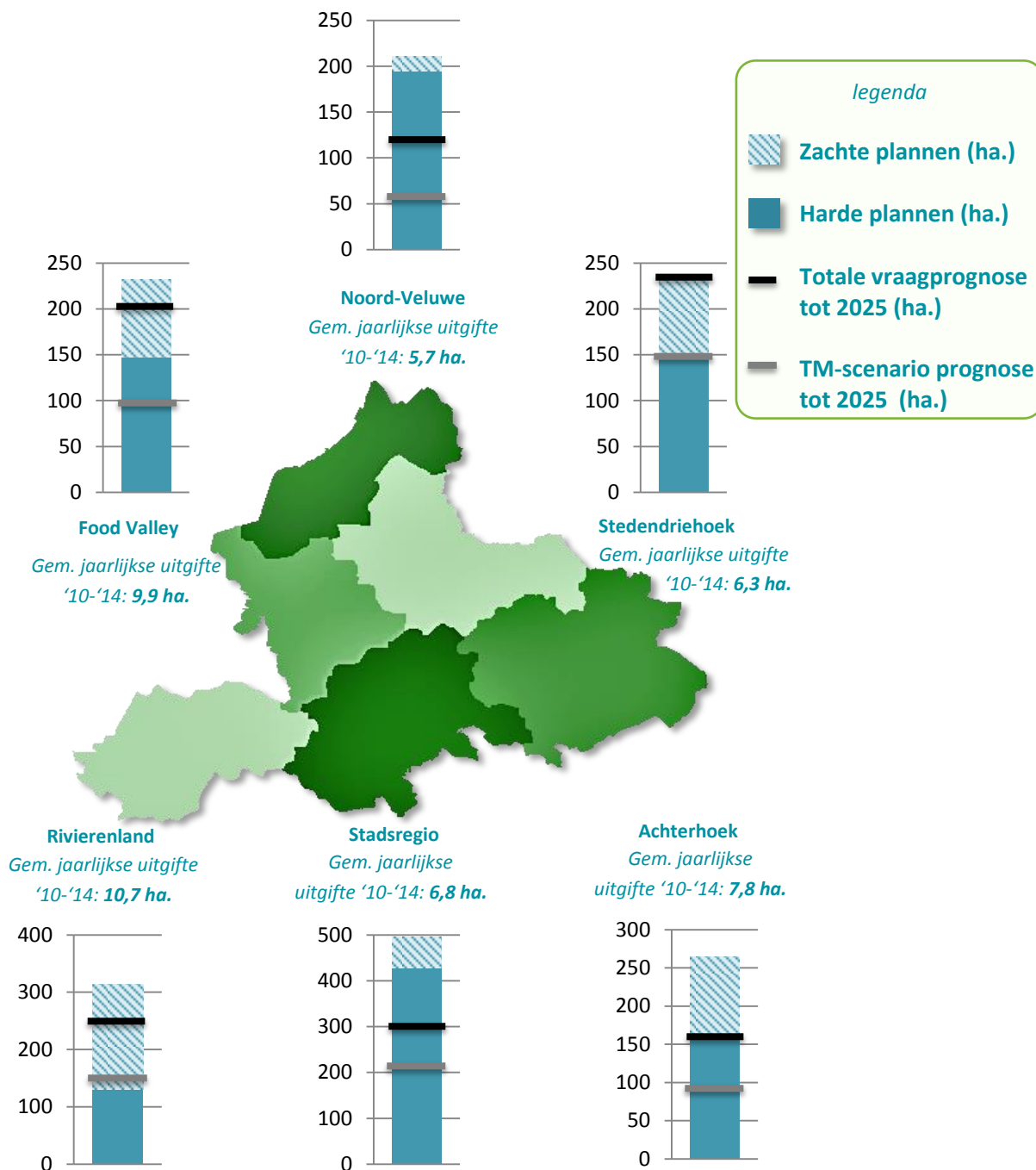
12

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Regionale vraag-aanbod

Regionaal zijn er grote verschillen waarneembaar. In de volgende figuur de voorraad (2013) per regio afgezet tegen de lange termijnprognose in 2025. Vanaf 2025 is krimp opgenomen in het TM-scenario. In de onderstaande figuur hebben we de harde plannen (terstond en niet-terstond uitgeefbare bedrijventerreinen) per regio weergegeven. Daarnaast hebben we het aantal zachte plannen (groene en oranje) samengevoegd. Het aantal harde en zachte plannen zijn afgezet tegen de maximale uitbreidingsvraag in 2025 op basis van het TM-scenario. Daarnaast is de totale vraagprognose weergegeven. Dat is de verwachte vraag op basis van het TM-scenario aangevuld met de vervangingsvraag en beleidsambities.

Figuur 3 Regionale vraag-aanbod confrontatie Gelderse regio's 2013



13

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Bron: Onderzoeksmemorandum bureau BEO, april 2013 en provincie Gelderland

Geconcludeerd kan worden dat, met uitzondering van Rivierenland, alle regio's op basis van het TM-scenario een overaanbod hebben. Afgezet tegen de gemiddelde uitgifte in de periode 2010 – 2014 hebben vooral de Stadsregio en Noord-Veluwe een aanzienlijk overaanbod aan bedrijventerreinen.

Provinciale vergelijking

Bij de vergelijking tussen het aanbod en de vraag volgens het TM-scenario blijkt er voor de provincie Overijssel als geheel sprake te zijn van overaanbod. Wel zijn er regionale verschillen. Zo lijken geprognosticeerde vraag en aanbod voor de regio's Deventer en IJssel redelijk in evenwicht. De regio Vecht laat een beperkt overaanbod zien en in de regio Twente is het overaanbod groter. De regio Steenwijkerland geeft een ander beeld; de voorraad is daar niet voldoende om aan de geprognosticeerde vraag te voldoen.

1.4 Provinciale regierol

Periode 2008 - 2011: de provincie legt de basis

De provincie Gelderland heeft in de periode 2008 – 2011 de basis gelegd voor de regievoering op het gebied van de planning van bedrijventerreinen.

- Het Gelderse beleid is vastgelegd in de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties, vastgelegd op 30 juni 2010. Hierin is de opgave geformuleerd om te voorzien in voldoende ruimte voor bedrijfsontwikkeling van de juiste kwaliteit op de juiste plek en het voorkomen van overschotten en leegstand.⁴
- In Gelderland is gekozen voor een regionale aanpak. Gemeenten werken op schaal van de regio samen om het bedrijventerreinenbeleid af te stemmen. Een belangrijk instrument zijn de Regionale Programma's Bedrijventerreinen (RPB's). In deze plannen zijn de afspraken tussen gemeenten op regionaal niveau geformaliseerd. Hierbij kregen de regio's procesbegeleiding door de provincie aangeboden en gaf de provincie de kaders aan. De RPB's zijn via de raad en de regio aangeboden aan GS.
- De provincie en regio's hebben afgesproken vraagprognoses op te stellen op basis van het Transatlantic Market-raming (TM-scenario). De provincie heeft deze landelijke cijfers doorvertaald naar de regio's en opgenomen in de Regionale Plannen Bedrijventerreinen (RPB).
- In 2012 concludeerden we dat de Gelderse aanpak van de planning via een structuurvisie en regionale programma's op voldoende draagvlak kunnen rekenen bij de regio's en gemeenten.
- Daarnaast concludeerden we dat het overaanbod aan plannen in de planvoorraad is verminderd waarmee een belangrijke stap is gemaakt om in de toekomst zuiniger met de ruimte om te gaan.

Periode 2012 - heden: actieve regievoering

De provincie stimuleert en bewaakt regionale samenwerking

In het kader van het economisch- en ruimtelijk beleid hebben provincies een regierol op het gebied van bedrijventerreinen. De provincie Gelderland heeft kaders uitgewerkt in de Omgevingsvisie en samen met de regio's plannen opgesteld; een Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB).

⁴ Provincie Gelderland, *Structuurvisie 2010*, p.3.

Hiermee is regionale afstemming tussen de gemeenten geborgd. Het aanbod aan bedrijventerreinen wordt regionaal gezien. Het uitgangspunt is dat een RPB iedere twee jaar wordt herzien. Voor de Achterhoek en Noord-Veluwe dateert het RPB van december 2011. De provincie geeft aan dat er sinds de vaststelling geen aanleiding is geweest om het plan te herzien. Daarnaast treedt de provincie jaarlijks in overleg met de regio's over de RPB's. Met de meeste regio's is begin 2015 een bestuurlijk overleg geweest. Een afspraak met de regio Achterhoek volgt later dit jaar.

De regio Arnhem-Nijmegen had als stadsregio de status van een plusregio (WGR+). Per 1 januari 2015 is deze 'plus-status' wettelijk komen te vervallen. De samenwerking is daarmee momenteel beperkt en zal opnieuw vormgegeven moeten worden. Dit vormt een risico met betrekking tot de regionale afstemming op diverse beleidsterreinen waaronder het bedrijventerreinenbeleid.

Provinciale vergelijking

De provincie Overijssel kiest ervoor de regionale markt voor bedrijventerreinen te bedienen vanuit de stedelijke netwerken en buiten de stedelijke netwerken onder voorwaarden ruimte te geven aan de eigen groei van lokaal gewortelde bedrijven. De provincie heeft afspraken gemaakt met gemeenten over bedrijventerreinen in bedrijventerreinvisies en prestaties. De regionale samenwerking vindt plaats doordat gemeenten hun bedrijventerreinvisies voor instemming moeten voorleggen aan buurgemeenten. Evenals in 2012 is het oordeel van de Rekenkamer dat de afstemming op deze manier onvoldoende is geborgd.

15

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Waar de provincie het nodig acht zet zij het ruimtelijk instrumentarium in. De provincie heeft in 2012, 2013 en in 2014 ieder jaar drie zienswijzen ingediend voor een bestemmingsplan op een bedrijventerrein. De provincie heeft één keer een reactieve aanwijzing gegeven voor een bedrijventerrein.

Optimistische vraagprognoses

De regio's hanteren behoefte-ramingen op basis van het TM-scenario aangevuld met de vervangingsvraag en de beleidsambitie. Het TM-scenario is één van de vier scenario's die door het CPB ontwikkeld zijn als instrument om toekomstige ontwikkelingen op lange termijn te verkennen. Zowel de vervangingsvraag als beleidsambities zijn niet modelmatig te berekenen zoals bij het TM-scenario. Regio's kunnen dit zelf bepalen en groei dan wel krimp ramen. In praktijk hebben de regio's gekozen voor vraag-verhogende beleidsambities.

De provincie levert de ramingen op basis van een doorvertaling van het TM-scenario en actualiseert deze met regelmaat (2010 en 2013). De provincie heeft met de regio's gekozen voor het TM-scenario. Het BEO heeft in maart 2015 een analyse uitgevoerd van het TM-scenario. Hieruit blijkt dat de werkelijke uitgifte en het TM-scenario uit de pas lopen, maar op de lange termijn niet onhaalbaar. Aanvullend op de TM-raming hebben regio's de ruimte hectaren toe te voegen voor de vervangingsvraag en beleidsambities.

Dit zorgt voor dubbeltellingen aangezien de beleidsambities deels al in het TM-scenario zijn verwerkt. Het gevolg is dat er een groot risico is dat regio's te optimistisch plannen. Dit wordt onderschreven door de resultaten uit de vorige paragraaf.

Daarnaast is het van belang oog te hebben voor meer structurele veranderingen in de toekomstige behoefte. Naast de recessie geven deskundigen⁵ aan dat er met name groei is in de sectoren die minder georiënteerd zijn op bedrijventerreinen en dat er bij een deel van de bedrijven een andere ruimtelijke oriëntatie ontstaat waarbij bijvoorbeeld de (faciliteiten van de) stad de voorkeur krijgt boven het (aan een snelweg gelegen) bedrijventerrein. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat de absorptiecapaciteit van bestaande terreinen groter is dan altijd werd gedacht. In Amsterdam betreft 30% van de bedrijfsverplaatsingen een verplaatsing naar een nieuw terrein en 70% verhuist naar een bestaand terrein. In het verleden ging 80% van de bedrijfsverplaatsingen naar een nieuw terrein en 20% naar een bestaand terrein.

Aanbevelingen

1. Verzoek GS een bovengrens voor de vraagprognoses waarop de planvorming is gebaseerd te bepalen en bewaken. Op dit moment ligt het voor de hand het TM-scenario als bovengrens te hanteren.
2. Verzoek GS de aanwezige prognose informatie beter te benutten in de kaderstelling en heb daarbij oog voor (trend)ontwikkelingen in de bedrijventerreinenmarkt.

Provinciale vergelijking

De provincie Overijssel heeft ervoor gekozen afspraken te maken voor de termijn 2009 – 2015. GS Overijssel hebben in de tussenliggende periode geen nieuwe ramingen laten maken en er is geen vraag-aanbod-confrontatie uitgevoerd. Daardoor beschikte de provincie niet over gegevens die inzicht zouden kunnen bieden in de vraag *of* er aanleiding was om de bedrijventerreinenvisies eerder te herzien.

Regionale grondprijsmethodiek

Uit het onderzoek in 2012 kwamen de grondprijsmethodiek en de ladder duurzame verstedelijking⁶ als aandachtspunten naar voren. In alle RPB's is aandacht voor deze instrumenten ten behoeve van het bedrijventerreinenbeleid. Veel regio's hebben onderzoek laten uitvoeren naar de grondprijzen. In enkele gevallen zijn er afspraken gemaakt over een regionale grondprijsmethodiek.

De provincie geeft aan dat haar rol op dit vlak beperkt blijft tot het agenderen en stimuleren van een regionale grondprijsmethodiek. Het vaststellen van de grondprijzen en de daarvoor te hanteren methodiek blijft uiteraard de verantwoordelijkheid van gemeenten. De provincie kan de ontwikkeling naar een regionale grondprijsmethodiek verder stimuleren door gemeenten 'voor te rekenen' wat het hanteren van de residuele

⁵ De heren J. Hagens van bureau Buiten en W. Korthals Altes van OTB/TU Delft

⁶ Toen nog SER-ladder

methode voor de grondprijs zou betekenen. Daarmee houdt de provincie de gemeenten een spiegel voor.

Aanbeveling

3. Verzoek GS te overwegen de inspanningen ten aanzien van de regionale grondprijsmethodiek uit te breiden door periodiek grondprijzen volgens de residuele methode te berekenen en zo gemeenten een spiegel voor te houden.

Marktconformiteit

Uit het artikel 'de hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen'. Dhr. J. van Dinteren (productmanager bij Royal HaskoningDHV en bijzonder hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen. ESB Ruimtelijk, augustus 2012

'Om die conformiteit vast te stellen, is nu de algemene opvatting dat moet worden uitgegaan van de residuele methode. Kort gezegd is de waarde van de grond dan het 'residu' dat overblijft als de bouwkosten en de bijkomende kosten van de commerciële verkoopwaarde van een bedrijfspand worden afgetrokken.

Het merendeel van de gemeenten maakt gebruik van de comparatieve methode. Het gaat hierbij om een eenvoudige methode waarbij een gemeente haar grondprijzen voor bedrijventerreinen afstemt op die van de buurgemeenten. En omdat naburige gemeenten met elkaar in concurrentie zijn om werkgelegenheid aan te trekken, is het prijsniveau laag. Lage grondprijzen zijn voor gemeenten – en vooral voor gemeentebestuurders – een bewuste strategie om de lokale economie te stimuleren. Feitelijk subsidiëren gemeenten bedrijven via de grondprijs in de verwachting dat dit leidt tot positieve externe effecten op gemeenteniveau.

Over de ladder constateerden we in 2012 dat ondernemers, als gevolg van de grote voorraad en de wens van gemeenten om hectares te kunnen verkopen, nog steeds konden kiezen voor een nieuwe kavel. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de ladder per 1 oktober 2012 juridisch verankerd is in het besluit RO. Hierdoor is de rol van de provincie op dit vlak afgenomen. Het is nog niet voor alle gemeenten helder op welke wijze de ladder toegepast moet worden. Om deze reden pakt de provincie een faciliterende rol op door de gemeenten te voorzien van een protocol over de toepassing van de ladder.

2 Bestuurlijke reactie GS en nawoord Rekenkamer

In dit hoofdstuk is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland op ons rapport opgenomen en het nawoord van de Rekenkamer.

18

2.1 Bestuurlijke reactie GS Gelderland

Geachte heer Mekel,

Op 4 juni 2015 heeft de Rekenkamer Oost-Nederland ons het rapport “Van wens naar werkelijkheid; de regisseur aan zet – Follow-up planning van bedrijventerreinen” toegestuurd. Op 12 juni is deze bestuurlijke nota besproken met gedeputeerde Michiel Scheffer. U heeft ons verzocht om uiterlijk 25 juni een schriftelijke reactie te geven op de bestuurlijke nota. Middels deze brief gaan wij graag op uw verzoek in.

Algemeen

In korte tijd heeft u in de nota van bevindingen een goed beeld weten te schetsen van de programmering van bedrijventerreinen via de Regionale Programma’s Bedrijventerreinen (RPB). In deze nota van bevindingen kunnen wij ons vinden. De conclusies die u hieraan ontleent in uw bestuurlijke nota kunnen wij slechts ten dele onderschrijven. In deze brief geven wij onze reactie op uw hoofd- en deelconclusies en reageren wij op uw aanbevelingen.

Hoofdconclusie

Uw hoofdconclusie luidt:

‘Gelderland kampt nog steeds met een overaanbod van bedrijventerreinen. De provincie vult haar regierol weliswaar actief in, maar heeft de regio’s in het verleden ruimte

geboden om –onderbouwd- extra vraag op te voeren ten opzichte van de landelijk gehanteerde prognose. Met haar bovenregionale rol is de provincie nu aan zet om samen met de regio's het overaanbod terug te brengen en daarmee te zorgen voor een gezondere markt voor bedrijventerreinen.'

In de afgelopen periode hebben we er samen met onze partners voor gezorgd dat het overaanbod aan bedrijventerreinen op regionale schaal fors is teruggebracht. Zo is er via de Regionale Programma's Bedrijventerreinen sinds 2011 ruim 500 hectare aan plannen geschrapt en 300 hectare on hold gezet. Deze regionale aanpak is hiermee succesvol geweest en heeft voor andere provincies als voorbeeld gefungeerd.

We zijn ons ervan bewust dat er in met name in de Stadsregio en op de Noord Veluwe sprake is van een overaanbod. Dit overaanbod zit met name in de reeds vastgestelde bestemmingsplannen, de zogenaamde harde plancapaciteit. Het beschikbare aanbod sluit kwalitatief onvoldoende aan op de vraag vanuit de markt. In de desbetreffende regio's starten wij het proces om tot nieuwe regionale afspraken te komen.

De behoefte aan bedrijventerreinen is opgebouwd uit drie componenten: uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en beleidsambitie. De uitbreidingsvraag wordt berekend op basis van het Transatlantic Market (TM) scenario. Het TM-scenario gaat uit van een geleidelijk afnemende vraag die in de meeste regio's na 2025 negatief zal worden. Op basis van dit CPB model berekent de provincie Gelderland de regionale uitbreidingsvraag. De vervangingsvraag wordt bepaald door de transformatieplannen van gemeenten. Mits op de plek van transformatie nog bedrijven zijn gevestigd die de bedrijfsvoering voort willen zetten is compensatie elders nodig om het verlies aan bedrijventerreinen teniet te doen. De omvang van de toekomstige vervangingsvraag laat zich niet modelmatig ramen maar is gebaseerd op toekomstige plannen van gemeenten. De component beleidsambitie wordt bepaald door de regio en gemeenten als er aantoonbaar extra inzet plaatsvindt die logischerwijs kan leiden tot een aanvullende vraag naar bedrijventerreinen. De gebiedsopgaven kunnen hiertoe leiden, zoals bijvoorbeeld het World Food Centre in Ede.

In uw conclusie missen wij een reflectie op de rol van de regio en gemeenten. Deze is bepalend om het huidige aanbod aan bedrijventerreinen te kunnen verklaren. Voor de ontwikkeling en uitbreiding van bedrijventerreinen hebben gemeenten in het verleden veel grond aangekocht met de verwachting hierop winst te kunnen maken. Deze tijd is voorbij. Veel grondposities dateren van voor de recessie en zijn niet zomaar ongedaan te maken. Met de wijsheid achteraf kan geconstateerd worden dat er een overaanbod van bedrijventerreinen is, ondanks het feit dat veel plannen in het RPB gefaseerd of geschrapt zijn. Niemand had kunnen voorzien dat de recessie zo diep en lang zou ingrijpen. Uw hoofdconclusie kan gelezen worden alsof het overaanbod – dat met name zichtbaar is in de Stadsregio en de Noord-Veluwe – aan de provincie te wijten is cq voorzienbaar zou zijn geweest. De regio's hebben de RPB's opgesteld en de verwachte vraag door middel van vervangingsvraag en beleidsambitie opgehoogd. Nu de feitelijke uitgifte achterblijft op de vraag moeten de regio's en individuele gemeenten ook zelf hun verantwoordelijkheid nemen.

We zijn het met u eens dat de huidige afsprakenkaders in een aantal regio's niet meer voldoen. In de Statennotitie "SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering en transformatieopgave" (PS2015-398) gaan we hierop in. Zo geven wij aan dat we samen met gemeenten en regio aan zet zijn om in afstemming met ontwikkelaars het RPB te actualiseren. Hierbij willen wij de regio's faciliteren. Indien er regio's zijn die dit proces onvoldoende oppakken, dan nemen wij een actievere en sturende rol. In de programmering zetten we meer in op de kwalitatieve vraag (behoefte uit de markt) en initiëren we aanvullend onderzoek naar het realiteitsgehalte van de regionale vervangingsvraag en beleidsambitie.

Deelconclusie overaanbod

In de berekening van het overaanbod gaat u uit van historische uitgiften. Een dergelijke berekening is in onze ogen onvolledig. In de planningssystematiek van bedrijventerreinen wordt juist uitgegaan van geavanceerde scenariostudies waarbij met alle vraagcomponenten rekening wordt gehouden. Dat gaat verder dan alleen de historische uitgifte.

Deelconclusie regierol

In deze conclusie kunnen we ons vinden. Het is voor ons echter niet duidelijk wat u met de volgende zin bedoelt: "Wel constateren we dat de provincie vooralsnog terughoudend is met het laten bijstellen van de vraagprognoses door de regio's." Zoals hierboven aangegeven gaan we aanvullend onderzoek initiëren naar het realiteitsgehalte van de vervangingsvraag en beleidsambitie.

20

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Aanbeveling 1: hanteren bovengrens

U geeft aan dat het goed is om een bovengrens te hanteren voor de vraagprognoses, daarop de planvorming te baseren en het TM-scenario op dit moment als deze bovengrens te zien. Wij zijn het met u eens dat er een kwantitatieve bovengrens nodig is. Daarbinnen willen we ervoor zorgen dat vraag en aanbod kwalitatief in evenwicht wordt gebracht. Het hanteren van enkel het TM-scenario als bovengrens vinden wij op voorhand te beperkend. Het bepalen van een bovengrens vraagt volgens ons om maatwerk per regio. De bovengrens is afhankelijk van realistische transformatieplannen en inspanningen die we gezamenlijk met onze partners doen in de desbetreffende regio. Wij kunnen ons voorstellen dat de gebiedsopgaven, zoals de Gelderse corridor en Food Valley, leiden tot een aanvullende ruimtevraag.

Aanbeveling 2: gebruik prognose informatie in kaderstelling

Op dit moment vindt er met iedere regio jaarlijks bestuurlijk overleg plaats over de voortgang van het Regionaal Programma Bedrijventerreinen. Hierbij gebruiken we de informatie uit de prognoses van ons Bureau Economisch Onderzoek. Op dit moment wordt gewerkt aan de herijking van het RPB Rivierenland. Hierbij staat de kwalitatieve vraag uit de markt centraal. We zijn voornemens om dit ook bij de herziening van de andere RPB's te doen. Deze aanbeveling brengen we in praktijk.

Aanbeveling 3: houdt gemeenten een spiegel voor bij berekening residuele grondprijsmethodiek

Grondprijsmethodiek is een terugkerend onderwerp in het jaarlijkse bestuurlijk overleg over het RPB. Wij blijven aandacht vragen voor het belang van een regionale methodiek. Het is echter een verantwoordelijkheid van de gemeenten om de residuele grondprijsmethodiek daadwerkelijk in praktijk te brengen.

Aanbeveling 4: inzicht te geven in de implementatie

In de notitie Steengoed Benutten hebben we aangegeven om uiterlijk bij de Voorjaarsnota 2016 met een voorstel te komen voor de aanpak op de lange termijn. Bij deze aanpak willen we, waar mogelijk, een combinatie maken tussen programmering en investeren. Wij zijn voornemens om bij de Voorjaarsnota 2016 inzicht te geven in de stand van zaken in de programmering van bedrijventerreinen.

Hoogachtend,
namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,



plv. Commissaris
van de Koning

Secretaris

21

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

2.2 Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland

GS geven aan zich te herkennen in de bevindingen en maar ten dele in de conclusies die de Rekenkamer trekt in haar bestuurlijke nota. Vervolgens gaan GS in op de hoofdconclusie, deelconclusies en de aanbevelingen. In dit nawoord geven wij onze reactie daarop. Provinciale Staten kunnen de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer betrekken bij de politieke behandeling.

Hoofdconclusie; rol gemeenten en regio's onderbelicht

GS geven aan samen met partners het overaanbod te hebben teruggebracht en erkennen dat er met name in Stadsregio en Noord-Veluwe sprake is van overaanbod. In ons rapport hebben wij oog voor de inspanningen tot nu toe; de zachte plannen zijn geschrapt. Tegelijkertijd kunnen we het schrappen van deze zachte plannen typeren als 'laaghangend fruit'. Juist voor de komende periode ligt er voor de provincie en de regio's een lastige opgave.

GS geven aan in onze conclusie een reflectie te missen op de rol van de regio en gemeenten. Voor het verder terugbrengen van het overaanbod en het schrappen van de harde plannen zijn in eerste instantie uiteraard gemeenten en regio's aan zet. Als provinciale Rekenkamer kijken wij echter vooral naar de rol van de provincie. Wij constateren dat de provincie de regio's de ruimte heeft geboden om -bovenop het TM-scenario- een aanvullende ruimtevraag te onderbouwen. Het convenant

bedrijventerreinen bood die mogelijkheid. Met de kennis van nu kan gesteld worden dat het niet verstandig was om alle regio's die ruimte te geven. Met de kennis van toen kun je je afvragen of er nog sprake is van maatwerk op het moment dat je alle regio's de gelegenheid biedt. Een andere insteek van de provincie was mogelijk geweest, zo blijkt uit de vergelijking met Overijssel. Daar is voor de provincie als totaal het TM-scenario leidend geweest; de totale ruimtevrage van alle gemeenten in de provincie is onder het TM-scenario gebleven.

Deelconclusie overaanbod; berekening onvolledig

In de onzekere setting van ramingen en prognoses zijn historische uitgiften de enige harde cijfers. Die hebben wij dan ook gebruikt om inzicht te geven in het overaanbod. Uiteraard is het maken van prognoses geavanceerder maar een eenvoudige doorvertaling van de uitgifte in het verleden onderstreept de urgentie van het overaanbod. Uit de berekeningen van de provincie komt overigens eenzelfde beeld.

Deelconclusie regierol; terughoudendheid wordt niet herkend

GS kunnen zich in de deelconclusie vinden al vragen zij zich af wat bedoeld wordt met de zinsnede dat de provincie vooralsnog terughoudend is met het laten bijstellen van de vraagprognoses. Uit het onderzoek is gebleken dat de vraag-aanbodconfrontaties zoals die door Bureau Economisch Onderzoek worden gemaakt keer op keer aangeven dat er sprake is van een overaanbod en dat dit overaanbod vooral zit in de extra ruimteclaim (bovenop het TM-scenario). Tot nu toe heeft dit niet geleid tot het laten aanpassen van de ramingen. Het door GS aangekondigde onderzoek naar het realiteitsgehalte van de vervangingsvraag en beleidsambities is weliswaar een goede stap in de richting, maar schuift de hete aardappel (het aanpassen van de ramingen en het zonodig afboeken van terreinen) opnieuw door naar de toekomst.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
voorzitter

DEEL 2:
Nota van bevindingen

1 Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar follow-up bedrijventerreinen. In dit eerste hoofdstuk staan we kort stil bij de aanleiding en de vraagstelling die centraal staat in het onderzoek.

1.1 Aanleiding

In de verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen 2015 is er aandacht voor bedrijventerreinen. In zowel Gelderland als Overijssel geven de meeste partijen aan dat het op kwaliteit houden van bestaande terreinen en het herstructureren van verouderde terreinen boven uitbreiden gaat.

Uitvoering onder druk

In 2012 concludeerden we in ons rapport 'Bedrijventerreinen in de steigers' dat de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid onder druk stond, waardoor het risico toenam dat de gewenste effecten van het gevoerde beleid niet of beperkt gehaald zullen worden. Dit is voor ons aanleiding om nu -3 jaar later- na te gaan hoe het met de uitvoering staat en daarvoor een follow-up op te nemen in ons jaarprogramma 2015.

Follow-up

In een follow-up onderzoek kijken we terug naar de aanbevelingen die we in een eerder onderzoek deden; wat is daar door de provincie meegedaan? Een follow-up heeft in vergelijking met een regulier onderzoek van de Rekenkamer een beperktere reikwijdte. Zo beperken we ons in deze follow-up tot onderzoek bij de provincie, gemeenten betrekken we niet in de uitvoering van het onderzoek.

1.2 Focus van het onderzoek

In deze follow-up leggen we de focus op de planning en niet op de herstructurering. Hieronder wordt deze focus toegelicht.

Transatlantic Marketscenario en ontwikkelingen op de bedrijventerreinenmarkt

Voor een adequate planning is het noodzakelijk de vraag goed in te schatten. Aan de hand van scenario's wordt een beeld geschetst van de toekomstige situatie. Voor de planning van bedrijventerreinen wordt landelijk het *Transatlantic Market* scenario⁷ gebruikt. De vraag is of het scenario nog passend is gezien de ontwikkelingen op de bedrijventerreinenmarkt.

Planambities gemeenten > vraagverwachting

In januari 2015 bleek uit het onderzoek 'Toekomstige verliezen van gemeentelijke grondbedrijven'⁸ van EY en Fakton in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur en Milieu, dat de planambities van gemeenten op het gebied van bedrijfsterreinen nog steeds ver uit stijgen boven de vraagverwachting. *'Er is de komende vijf jaar sprake van tweemaal zoveel aanbod dan vraagvoorspellingen doen verwachten. De vertraging in de afzet van het geplande aanbod leidt voor gemeenten tot aanzienlijke renteverliezen van 0,2 tot 0,9 miljard euro. De onderzoekers gaan uit van een potentiële prijsafslag van minimaal 20 procent op de grondprijzen van bedrijfsterreinen'*⁹.

Dit signaal vraagt om meer inzicht in de wijze waarop de provincie stuurt op de planning van bedrijventerreinen.

25

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Grip op de planning van terreinen een voorwaarde voor succesvolle herstructurering

De planning van nieuwe bedrijventerreinen is daarnaast een cruciale factor bij zowel het voorkómen van nieuwe herstructureringsopgaven als voor de herstructurering zelf. Als er sprake is van schaarste zal er eerder geïnvesteerd worden op huidige bedrijventerreinen, dan wanneer de locaties voor het uitzoeken zijn. Herstructureringslocaties worden vaak ook pas interessant voor ondernemers én voor zakelijke investeerders als er sprake is van schaarste aan bedrijventerreinen. Grip op de planning is een voorwaarde om ook ten aanzien van herstructurering succesvol te kunnen zijn. Uiteraard is herstructurering ook van belang voor de planning; voor het hergebruik van bestaande terreinen is veelal een kwaliteitsslag nodig. In bijlage 3 is achtergrondinformatie over herstructurering opgenomen.

⁷ Het CPB heeft scenario's ontwikkeld die ieder een ander toekomstbeeld schetsen van de richting waarin de Nederlandse economie zich kan ontwikkelen. De aannames over economische kernwaarden zoals de mate waarin landen bereid en in staat zijn internationaal samen te werken en de verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheden verschillen per scenario wezenlijk.

⁸ Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY en Fakton, 23 januari 2015

⁹ Bericht in Binnenlands Bestuur d.d. 4-3-2015 over het onderzoek door EY en Fakton

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate slaagt de provincie er in om haar regierol op het gebied van planning van bedrijventerreinen in te vullen?

In dit onderzoek verstaan we onder regie de volgende aspecten:

- Zorgdragen voor de kaders voor het bedrijventerreinenbeleid
- Zorgdragen voor een actuele behoefte-raming voor bedrijventerreinen
- Sturing op en bewaking van het aanbod aan bedrijventerreinen
- Sturing op en bewaking van de regionale insteek
- Sturing op en bewaking van de toepassing van de SER-ladder en de regionale grondprijsmethodiek

Daarmee sluiten we aan bij de aanbevelingen gericht op de planning zoals opgenomen in het rapport 'bedrijventerreinen in de steigers' (zie bijlage 2).

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de beoogde resultaten van de provincie op het gebied van (de planning van) bedrijventerreinen en welke ontwikkelingen hebben zich daarin de afgelopen jaren voorgedaan?
2. Welke methode is gebruikt om de behoefte aan bedrijventerreinen inzichtelijk te maken en welke ontwikkelingen hebben zich daarin de afgelopen jaren voorgedaan?
3. Hoe verhoudt de planning zich tot de vraag naar bedrijventerreinen en welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan?
4. Welke risico's bedreigen het realiseren van de resultaten van het provinciale beleid op het gebied van planning van bedrijventerreinen?
5. Welke instrumenten en met welk resultaat heeft de provincie ingezet om de risico's te beheersen en de resultaten te bereiken? Daarbij besteden we in ieder geval aandacht aan:
 - De omgevingsvisie en -verordening
 - de wijze waarop de provincie vinger aan de pols heeft gehouden bij de instrumenten die onder druk staan, te weten de SER-ladder¹⁰ en de regionale grondprijsmethodiek;
 - het stimuleren van de regionale samenwerking en specifiek voor Overijssel: de wijze waarop de provincie de afstemming over bedrijventerreinvisies heeft vormgegeven.

¹⁰ De ladder ondersteunt gemeenten en provincies in vraaggerichte programmering van hun grondgebied, het voorkomen van overprogrammering en de keuzes die daaruit volgen. De SER-ladder is inmiddels vervangen door de ladder duurzame verstedelijking

2 Doelstelling en beleid bedrijventerreinen

In dit hoofdstuk schetsen we de beoogde resultaten van de provincie op het gebied van de planning van bedrijventerreinen (vraag 1). Daarnaast gaan we in op de risico's die het realiseren van de resultaten bedreigen (vraag 4).

27

2.1 Beleid en doelen van het bedrijventerreinenbeleid

Norm

De provincie heeft haar uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid vastgelegd.

Bevinding

In de Omgevingsvisie en de bedrijventerreinenagenda 2020 heeft de provincie haar uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid vastgelegd.

Omgevingsvisie 2014

In het kader van het economisch- en ruimtelijk beleid hebben provincies een regierol op het gebied van bedrijventerreinen. In de Omgevingsvisie (2014) schrijft de provincie dat zij meer ruimte wil scheppen voor economische kansen. "Dit doet de provincie door actief te zijn in de ondersteuning en facilitering van bestaande en nieuwe bedrijven in de(top)sectoren, logistiek, vrijetijdseconomie en door ook tuinbouw-aanverwante bedrijvigheid in de vijf clusters toe te laten, door duurzame groei van agrarische bedrijven toe te staan en door mee te denken over groei op bestaande locaties voor

bedrijventerreinen.”¹¹ Daarnaast stelt de provincie dat zij zorgvuldig wil omgaan met ruimtegebruik: “terughoudendheid bij het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen en veel aandacht voor het revitaliseren van bestaande terreinen.”¹²

Bedrijventerreinen Agenda 2020

In mei 2013 is een Bedrijventerreinen Agenda 2020 opgesteld; dit is een nadere uitwerking van het provinciale instrumentarium ter realisatie van de doelstellingen uit de omgevingsvisie. De agenda is eerder opgesteld dan de nieuwe Omgevingsvisie, maar de inhoud van beide documenten zijn wel op elkaar afgestemd. De Agenda bouwt voort op het principe van de omgevingsvisie; in partnerschap faciliteren van de economische ontwikkeling van het Gelderse bedrijfsleven. De provinciale aanpak wordt gekenmerkt door:

1. De ondernemer staat centraal
2. Werken in partnerschap
3. Revolverende inzet van middelen

Op het gebied van planning en programmering zijn de uitgangspunten niet significant aangepast ten opzichte van ons onderzoek in 2012.

Regionale afspraken

Per regio is er een Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB) opgesteld.¹³ Het doel hiervan is regionale afstemming tussen gemeenten om onder andere overaanbod te voorkomen. Het zijn dynamische documenten, wat betekent dat het beleid aangepast kan worden. Met de regio's is afgesproken dat de gezamenlijke afspraken in het RPB om de twee jaar worden geactualiseerd.

Wat betreft de regionale aanpak kiest de provincie voor de volgende uitgangspunten:¹⁴

- de RPB-aanpak te continueren; de RPB's zijn dynamische documenten en zijn de basis om het gesprek aan te gaan in de regio's. In de RPB's worden afspraken tussen de regio en GS vastgelegd, onder meer over de confrontatie vraag-aanbod, herstructurering, grondprijsmethodiek en de toepassing van de ladder voor duurzaam ruimtegebruik en monitoring.
- handvatten te bieden voor de praktische invulling van de ladder voor duurzaam ruimtegebruik; samen met de regio's wil de provincie de ladder naar de praktijk vertalen;
- het monitoringsysteem voor bedrijventerreinen - IBIS - te optimaliseren; omdat IBIS een belangrijk instrument is om effectiever te sturen op de toepassing van de ladder voor duurzaam ruimtegebruik, wil de provincie met input van de partners IBIS optimaliseren;
- heldere afspraken te maken over de regionale grondprijsmethodiek.

¹¹ Provincie Gelderland (2014). *Omgevingsvisie*. P. 7

¹² Provincie Gelderland (2014). *Omgevingsvisie*. P. 46.

¹³ *Voorheen waren dit de Economisch Ontwikkelings- en Programmeringsdocumenten (EPO)*

¹⁴ *Bedrijventerreinen agenda 2020*.

2.2 Risico's

In ons onderzoek 'Bedrijventerreinen in de steigers' uit 2012 hebben we risico's aangegeven samenhangend met de inzet van een aantal instrumenten. In het volgende hoofdstuk komen deze risico's en de wijze waarop de provincie daarmee om is gegaan aan de orde. Eerst volgt nu een omschrijving van de door ons in 2012 gesignaleerde risico's.

- De mogelijkheden voor een effectieve toepassing van de SER-ladder¹⁵ lijken in de praktijk beperkter dan in het overheidsbeleid verondersteld wordt. Dit komt door de voorraden aan bedrijventerrein die op dit moment nog aanwezig zijn. Ondernemers kunnen door de grote voorraad en de wens van gemeenten om hectares bedrijventerrein te verkopen, nog steeds kiezen voor een nieuwe kavel. Gevolg is dat het gewenste effect van de SER-ladder, te weten zuinig ruimtegebruik, onder druk komt te staan.
- In het convenant Bedrijventerreinen 2010 - 2020 (november 2009) onderschrijven het IPO, de VNG en de ministeries van VROM en EC dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale (grond)markt is. Prijsafspraken zijn niet toegestaan, maar er kunnen wel afspraken gemaakt worden over de te hanteren grondprijsmethodiek. Een voorbeeld daarvan is de residuele grondwaardemethodiek. Bij de residuele methodiek wordt de grondprijs bepaald door de bouwkosten af te trekken van de waarde van de opstal. Afspraken over de te hanteren methode om grondprijzen te berekenen, komen op regionaal niveau (nog) niet breed van de grond in Overijssel en Gelderland. De verwachting is dat zonder een regionale aanpak van de methodiek de concurrentie tussen gemeenten blijft voortbestaan, waardoor marktconforme grondprijzen niet tot stand komen. Marktconforme prijzen zijn van belang om (extra) middelen te genereren die ingezet kunnen worden voor de kwaliteit van bedrijventerreinen, maar ook als prikkel om de waarde van de huidige kavel in stand te houden.

¹⁵ De SER-ladder gaat ervan uit dat gemeenten aan bedrijven eerst een plek bieden op een bestaand of geherstructureerd terrein, voordat een nieuw terrein in gebruik wordt genomen en aangeboden.

3 Instrumenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de instrumenten die de provincie inzet om de doelen te bereiken en de risico's te verkleinen (vraag 5). Daarvoor gaan we ook na welke methode gebruikt wordt om de behoefte aan bedrijventerreinen inzichtelijk te maken (vraag 2). Het resultaat van de inspanningen van de provincie staat centraal in het vierde hoofdstuk van dit rapport.

3.1 Instrumenten voor planning bedrijventerreinen

We beginnen dit hoofdstuk met een samenvatting van de bevindingen ten aanzien van de inzet van de provincie op de planning van bedrijventerreinen.

Normen

- De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om het overaanbod duurzaam terug te brengen.
- De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om de gesignaleerde risico's (SER-ladder en de grondprijsmethodiek) te verkleinen.

Bevinding

- De provincie heeft zich – samen met de regio's - ingezet om het overaanbod terug te brengen. Dit komt tot uiting in de RPB's waar nadrukkelijk aandacht is voor het terugbrengen van de voorraad. Bij het bepalen van de behoefte aan bedrijventerreinen hanteren de regio's een rekenmethode waarbij het TM-scenario + de vervangingsvraag + de beleidsambitie leidend is. De provincie houdt de vinger aan de pols en vult haar rol in door te agenderen en stimuleren.
- Met de juridische borging van de ladder in het Besluit ruimtelijke ordening is het gesignaleerde risico ten aanzien van het niet hanteren van de ladder verkleind. Het stimuleren van de regionale grondprijsmethodiek heeft in diverse regio's tot onderzoek naar grondprijzen geleid en in sommige gevallen tot gezamenlijke afspraken.

De provincie zet de volgende instrumenten in op het gebied van de planning van nieuwe bedrijventerreinen:

- Het ruimtelijk instrumentarium; omgevingsvisie ende bijbehorende Omgevingsverordening.
- Doorvertaling van de landelijke prognoses als indicatieve bovengrens voor de ruimtevraag van gemeenten.
- Plannen voor Regionale Bedrijventerreinen (RPB's).
- Ambtelijk en bestuurlijk niveau overleg met gemeenten.

3.2 Omgevingsverordening en ruimtelijk instrumentarium

Norm

De provincie heeft haar uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid juridisch geborgd en kan zo nodig haar ruimtelijk instrumentarium inzetten.

Bevinding

In de omgevingsverordening heeft de provincie haar bedrijventerreinenbeleid juridisch geborgd. Het ruimtelijk instrumentarium is meermaals ingezet, vooral in de vorm van een zienswijze.

31

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Omgevingsverordening

De omgevingsverordening zorgt voor de juridische borging van de uitgangspunten uit de omgevingsvisie. In september 2014 stelden Provinciale Staten de Omgevingsverordening Gelderland vast.

In de verordening is opgenomen dat in de bestemmingsplannen de bestemming tot bedrijventerreinen slechts is toegestaan wanneer dit past in de door GS vastgestelde regionale afspraken ten aanzien van de programmering van bedrijventerreinen (RPB) (art. 2.3.2.1). Daarmee zijn de RPB leidend bij de beoordeling door gemeenten van bestemmingsplannen.

Ruimtelijk instrumentarium

Met de wet RO (2008) beschikt de provincie over een aantal ruimtelijke instrumenten waarmee zij (on)gewenste ontwikkelingen op bedrijventerreinen kan (bij)sturen. Hieronder volgt een korte beschrijving van het instrumentarium¹⁶ en de toepassing door de provincie Gelderland:

Proactieve aanwijzing

GS kunnen middels de proactieve aanwijzing de gemeenteraad de opdracht geven om binnen een gestelde termijn een bestemmingsplan vast te stellen dat strookt met de

¹⁶ Een onderzoek naar de provinciale ruimtelijke instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening. Matthijs Bakker, Tilburg Law School, 10 januari 2012.

regels die GS daarbij hebben gegeven. De proactieve aanwijzing is bedoeld voor concrete gevallen en GS geven voorschriften omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. De provincie heeft dit instrument nog niet ingezet op het gebied van bedrijventerreinen.

Reactieve aanwijzing

Met de reactieve aanwijzing kunnen GS ervoor zorgen dat ongewenste delen van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning die in strijd zijn met het provinciaal belang, niet in werking treden. Voorwaarden voor het geven van dergelijke aanwijzing zijn wel dat het daadwerkelijk moet gaan om provinciale belangen, zij aantoonbaar moeten maken dat geen andere instrumenten meer kunnen of konden worden gebruikt en GS hun bezwaren in de zienswijzenperiode al hebben aangegeven.

De provincie heeft in 2012, 2013 en in 2014 ieder jaar drie zienswijzen ingediend voor een bestemmingsplan op een bedrijventerrein. De provincie heeft één keer een reactieve aanwijzing gegeven voor een bedrijventerrein. Dat betrof het plan Floor van de gemeente Wijchen uit 2012.

Inpassingsplan

PS kunnen, als zij van oordeel zijn dat een specifiek ruimtelijk verloop niet conform het provinciaal belang is, een inpassingsplan vaststellen. PS zullen zorgvuldig moeten afwegen of zij van deze bevoegdheid gebruik willen maken. Hiermee ontnemen zij de bestemmingsplanbevoegdheid van dat gebied voor de gemeenteraad.

Grenscorrectie

De provincie heeft eenmaal de procedure tot grenscorrectie uitgevoerd en een inpassingsplan opgesteld. Dit betrof twee afzonderlijke besluiten van PS.

3.3 Behoefteramingen

Norm

De provincie draagt zorg voor een actuele behoefteraming.

Bevinding

De regio's hanteren behoefteramingen op basis van het TM-scenario aangevuld met de vervangingsvraag en de beleidsambitie. In een interview geeft de provincie aan jaarlijks met de regio's in gesprek te gaan om te kijken of de ramingen nog actueel zijn. Daarnaast heeft de provincie in 2010 en 2013 een vraag-aanbod confrontatie uitgevoerd.

Landelijk

Het CPB heeft in december 2005 scenario's gepresenteerd voor de bedrijventerreinenmarkt¹⁷. Deze scenario's; Strong Europe, Transatlantic Market, Regional Communities en Global Economy zijn als volgt onder te verdelen.

Figuur 4 Scenario's voor de bedrijventerreinenmarkt



Bron: CPB, de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040, bedrijfslocatiemonitor, december 2005

33

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Voor deze follow-up voert het te ver om dieper in te gaan op deze scenario's. Van belang is om te realiseren dat de scenario's bedoeld zijn als verkenning. Het CPB formuleert dit als volgt: 'De scenario's zijn bedoeld als instrument om toekomstige ontwikkelingen op lange termijn te verkennen, op een manier die recht doet aan het feit dat de toekomst onzeker is. Elk scenario vertegenwoordigt een mogelijke toekomst en elk scenario is een geheel van onderling samenhangende ontwikkelingen op sociaal-economisch gebied. De scenario's zijn dus geen voorspellingen. Een uitspraak over wat de meest waarschijnlijke ontwikkelingsrichting is, valt niet te doen. De scenario's beschrijven ook niet een gewenste ontwikkeling, noch is het beeld in 2040 een mogelijk te bereiken doel'.

Het CPB heeft de ruimtevraag per scenario in beeld gebracht. In de hierna opgenomen tabel is deze landelijke ruimtevraag per scenario opgenomen.

¹⁷ CPB, de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040, bedrijfslocatiemonitor, december 2005.

Tabel 2 Landelijke ruimtevrage in vier scenario's, 2001-2020-2040 (a)

Scenario	Jaar	Bedrijventerrein b	Zeehaventerrein b	Kantoorruimte c
		Duizend hectare		miljoen m2 bvo
Strong Europe	2001	46,9	10,7	43,0
	2020	56,7	11,6	53,0
	2040	55,9	11,5	54,2
Transatlantic Market	2001	46,9	10,7	43,0
	2020	61,7	12,0	53,6
	2040	58,2	12,1	52,8
Regional communities	2001	46,9	10,7	43,0
	2020	52,4	10,9	48,1
	2040	46,1	10,0	44,1
Global economy	2001	46,9	10,7	43,0
	2020	64,2	12,5	58,8
	2040	67,7	13,9	63,0

a Eindejaarcijfers

b Netto ruimtebeslag exclusief vervangingsvraag uit hoofde van onttrekking van formele locaties. De cijfers voor 2001 betreffen netto uitgegeven terrein

c Bvo: Bruto vloeroppervlak

Bron: CPB, bedrijfslocatiemonitor, 2005, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Rijk, provincies en gemeenten hebben in het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020¹⁸ het volgende afgesproken: 'Partijen nemen het Transatlantic Market scenario als randvoorwaarde voor het opstellen en beoordelen van de raming van de uitbreidingsvraag voor bedrijventerreinen waarbij er ruimte is voor regio's om gemotiveerd af te wijken'.

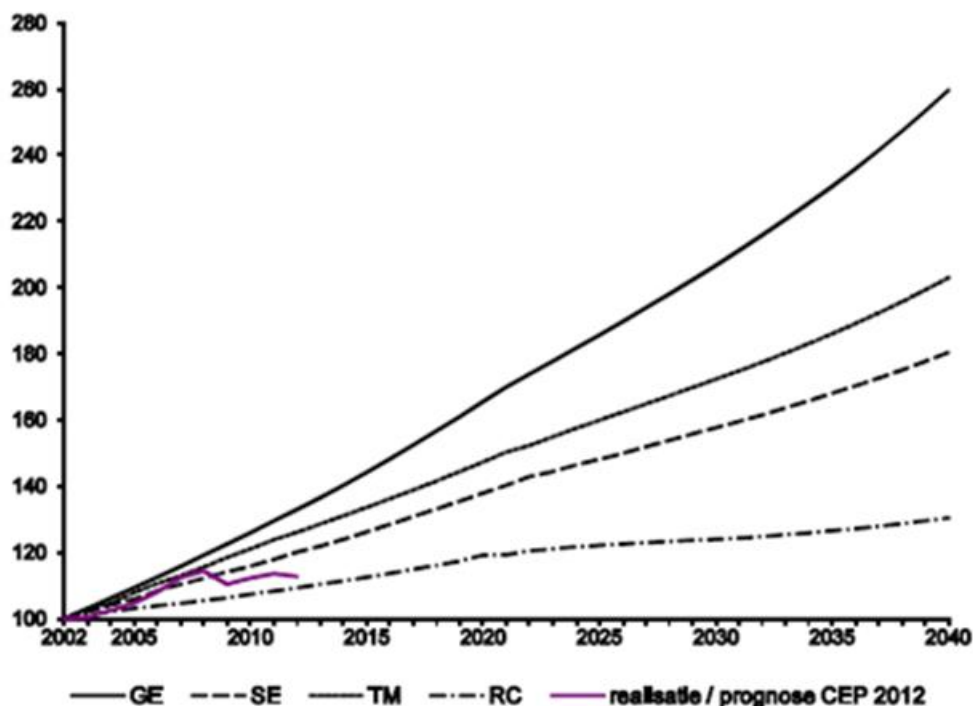
In 2012 heeft het CPB een notitie uitgebracht over de actualiteit van de scenario's.¹⁹ In die notitie wordt het gerealiseerde Bruto Binnenlands Product (BBP²⁰) afgezet tegen de scenario's. Zie hiervoor het volgende figuur.

¹⁸ Ministerie van VROM, publicatienummer 9304

¹⁹ Centraal Plan Bureau, notitie actualiteit WLO-scenario's, 8 mei 2012

²⁰ BBP: Dit is de totale marktwaarde van goederen en diensten die binnen de grenzen van een land worden geproduceerd in een bepaalde periode, meestal een jaar. Bron: www.economischebegrippen.nl

Figuur 5 Realisatie BBP 2002-2012 en de WLO-scenario's



Bron: CPB, notitie actualiteit WLO-scenario's, 8 mei 2012

35

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

De conclusie is dat het BBP nog binnen de bandbreedte van de scenario's ligt en dat er dan ook geen aanleiding is om de lange termijn scenario's te herzien. Uit de figuur wordt daarnaast duidelijk dat de ontwikkeling sterk afwijkt van het TM-scenario dat het uitgangspunt voor het bedrijventerreinenbeleid vormt.

Gelderland

De provincie Gelderland en de regio's bouwen de prognoses op aan de hand van drie componenten:

- TM-scenario (uitbreidingsvraag): het uitgangspunt voor de behoefteramingen van de provincie en de regio's is het TM-scenario.
- Vervangingsvraag ter transformatie van terreinen.
- Beleidsopgaven: extra vraag voortkomend uit de beleidsambities van regio's.

De provincie heeft geen directe invloed op de omvang van de vervangingsvraag en de beleidsambities. Dit stellen de regio's vast. In een interview geeft de provincie aan jaarlijks met de regio's in gesprek te gaan om te kijken of de ramingen nog actueel zijn.

"De tijdspanne die nodig is voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen bedraagt gemiddeld zeven jaar, gerekend vanaf het eerste idee tot aan de feitelijke realisering. Om verantwoord te kunnen plannen is het dus nodig om een idee te hebben over de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen op de middellange- en langetermijn."²¹

²¹ BEO (april 2013) Onderzoeksmemorandum: vraag/aanbod confrontatie bedrijventerreinen. P.3.

In april 2013 heeft de provincie een vraag- aanbod confrontatie uitgevoerd ten behoeve van de Agenda 2020 en de voortgang van de RPB's. De vorige confrontatie was in mei 2010. De confrontatie is opgenomen in hoofdstuk 4. In de vraag-aanbod confrontatie van april 2013 komt de provincie tot de volgende conclusies voor de drie componenten:

Uitbreidingsvraag (TM-scenario)

De uitbreidingsvraag op basis van het TM-scenario was altijd 90% van de totale vraag. Het scenario ging uit van een 'normale' conjunctuur; nu is al duidelijk dat de feitelijke uitbreidingsvraag in de komende jaren vanwege de zwakke conjunctuur achter zal blijven bij de prognose volgens het TM-scenario. De aanname is echter dat dit verschil in een periode van hoogconjunctuur dit verschil weer wordt ingelopen. De einduitkomst van de langetermijnraming veranderd dus niet, de fasering in tijd wel.

De Gelderse scenario's zijn afgeleid van de landelijke CPB scenario's. Deze is opgesteld in 2005 en geactualiseerd in mei 2012. Het CPB komt daarin tot de conclusie dat de ramingen nog actueel zijn. Gelderland sluit zich hierbij aan, maar stelt wel dat de vraagraming geactualiseerd moet worden vanwege het tijdsaspect. "Dit houdt in dat het verschil tussen de *feitelijke uitgifte* in de reeds verstreken prognosejaren en de *geraamde uitgifte* voor dezelfde jaren worden verdisconteerd in de nog resterende prognoseperiode 2013-2025."²²

In 2013 vroeg de Stadsregio Arnhem-Nijmegen de provincie of het TM-scenario nog realistisch was. De provincie heeft hierop een onderzoek laten uitvoeren door het Bureau Economisch Onderzoek (BEO) van de provincie. Hierin komt het BEO tot de conclusies dat de bandbreedte binnen de gehele reeks van scenario's nog plausibel is. Of één bepaald scenario het meest realistisch is, is niet vast te stellen.²³

Naar aanleiding van de aanhoudende conjuncturele zwakte heeft het BEO in maart 2015 opnieuw gekeken naar het TM-scenario. In deze analyse stelt BEO dat de uitgifte de afgelopen jaren stek is afgenomen. Tot 2018 verwacht het BEO nog geen 'inhaalvraag', waarmee de uitgifte weer op het niveau van het TM-scenario zou uitkomen. Gezien de horizon van de RPB's zou de compensatie dan moeten plaatsvinden in de periode 2019 – 2025. "Volgens de oorspronkelijke prognose zou de uitbereidingsvraag naar bedrijventerreinen in de totale periode 2006 – 2025 1.286 ha. bedragen. In de periode 2006 – 2014 is de feitelijke uitgifte 694 ha. geweest." Voor de periode 2015 – 2018 verwacht BEO een totale uitgifte van 204 ha., oftewel 51 ha. per jaar. De resterende 388 ha. voor de jaren 2019 – 2025 bedraagt 55 ha. per jaar. Op basis van de uitgifte in de voorgaande jaren is 51 / 55 ha. per jaar niet onmogelijk.²⁴

²² BEO (april 2013) Onderzoeksmemorandum: vraag/aanbod confrontatie bedrijventerreinen. P.4.

²³ BEO (maart 2014). Onderzoeksmemorandum: de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen in de Stadsregio.

²⁴ BEO (maart 2015). Onderzoeksmemorandum: invloed van de aanhoudende conjuncturele zwakte op de langetermijnprognose van de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen.P.1-2

Vervangingsvraag

Door de 6 regio's is in totaal 306 ha opgevoerd voor de periode 2013-2025; evenredig verdeeld over de jaren komt dat uit op bijna 24 hectare per jaar. Afgezet tegen het verleden is de vervangingsvraag aan de hoge kant en kunnen vraagtekens bij het realiteitsgehalte worden gezet.²⁵

Beleidsambities

Door de 6 regio's is in de RPB's in totaal 240 ha opgevoerd voor de periode 2013-2025; evenredig verdeeld over de jaren komt dat uit op ruim 16 hectare per jaar. Een deel van de beleidsambities is al opgenomen in het TM-scenario en leidt dus tot een dubbeltelling. De omvang van de claim is, in vergelijking met het verleden, hoog te noemen schrijft het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland.²⁶

“Ruimtevrage als gevolg van beleidsambities en vervangingsvraag hebben bij de uitgifte van bedrijventerreinen in het verleden slechts een bescheiden rol vervuld. Naar schatting was meer dan 90% van de historische uitgifte het gevolg van uitbreidingsvraag.”²⁷

Behoefteraming anno 2015

Na 2013 heeft het Rijk zich teruggetrokken als financier voor de herstructurering van oude bedrijventerreinen. Daarmee trok één van de partijen van het convenant bedrijventerreinen zich terug en zijn de andere partijen niet langer gehouden aan de afspraken in het convenant. Dit biedt de provincie Gelderland de mogelijkheid om een ander scenario aan te houden. Vooral nog heeft de provincie de ramingen volgens het TM-scenario aangehouden.

3.4 Regionale samenwerking

Norm

De regionale afstemming op het gebied van bedrijventerreinen is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd.

Bevinding

Door de RPB's is de afstemming tussen de gemeenten in de regio's volgens de provincie toegenomen. Door het verdwijnen van de plusregio's is er nu een vacuüm ontstaan bij de Stadsregio Arnhem-Nijmegen.

²⁵ BEO (maart 2015). Onderzoeksmemorandum: invloed van de aanhoudende conjuncturele zwakte op de langetermijnprognose van de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen.

²⁶ BEO (maart 2015). Onderzoeksmemorandum: invloed van de aanhoudende conjuncturele zwakte op de langetermijnprognose van de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen.

²⁷ BEO (maart 2015). Onderzoeksmemorandum: invloed van de aanhoudende conjuncturele zwakte op de langetermijnprognose van de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen.p.6

De provincie heeft het bedrijventerreinenbeleid gekoppeld aan al bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Als uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid hebben de regio's een Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB) opgesteld. De RPB's hebben de volgende doelen:

- Het regionaal afsprakenkader over de planning en programmering van bedrijventerreinen tussen regio en provincie
- De vertaling van gemeentelijke, regionale en provinciale doelen;
- Het regionaal toetsingskader voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

In deze regionale programma's zijn afspraken opgenomen over de planning en programmering van bedrijventerreinen. Op deze manier moet onder andere overaanbod worden voorkomen. Deze afspraken worden gemaakt in zes bestuurlijke regio's. Het gaat om de volgende zes 'Gelderse regio's':

Tabel 3 Gelderse regio's

Regio	Aantal gemeenten
Achterhoek	8
De Vallei / Food Valley	8
Noord-Veluwe	6
Rivierenland	11
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	20
Stedendriehoek, incl. Deventer	7

38

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

De samenwerking is formeel georganiseerd via een gemeenschappelijke regeling (WGR). De regio's zijn openbare lichamen met eigen rechtspersoonlijkheid en bestuur.

Bij de ontwikkeling van de RPB's kregen de regio's procesbegeleiding door de provincie aangeboden en gaf de provincie de kaders aan. De RPB's zijn door GS vastgesteld. Een RPB is leidend en dynamisch. Jaarlijks vindt er bestuurlijk overleg plaats om de oorspronkelijke plannen en ontwikkelingen tegen het licht te houden.²⁸

3.4.1 Status van de RPB's

In deze paragraaf zetten we kort de status en eventuele bijzonderheden in de RPB's uiteen. De datum waarop het meest recente RPB is vastgesteld staat in de onderstaande tabel. Tevens hebben we opgenomen wanneer het laatste bestuurlijke overleg heeft plaatsgevonden. Het bestuurlijk overleg is erop gericht de voortgang van de RPB te bespreken. In de Agenda 2020 schrijft de provincie iedere twee jaar opnieuw te bekijken of de behoefte raming nog reëel is. Niet alle RPB's zijn recent herijkt op basis van de BEO vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen in april 2013. Wel heeft er in alle gevallen recente bestuurlijk overleg plaatsgevonden.

²⁸ Toelichting op de Omgevingsverordening Gelderland, vastgesteld door PS op 24 september 2014

Tabel 4 Vaststelling meest recente RPB

Regio	Vaststelling meest recente RPB	Meest recente bestuurlijk overleg
Achterhoek	December 2011	Januari 2014 ²⁹
Noord-Veluwe	December 2011	Januari 2015
De Vallei / Food Valley	Juli 2012	Februari 2015
Rivierenland	Februari 2013	Februari 2015
Stedendriehoek, incl. Deventer	Augustus 2013	Januari 2015
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	Oktober 2013	Januari 2015

Stadsregio

De regio Arnhem-Nijmegen had als stadsregio de status van een plusregio (WGR+). Per 1 januari 2015 is deze 'plus-status' wettelijk komen te vervallen. De samenwerking is daarmee momenteel beperkt en zal opnieuw vormgegeven moeten worden geven geïnterviewden aan.

Het RPB voor de Stadsregio is in oktober 2013 vastgesteld door de stadsregioraad. Vanwege een verschil in de aanbod-cijfers tussen het RPB en het registratiesysteem voor bedrijventerreinen - IBIS - is het RPB pas op 6 januari 2015 door GS vastgesteld. In de begeleidende brief geeft het bestuur van de Stadsregio aan met de provincie in gesprek te willen over het gebruik van het TM-scenario. 'Dit TM-scenario is het één na hoogste economische groeiscenario. Gezien de huidige economische situatie en de groeiverwachtingen op lange termijn is het de vraag of dit nog een realistisch scenario is, of dat er mogelijk een ander vraagscenario is dat beter aansluit bij de ambities, mogelijkheden en sterktes van de stadsregio.' Daarnaast plaatst de stadsregio vraagtekens bij het handhaven van het scenario voor de andere (krimp)regio's. Hierop heeft BEO onderzoek gedaan naar het realiteitsgehalte van het TM-scenario. De uitkomsten zijn opgenomen in de vorige paragraaf. GS onderschrijven de zorgen in een brief op 7 januari 2015. Gezien de ontwikkelingen verwachten GS een spoedige herziening van het RPB.

Rivierenland

Op 15 mei 2012 is het meest recente RPB van de regio Rivierenland door GS vastgesteld. Op 13 februari 2013 zijn de afspraken in het RPB gewijzigd op het gebied van 'extra beleidsmatige vraag' en 'segmentering'. De extra beleidsmatige vraag betrof logistiek en agro-business. De regio Rivierenland heeft de ambitie zich te ontwikkelen tot een logistieke hotspot.

De regio erkende in 2012 een dreigend overaanbod. De plannen die op 'groen' stonden zijn om die reden opnieuw tegen het licht gehouden. Er is gekeken of er nog sprake is van voldoende vraag en of de SER-ladder in voldoende mate is toegepast.

²⁹ Voor 2015 stonden overleggen in februari 2015 en april 2015 gepland. Deze konden niet doorgaan waardoor er een nieuwe afspraak zal worden gemaakt.

De provincie schrijft daarnaast in een brief op de wijziging van het RPB dat de gemeenten en marktpartijen financieel verantwoordelijk zijn. 'Waar in het RPB nu groen licht wordt gegeven voor verdere planvorming is dit geheel voor risico en verantwoordelijkheid van gemeente(n) en marktpartijen. De provincie is niet aansprakelijk voor eventuele investerings- en exploitatieverliezen.'³⁰

Stedendriehoek

De RPB Stedendriehoek is op 13 augustus 2013 door GS vastgesteld. Aangezien de gemeente Apeldoorn onder druk van haar financiële posities de ontwikkeling van het Bedrijvenpark A1 (56 ha) zal stoppen daalt het aanbod ruim binnen de verwachte vraag tot 2025.

Noord Veluwe

Gelet op de afnemende groei heeft de regio besloten geen nieuwe plannen te ontwikkelen. Ook is het aantal zachte plannen in de RPB teruggebracht. De extra beleidsmatige vraag komt voort uit de beleidsambitie om meer bedrijven in de biobased economy te vestigen.

Food Valley

11 juli 2012 is het RPB Food Valley vastgesteld. In dit RPB is rekening gehouden met eventuele vraag vanuit Utrecht die zal kunnen landen in het Gelderse deel. De extra beleidsmatige vraag is gebaseerd op de Food Valley ambities, overloop vanuit de Randstad en de logistieke aantrekkingskracht van de regio.

40

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

3.5 SER-ladder

Norm

De toepassing van de SER-ladder is aantoonbaar gestimuleerd en bewaakt.

Bevinding

De SER-ladder is inmiddels vervangen door de ladder duurzame verstedelijking en opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening. De ladder duurzame verstedelijking maakt onderdeel uit van alle RPB's. De ladder is juridisch nog in ontwikkeling waardoor de toepassing voor gemeenten soms onduidelijk is.

De SER-ladder is in 1999 door de SER bedacht om de verrommeling van het landschap tegen te gaan. Volgens de SER-ladder moet voordat nieuw terrein uitgegeven wordt, eerst bekeken worden of op de bestaande bedrijventerreinen ruimte beschikbaar is, ruimte gemaakt kan worden via herstructurering of ruimte efficiënter benut kan worden. Pas als al die mogelijkheden benut zijn, kan besloten worden tot aanleg van een nieuw bedrijventerrein.

³⁰ GS Gelderland, wijziging afspraken RPB Rivierenland, 13 februari 2013. NR. 2013/18

SER-ladder; de situatie in 2012

In ons rapport 'bedrijventerreinen in de steigers' is de volgende passage opgenomen over het toepassen van de SER-ladder. 'Het toepassen van de SER-ladder is het uitgangspunt voor gemeenten en regio's. Zij geven daar invulling aan door hun uitgiftebeleid daar op aan te passen en/of een handleiding op te stellen om de toepassing van de SER-ladder handen en voeten te geven. De uitwerking in de praktijk moet veelal nog blijken. Wel zijn er signalen dat de wensen van ondernemers (zowel nieuwe als reeds gevestigde ondernemers) voor een nieuwe kavel, zeker gezien de voorraden nieuwe kavels en de relatief lage grondprijs, moeilijk te weerstaan zijn.'

SER-ladder; de actuele situatie

De SER-ladder is inmiddels vervangen door de (op inhoud vrijwel gelijke) ladder voor duurzame verstedelijking. De ladder maakt onderdeel uit van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Bro Artikel 3.1.6 lid 2:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

In de handreiking³¹ behorende bij de ladder is opgenomen dat de provincies toezien op de toepassing van de ladder door gemeenten. De provincie bepaalt zelf op welke wijze zij dit toezicht uitoefent. Dit sluit aan bij de bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn over interbestuurlijk toezicht en de Wet Revitalisering generiek toezicht. De ladder voegt daar geen vereisten aan toe.

In de Omgevingsvisie wordt verwezen naar de Rijksladder die is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Daarnaast is de ladder opgenomen in alle RPB's en

³¹ Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, versie 2 november 2013, blz. 9

dient deze als instrument voor de planning van bedrijventerreinen. In een interview is aangegeven dat de ladder nu een toetsingsinstrument is geworden doordat het is opgenomen in de Bro. Voorheen werd het volgens de geïnterviewden meer gebruikt als gespreksleidraad.

Wel geven de geïnterviewden aan dat de toepassing van de ladder nog in ontwikkeling is. Het is nog niet altijd duidelijk welke onderbouwing de juridische toets doorstaat. Ook is de manier waarop naar de ladder gekeken wordt in ontwikkeling. Er is een protocol ontwikkeld voor de ladder welke is overlegd bij de andere regio's. Nog niet alle gemeenten leven dit protocol na.

3.6 Regionale grondprijsmethodiek

Norm

Het hanteren van een regionale grondprijsmethodiek is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd.

Bevinding

De regionale grondprijsmethodiek maakt onderdeel uit van de RPB's. Veelal is opgenomen dat de regio's de mogelijkheden onderzoeken. De provincie geeft aan dat haar rol ligt op het gebied van agenderen en stimuleren. In diverse regio's is onderzoek gedaan naar de grondprijzen. In sommige gevallen zijn er gezamenlijke afspraken gemaakt.

42

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Grondprij concurrentie wordt onder andere in een uitwerking van het in 2009 afgesloten convenant Bedrijventerreinen³² door Rijk, provincies en gemeenten aangegeven als één van de belangrijkste, verklarende factoren voor de bedrijventerreinenproblematiek. In de uitwerking van het convenant Bedrijventerreinen is daarom aangegeven dat het van belang is om het grondprijbeleid als economisch stimuleringsmiddel los te laten. Grondprijzen bepalen daarnaast in slechts beperkte mate de vestigingskeuze van ondernemers. Omdat onderlinge grondprijafspraken niet zijn toegestaan, ligt het maken van onderlinge afspraken over de grondprijsmethodiek meer voor de hand. Hiervoor is regionale coördinatie nodig.

Regionale grondprijsmethodiek; de situatie in 2012

In het rapport 'bedrijventerreinen in de steigers' is de volgende passage opgenomen over het toepassen van een regionale grondprijsmethodiek. 'Uit onderzoek van de STEC-groep is gebleken dat veel grondprijzen van bedrijventerreinen in Nederland aan de lage kant zijn. Als belangrijke oorzaak daarvan wordt 'het naar de buurgemeenten kijken bij de prijsbepaling van bedrijventerreinen' beschouwd. De STEC-groep heeft aangegeven dat wanneer gerekend wordt vanuit de commerciële waarde van gebouwen (de residuele grondwaarde), vaak een 10 tot 20% hogere grondprij mogelijk blijkt te zijn.

³² Convenant bedrijventerreinen 2010-2020, publicatienummer 9304, Ministerie van VROM

Voor beide provincies geldt dat het maken van regionale afspraken over de te hanteren berekening van grondprijzen, nog niet in een ver gevorderd stadium verkeren. In Gelderland worden in drie van zes Regionale programma's bedrijventerreinen vermeld dat er op dit moment geen behoefte is om hierover regionale afspraken te maken.'

'Afspraken over de te hanteren methode om grondprijzen te berekenen, komen op regionaal niveau (nog) niet breed van de grond in Overijssel en Gelderland.'

Regionale grondprijsmethodiek; de actuele situatie

In de RPB's is een passage over de grondprijsmethodiek opgenomen. De regio Rivierenland heeft inmiddels afspraken gemaakt over de grondprijsmethodiek. In de Achterhoek hebben vier gemeenten in West-Achterhoek onderling afspraken gemaakt over de te hanteren grondprijsmethodiek. In Oost-Achterhoek zijn er nog geen afspraken gemaakt. De Stadsregio heeft bij het opstellen van het eerste RPB een onderzoek laten uitvoeren naar de grondprijzen. Het onderzoek wees uit dat de prijzen marktconform zijn en er geen aanleiding is om over te stappen naar de residuele grondprijsmethodiek. Hierna heeft het onderwerp meermaals besproken maar zover de provincie weet zijn er nog geen afspraken gemaakt.

In de Stedendriehoek is het onderwerp meerdere keren ambtelijk en bestuurlijk besproken. Er zijn geen regionale afspraken gemaakt. De Food Valley heeft geen afspraken over de methodiek. Wel is in 2014 onderzoek gedaan. Noord-Veluwe heeft geen afspraken gemaakt. De regio heeft eerder geconstateerd dat de gemeenten op ongeveer hetzelfde prijsniveau zitten. Grootste aandachtspunt voor de gemeenten zijn de lage grondprijzen die de gemeenten in Flevoland hanteren.

Geïnterviewden geven aan dat ze het onderwerp blijven agenderen bij regio's en gemeenten. Daarbij geven ze aan dat afspraken over de methodiek gemaakt mogen worden en dat –als je ze niet maakt- je gaat concurreren op prijs waardoor je je eigen herstructurering creëert. De ene regio gaat hier verder in dan de andere. Voor de provincie geldt dat wanneer de regio het niet wil het voor de provincie ook ophoudt. De provincie geeft aan dat haar rol beperkt blijft tot het agenderen en stimuleren om afspraken te realiseren.

4 Resultaten bedrijventerreinenbeleid

De mate waarin vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen in evenwicht zijn staat centraal in dit hoofdstuk. Daarmee beantwoorden we de derde onderzoeksvraag.

4.1 Planning en programmering

44

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Norm

Vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen zijn, in vergelijking met 2012, meer in evenwicht.

Bevinding

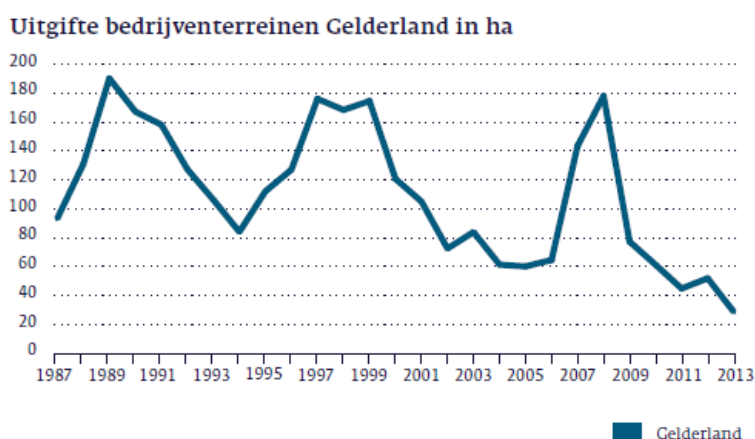
De uitgifte van bedrijventerreinen is sinds 2008 sterk gedaald. De planologische voorraad aan bedrijventerreinen is in de periode 2010 – 2013 toegenomen. Op basis van het TM-scenario is de overcapaciteit (terstond + niet terstond) fors. Als we de vervangingsvraag en beleidsambities meetellen is de overcapaciteit lager. Het aantal zachte plannen is ten opzichte van 2012 sterk teruggebracht.

Voor het in kaart brengen van bedrijventerreinen gebruiken de provincie en gemeenten een databasesysteem; het Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). In deze database is informatie opgenomen over alle uitgiftes en geplande bedrijventerreinen. De gegevens voor IBIS worden aangeleverd door gemeenten. Provincies verzamelen en bundelen de gegevens.

Uitgifte van bedrijventerreinen

In februari 2015 is de eindbalans Collegeakkoord³³ uitgebracht. In de eindbalans laat de provincie zien dat de uitgifte van bedrijventerreinen de afgelopen jaren gedaald naar het laagste punt sinds 1987. In de volgende figuur is de uitgifte in beeld gebracht.

Figuur 6 Uitgifte hectaren bedrijventerrein periode 1987-2013



Bron: De uitdaging opgepakt! Balans College van Gedeputeerde Staten van Gelderland 2011-2015

45

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Uitgifte per regio

Voor het vertalen van de provinciale gegevens naar de regio's maken we gebruik van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS).

Tabel 5 Uitgifte bedrijventerreinen

	2010	2011	2012	2013	2014
Achterhoek	9	9,2	12,6	0,8	7,3
Food Valley	18	10,5	1,3	7,3	12,4
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	10,8	8,7	4,4	6,3	3,8
Noord-Veluwe	3,3	4,8	10,5	4,5	5,5
Rivierenland	9,3	7,5	15,7	4	17,1
Stedendriehoek	7,2	12,4	6,9	3,1	2
Totaal Gelderland	57,6	53,1	51,4	26	48,1

Bron: op basis van Ibis, geraadpleegd op 8 april 2015

In de tabel is te zien dat de totale uitgifte sinds 2010 afneemt. In het bijzonder in 2013 is er een grote terugval. In de regio Rivierenland is groei waarneembaar. De Stadsregio en Stedendriehoek hebben een neerwaartse trend. In de overige regio's is het beeld in de periode 2010 – 2014 divers.

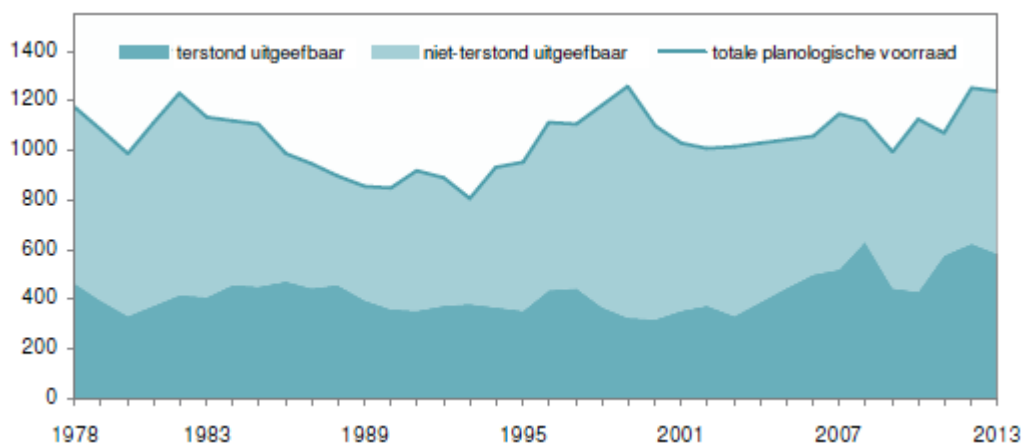
³³ De uitdaging opgepakt! Balans College van Gedeputeerde Staten van Gelderland 2011-2015.

Voorraad bedrijventerreinen

Het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland heeft in 2013 een vraag/aanbod confrontatie uitgevoerd. Hierin heeft de provincie de voorraad in kaart gebracht.

Sinds 1978 heeft het aanbod zich als volgt bewogen:

Figuur 7 Aanbod van nieuwe bedrijventerreinen in Gelderland, per 1 januari 2013, netto ha.



Bron: BEO, Onderzoeksmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

Het beeld is schommelend, maar in de periode 2003 – 2007 is de terstond uitgifbare voorraad toegenomen.³⁴ Na een daling in 2008 – 2009 is de terstond uitgifbare voorraad in de periode 2010 – 2013 opnieuw toegenomen. In de onderstaande tabel staat het aantal hectaren. Ook zijn daar het aantal zachte plannen in opgenomen onderverdeeld naar groene en oranje plannen. Groene plannen kunnen in procedure worden genomen. Oranje plannen worden vooralsnog niet in procedure genomen. Om de twee jaar wordt er gekeken of er toch behoefte aan is. In 2010 betrof de terstond voorraad 430 ha, in 2013 625 ha. De voorraad niet-terstond is ongeveer gelijk gebleven. Daarnaast is het aantal zachte plannen fors gedaald. Dit is vooral toe te schrijven aan het aantal ‘groene’ plannen. In totaal is de voorraad en de zachte plannen gedaald van 2159 in 2010 naar 1783 in 2013.

Tabel 6 Voorraad bedrijventerreinen

	Planologische voorraad		Zachte plannen		Totaal
	Terstond	Niet-terstond	Groen	Oranje	
2010	430	695	1034	-	2159
2013	625	623	228	307	1783

Bron: Onderzoeksmemorandum bureau BEO, april 2013

46

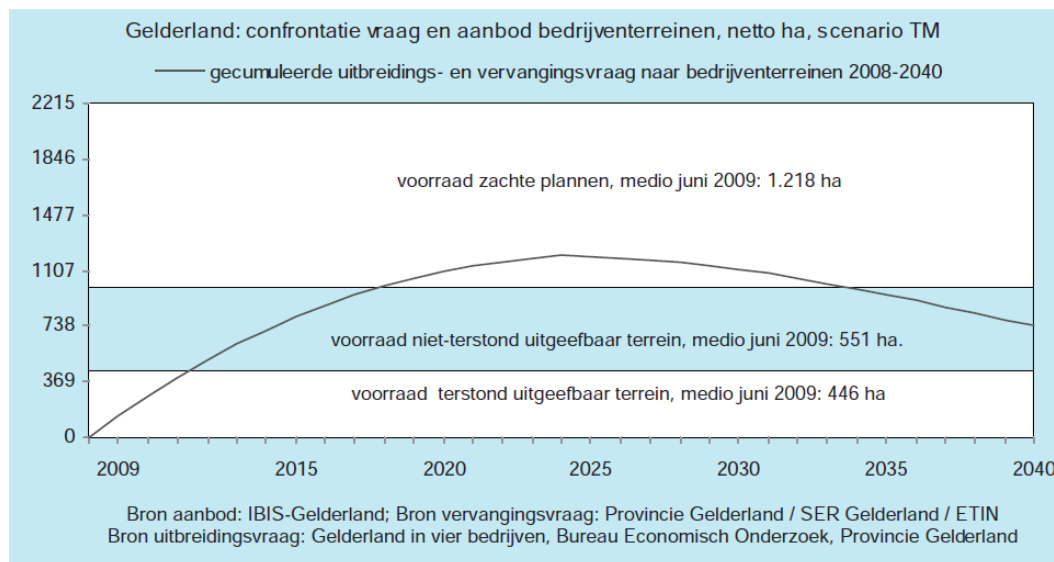
Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

³⁴ Terstond uitgifbaar terrein is het aantal hectare dat direct gereed is voor uitgifte.

Vraag/aanbod confrontatie

Het Bureau Economisch Onderzoek heeft de voorraad afgezet tegenover de elementen waaruit de vraag is opgebouwd; het TM-scenario, de vervangingsvraag en de beleidsambities. In 2009 heeft het BEO een vraag/aanbod confrontatie opgenomen in de structuurvisie bedrijventerreinen. Deze is te zien in de onderstaande figuur

Figuur 8 Confrontatie vraag/aanbod bedrijventerreinen 2009



47

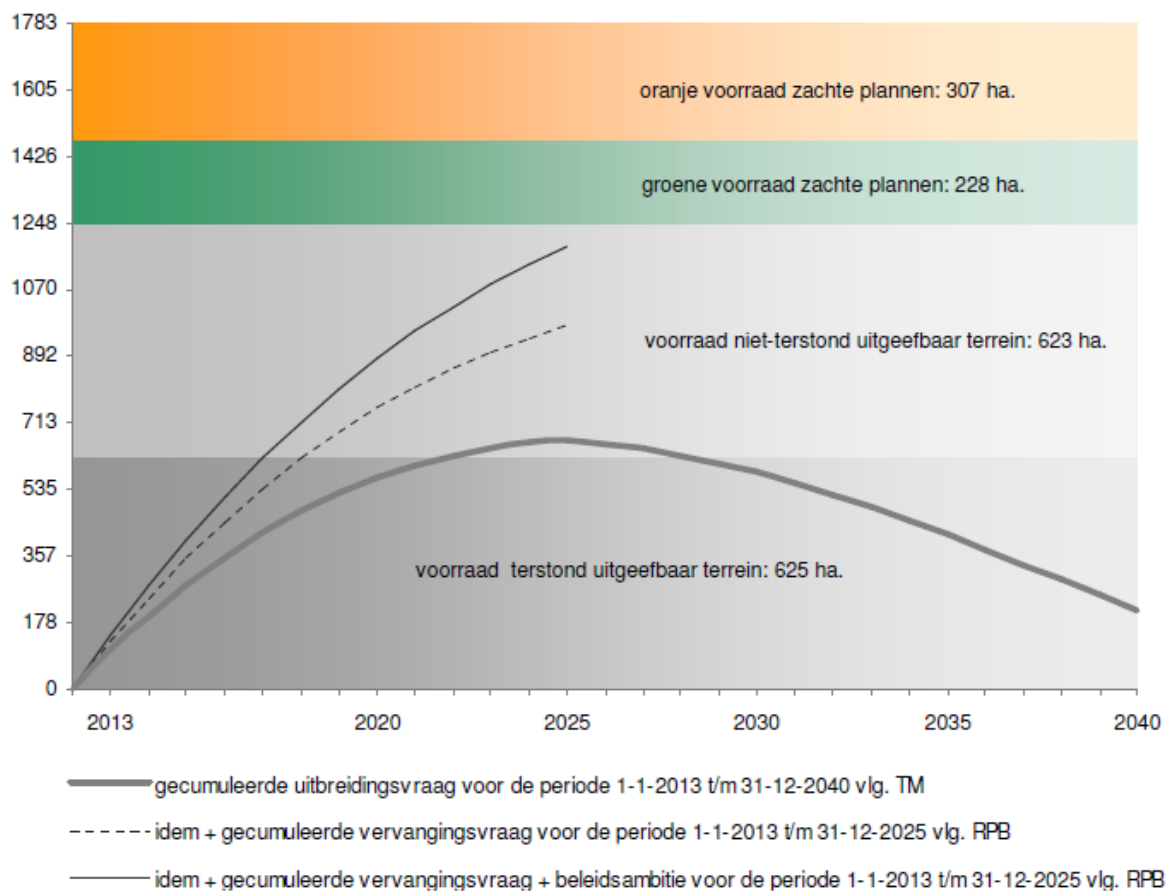
Bron: provincie Gelderland structuurvisie bedrijventerreinen.

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

In de toelichting op de figuur wordt aangegeven dat qua hectares het huidige planologische aanbod bedrijventerreinen ongeveer voldoende zal zijn om de vraag tot en met 2018 op te vangen. Voor de jaren daarna is circa 15% van de huidige voorraad zachte plannen toereikend om aan de vraag te kunnen voldoen. Vanaf 2025 komt er gelijke ruimte vrij op bestaande terreinen waardoor in 2040 er uiteindelijk 460 hectare minder in gebruik zal zijn dan in 2025.

In 2013 heeft het BEO opnieuw een dergelijke confrontatie uitgevoerd. Deze is hieronder opgenomen.

Figuur 9 Confrontatie vraag/aanbod bedrijventerreinenterreinen 2013



Bron: BEO, Onderzoeksmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

In de figuur is te zien dat de voorraad terstond uitgifbaar terrein (625 ha) voldoende is voor de uitbreidingsvraag op basis van het TM-scenario. De voorraad niet-terstond uitgifbaar (623 ha) is voldoende voor de extra vraag ivm vervanging en ambities. De zachte plannen (groen 228 ha en oranje 307 ha) is overcapaciteit. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de vervangingsvraag en de ambities als hoog worden ingeschat. Daarmee is de overcapaciteit waarschijnlijk groter.

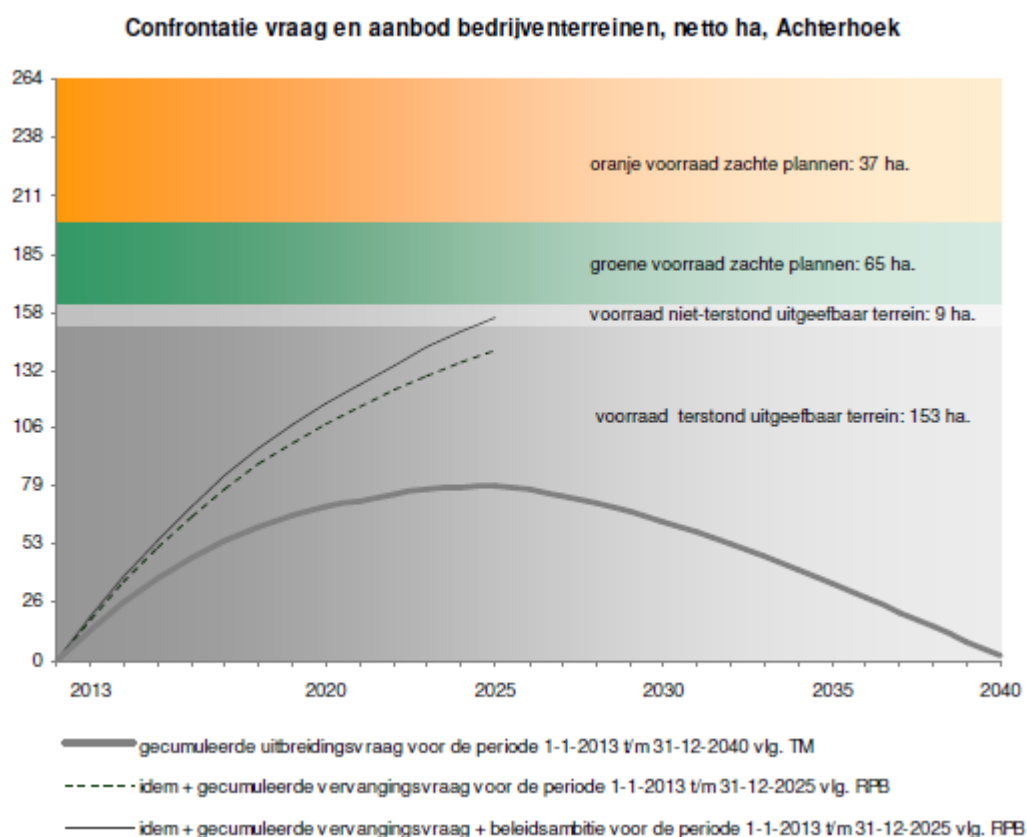
4.2 Regionale verschillen

Een doorvertaling naar de regio's laat verschillen zien in de wijze waarop dit uitpakt. Hieronder volgt per regio een analyse uitgevoerd door het BEO. Voor alle regio's worden vraagtekens gesteld bij de hoogte van de - aanvullend op het TM-scenario - gehanteerde vervangingsvraag en beleidsambities.

Achterhoek

De voorraad is twee keer zo groot als nodig om de uitbreidingsvraag op het hoogste punt (2025) te accommoderen. De beleidsambities en vervangingsvraag zijn ongeveer even hoog als uitbreidingsvraag en dat zorgt ervoor dat de huidige voorraad terstond uitgeefbaar geheel wordt afgedekt. De omvang van zachte plannen is ruim en kan gezien worden als overcapaciteit.

Figuur 10 Confrontatie vraag en aanbod Achterhoek



Bron: BEO, Onderzoeksmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

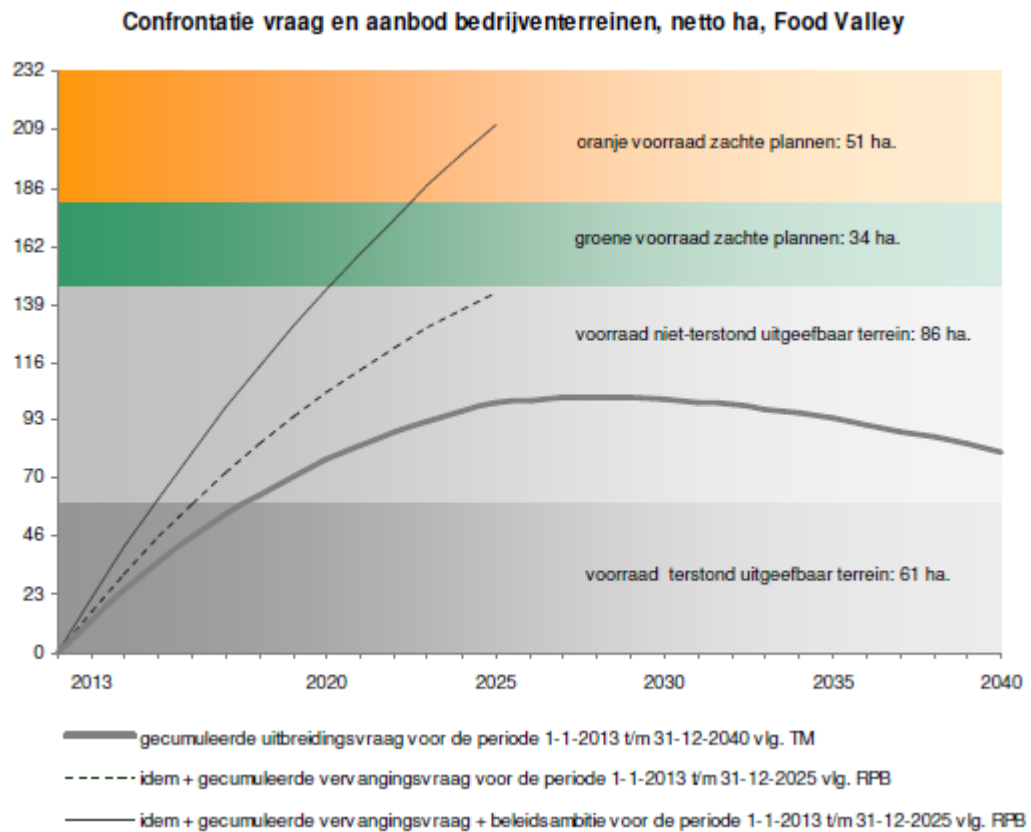
Als we recente gegevens uit IBIS erbij pakken dan zien we dat de voorraad per 1 januari 2015 is gestegen naar 187,6 ha uitgeefbaar, waarvan 178,9 ha terstond.³⁵

Food Valley

De uitgeefbare voorraad bedrijventerrein is voldoende om de uitbreidingsvraag tot 2040 te accommoderen. De beleidsambities en vervangingsvraag tezamen zijn ongeveer even hoog als de uitbreidingsvraag en zorgen ervoor dat rond 2020 de huidige uitgeefbare voorraad zal zijn uitgeput.

³⁵ Peildatum: 15 april 2015.

Figuur 11 Confrontatie vraag en aanbod Food Valley



50

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Bron: BEO, Onderzoeksmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

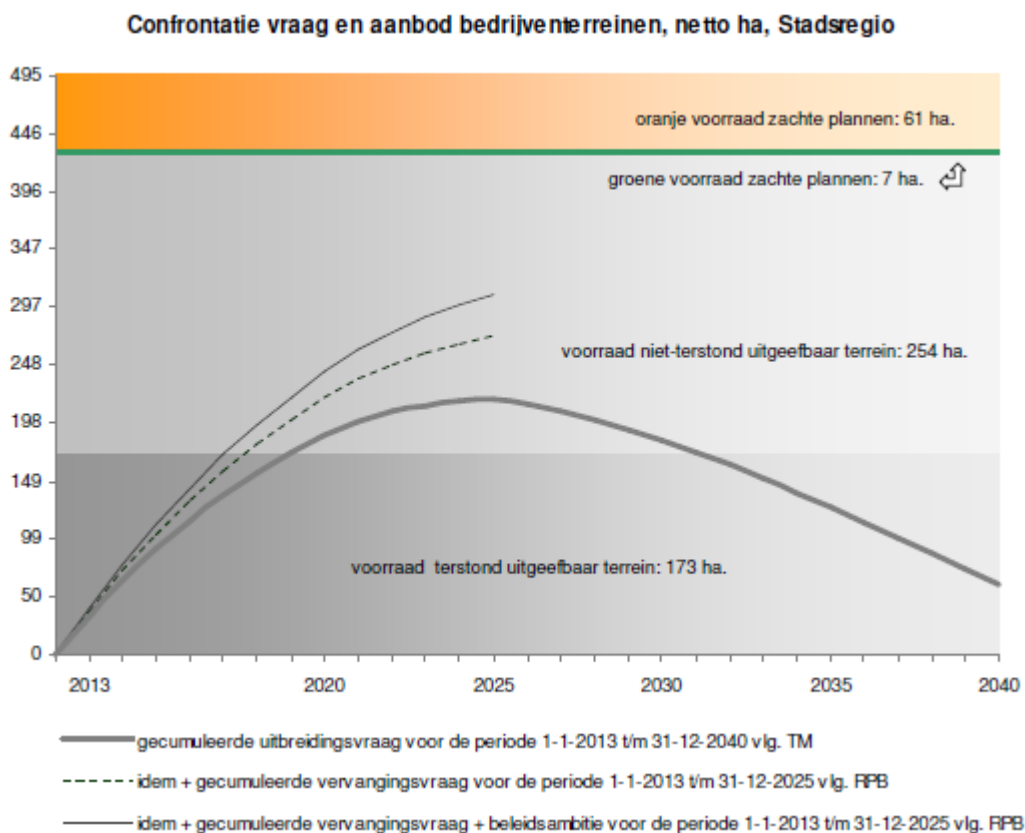
De gegevens in IBIS laten zien dat de uitgeefbare voorraad per 1 januari 2015 is gestegen naar 157,7 ha is. Hiervan is 62 ha terstond beschikbaar.³⁶

Stadsregio

De totale voorraad laat een overcapaciteit zien van 120 ha. De helft hiervan is niet-terstond uitgeefbaar.

³⁶ Peildatum: 15 april 2015.

Figuur 12 Confrontatie vraag en aanbod Stadsregio



51

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Bron: BEO, Onderzoekmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

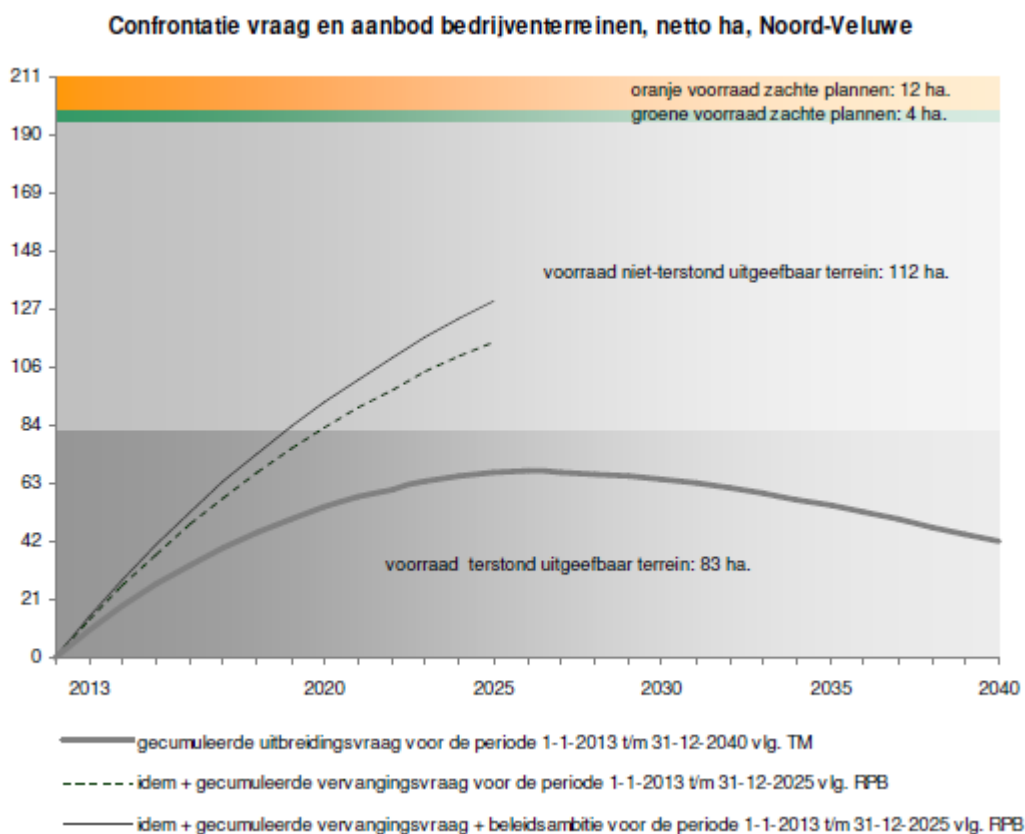
Op grond van de gegevens in IBIS is te zien dat de voorraad per 1 januari 2015 licht is gedaald. Het gaat om 389,8 ha, waarvan 264,3 ha terstond beschikbaar.³⁷

Noord-Veluwe

De huidige voorraad terstond uitgeefbare terreinen is genoeg om de toekomstige uitbreidingsvraag op het hoogste punt in 2025 te accommoderen. De vervangingsvraag en beleidsambities van de regio zorgen ervoor dat de voorraad niet-terstond uitgeefbaar terrein voor 40% wordt afgedekt. De gehele zachte planvoorraad is overcapaciteit, hetzelfde geldt voor 65 ha niet-terstond uitgeefbare voorraad.

³⁷ Peildatum: 15 april 2015.

Figuur 13 Confrontatie vraag en aanbod Noord-Veluwe



52

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Bron: BEO, Onderzoekmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

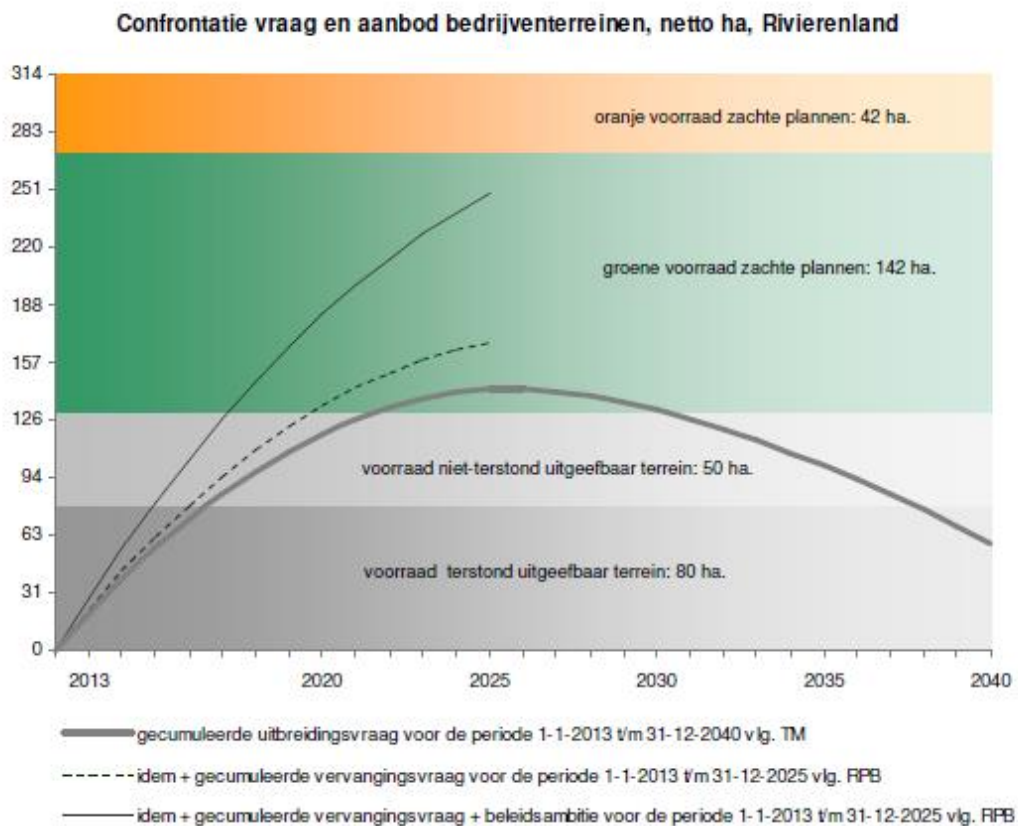
Op 1 januari 2015 was de voorraad 183,9 ha waarvan 72,3 ha terstond beschikbaar.³⁸

Rivierenland

De terstond uitgeefbare voorraad is net voldoende om de vraag op te vangen tot 2015. Gezien de verwachtingen moet een deel van de zachte plannen in procedure worden gebracht. De op groen staande zachte planvoorraad staat in verhouding tot de vraag, de oranje voorraad kan als overcapaciteit worden beschouwd.

³⁸ Peildatum: 15 april 2015.

Figuur 14 Confrontatie vraag en aanbod Rivierenland



53

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Bron: BEO, Onderzoeksmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

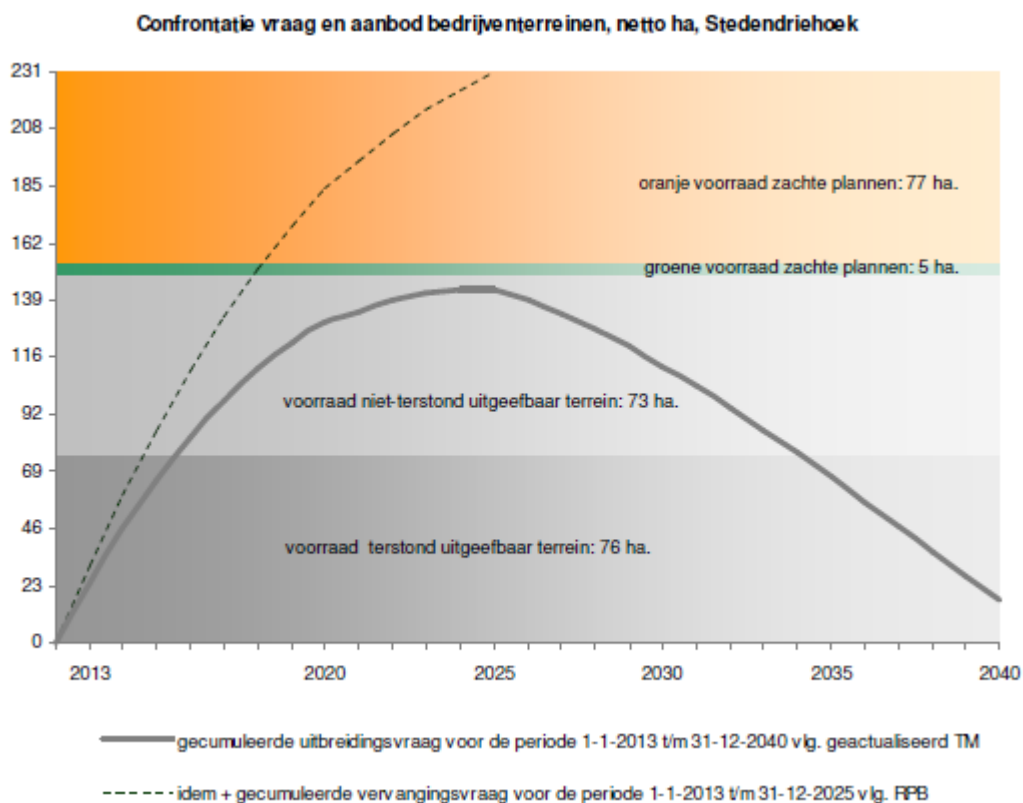
In IBIS is te zien dat de voorraad per 1 januari 2015 fors is toegenomen, naar 177,7 ha. Hiervan is 117,2 terstond beschikbaar.³⁹

Stedendriehoek

Vraag en aanbod zijn in evenwicht; de uitgeefbare voorraad is voldoende om de vraag op middellange termijn op te vangen. De capaciteit aan zachte plannen is adequaat.

³⁹ Peildatum: 15 april 2015.

Figuur 15 Confrontatie vraag en aanbod Stedendriehoek



54

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Bron: BEO, Onderzoeksmemorandum vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen. April 2013

Per 1 januari 2015 is de voorraad afgenomen naar 117,8 ha. Hiervan is 87,9 ha terstond beschikbaar.⁴⁰

⁴⁰ Peildatum: 15 april 2015.

Bijlage 1: Onderzoeksplan

Doelstelling

Doel van deze follow-up is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te informeren over de wijze waarop de provincie haar regierol op het gebied van planning van bedrijventerreinen invult. Daarbij staan de aanbevelingen uit het onderzoek 'bedrijventerreinen in de steigers' centraal. Het doel van de follow-up is daarnaast om de recente ontwikkelingen van het bedrijventerreinenbeleid in beeld te brengen.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate slaagt de provincie er in om haar regierol op het gebied van planning van bedrijventerreinen in te vullen?

55

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

In dit onderzoek verstaan we onder regie de volgende aspecten:

- Zorgdragen voor de kaders voor het bedrijventerreinenbeleid
- Zorgdragen voor een actuele behoefteaming voor bedrijventerreinen
- Sturing op en bewaking van het aanbod aan bedrijventerreinen
- Sturing op en bewaking van de regionale insteek
- Sturing op en bewaking van de toepassing van de SER-ladder en de regionale grondprijsmethodiek

Daarmee sluiten we aan bij de aanbevelingen gericht op de planning zoals opgenomen in het rapport 'bedrijventerreinen in de steigers' (zie bijlage 2).

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de beoogde resultaten van de provincie op het gebied van (de planning van) bedrijventerreinen en welke ontwikkelingen hebben zich daarin de afgelopen jaren voorgedaan?
2. Welke methode is gebruikt om de behoefte aan bedrijventerreinen inzichtelijk te maken en welke ontwikkelingen hebben zich daarin de afgelopen jaren voorgedaan?
3. Hoe verhoudt de planning zich tot de vraag naar bedrijventerreinen en welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan?
4. Welke risico's bedreigen het realiseren van de resultaten van het provinciale beleid op het gebied van planning van bedrijventerreinen?

5. Welke instrumenten en met welk resultaat heeft de provincie ingezet om de risico's te beheersen en de resultaten te bereiken? Daarbij besteden we in ieder geval aandacht aan:
- De omgevingsvisie en -verordening
 - de wijze waarop de provincie vinger aan de pols heeft gehouden bij de instrumenten die onder druk staan, te weten de SER-ladder⁴¹ en de regionale grondprijsmethodiek;
 - het stimuleren van de regionale samenwerking en specifiek voor Overijssel: de wijze waarop de provincie de afstemming over bedrijventerreinvisies heeft vormgegeven.

Afbakening

Het onderzoek is een follow-up. Dit houdt in dat het een beperkt onderzoek is waarbij de focus ligt op de aanbevelingen uit het rapport 'bedrijventerreinen in de steigers'. Het onderzoek 'bedrijventerreinen in de steigers' is in 2012 gepubliceerd. We bakenen het onderzoek af door de ontwikkelingen op het gebied van de planning van bedrijventerreinen sinds de publicatie tot en met begin 2015 in het onderzoek mee te nemen.

Normenkader

Het normenkader is gebaseerd op de aanbevelingen uit het rapport 'bedrijventerreinen in de steigers' uit 2012 die verband houden met de planning.

Norm ten aanzien van het resultaat:

- Vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen zijn, in vergelijking met 2012, meer in evenwicht.

Normen ten aanzien van de inzet van de provincie:

- De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om het overaanbod duurzaam terug te brengen.
- De provincie ziet aantoonbaar toe op de toepassing van de ladder duurzame verstedelijking (SER-ladder).
- Het hanteren van een regionale grondprijsmethodiek is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd.
- De regionale afstemming op het gebied van bedrijventerreinen is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd.
- Overijssel: de afstemming over bedrijventerreinvisies vindt zodanig plaats dat er sprake is van een regionale planning.

⁴¹ De ladder ondersteunt gemeenten en provincies in vraaggerichte programmering van hun grondgebied, het voorkomen van overprogrammering en de keuzes die daaruit volgen. De SER-ladder is inmiddels vervangen door de ladder duurzame verstedelijking

Er zijn drie normen toegevoegd aan de normen in het onderzoeksplan;

- De provincie heeft haar uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid juridisch geborgd en zet zo nodig haar ruimtelijk instrumentarium in;
- De provincie draagt zorg voor een actuele behoefteeraming
- De regionale afstemming op het gebied van bedrijventerreinen is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd.

Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek maken we gebruik van verschillende methoden:

- Interviews met ambtelijk betrokkenen.
- Bewerking gegevens uit IBIS.
- Documentenanalyse, waaronder de omgevingsvisie en -verordening
- Expertmeeting: voor de duiding van de bevindingen betrekken we een expert-groep.

Bijlage 2:

Conclusies en aanbevelingen uit het rapport 'bedrijventerreinen in de steigers' (maart 2012)

Hoofdconclusie

'Onze hoofdconclusie is dat het vernieuwde Gelderse en Overijsselse beleid voor de planning en herstructurering van bedrijventerreinen goed in de steigers is gezet, maar dat de uitvoering onder druk staat. Daarmee neemt het risico toe dat de gewenste effecten van het gevoerde beleid niet of beperkt gehaald zullen worden.

Beleid goed in de steigers...

Beide provincies hebben op hun eigen wijze invulling gegeven aan de ruimtelijke planning van bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde terreinen opgepakt.

De *Gelderse* aanpak van de planning via een structuurvisie en regionale programma's kan op voldoende draagvlak rekenen bij de regio's en gemeenten. Via de gekozen regionale aanpak is het overaanbod aan plannen in de planvoorraad verminderd waarmee een belangrijke stap is gemaakt om in de toekomst zuiniger met de ruimte om te gaan. Er is een beleidsprogramma ontwikkeld om een selectie van de verouderde terreinen aan te pakken en er zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld en ingezet zoals de grondwaardekubus en het Aanjaagteam Herstructurering.

De *Overijsselse* aanpak heeft geleid tot afspraken met individuele gemeenten over de aanpak van de herstructurering en de plannen voor nieuwe terreinen. De zachte plannen, dat wil zeggen plannen die nog in de ideeën en studiefase verkeren en (nog) geen formele bestemmingsplanstatus hebben, zijn geschrappt, omdat er voldoende plannen zijn om aan de vraag naar bedrijventerreinen te kunnen voldoen. Gemeenten moeten hun plannen voor nieuwe terreinen goed onderbouwen en de ruimtewinst door herstructurering wordt meegenomen in de berekening voor eventuele nieuwe hectaren. Voor de herstructurering wordt gebruik gemaakt van een kwaliteitsscan en daarnaast heeft de provincie de Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel (HMO) opgericht.

De Rekenkamer concludeert op basis van dit onderzoek dat het beleid van beide provincies goed 'in de steigers' staat. Daarmee wordt bedoeld dat in reactie op de maatschappelijke zorgen rond de verrommeling van het landschap en de verloedering van verouderde bedrijventerreinen er beleid is ontwikkeld en dat het doorwerking heeft op het regionaal en/of gemeentelijk beleid.

...maar uitvoering staat onder druk

We constateren tegelijkertijd dat een effectieve uitvoering onder druk staat. De huidige economische situatie speelt daarin een rol, maar is niet de enige verklaring. Met het onder druk staan van de uitvoering is niet gezegd dat de doelen van beleid niet gerealiseerd kunnen worden, maar wel dat de uitvoering enkele knelpunten kent die een risico vormen voor het behalen van de gewenste effecten van beleid. Het gaat daarbij om de volgende risico's.

a. Risico's van (te) ruim aanbod

- Het is duidelijk waarneembaar in het bedrijventerreinenbeleid dat provincies en gemeenten een halt toe proberen te roepen aan het ongebreideld uitgeven van nieuwe hectares. Er liggen echter -vanuit het verleden- nog voldoende kavels te wachten op een bestemming. Mede door de economische crisis ligt de uitgifte van nieuwe terreinen de laatste twee jaren beduidend lager dan daarvoor. Het gevolg is dat de voorraad nog steeds aanzienlijk is. Een (te) ruim aanbod is niet in lijn met het beleid en draagt bij aan het ontstaan van een nieuwe herstructureringsproblematiek.
- Een gevolg van de grote voorraad uit het verleden is dat er voorlopig geen sprake is van schaarste aan bedrijventerreinen.⁴² Die schaarste is nodig om herstructureringslocaties interessanter te maken voor ondernemers én voor zakelijke investeerders. Bedrijventerreinen zijn in Nederland maar voor een beperkt deel een zakelijke markt, die voor private investeerders rendabel is. Een recent onderwerp in het bestuurlijke debat over bedrijventerreinen is de aandacht voor verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. Het per kavel uitgeven heeft er namelijk toe geleid dat de eigendomsstructuur op bedrijventerreinen versnipperd is en private partijen zich weinig betrokken voelen bij de ontwikkeling en exploitatie van terreinen. Het uiteindelijke gevolg daarvan is dat bedrijventerreinen relatief snel verouderen. Met een grotere (financiële) betrokkenheid van private partijen kan, in samenspraak met overheden, gezorgd worden voor het behoud en de groei van de waarde van bedrijventerreinen. Om het verzakelijgingsproces te stimuleren is in een samenwerkingsverband tussen het IPO, de VNG en het Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (= rijksoverheid) 'de Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt' tot stand gekomen. De werkwijze van bijvoorbeeld de Herstructureringsmaatschappij Overijssel past goed bij deze verzakelijking. Met advies, ideeën en concepten en zo nodig publieke investeringen, biedt de HMO ondernemers zicht op rendement op een te herstructureren kavel waardoor de kans toeneemt dat ondernemers bereid zijn om te investeren. Ook de Gelderse grondwaardekubus past in een streven naar verzakelijking. Een (te) ruim aanbod aan bedrijventerreinen is echter niet bevorderlijk voor het realiseren van een meer zakelijke bedrijventerreinenmarkt.

b. Risico's in de financiering van de herstructurering

- De (logische) focus van gemeenten op de economische kant van het bedrijventerreinenbeleid, mede ingegeven doordat niet verkochte kavels zwaar gaan drukken op de resultaten van het grondbedrijf, maakt dat grondprijzen in deze

⁴² Uitgezonderd bedrijven met een bijzonder eisenpakket voor hun werklocatie, voor hen is het aanbod beperkter.

tijd eerder omlaag dan omhoog gaan. Lage grondprijzen bieden geen prikkel voor zorgvuldig ruimtegebruik; het blijft voor ondernemers aantrekkelijker om te verhuizen naar een nieuwe kavel dan om de waarde van het pand (en terrein) te behouden door te herstructureren. De mogelijkheden voor de (gedeeltelijke) financiering van herstructureringsprojecten via de aanleg van nieuwe terreinen (wordt 'verevening' genoemd) zijn beperkt waardoor de financiering van de herstructureringsopgave lastiger is dan in het beleid verondersteld wordt;

- De kosten voor herstructurering zijn aanzienlijk. Beide provincies hebben in hun subsidieregeling de voorwaarde van cofinanciering opgenomen. Nu de financiën van gemeenten onder druk komen te staan, zijn er de eerste signalen dat zij niet kunnen voldoen aan de cofinancieringsverplichting. De provinciale subsidievoorwaarde aan gemeenten om de helft mee te betalen (50% co-financiering) aan een herstructureringsproject, is in tijden van afnemende overheidsfinanciën een (tijdelijk?) knelpunt in de uitvoering van beleid.

c. Risico's in de informatievoorziening

- De betrouwbaarheid van het monitoringssysteem IBIS (Integraal Bedrijventerrein Informatiesysteem) was en is nog steeds een punt van aandacht. Verkeerde of onvolledige gegevens betekent dat IBIS niet voldoende representatieve⁴³ informatie biedt over de omvang, de aard en de ernst van de herstructurering. Dit bemoeilijkt een effectieve uitvoering van beleid. Voor de provincie Gelderland geldt dat een globaal overzicht van de herstructureringsopgave aanwezig is, maar volledige en gedetailleerde informatie ontbreekt over de veroudering van bedrijventerreinen en de te nemen maatregelen en de kosten daarvan. De provincie Overijssel heeft de te herstructureren terreinen in beeld gebracht en heeft de subsidiemogelijkheden beperkt tot deze 49 terreinen. Op basis van het monitoringssysteem IBIS lijkt er voor Overijssel mogelijk een extra opgave van 11 terreinen⁴⁴ te zijn, de gegevens van de provincie en IBIS sluiten hierbij niet op elkaar aan. Het is voor beide provincies van belang om duidelijkheid te hebben over de totale opgave.
- In de jaarstukken (begroting en rekening) worden de prestaties van de provincies goed weergegeven, maar verantwoording over de effecten van het beleid op bijvoorbeeld werkgelegenheid, ruimtelijke kwaliteit of vestigingsklimaat ontbreekt. Hierdoor worden PS beperkt in de mogelijkheden om te controleren of het beleid het gewenste effect heeft op de maatschappij.

d. Risico's bij toepassing van een tweetal instrumenten in de praktijk; de SER-ladder en de regionale grondprijsmethodiek

- De mogelijkheden voor een effectieve toepassing van de SER-ladder⁴⁵ lijken in de praktijk beperkter dan in het overheidsbeleid verondersteld wordt. Dit komt door de

⁴³ Informatie is representatief als het in hoge mate correspondeert met de werkelijkheid (toevalsfouten zijn toegestaan, systematische fouten niet.)

⁴⁴ In dit onderzoek hebben we niet bekeken wat de conditie van deze terreinen is, ook bij de provincie is niet bekend of en in welke mate herstructurering aan de orde is

⁴⁵ De SER-ladder gaat ervan uit dat gemeenten aan bedrijven eerst een plek bieden op een bestaand of geherstructureerd terrein, voordat een nieuw terrein in gebruik wordt genomen en aangeboden. De naam is Inmiddels gewijzigd naar duurzame verstedelijkingsladder.

voorraden aan bedrijventerrein die op dit moment nog aanwezig zijn. Ondernemers kunnen door de grote voorraad en de wens van gemeenten om hectares bedrijventerrein te verkopen, nog steeds kiezen voor een nieuwe kavel. Gevolg is dat het gewenste effect van de SER-ladder, te weten zuinig ruimtegebruik, onder druk komt te staan.

- In het convenant Bedrijventerreinen 2010 - 2020 onderschrijven de overheden dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale (grond)markt is. Prijsafspraken zijn niet toegestaan, maar er kunnen wel afspraken gemaakt worden over de te hanteren grondprijsmethodiek. Een voorbeeld daarvan is de residuele grondwaardemethodiek. Bij de residuele methodiek wordt de grondprijs bepaald door de bouwkosten af te trekken van de waarde van de opstal. Afspraken over de te hanteren methode om grondprijzen te berekenen, komen op regionaal niveau (nog) niet breed van de grond in Overijssel en Gelderland. De verwachting is dat zonder een regionale aanpak van de methodiek de concurrentie tussen gemeenten blijft voortbestaan, waardoor marktconforme grond-prijzen niet tot stand komen. Marktconforme prijzen zijn van belang om (extra) middelen te genereren die ingezet kunnen worden voor de kwaliteit van bedrijven-terreinen, maar ook als prikkel om de waarde van de huidige kavel in stand te houden.

Voor de provincie Overijssel geldt daarnaast het volgende risico:

e. Risico ten aanzien van de regionale aanpak

- De beoogde regionale positie van het bedrijventerreinenbeleid staat in Overijssel onder druk doordat de afstemming over bedrijventerreinenvisies met buurgemeenten in de praktijk gelijk staat aan elkaar informeren. Er zijn gemeenten die van mening zijn dat ze onvoldoende overzicht hebben over de bedrijventerreinenmarkt in de provincie om een oordeel te kunnen geven over de bedrijventerreinenvisie van een ander. Daarmee kan de vraag gesteld worden hoe andere gemeenten invulling hebben gegeven aan de afstemming. Daarnaast heeft het al dan niet instemmen met de bedrijventerreinenvisie geen consequenties, ook doordat GS plaatsvervangend instemming kan verlenen. De andere route waarmee de provincie wil komen tot een regionale aanpak betreft de samenwerkingsverbanden op het gebied van bedrijventerreinen tussen gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat deze samenwerkingsverbanden -waar de bedrijventerreinenvisies geen onderdeel van uitmaken- een duidelijk doel missen. Daarmee mist een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking.

Aanbevelingen

- Hou de komende jaren de vinger aan de pols bij de instrumenten waarvan de uitvoerbaarheid onder druk staat;
 - SER-Ladder: hoe wordt de SER-ladder op lokaal niveau, waar het spanningsveld tussen economie en ruimte het duidelijkst aanwezig is, ingevuld?
 - Grondprijsmethodiek; op welke manier kunnen de provincies de totstandkoming van de regionale grondprijsmethodiek verder stimuleren?

- Zorg, nu de financiële bijdrage van het Rijk wegvalt, samen met gemeenten en bedrijfsleven voor voldoende middelen om de herstructureringsproblematiek aan te pakken. Aandachtspunten daarbij worden gevormd door:
 - Cofinanciering tussen provincie en gemeente: er zijn signalen dat de huidige financiële situatie van gemeenten de cofinanciering door gemeenten in gevaar kan brengen
 - (regionale) verevening: regionale verevening komt in de praktijk minder goed van de grond
 - De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de financiële kant van de herstructurering
- Vul de beleidsinformatie voor PS aan met enkele effectindicatoren; zoals bijvoorbeeld vestigingsklimaat, ruimtelijke kwaliteit en leegstand. Maak daarbij ook gebruik van informatie die verzameld wordt in het proces van subsidieverlening voor de herstructurering.
- Verbeter de monitoring via IBIS. Zorg, samen met gemeenten, voor actuele, betrouwbare, relevante en volledige informatie.
- Stimuleer de verdere ‘verzakelijking’ van het bedrijventerreinenbeleid, door de kansen en mogelijkheden daarvan actief onder de aandacht te brengen van gemeenten en bedrijfsleven.
- Blijf inzetten op het voorkomen van nieuwe veroudering door het overaanbod duurzaam terug te brengen en het borgen van de kwaliteit van bestaande terreinen te stimuleren.
- Specifiek voor Gelderland: maak waar mogelijk de herstructureringsopgave op langere termijn (na 2015) inzichtelijk. Ga daarvoor door met de ontwikkeling en inzet van kwaliteitsscans om zo de herstructureringsopgave inhoudelijk beter in beeld te brengen (dus concreet maken: welke maatregelen zijn nodig, tegen welke kosten, volgens welk tijdsplan).
- Specifiek voor Overijssel: beleg bij de volgende ronde van bedrijventerreinvisies de afstemming over deze visies bij de samenwerkingsverbanden. Daarmee krijgen deze samenwerkingsverbanden de benodigde inhoud en kan de (niet goed uit de verf komende) afstemming met buurgemeenten achterwege blijven.

Bijlage 3:

Herstructurering

In maart 2010 stelde GS het provinciaal Herstructureringsprogramma (PHP) 2009 - 2013 vast. De lijst is samengesteld in afstemming met de Gelderse regio's en gemeenten en geeft aan welke projecten tot en met 2013 worden opgepakt. Gemeenten kunnen subsidie aanvragen voor de planvorming voor herstructurering en voor het herstructureren van bedrijventerreinen.

Bedrijventerreinen Agenda 2020

In de Bedrijventerreinen agenda 2020 (mei 2013) geeft de provincie aan niet langer uit te gaan van een opgave in hectares, maar het aantal opgeloste knelpunten van bedrijven en de economische dynamiek die dat oplevert als uitgangspunt te willen nemen.

Daarom gaat de provincie aan de slag met:

- 'regionale' bedrijventeams om op regionaal niveau inzicht te krijgen in de economische dynamiek en de kansrijke projecten voor een publiek private samenwerking te identificeren;
- kansrijke projecten vanuit een ondernemersgerichte en gedreven aanpak; kansrijke projecten met economische urgentie worden uitgewerkt. Daarnaast blijft de jaarlijkse tender bestaan;
- nadere uitwerking van de instrumentenmix; in het voorjaar van 2014 wordt op basis van de ervaringen gekomen met een voorstel;
- sterker sturen op beheer en onderhoud om toekomstige veroudering te voorkomen. Naast een inventarisatie waar en hoe beheer en onderhoud geregeld is, wordt ingezet op kennisdelen of worden gemeenten en ondernemers geholpen bij het realiseren van een duurzame beheer constructie;
- netwerkvorming en communicatie; naast gemeenten zijn ook ondernemers(verenigingen) en intermediaire organisaties het aanspreekpunt. Er zal geïnvesteerd worden in de communicatie en er zal een symposium worden georganiseerd. NB het symposium heeft in november 2013 plaats gevonden.

De agenda, die vastgesteld is door GS, is in juni 2013 in de commissie MIE besproken, de reacties⁴⁶ van de fracties worden meegenomen in de nadere uitwerking van de Agenda.

Revolverende middelen voor de Fysieke Bedrijfsomgeving

In juli 2014 zijn PS geïnformeerd over de inzet van revolverende middelen voor de Fysieke Bedrijfsomgeving. De inzet van revolverende middelen is, naast werken in partnerschap en een ondernemersgerichte aanpak, één van de drie uitgangspunten van de bedrijventerreinen agenda 2020. Oost NV heeft een quick scan uitgevoerd waaruit is gebleken dat revolverende middelen vooral gezien moeten worden als een aanvullend

⁴⁶ Over het algemeen kan men zich vinden in de Agenda

instrument, naast de subsidieregeling. Waar de subsidieregeling gericht is op gemeenten en het openbaar gebied, kan met de revolverende middelen een combinatie gemaakt worden en de publieke en private ruimte meer in samenhang worden bekeken.

In november 2014 werden PS geïnformeerd over het voornemen om in het eerste kwartaal van 2015 het Fonds Herstructurering Bedrijventerreinen Gelderland (FHBG) op te richten en aan het Topfonds Gelderland BV toe te voegen. PPM Oost wordt fondsbeheerder en krijgt de volgende instructies mee:

- de inzet van het fonds richt zich op herstructurering van private kavels op bedrijventerreinen in Gelderland;
- projecten waarin wordt geïnvesteerd, moeten naast de fysieke herstructurering, een positieve kwaliteitsimpuls opleveren voor een deel van het omliggende bedrijventerrein. PPM Oost krijgt een inspanningsverplichting mee om met een investering van € 7,5 mln. (totale fondsvermogen) minimaal 22.5 hectare privaat terrein aan te pakken met een revitaliseringseffect op meer dan 112.5 hectare;
- op projectniveau bedraagt het minimale investeringsbedrag € 500.000, het maximale investeringsbedrag bedraagt € 2,5 mln;
- op projectniveau geldt een cofinancierings eis van minimaal 50%, op fondsniveau is een hogere multiplier geformuleerd; met € 7,5 mln. dient in totaal een investeringsvolume van € 22, 5 mln. te worden gerealiseerd;
- de initiële middelen van FHBG (€ 7,5 mln.) dienen binnen 4 jaar te zijn geïnvesteerd, maximale looptijd is 10 jaar;
- voor het fonds geldt een revolverendheidspercentage van 80%, hoewel de verwachting is dat een hogere revolverendheid haalbaar is.

64

Sinds januari 2015 is het fonds een feit.

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

Bijlage 4:

Geraadpleegde bronnen

Interviews

Provincie Gelderland

- dhr. B. Drewes, manager basisprogramma economie
- mw. C. Bieze, gedeputeerde provincie Gelderland
- dhr. A. Burgers, deelprogrammamanager economie- fysieke bedrijfsomgeving
- dhr. M. Walsweer, onderzoeker bij Bureau Economisch Onderzoek

Experts

- dhr. drs. J. Hagens, Bureau BUITEN
- dhr. prof. dr. W.K. Korthals Altes, OTB

Documenten

Gelderland

- BEO (maart 2015). Onderzoeksmemorandum: invloed van de aanhoudende conjuncturele zwakte op de langetermijnprognose van de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen.
- BEO (maart 2014). Onderzoeksmemorandum: de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen in de Stadsregio.
- BEO (april 2013). Onderzoeksmemorandum: vraag/aanbodconfrontatie bedrijventerreinen.
- Provincie Gelderland (2011). Eindbalans de uitdaging opgepakt! *Balans College van Gedeputeerde Staten van Gelderland 2011-2015*
- Provincie Gelderland (2013). Bedrijventerreinen Agenda 2020 (PS/2013/457)
- Provincie Gelderland (2013). Wijziging afspraken RPB Rivierenland. 13 februari 2013. Nr. 2013/18.
- Provincie Gelderland (2014). Fonds herstructurering Bedrijventerreinen Gelderland (PS/2014/902)
- Provincie Gelderland (2014). Inzet revolverende middelen Fysieke Bedrijfsomgeving, inclusief Quicksan Inzet revolverende middelen bij herontwikkeling van bedrijventerreinen in de provincie Gelderland (PS/2014/583)
- Provincie Gelderland (2014). Toelichting op de omgevingsvisie.
- Provincie Gelderland (2014). Omgevingsvisie.
- RPB's regio's Gelderland 2011 – 2013

Overige

- Besluit ruimtelijke ordening.
- Binnenlands Bestuur d.d. 4-3-2015. Bericht over het onderzoek door EY en Fakton
- CPB (2005). De vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040: bedrijfslocatiemonitor.

- CPB (2006). Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.
- CPB (2012). notitie actualiteit WLO-scenario's.
- Dinteren, J. (2012) De hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen. ESB Ruimtelijk, Jaargang 97 (4641) 17 augustus 2012.
- EY en Fakton (2015). Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven.
- Matthijs Bakker, Tilburg Law School (2012). Een onderzoek naar de provinciale ruimtelijke instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking, versie 2 november 2013.
- Ministerie van VROM (2009). Convenant bedrijventerreinen 2010 – 2020, publicatienummer 9304.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2012). Bedrijventerreinen in de steigers.

Bijlage 5:

Verklarende woordenlijst

Behoefteraming; een inschatting van de toekomstige vraag aan bedrijventerreinen.

Bevroren plannen / plannen bevroren; plannen voor bedrijventerreinen die vooralsnog niet verder ontwikkeld worden.

Bruto/Netto bedrijventerrein; de bedrijfskavels en het openbaar gebied samen vormen het bruto terrein, het netto terrein wordt gevormd door enkel de bedrijfskavels.

Conjunctuur neutrale raming; in de (lange termijn) raming is geen rekening gehouden met conjunctuurbewegingen.

Gemiddelde uitgifte; gemiddelde uitgifte over een nader aangegeven tijdsperiode.

Geprognosticeerde vraag; de vraag naar bedrijventerreinen zoals die uit ramingen naar voren is gekomen.

Grondprijsmethodiek; de methode om de grondprijzen te berekenen. Bij de comparatieve methode wordt de grondprijs gerelateerd aan de verkoopprijzen van de buurgemeenten. Voor de residuele methode wordt de marktwaarde van de bouwgrond afgeleid van de marktwaarde van het totaal product (bouwgrond + gebouw). Door van de marktwaarde van het totaalproduct de bouw- en bijkomende kosten af te trekken, resteert de residuele grondwaarde.

Harde plannen; bindend bestemmingsplan voor bedrijventerrein, door GS goedgekeurd bestemmingsplan, door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan, of een ontwerpbestemmingsplan dat wettelijk overleg met gunstig resultaat heeft doorlopen en ter inzage is gelegd of kan worden gelegd.

Ladder duurzame verstedelijking; Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. De ladder voor duurzame verstedelijking is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt.

Langjarig gemiddelde; gemiddeld uitgifte over een lange periode.

Midterm review; een tussenstand.

TM-scenario; het Transatlantic Market-scenario is 1 van de 4 toekomstscenario's die het CPB heeft opgesteld om organisaties en overheden te ondersteunen in hun strategische

beslissingen. De scenario's zijn bedoeld als instrument om toekomstige ontwikkelingen op lange termijn te verkennen, op een manier die recht doet aan het feit dat de toekomst onzeker is. Elk scenario vertegenwoordigt een mogelijke toekomst en elk scenario is een geheel van onderling samenhangende ontwikkelingen op sociaal-economisch gebied.

Uitgifte aan bedrijventerrein; het aantal hectaren bedrijventerrein dat in een jaar voor gebruik wordt uitgegeven.

Voorraad; het aantal hectaren bedrijventerrein dat nog uitgegeven kan worden. De voorraad kan worden onderverdeeld in terstond en niet terstond uitgeefbaar. Het terstond uitgeefbare terrein is bouwrijp en ontsloten, het niet terstond uitgeefbare terrein is dat nog niet.

Vervangingsvraag; vraag naar bedrijventerreinen die ontstaat door transformatie, waardoor het terrein (of een deel ervan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen.

Vraagprognose; de vraag naar bedrijventerreinen zoals die uit ramingen naar voren is gekomen.

Zachte plannen; de plannen die zich nog in idee- of planfase bevinden en nog niet alle procedures hebben doorlopen.