



Van wens naar werkelijkheid; de regisseur aan zet

Follow-up planning van bedrijventerreinen Overijssel

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-Ruitenbergh 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 Overijssel

Deventer, juli 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 taaie 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 het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland



M.M.S. Mekel,
Voorzitter Rekenkamer

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
DEEL 2: Nota van bevindingen.....	20
1 Inleiding	21
1.1 Aanleiding.....	21
1.2 Focus van het onderzoek	21
1.3 Vraagstelling.....	23
2 Doelstelling en beleid bedrijventerreinen.....	24
2.1 Beleid en doelen bedrijventerreinenbeleid Overijssel.....	24
2.2 Risico's.....	26
3 Instrumenten	27
3.1 Instrumenten voor planning bedrijventerreinen.....	27
3.2 Omgevingsverordening en ruimtelijk instrumentarium	29
3.3 Behoefteramingen	33
3.4 Bedrijventerreinenvisies	38
3.5 SER-ladder	41
3.6 Regionale grondprijsmethodiek.....	43
4 Resultaten bedrijventerreinenbeleid	45
4.1 Planning en programmering	45
4.2 Bijdrage bedrijventerreinenvisies aan balans vraag-aanbod.....	53

Bijlage 1: onderzoeksplan	54
Bijlage 2: Conclusies en aanbevelingen rapport 'bedrijventerreinen in de steigers'	57
Bijlage 3: Herstructurering.....	62
Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen	64
Bijlage 5: verklarende woordenlijst	66

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

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

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 bedrijfsterreinen².*

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 meegeedaan? 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

De provincie Overijssel heeft op het gebied van bedrijventerreinen nog steeds te maken met een overaanbod. Een actievere regievoering door de provincie -juist vanuit haar bovenregionale rol- is nodig om een grotere bijdrage te leveren aan het terugbrengen van het overaanbod en daarmee te zorgen voor een gezondere markt voor bedrijventerreinen.

De volgende deelconclusies ondersteunen deze hoofdconclusie.

Deelconclusie overaanbod

Het overaanbod is sinds 2012 licht gedaald, maar er is nog steeds sprake van een situatie van overaanbod. Wanneer we er van uitgaan dat de uitgifte de komende jaren gelijk is aan het langjarig gemiddelde, is er nog voorraad die voldoende is voor ongeveer 15 jaar. Nemen we de gemiddelde uitgifte van de laatste 5 jaar, dan is de voorraad nog voldoende voor zo'n 28 jaar.

Het schrappen van de zachte plannen en het maken van afspraken met gemeenten over het (maximaal) te ontwikkelen aantal hectaren bedrijventerrein zijn nog onvoldoende geweest om vraag en aanbod in balans te krijgen. Door actiever de regie te voeren kan de provincie meer invloed uitoefenen op de verschillende onderdelen die gezamenlijk maken of er sprake is van over- dan wel onder-aanbod.

Deelconclusie regierol

De provincie heeft in de jaren 2008-2011 met de omgevingsvisie, prognoses en afspraken met gemeenten het bedrijventerreinenbeleid in de steigers gezet en de basis gelegd voor het kunnen voeren van regie. We concluderen dat de provincie sinds 2012 niet op alle onderdelen actief de regie heeft gevoerd op deze kerntaak. Zo ontbraken actuele prognoses en is de regionale afstemming van bedrijventerreinvisies nog steeds een aandachtspunt. Wel is de provincie actief bezig geweest met het initiatief rond het grondfonds en is zij met het experiment strategisch programmeren een nieuwe weg ingeslagen ten aanzien van de regie. Gezien de prominente rol die de provincie is toebedeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, ligt een actievere inzet op alle onderdelen van de regierol voor de hand. Op dit moment staat de provincie Overijssel aan de vooravond van meer regie op (onder meer) bedrijventerreinen via het ruimtelijk instrumentarium. Daartoe zal dit jaar gewerkt worden aan voorstellen voor de wijziging van de omgevingsvisie- en verordening.

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 voor Provinciale Staten:

1. Verzoek GS eenmaal per bestuursperiode de regionale behoefte in kaart te brengen en heb daarbij oog voor veranderingen in de bedrijventerreinenmarkt.
2. Verzoek GS een bovengrens per regio te bepalen, te communiceren en te bewaken.

3. Verzoek GS te zorgen voor frequentere informatie over vraag en aanbod van bedrijventerreinen, ook om de informatie van gemeenten hierover te kunnen beoordelen.
4. Verzoek GS te zorgen voor een werkwijze waarbij plannen voor bedrijventerreinen daadwerkelijk regionaal worden afgestemd.
5. Verzoek GS tijdig (voordat nieuwe bedrijventerreinenvisies worden opgesteld) duidelijk te maken aan gemeenten op welke wijze de provincie de regionale afstemming gaat organiseren zowel qua werkwijze als qua regionale indeling.
6. 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.
7. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Opbouw

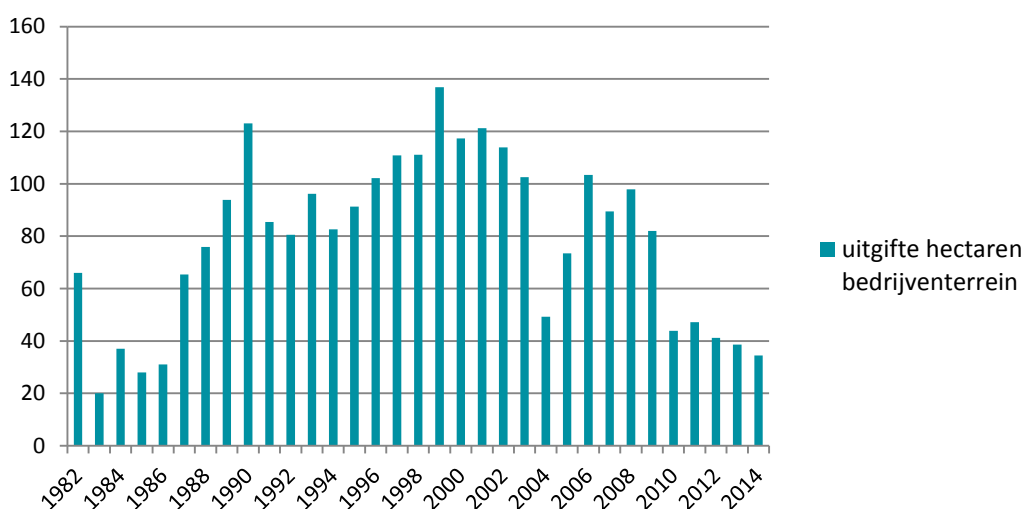
In onderstaande paragrafen werken we de onderdelen van de hoofdconclusie uit. In bijlage 5 hebben we een verklarende [woordenlijst](#) toegevoegd.

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

In de volgende figuur is de uitgifte aan bedrijventerreinen opgenomen over de periode 1982-2014.

Figuur 1 Uitgifte hectaren bedrijventerrein

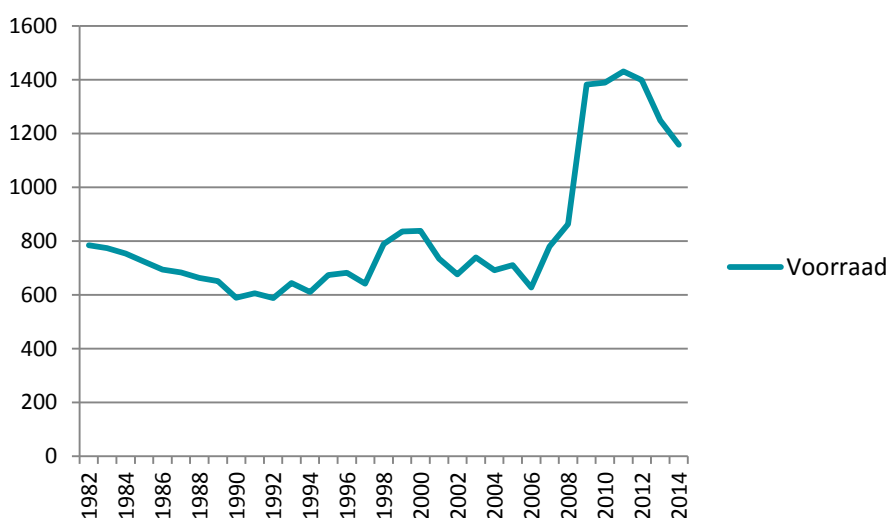


Bron: IBIS-gegevens provincie Overijssel

De gemiddelde uitgifte in de periode 1982 -2014 bedraagt 78,6 hectare per jaar. De laatste vijf jaar ligt de gemiddelde uitgifte met 41 hectare per jaar beduidend lager.

Voor Overijssel komt de TM-raming³ voor de periode 2010-2020 uit op 1167 hectare. Wanneer de uitgifte in de periode 2010 tot en met 2014 (205) wordt afgetrokken van de raming van 1167 hectare, blijft er zo'n 962 hectare over die gerealiseerd zou moeten worden in de resterende periode tot en met 2020. Dat betekent dat een gemiddelde uitgifte van 160 hectare per jaar nodig is om het TM-scenario alsnog te realiseren. Dit ligt ruim boven het gemiddelde van 78,6 hectare per jaar in de periode 1982-2014. Ook is het beduidend meer dan de piek in de uitgifte in 1999; 136,8 hectare.

Figuur 2 Voorraad (terstond en niet-terstond uitgiftebaar) bedrijventerrein in hectaren in Overijssel



Bron: IBIS-gegevens provincie Overijssel

Als we de voorraad in 2014 afzetten tegen het langjarig gemiddelde qua uitgifte, dan is er op dit moment nog een voorraad aan bedrijventerrein voor 15 jaar. Gaan we uit van de uitgifte over de laatste 5 jaar, dan is de voorraad nog voldoende om er 28 jaar mee vooruit te kunnen. Daarbij moet rekening worden gehouden dat het TM-scenario vanaf 2025 een dalende trend laat zien.

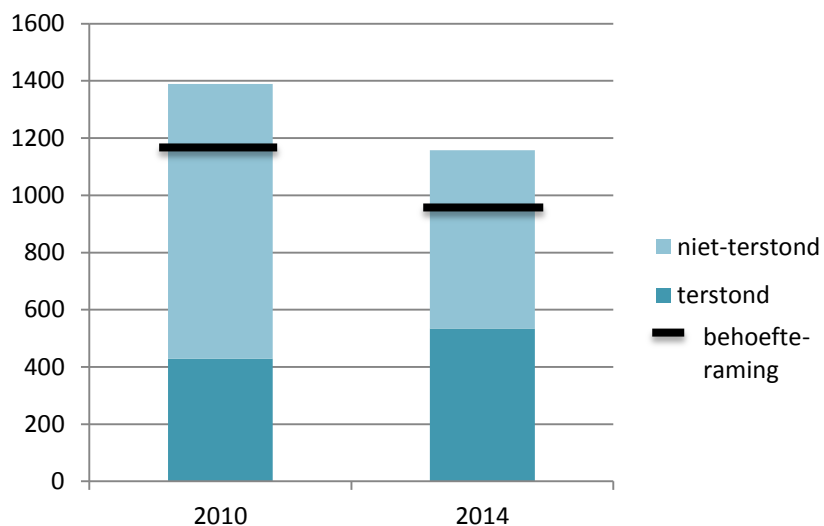
Om de omvang van de voorraad goed te kunnen beoordelen, is het van belang om deze af te zetten tegen de geprognosticeerde vraag. Op dit moment is de behoefte raming 2008/2009 de meest recente raming van de vraag. In de volgende figuur zetten we de raming van de vraag af tegen de voorraad in 2010. Daarnaast zetten we de voorraad in 2014 af tegen de vraag uit 2008/2009 minus de uitgifte in de periode 2010-2014.

Bij het interpreteren van deze gegevens is het van belang te realiseren dat de geprognosticeerde vraag voor de periode 2009-2020 is gehanteerd, met andere

³ 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. De provincie gebruikt dit scenario om de toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen te bepalen.

woorden de totale vraag die in die periode naar verwachting zal (zijn) ontstaan. Om met meer zekerheid uitspraken te kunnen doen bij de vraag-aanbod confrontatie zijn actuele vraagprognoses nodig. De provincie Overijssel werkt daar op dit moment aan.

Figuur 3 Confrontatie toekomstige vraag en voorraad Overijssel



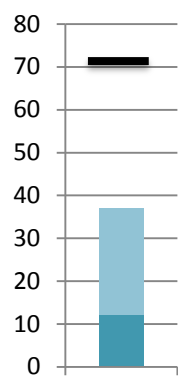
Bron: IBIS-gegevens Overijssel en ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

12

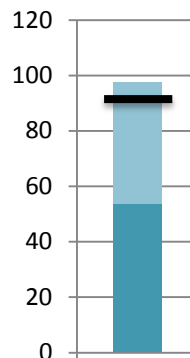
Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

De gemiddelde jaarlijkse uitgifte bedroeg in de periode 2010-2014 41 hectare.

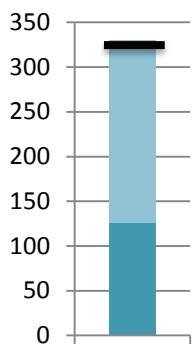
In de hieronder opgenomen figuur wordt per regio zichtbaar gemaakt hoe vraag en aanbod zich in 2014 verhouden.

**Steenwijkerland**

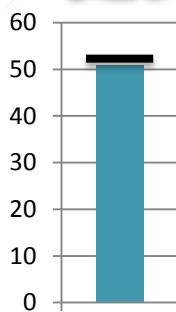
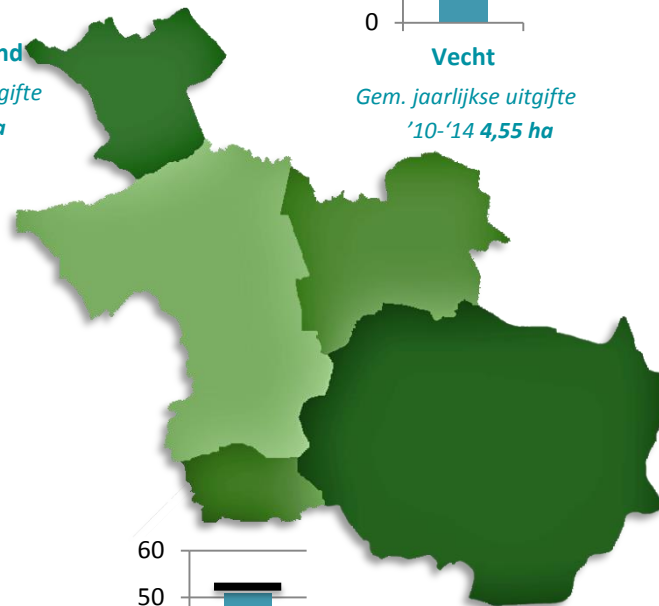
Gem. jaarlijkse uitgifte
'10-'14 **1,32 ha**

**Vecht**

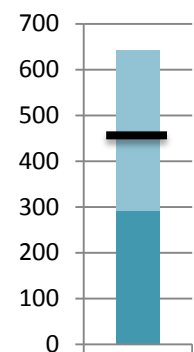
Gem. jaarlijkse uitgifte
'10-'14 **4,55 ha**

legenda**IJssel**

Gem. jaarlijkse uitgifte
'10-'14 **15,3 ha**

**Deventer**

Gem. jaarlijkse uitgifte
'10-'14 **2,47 ha**

**Twente**

Gem. jaarlijkse uitgifte
'10-'14 **17,42 ha**

Uit de figuur wordt duidelijk dat er regionale verschillen zijn. Zo lijken 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. Al relatieveert de gemiddelde jaarlijkse uitgifte van 1,32 hectare over de afgelopen 5 jaar het beeld enigszins.

Provinciale vergelijking

Uitgaande van het TM-scenario hebben alle regio's in Gelderland, met uitzondering van Rivierenland, te kampen met een overaanbod aan bedrijventerreinen. Wanneer het TM-scenario plus beleidsambities en vervangingsvraag als uitgangspunt voor de vraag wordt genomen*, ontstaat een divers beeld; voor de Stadsregio en Noord-Veluwe geldt dat er ook dan een overaanbod aan harde plannen is, in de Achterhoek bieden de harde plannen voldoende voorraad voor de geprognosticeerde vraag en in de Stedendriehoek, Rivierenland en Food Valley zou een deel van de zachte plannen ontwikkeld moeten worden om aan de geprognosticeerde vraag te voldoen.

* uit het Gelderse rapport komt overigens naar voren dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij het realistische gehalte van TM plus beleidsambities en vervangingsvraag.

1.4 Provinciale regioerol

Periode 2008-2011; de basis is gelegd

De provincie Overijssel heeft in de periode 2008-2011 het bedrijventerreinenbeleid in de steigers gezet en gezorgd voor de basis-ingrediënten om de regie te kunnen voeren op de planning van bedrijventerreinen:

- Uitgangspunten van het bedrijventerreinenbeleid zijn vastgelegd in omgevingsvisie en verordening;
De provincie Overijssel heeft de uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid vastgelegd in onder meer de Omgevingsvisie en bijbehorende verordening. De provincie streeft naar vitale werklocaties die aansluiten bij de vraag van ondernemers. Dit wil zij bereiken door de regionale markt voor bedrijventerreinen primair te bedienen vanuit stedelijke netwerken en buiten de stedelijke netwerken onder voorwaarden ruimte te geven aan de eigen groei van lokaal gewortelde bedrijven. De provincie kiest er ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen voor om het accent van de sturing bij de voorkant te leggen; in overleg en afstemming met gemeenten.
- De provincie heeft het landelijk gehanteerde Transatlantic Market (TM)-scenario⁴ door vertaald naar regio's in Overijssel en een vertaalslag gemaakt naar gemeentelijke prognoses. Daarnaast is er geschrappt in de zachte plannen.
Het landelijk gehanteerde TM-scenario kent een doorvertaling naar Overijssel; voor de periode 2010-2020 wordt uitgegaan van een behoefte van circa 1315 hectare netto nieuw bedrijventerrein. Op basis van de harde plannen is bekeken hoeveel ruimte er nog is voor zachte plannen. De overige zachte plannen (zo'n 579 hectare) moesten worden bevroren of geschrappt. Met gemeenten heeft de provincie afspraken gemaakt hoeveel hectaren zijn nog maximaal mogen ontwikkelen. Het totaal blijft onder de 1315 hectare.

⁴ Het TM-scenario is 1 van de vier scenario's die door het CPB ontwikkeld zijn als instrument om toekomstige ontwikkelingen op lange termijn te verkennen, op een manier die recht doet aan het feit dat de toekomst onzeker is.

- De provincie heeft afspraken gemaakt met gemeenten over bedrijventerreinen in bedrijventerreinenvisies en prestatieafspraken.
De prestatieafspraken zijn gemaakt voor de periode 2009 tot en met 2015. Hierin staan afspraken opgenomen over het moment waarop de bedrijventerreinenvisies klaar moeten zijn en zijn afspraken opgenomen met welke gemeente(n) de samenwerking gezocht zal worden. In een bedrijventerreinenvisie maken GS en gemeente afspraken over de planning en programmering van bedrijventerreinen. De bedrijventerreinenvisie van een gemeente dient voorgelegd te worden aan een buurgemeente voor akkoord voordat de visie aan GS kan worden voorgelegd.
- De provincie heeft een evaluatiemoment ingebouwd voor zowel de omgevingsvisie (2014) als voor de bedrijventerreinenvisies (2015)
De midtermreview van de omgevingsvisie is in mei 2014 uitgebracht, de evaluatie van de bedrijventerreinenvisies in maart 2015. Daarmee creëert de provincie de mogelijkheid om zo nodig bij te sturen.

Periode 2012-heden; de regierol niet op alle onderdelen actief ingevuld

We concluderen dat de regierol in de periode 2012 tot medio 2015 niet op alle onderdelen actief is ingevuld. De Rekenkamer erkent dat de provincie met de discussie over het grondfonds heeft bijgedragen aan de bewustwording bij gemeenten van de consequenties van overaanbod. Met het experiment rond strategisch programmeren slaat de provincie daarnaast een nieuwe weg in, waar kwaliteit een grotere rol speelt bij het ontwikkelen van terreinen. Daarnaast zijn er onderdelen waar de regierol in de afgelopen periode minder goed uit de verf is gekomen.

Prognoses frequenter herijken

Bij het bepalen van de ruimte voor toekomstige plannen voor bedrijventerreinen wordt de verwachte toekomstige vraag vergeleken met het aanbod; de voorraad. De verwachte toekomstige vraag is een doorvertaling van de landelijk gehanteerde [Transatlantic Market-raming](#). Die raming, gebaseerd op een econometrisch model, is conjunctuur neutraal. Op basis van de vergelijking tussen raming en voorraad kan bepaald worden of er sprake is van over- dan wel onder-aanbod en dus of er ruimte is voor meer of juist minder plannen. De meest recente prognoses zijn uit 2008.

De feitelijke uitgifte aan bedrijventerreinen wordt echter sterk door de conjunctuur beïnvloed en zorgt voor de fluctuaties naar boven en beneden op de lange termijn-lijn. Als er minder of juist meer wordt uitgegeven dan verwacht, dan heeft dat niet direct invloed op de beoogde toekomstige behoefte aan terreinen. Wel heeft het invloed op de fasering van de uitgifte in de tijd. Dit betekent dat de economische crisis als verklaring voor de lagere uitgifte de afgelopen jaren kan worden gezien, maar niet als verklaring kan worden gegeven voor het verschil tussen vraag en aanbod op langere termijn. Als de uitgifte jaar na jaar lager ligt dan verwacht, is dat aanleiding om de raming te herijken en te bepalen of de raming op de lange termijn nog realistisch is.

Mogelijk speelt naast de recessie ook een meer structurele verandering een rol in de lagere uitgifte. Deskundigen⁵ geven 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 eenmaal per bestuursperiode de regionale behoefte in kaart te brengen en heb daarbij oog voor veranderingen in de bedrijventerreinenmarkt.
2. Verzoek GS een bovengrens per regio te bepalen, te communiceren en te bewaken.

Ontbreken van sturingsinformatie

De bedrijventerreinenvisies en prestatieafspraken lopen nog tot 2015. De provincie heeft er voor gekozen om bestaande afspraken niet open te breken om daarmee een betrouwbare partner te zijn voor gemeenten. De markt is echter flink aan verandering onderhevig in de afgelopen periode, zo blijkt ook uit de uitgiftecijfers. GS hebben in de tussenliggende periode geen nieuwe ramingen laten maken en er is geen vraag-aanbodconfrontatie 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. Voor het kunnen invullen van de regierol is deze informatie onmisbaar.

Aanbeveling

3. Verzoek GS te zorgen voor frequentere informatie over vraag en aanbod van bedrijventerreinen, ook om de informatie van gemeenten hierover te kunnen beoordelen.

Provinciale vergelijking

De provincie Gelderland heeft in 2010 en 2013 vraag-aanbodconfrontaties uitgevoerd. Uit deze confrontaties bleek dat het TM-eindpunt in 2025 nog steeds in zicht is, wel zal de fasering in tijd anders uitpakken dan eerder werd gedacht. Ook bleek uit deze confrontaties dat Gelderland kampt met een aanzienlijk overaanbod, met name door de extra ruimte (bovenop het TM-scenario) die gemeenten geclaimd hebben. Overigens is dat voor de provincie geen aanleiding geweest om de afspraken met regio's te herzien.

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

Afstemming als aandachtspunt

Uit de evaluatie van de omgevingsvisie (2014) is naar voren gekomen dat de procedure rondom de afstemming van bedrijventerreinenvisies niet goed werkt en dat gemeenten verwachten dat de provincie de regie pakt bij regionale afstemming van plannen voor bedrijventerreinen. Deze constatering sluit naadloos aan op de constatering van de Rekenkamer in 2012. Ook in de evaluatie van de bedrijventerreinenvisies (2015) wordt dit aspect naar voren gebracht. De procedure is vooralsnog niet gewijzigd. In de praktijk heeft dit tot nu toe niet tot problemen geleid, omdat er geen nieuwe bedrijventerreinenvisies zijn opgesteld. Een uitzondering hierop is de bedrijventerreinenvisie van de Netwerkstad Twente⁶, deze is echter nog niet aan GS voorgelegd. In de tussentijd hadden meer gemeenten op eigen initiatief een nieuwe bedrijventerreinenvisie kunnen maken. In de loop van 2015 zullen nieuwe visies worden opgesteld, het is van belang om tijdig duidelijk te maken op welke wijze de provincie de regionale afstemming op het gebied van bedrijventerreinen wil gaan invullen. Een ander aspect dat de aandacht vraagt is de indeling in regio's; wie vormt met wie een regio? De regio-indeling van de provincie zoals gehanteerd bij de doorvertaling van de ramingen, is een andere indeling dan de indeling in COROP-gebieden zoals gehanteerd door het onderzoeksbureau dat de bedrijventerreinenvisies heeft geëvalueerd en ook een andere indeling dan de samenwerking in regio's zoals beoogd in 2012⁷.

Aanbevelingen

4. Verzoek GS te zorgen voor een werkwijze waarbij plannen voor bedrijventerreinen daadwerkelijk regionaal worden afgestemd;
5. Verzoek GS tijdig duidelijk te maken aan gemeenten op welke wijze de provincie de regionale afstemming gaat organiseren zowel qua werkwijze als qua regionale indeling.

Provinciale vergelijking

Gelderland werkt met een indeling in 6 regio's en maakt afspraken op het niveau van de regio's over de aantallen hectares bedrijventerrein. De regio's hebben de hectares vervolgens onderling verdeeld. De ervaring is dat de markt zich daar niet altijd iets van aantrekt; bepaalde locaties krijgen de voorkeur boven andere. Op dergelijke momenten moet het regionale belang voorgaan op het lokale belang.

⁶ Netwerkstad Twente heeft op eigen initiatief een nieuwe bedrijventerreinenvisie opgesteld. Deze is nog niet aan GS voorgelegd, omdat uit de ambtelijke toets bleek dat de ontwikkeling van de Luchthaven Twente onvoldoende in de visie was verwerkt

⁷ In het rapport *Bedrijventerreinen in de steigers uit 2012* is opgenomen dat de volgende gemeenten de samenwerking aangaan;

- Hengelo, Borne, Enschede, Oldenzaal en Almelo; netwerkstad Twente
- Ommen en Hardenberg
- Wierden, Rijssen-Holten en Hellendoorn
- Raalte, Olst-Wijhe en Deventer
- Netwerkstad Zwolle-Kampen, Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland

Voor Steenwijkerland en Haaksbergen geldt dat een samenwerkingsverband met gemeenten in Overijssel onvoldoende meerwaarde zou hebben, om die reden is er met beiden afgesproken dat zij niet op zoek hoeven te gaan naar een samenwerkingspartner binnen Overijssel.

Grondprijsmethodiek en ladder duurzame verstedelijking vragen aandacht

Uit het onderzoek in 2012 kwamen de grondprijsmethodiek en de ladder duurzame verstedelijking⁸ als aandachtspunten naar voren. Geconstateerd werd dat afspraken over de grondprijsmethodiek op regionaal niveau nog niet breed van de grond kwam, waardoor concurrentie tussen gemeenten blijft voortbestaan. Gevolg daarvan is dat er nog geen sprake was van marktconforme prijzen die nodig zijn om (extra) middelen te genereren die ingezet kunnen worden voor de kwaliteit van bedrijventerreinen. Daarnaast vormen marktconforme prijzen een prikkel om de waarde van de huidige kavel in stand 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.

Uit dit onderzoek blijkt dat de grondprijsmethodiek door de provincie onder de aandacht wordt gebracht bij gemeenten, maar dat er geen zicht is op de door gemeenten gehanteerde systematiek. We constateren dat er -ten opzichte van 2012- geen extra inspanningen door de provincie zijn verricht om de regionale grondprijsmethodiek te bevorderen en concurrentie tussen gemeenten tegen te gaan. 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 methode voor de grondprijs zou betekenen. Daarmee houdt de provincie de gemeenten een spiegel voor.

⁸ Toen nog SER-ladder

Aanbeveling

6. 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.

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. De provincie hoeft daardoor niet (meer) toe te zien of de ladder wordt gehanteerd, wel is het van belang om samen met gemeenten ervoor te zorgen dat de plannen 'ladderproof' zijn. De provincie heeft ten aanzien van woningbouwplannen ervaren dat de Raad van State de regionale afstemming als onvoldoende heeft bestempeld. Op het gebied van bedrijventerreinen zijn er (nog) geen nieuwe plannen en heeft dit probleem zich vooralsnog niet voorgedaan. De ervaring op het gebied van wonen ondersteunt de aanbeveling uit de vorige alinea ten aanzien van de regionale afstemming van bedrijventerreinenvisies.

Meer regie met aanpassingen in het ruimtelijk instrumentarium

Door het overleg met gemeenten aan de voorkant, heeft de provincie nog geen gebruik hoeven maken van het ruimtelijke instrumentarium (zienswijze, inpassingsplan etc). Wel bereidt de provincie zich het komende jaar voor op een actievere inzet van het ruimtelijke instrumentarium; het voorstel doorzettingskracht. In de omgevingsverordening zal daarvoor worden opgenomen dat:

- Gemeenten verplicht worden om periodiek behoefteanalyses voor woningbouw en werklocaties op te stellen
- Gemeenten een te onderbouwen tijd krijgen om het teveel aan capaciteit weg te bestemmen
- Dat na elke actualiseringslag opnieuw een termijn begint waar de dan geconstateerde overcapaciteit wordt weggewerkt
- Gemeenten verplicht worden om prognoses te hanteren
- Wat gemeenten met elkaar en met GS hebben afgesproken wordt vastgelegd / of hebben vastgelegd in (regionale) woonvisies en afspraken.

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 Overijssel als Gelderland 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* scenario⁹ 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 grondbedrijven¹⁰' 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 bedrijfsterreinen¹¹.*

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

Advies Commissie van Wijzen over Luchthaven Twente

Voor Overijssel geldt dat het advies van de Commissie van Wijzen over de Luchthaven Twente gevolgen heeft voor het aanbod aan bedrijventerreinen. De kern van het advies luidt dat de luchthaven Twente een 'iconische internationale ontwikkel-, demonstratie- en productiezone moet worden voor *Advanced Materials and Manufacturing*.' Hiermee ontstaat een nieuw bedrijventerrein dat effect heeft op de bestaande voorraad aan bedrijventerreinen in Overijssel en de bedrijventerreinenvisies van de regio.

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.

⁹ 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.

¹⁰ Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY en Fakton, 23 januari 2015

¹¹ 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 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-ladder¹² 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.

23

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

¹² 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).

24

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

2.1 Beleid en doelen bedrijventerreinenbeleid Overijssel

Norm

De provincie heeft haar uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid vastgelegd.

Bevinding

In de omgevingsvisie en het Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015 heeft de provincie haar uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid vastgelegd. De uitgangspunten zijn sindsdien niet fundamenteel gewijzigd.

De provincie Overijssel heeft in haar omgevingsvisie de volgende ambitie opgenomen: 'Vitale werklocaties die aansluiten bij de vraag van ondernemers'. Dit wil zij bereiken door de regionale markt voor bedrijventerreinen primair te bedienen vanuit stedelijke netwerken en buiten de stedelijke netwerken onder voorwaarden ruimte te geven aan de eigen groei van lokaal gewortelde bedrijven. De streekcentra hebben een bijzondere positie. Daarnaast zet de provincie in op het toepassen van de SER-ladder¹³, op

¹³ 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.

herstructurering, op bovenlokale/regionale afstemming van werklocaties en op specialisatie en clustering van kennisintensieve maakindustrie. Deze ambitie is gelijk aan de ambitie die in 2009 in de omgevingsvisie is opgenomen.

In de begroting 2015 is deze ambitie vertaald naar het projectresultaat 'Het aanbod van hoogwaardige werklocaties wordt op regionale schaal zowel kwalitatief als kwantitatief afgestemd op de vraag'.

Overijssel koppelt herstructurering aan planning van nieuw terrein; zonder herstructurering kan er geen uitbreiding plaats vinden.

Beleid en uitgangspunten zijn daarmee niet fundamenteel gewijzigd ten opzichte van 2012, het jaar waarin wij onderzoek deden naar het bedrijventerreinenbeleid van de provincie.

De hier boven genoemde ambitie is in een evaluatie van de bedrijventerreinvisies uit maart 2015¹⁴ aan de orde geweest. In beeld gebracht is in welke mate de bedrijventerreinvisies hebben bijgedragen aan de doelen van de provincie Overijssel. In het hieronder opgenomen kader is een samenvatting opgenomen. In de paragraaf over bedrijventerreinvisies is meer informatie uit de evaluatie opgenomen.

- Het bedienen van de regionale markt voor bedrijfsruimte vanuit de stedelijke netwerken blijkt goed te lukken. De samenwerking van gemeenten binnen netwerken heeft tot gevolg dat de betrokken gemeenten elkaars sterke en zwakke punten goed in beeld hebben. Het regionale belang en het economische belang gaan voor het planologische en het eigen belang van een gemeente.
- Het ontwikkelen en inzetten van bedrijventerreinvisies heeft een beperkte bijdrage aan vitale werklocaties geleverd, namelijk het voorkomen van een overaanbod en de aanpak van verouderde terreinen. Gemeenten hadden zelf al beleid ontwikkeld, daarnaast 'hielp' de crisis om richting de gewenste situatie te bewegen
- De provincie zet in op een aantal specifieke sectoren, waaronder de kennisintensieve maakindustrie. In de bedrijventerreinvisies wordt daar niet op ingezet. De bedrijventerreinvisies dragen dan ook beperkt bij aan de economische speerpunten van de provincie.

¹⁴ Evaluatie bedrijventerreinvisies, instrument voor werklocatieplanning, Panteia, 6 maart 2015

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-ladder 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 grondwaarde-methodiek. 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.
- 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. 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.

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.

27

Van wens naar werkelijkheid;
de regisseur aan zet

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 te verkleinen.

Bevinding

- De provincie heeft samen met de gemeenten via bedrijventerreinvisies vraag en aanbod beter in beeld gebracht met als doel overaanbod terug te brengen;
- De provincie staat aan de vooravond van meer regie via het ruimtelijk instrumentarium;
- De prognoses zijn in 2008 opgesteld en sindsdien niet herijkt, op korte termijn wordt een herijking verwacht;
- De bedrijventerreinvisies zijn in 2010/2011 vastgesteld door gemeenteraden en voor instemming aan GS voorgelegd. Sindsdien zijn ze niet herijkt, in 2015 worden ze, conform afspraak, geëvalueerd;
- De procedure voor de regionale afstemming is vooralsnog niet gewijzigd, de provincie is voornemens dit in 2016 bij de herijking van de omgevingsvisie op te pakken. Op dit moment is er nog geen sprake van regionale planning via bedrijventerreinvisies.
- Het risico ten aanzien van de afstemming van bedrijventerreinvisies is nog actueel, dit geldt ook voor het risico ten aanzien van de concurrentie op grondprijzen.
- Met de juridische borging van de ladder in het besluit ro, is het gesignaleerde risico ten aanzien van het niet hanteren van de ladder verkleind. Wel blijkt uit de toepassing van de ladder eveneens het risico rond het onvoldoende uit de verf komen van de regionale planning via de afstemming met buurgemeenten.

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

- Het ruimtelijk instrumentarium; omgevingsvisie en bijbehorende ruimtelijke verordening
- Doorvertaling van de landelijke prognoses naar een provinciebrede indicatieve bovengrens voor de ruimtevraag van gemeenten
- Bedrijventerreinvisies

Daarnaast vindt op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau overleg met gemeenten plaats.

3.2 Omgevingsverordening en ruimtelijk instrumentarium

Norm

De provincie heeft haar uitgangspunten voor het bedrijventerreinenbeleid juridisch geborgd en zet zo nodig haar ruimtelijk instrumentarium in

Bevinding

In de omgevingsverordening heeft de provincie haar bedrijventerreinenbeleid juridisch geborgd. Het ruimtelijk instrumentarium is beschikbaar, maar is voorsnog niet ingezet. De insteek van de provincie is om 'aan de voorkant' tot overeenstemming te komen met gemeenten, zodat het instrumentarium niet ingezet hoeft te worden. Om in de toekomst over meer doorzettingskracht te kunnen beschikken hebben PS gevraagd om hiervoor voorstellen uit te werken. Bij de herijking van de omgevingsvisie (in 2016) leidt dit mogelijk tot aanpassingen in de verordening.

Omgevingsverordening

De omgevingsverordening zorgt voor de juridische borging van de uitgangspunten uit de omgevingsvisie. Voor bedrijventerreinen zijn de volgende artikelen van belang, de complete artikelen zijn terug te vinden in de [omgevingsverordening](#) Overijssel.

29

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

Artikel 2.1.2. Principe van concentratie

Artikel 2.1.3. SER-ladder voor de Stedelijke omgeving

Artikel 2.3.1 heeft betrekking op bedrijventerreinen. Daarin is het volgende te lezen: 'In de omgevingsvisie is het provinciale belang beschreven van zorgvuldige planning en regulering van nieuwe en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Het beleid is erop gericht dat geen aanleg van nieuw bedrijventerrein mag plaatsvinden als op bestaande terreinen nog voldoende ruimte beschikbaar is of naar verwachting door optimalisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden en herstructurering beschikbaar zal komen. Dit beleid krijgt juridische doorwerking in de verordening in titel 2.1. (SER-ladder). In het kader van de herstructurering van de bedrijventerreinen is het vaak nodig dit proces samen te laten gaan met een (bescheiden) aanleg van nieuw bedrijventerrein, zodat de ruimte kan worden geboden voor uitplaatsing, waardoor herstructurering vlotter kan verlopen (schuifruimte). De provincie stelt geen rechtstreekse eisen aan bedrijventerreinvisies, maar wel aan de onderbouwing van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen. In die onderbouwing spelen gemeentelijke bedrijventerreinvisies een wezenlijke rol vanwege hun functie voor integrale afweging van de ontwikkeling van bedrijventerreinen.'

In de toelichtingen op de artikelen in de verordening worden begrippen als lokale behoefte en afstemming met buurgemeenten nader geduid:

Lokale behoefte

‘In titel 2.1. is bepaald dat gemeenten uitsluitend mogen voorzien in de lokale behoefte aan stedelijke voorzieningen, waaronder bedrijventerreinen en kantoren. Een uitzondering daarop wordt gemaakt voor stedelijke netwerken die mogen voorzien in een (boven)regionale behoefte en de streekcentra Hardenberg en Steenwijk, die mogen voorzien in een bovenlokale behoefte. In de Omgevingsvisie wordt de lokale behoefte voor bedrijvigheid gedefinieerd vanuit het begrip van lokaal gewortelde bedrijven. Dit zijn bedrijven die hun oorsprong of verzorgingsgebied hebben of vinden in de gemeente of kern waar zij gevestigd zijn of zich vestigen en die een toegevoegde waarde bieden aan de lokale sociaaleconomische structuur/voorzieningenniveau.

Gemeenten mogen in afwijking van het principe dat alleen voor de lokale behoefte wordt gebouwd, ook voorzien in (een deel van) de behoefte van buurgemeente aan bedrijventerrein en kantoren, wanneer hierover door buurgemeenten afspraken zijn gemaakt (artikel 2.1.2. lid 4).’

Afstemming buurgemeenten

‘Een essentieel element in de verordening is dat de gemeenten verplicht zijn om hun plannen voor de ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein en kantoren af te stemmen met buurgemeenten. Uitgangspunt van de provinciale visie op de programmering van bedrijfsterrinen is dat de mogelijkheden van bedrijfsvestiging- en uitbreiding worden gezien op een grotere schaal dan die van de individuele gemeenten. Afstemmen betekent dat buurgemeenten over en weer tot overeenstemming komen over de invulling van de bedrijventerreinenprogrammering of de ontwikkeling van kantoren(locaties).

Buurgemeenten zijn de gemeenten waaraan een gemeente grenst, dus ook gemeenten aan de andere kant van de (provincie)grens. Vanzelfsprekend is de eis van overeenstemming alleen van toepassing op aspecten die de buurgemeenten raken. Deze afstemmingseis wordt gesteld gelet op de onderlinge relaties die er zijn tussen buurgemeenten die functioneren binnen dezelfde markt voor bedrijventerreinen en kantoren. Ook voor gemeenten die uitsluitend mogen voorzien in een lokale behoefte is onderlinge afstemming gewenst, gelet op de relatie die er is tussen aangrenzende gemeenten in het aanbod van soorten bedrijventerreinen en de (fasering) van uitgifte.’

Grondfonds

Op verzoek van de Staten¹⁵ hebben GS in de periode mei 2013 tot februari 2014 een verkenning uitgevoerd naar een Grondfonds. De idee van de Staten was om de economie te stimuleren door gemeenten te ondersteunen in hun financiële situatie als gevolg van hun grondportefeuille. Door de overprogrammering terug te brengen, zouden gemeenten financieel gezien beter in staat zijn om overige bouwprojecten tot uitvoer te brengen. Achterliggend doel van het Grondfonds was om gemeenten (eerder) bereid te krijgen tot het afbouwen van aanwezig planologische overcapaciteit.

¹⁵ Motie Vitaliteit Overijsselse gemeenten / verkenning Grondfonds Overijssel (PS/2013/498)

De verkenning heeft zichtbaar gemaakt dat in Overijssel voor ongeveer € 200 miljoen een overprogrammeringsprobleem bestaat. Overigens gaat het hier om meer dan alleen overprogrammering ten aanzien van bedrijventerreinen.

Uit de verkenning zijn twee varianten naar voren gekomen:

- Variant herformuleren; provincie neemt geen gronden over, maar heeft een actieve rol in de herformulering van de ruimtelijke opgaven op het terrein van wonen en werken. Basis voor deze variant is dat gemeenten weten en aangeven dat er sprake is van overprogrammering. In de verkenning is aangegeven dat op dat moment niet te duiden was waar (op welke gebieden en gronden) verliezen genomen moeten worden. Daarvoor is een overleg- en onderzoeksfase nodig die moet leiden tot een reëel beeld van vraag en aanbod, zowel kwalitatief als kwantitatief, op het terrein van woningbouw, bedrijventerreinen, perifere detailhandel en kantoorlocaties.
- Variant privaat-bestuur; de provincie koopt de gronden van de gemeente, die vrij zijn van rechten. Dit zijn gronden waarop middels een bestemmingsplan of visie woningbouw of bedrijventerrein is geprogrammeerd. Het gaat hier alleen om uitbreidingsplannen. De provincie betaalt daarvoor de boekwaarde per 1 januari 2013, met daarbij de voorwaarde dat de gemeente de bestemming van deze gronden wijzigt waardoor het programma er af gaat.

GS zien een combinatie van bovengenoemde varianten als het meest kansrijk, zo geven ze aan in het Statenvoorstel dat is opgesteld naar aanleiding van de verkenning. Na de technische toelichting en bespreking van het Statenvoorstel in de Statencommissies volgde een brief van VNG Overijssel over het grondfonds¹⁶. Daarin werd gesteld dat in de ogen van de VNG het grondfonds geen oplossing is voor het terugdringen van de overcapaciteit. In februari 2014 hebben GS besloten dat het voorstel nog niet rijp was voor besluitvorming in PS.

GS informeren PS vervolgens dat zij geen voorstel meer aanbieden in de lijn van de varianten. Het probleem van overprogrammering is inmiddels duidelijk geworden en naast mogelijkheden erkennen GS dat er bezwaren zijn. Zo wordt het probleem herkend, maar er is geen eenduidig beeld over de oplossingsrichtingen. GS geven aan dat gemeenten zelf bereid zijn om te zoeken naar een oplossingsgerichte aanpak en behoefte hebben aan een provincie met daadkracht in haar bovenlokale regierol. GS beschouwen de in de verkenning aangetoonde problematiek in de uitvoering van haar beleid als prioritair. Voor bedrijventerreinen zal in breed overleg met gemeenten en marktpartijen gekeken worden naar het terugdringen van de overprogrammering en het in balans brengen van kwalitatieve en kwantitatieve vraag en aanbod. Daarnaast werken GS aan een voorstel om meer doorzettingskracht te ontwikkelen in de omgevingsvisie en –verordening.

¹⁶ Brief VNG d.d. 30 januari 2014 Statenvoorstel motie Kerkdijk cs "Vitaliteit Overijsselse gemeenten / verkenning Grondfonds Overijssel" PS/2014/118

Ruimtelijke instrumentarium

Met de wet RO (2008) beschikt de provincie over een aantal ruimtelijke instrumenten waarmee zij (on)gewenste ontwikkelingen op het gebied van bedrijventerreinen kan (bij)sturen. Een beschrijving in het kort¹⁷:

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 regels die GS daarbij hebben gegeven. De proactieve aanwijzing is bedoeld voor concrete gevallen en GS geven voorschriften omtrent de inhoud van het bestemmingsplan.

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.

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.

Het uitgangspunt van de sturing door de provincie Overijssel op de ruimtelijke ordening is samenwerking en sturing aan de voorkant. Zo nodig worden de eerder genoemde instrumenten ingezet. Op het gebied van bedrijventerreinen heeft de provincie geen gebruik hoeven maken van deze ruimtelijke instrumenten, op het gebied van woningbouw wel.

In februari 2015 spraken PS over een voorstel voor provinciale doorzettingskracht¹⁸. Zij besloten dat de omgevingsverordening zal worden aangepast;

- dat gemeenten worden verplicht om periodiek behoefteanalyses voor woningbouw en werklocaties op te stellen;
- dat gemeenten een te onderbouwen tijd krijgen om het teveel aan capaciteit weg te bestemmen;
- dat na elke actualiseringslag opnieuw een termijn begint waarin de dan geconstateerde overcapaciteit wordt weggewerkt;
- dat gemeenten worden verplicht om prognoses te hanteren;
- dat wat gemeenten met elkaar en met GS hebben afgesproken wordt vastgelegd/ of hebben vastgelegd in (regionale) woonvisies en afspraken.

¹⁷ Een onderzoek naar de provinciale ruimtelijke instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening. Matthijs Bakker, Tilburg Law School, 10 januari 2012.

¹⁸ PS/2014/1046, voorstel voor provinciale doorzettingskracht

Daarnaast besloten zij dat het jaar 2015 wordt benut om met gemeenten afspraken te maken over de wijze waarop de overcapaciteit van woningbouw en werklocaties kan worden teruggebracht.

3.3 Behoefteramingen

Norm

De provincie draagt zorg voor een actuele behoefteraming

Bevinding

De provincie heeft in de periode 2009 tot 2015 de prognoses gehanteerd die in 2008/2009 zijn opgesteld. In 2015 worden nieuwe prognoses gemaakt. Op korte termijn beschikt de provincie derhalve over een actuele behoefteraming, de afgelopen jaren heeft er geen herijking plaatsgevonden.

Landelijk

Het CPB heeft in december 2005 scenario's gepresenteerd voor de bedrijventerreinenmarkt¹⁹. 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

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

¹⁹ CPB, de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040, bedrijfslocatiemonitor, december 2005.

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.

Tabel 1 Landelijke ruimtevraag 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				

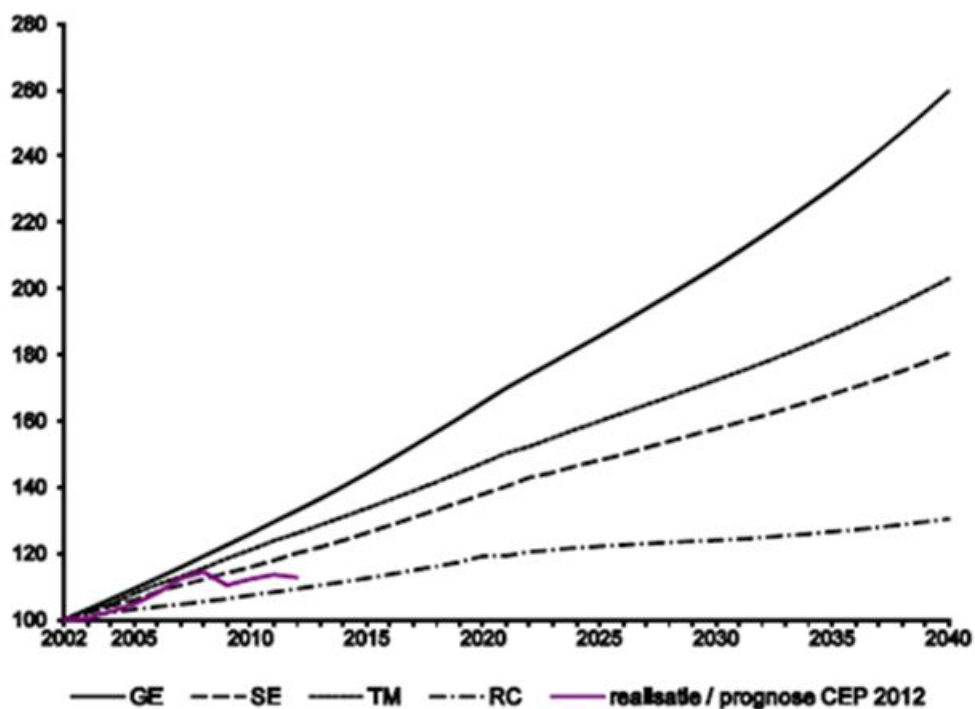
Bron: CPB, bedrijfslocatiemonitor, 2005, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Rijk, provincies en gemeenten hebben in het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020²⁰ 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'.

²⁰ Ministerie van VROM, publicatienummer 9304

In 2012 heeft het CPB een notitie uitgebracht over de actualiteit van de scenario's.²¹ In die notitie wordt het gerealiseerde Bruto Binnenlands Product (BBP²²) afgezet tegen de scenario's. Zie hiervoor het volgende figuur.

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



35

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

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

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.

Overijssel

In het Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015 wordt aangegeven dat in de (op dat moment nog in ontwerp-fase verkerende) omgevingsvisie uit werd gegaan van de volgende cijfers:

²¹ Centraal Plan Bureau, notitie actualiteit WLO-scenario's, 8 mei 2012

²² 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

Tabel 2 Plannen voor bedrijventerreinen in aantal hectares

	Raming op basis van TM-scenario + structurele component IJssel – uitgifte 2008 en 2009	Ruimte-winst herstructurering	Totaal benodigd t/m 2020: behoefte – herstructurering ondergrens	Harde plannen – (geschatte) uitgifte in 2008 en 2009	Pijlijnplannen + zachte plannen	Overblijvende ruimte voor pijlijn- of zachte plannen	Aantal ha's te bevroren of te schrappen plannen
Totaal	1.315	196	1119	677	1021	442	579

Bron: Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015, provincie Overijssel

Uitgangspunt voor de berekening is de behoefte-raming op grond van het Transatlantic Market-scenario, welke ook door het Rijk wordt gehanteerd. Voor de periode 2010-2020 wordt uitgegaan van een behoefte aan circa 1315 hectare netto nieuw bedrijventerrein. De ruimtewinst die met herstructurering gerealiseerd kan worden, wordt ingeschat op 195 hectare. De totale behoefte komt daarmee op 1119 hectare. Door de harde plannen en de geschatte uitgifte voor 2008 en 2009 in mindering te brengen op de totale behoefte, wordt duidelijk dat er nog ruimte is voor 442 hectare aan plannen. Het totaal aan Pijlijnplannen en zachte plannen bedroeg op dat moment 1021. Dit betekende dat er voor 579 hectare geschrapt of bevroren moest worden.

De provincie heeft het TM-scenario voor Overijssel vervolgens op ambtelijk niveau doorvertaald naar de regio's in Overijssel en daarna naar gemeenten. Die laatste doorvertalingsslag leverde in de ogen van de provincie een onrealistische verdeling van de hectares op tussen de verschillende gemeenten. Om die reden is er voor gekozen om de verdeling over gemeenten te baseren op de historische uitgifte. In de tabel hieronder is het aantal hectares per gemeenten opgenomen. Naast een berekening per gemeente, is ook een reservering voor Netwerkstad Zwolle-Kampen en het XL businesspark Twente in het overzicht opgenomen.

Tabel 3 Doorvertaling TM-scenario in hectares per gemeente

Gemeente	Netto behoefte	Gemeente	Netto behoefte
Almelo	63,3	Olst-Wijhe	5,2
Borne	1	Ommen	14,4
Dalfsen	42,4	Raalte	26,4
Deventer	65,2	Rijssen-Holtten	43,5
Dinkelland	4,3	Staphorst	31,6
Enschede	94,2	Steenwijkerland	76,8
Haaksbergen	39,2	Tubbergen	18,6
Hardenberg	101,6	Twenterand	22,8
Hellendoorn	29,9	Wierden	7,3
Hengelo	26,6	Zwartewaterland	36,4
Hof van Twente	18,6	Zwolle	109,6

Kampen	41,4		
Losser	18,6	XL businesspark	85,1
Oldenzaal	43,4	Reservering voor Netwerkstad Zwolle-Kampen	100

Bron: ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In de hieronder opgenomen tabel is de behoefteeraming samengevat per regio.

Tabel 4 Behoefteeraming per regio

Regio	Netto behoefte
Totaal Regio IJssel	393
Totaal Steenwijkerland	76,8
Totaal regio Vecht	116
Totaal Deventer	65,2
totaal Twente	516,4
totaal Overijssel	1167,4

Bron: ambtelijk werkdocument

In vergelijking met het aantal hectaren dat is opgenomen in de Omgevingsvisie (1120) valt op dat de behoefte 47,4 hectare hoger is ingeschat.

Gemeenten is gevraagd een bedrijventerreinvisie op te stellen met daarin een onderbouwing van het aantal hectaren bedrijventerrein dat zij nog willen ontwikkelen. Bij het beoordelen van de bedrijventerreinvisies heeft de provincie de doorvertaling van het TM-scenario als leidraad gebruikt. De bedrijventerreinvisies komen in de volgende paragraaf aan bod. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de cijfers; de behoefteeraming in bedrijventerreinvisies, voorraden en uitgifte.

Behoefteeraming 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. Daarmee staat het de provincie Overijssel vrij om een ander scenario aan te houden, vooralsnog heeft de provincie de ramingen uit 2008/2009 volgens het TM-scenario aangehouden.

In 2015 laat de provincie prognose-onderzoek uitvoeren om de behoefteeramingen te herijken. De opdracht daarvoor is verstrekt en de uitkomsten zullen naar verwachting voor de zomer beschikbaar zijn voor PS. De opdracht aan het bureau is om een kwantitatieve vergelijking van de prognoses uit 2008/ de omgevingsvisie 2009 en de feitelijke realisatie zoals geregistreerd in IBIS²³ per 31 december 2013 te maken. Het bureau dat het prognoseonderzoek uitvoert is gevraagd om [Roads to Recovery](#) van het

²³ Het Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) is een database waarin informatie wordt opgenomen over bedrijventerreinen. De gegevens worden aangeleverd door gemeenten en de provincie verzamelt de gegevens.

CPB²⁴ te betrekken. In dit Engelstalige boek wordt geanalyseerd hoe de Nederlandse economie er op dit moment voorstaat en welke mogelijkheden voor economische groei er de komende jaren zijn. In het '*Aantrekkend Herstel*' scenario groeit de economie snel, waardoor de arbeidsmarkt herstelt. In deze bloeiende economie versterken vraag en aanbod elkaar. In het '*Gematigd Herstel*' scenario herstelt de groei ook, maar minder uitbundig. Dat vraagt om meer geduld op de arbeidsmarkt. In het '*Uitgesteld Herstel*' scenario zijn de problemen op de financiële markten en de huizenmarkt niet opgelost. De vraag van consumenten en overheden blijft beperkt. Beperkte mondiale groei zet een rem op de internationale bestedingen. In dit scenario blijft herstel lang uit en blijft de werkloosheid langdurig op hoog niveau. De resultaten van het prognoseonderzoek waren nog niet bekend op het moment dat dit rapport werd geschreven.

3.4 Bedrijventerreinvisies

Normen

- De afstemming over bedrijventerreinvisies vindt zodanig plaats dat er sprake is van een regionale planning.
- De regionale afstemming op het gebied van bedrijventerreinen is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd.

Bevinding

- De procedure voor de afstemming van bedrijventerreinvisies is nog ongewijzigd ten opzichte van de situatie in 2012, waardoor er nog geen sprake is van regionale planning. Omdat de nieuwe ronde bedrijventerreinvisies pas in de loop van 2015 plaats vindt, heeft dit in de praktijk tot nu toe geen probleem opgeleverd. De herijking van de omgevingsvisie en –verordening in 2016 biedt de mogelijkheid om de afstemming op andere wijze te regelen.
- De provincie heeft in de periode dat de bedrijventerreinvisies en de prestatieafspraken werden gemaakt aangestuurd op regionale afstemming. Uit de evaluatie van de bedrijventerreinvisies blijkt dat de afstemming en de samenwerking groeien, onder invloed van het economisch tij.

De provincie Overijssel gaat er vanuit dat de regionale vraag naar bedrijventerreinen vanuit de stedelijke netwerken wordt gefaciliteerd en dat de overige gemeenten slechts voor lokale behoefte plek bieden. Daarom wordt ingezet op afstemming met buurgemeenten.

Regionale afstemming

Uit het onderzoek in 2012 kwam naar voren dat de provincie via prestatieafspraken met gemeenten de samenwerking wil bevorderen. De prestatieafspraken zijn gemaakt voor

²⁴ *Roads to Recovery*, CPB, June 2014 | ISBN 978-90-5833-645-3

de periode 2009 tot en met 2015. In de prestatieafspraken zijn afspraken gemaakt over het moment waarop de bedrijventerreinvisie klaar moet zijn en in sommige gevallen ook de indicatieve ruimtelijke planningsopgave. Daarnaast is een passage opgenomen met welke gemeenten de gemeente geacht wordt samen te werken, dan wel welke gemeenten betrokken worden in de zoektocht naar logische samenwerkingspartners. De afspraken hebben een looptijd tot en met 2015.

Bedrijventerreinvisies

Voor de planning en de programmering werkt de provincie Overijssel met bedrijventerreinvisies. In deze bedrijventerreinvisie maken GS en gemeente afspraken over de planning en programmering van bedrijventerreinen. Bij het beoordelen van bedrijventerreinvisies wordt een team van ambtenaren uit zowel de economische als de ruimtelijke kant betrokken. Concept bedrijventerreinvisies dienen voorgelegd te worden aan de buurgemeenten. In het onderzoek in 2012 hebben we geconstateerd dat deze afstemming in de praktijk onvoldoende functioneert; gemeenten gaven aan onvoldoende inzicht te hebben om de visie van de buurgemeente te kunnen becommentariëren. Daarnaast kunnen GS, mocht instemming uitblijven, vervangend instemmen met de visie. Uit ons onderzoek in 2012 bleek dat dit bij één van de vijf bedrijventerreinvisies die op dat moment waren vastgesteld ook is gebeurd.

In de midterm-evaluatie van de omgevingsvisie (mei 2014) constateert de provincie hetzelfde; de rol van buurgemeenten ten aanzien van de instemming met bedrijventerreinvisies is onduidelijk en de provincie moet de rol pakken om de bedrijventerreinvisies regionaal af te stemmen. De omgevingsvisie wordt, zoals eerder vermeld, de komende periode herijkt. Naar verwachting wordt eind 2015 de herijkte omgevingsvisie ter inzage gelegd en de vaststelling van de herijkte omgevingsvisie staat in de planning voor mei 2016.

Bedrijventerreinvisie Netwerkstad Twente

In het kader van de ontwikkelagenda Netwerkstad Twente hebben GS geëxperimenteerd met strategisch programmeren; welke kwaliteit wordt door ondernemers gevraagd. Vervolgens is bekeken wat dat voor het aanbod betekent; welke plannen worden met voorrang ontwikkeld en welke worden uitgesteld. Netwerkstad Twente heeft de resultaten betrokken in de bedrijventerreinvisie Netwerkstad Twente die eind 2013 werd herijkt. Voor de gemeente Enschede zou dat betekenen dat de 21,8 hectare die de gemeente van plan was om uit de markt te nemen, alsnog als strategische voorraad aangehouden zou worden. De gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie Enschede vervolgens gevraagd om een second opinion uit te voeren naar deze herijking. Samengevat leidde de second opinion tot de volgende resultaten:

- De second opinion leidt tot de conclusie dat het aanbod wordt onderschat doordat de Werkparken Luchthaven niet worden meegerekend.
- Daarnaast wordt de vraag iets overschat omdat effecten van gronduitgifteprotocol volgens de SER-ladder niet in de berekeningen zijn meegenomen.
- Ook zijn er opmerkingen gemaakt over het hanteren van verschillende ramingen en scenario's. Aangegeven wordt dat het lijkt op 'shoppen met scenario's' en daarnaast wordt de argumentatie om een ander scenario dan het TM-scenario te hanteren

(omdat daarin de huidige recessie beter is weergegeven) als niet valide bestempeld omdat de scenario's conjunctuur neutraal zijn en bovendien niet uitwisselbaar zijn.

Ondanks dit commentaar heeft de gemeenteraad van Enschede eind 2013 ingestemd met de visie.

De bedrijventerreinvisie Netwerkstad Twente is vooralsnog niet aan GS aangeboden. Op ambtelijk niveau is door de provincie gesignaleerd dat de visie qua actualiteit is ingehaald door de ontwikkelingen ten aanzien van de Luchthaven Twente. Netwerkstad Twente is verzocht om de visie daarop aan te passen. De second opinion is door de provincie Overijssel niet betrokken bij de beoordeling van de visie.

Evaluatie bedrijventerreinvisies

De provincie heeft een evaluatie laten uitvoeren naar de bedrijventerreinvisies. De opdracht aan het bureau dat het onderzoek uitvoert luidt als volgt: 'een kwalitatieve analyse van de mate waarin de bedrijventerreinvisies hebben bijgedragen aan het realiseren van de hoofdlijn van beleid vitale werklocaties zoals beschreven in de omgevingsvisie (par 5.2.1): Regionale markt voor bedrijventerreinen primair bedienen vanuit stedelijke netwerken, buiten stedelijke netwerken onder voorwaarden ruimte aan de eigen groei van lokaal gewortelde bedrijven, bijzondere positie voor streekcentra; toepassen SER-ladder, inzet op herstructurering, bovenlokale/regionale afstemming werklocaties, specialisatie en clustering vooral van kennisintensieve maakindustrie'.

Het onderzoeksbureau heeft in het voorjaar van 2015 haar rapportage²⁵ opgeleverd van het onderzoek dat eind 2014 werd uitgevoerd. Het bureau constateert over planning en programmeringsaspecten het volgende²⁶:

bedrijventerreinvisies

- de bedrijventerreinvisies voldoen aan de vereisen die de provincie heeft gesteld
- de integrale benadering komt minder goed tot uitdrukking in de visies; de ruimtelijke invalshoek en de vertaalslag naar hectares overheersen veelal.
- ook het aspect duurzaamheid komt minder goed uit de verf in de visies
- er is tussentijds niet gemonitord en bijgestuurd. Dit wordt als een gemis ervaren door gemeenten. Een frequentere monitoring en daaruit volgende bijsturing zal volgens gemeenten zorgen voor een betere aansluiting van vraag en aanbod op de markt.
- het ontwikkelen en inzetten van bedrijventerreinvisies heeft bijgedragen aan een gestructureerde aanpak van de planning van bedrijventerreinen
- als prognose-instrument werken de visies goed, maar als programmeringsinstrument niet; de crisis heeft een grote invloed gehad
- de visies hebben toegevoegde waarde gehad in verband met de aandacht voor herstructurering en het verkrijgen van provinciale subsidie voor herstructurering

²⁵ Evaluatie bedrijventerreinvisies, Panteia, maart 2015

²⁶ De constatering omtrent herstructurering zijn –in verband met de focus van dit onderzoek op de planning- niet in deze rapportage opgenomen.

besturingsfilosofie van de provincie en instrumenten van de provincie

- gemeenten onderschrijven de besturingsfilosofie van de provincie. De geboden vrijheid wordt gewaardeerd en benut. Soms is er te veel vrijheid en is er behoefte aan een duidelijk gestelde lijn. De geboden infrastructuur voor communicatie en samenwerking wordt gewaardeerd, de discontinuïteit in contacten met provincie en collega-gemeenten is al een minpunt ervaren. Het hervatten van de kennisdeling is van belang.
- de provinciale instrumenten worden in het algemeen goed gebruikt en gewaardeerd. De SER-ladder wordt vrijwel altijd toegepast.

Regionale afstemming

- Regionale instemming is een discussiepunt gebleken. Gemeenten hebben voldaan aan de eis om buurgemeenten te laten instemmen, maar buurgemeenten keuren elkaars bedrijventerreinvisies gemakkelijk goed, vanwege het eigen belang. Daarnaast kunnen gemeenten een niet welgevallige bedrijventerreinvisie van een buurgemeente niet bestuursrechtelijk afkeuren. Gemeenten vinden dat de provincie hierin de regierol moet pakken.
- Regionale afstemming gaat nog vooral over kwantiteit, gemeenten in Twente signaleren dat het van belang is om de kwaliteit centraal te stellen en zo te voorkomen dat er meer van hetzelfde wordt ontwikkeld.
- Gemeenten zoeken in toenemende mate de samenwerking op; de druk die het economisch tij veroorzaakt komt de regionale samenwerking en afstemming ten goede.

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 provincie heeft de ladder opgenomen in de verordening, accounthouders vragen bij gemeenten aandacht voor het 'ladderproof' maken van plannen en heeft een 'ladder-cursus' georganiseerd voor gemeenten. De provincie signaleert dat de vereisten voor de ladder onvoldoende helder zijn met als gevolg dat juridische procedures duidelijkheid moeten verschaffen. De provincie heeft op het gebied van wonen geconstateerd dat de Raad van State concludeert dat de onderbouwing van de ladder op het onderdeel regionale afstemming niet voldoet. Bij bedrijventerreinen heeft deze situatie zich (nog) niet voorgedaan.

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.

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).

42

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

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 handreiking²⁷ 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

²⁷ Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, versie 2 november 2013, blz. 9

interbestuurlijk toezicht en de Wet Revitalisering generiek toezicht. De ladder voegt daar geen vereisten aan toe.

In interviews is aangegeven dat de ladder in de huidige vorm naar de mening van de provincie niet het effect sorteert dat een ieder voor ogen had bij de ladder; zuinig ruimtegebruik. In plaats daarvan ontstaat juridisch getouwtrek tussen de makers van een plan (gemeenten) en tegenstanders van het plan. De provincie heeft inmiddels op het gebied van wonen ervaren dat de regionale afstemming zoals de provincie het voorschrijft, door de Raad van State als onvoldoende wordt beschouwd bij de toets of de ladder goed is toegepast. Overijssel probeert nu enerzijds de werkingssfeer van de ladder te beïnvloeden bij het Rijk, anderzijds tracht zij met gemeenten er voor te zorgen dat de plannen (zowel voor woon- als voor werklocaties) voldoende onderbouwd worden om 'ladderproof' te zijn. Ook heeft de provincie een 'ladderproof-cursus' georganiseerd voor gemeenten. Een handreiking voor gemeenten voor het toepassen van de ladder is vooralsnog niet gemaakt.

3.6 Regionale grondprijsmethodiek

Norm

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

Bevinding

De regionale grondprijsmethodiek is -net als in 2012- onderwerp van gesprek tussen provincie en gemeenten. Er is ten opzichte van 2012 geen sprake van aanvullende inzet vanuit de provincie om het hanteren van een regionale grondprijsmethodiek te stimuleren.

Grondprij concurrentie wordt onder andere in een uitwerking van het in 2009 afgesloten convenant Bedrijventerreinen²⁸ 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 ons 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

²⁸ Convenant bedrijventerreinen 2010-2020, publicatienummer 9304, Ministerie van VROM

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 grondprijs mogelijk blijkt te zijn.' [...] 'In Overijssel is de grondprijsmethodiek vooral nog een lokale aangelegenheid. Het beoogde effect van de regionale grondprijsmethodiek (het voorkomen van concurrentie tussen gemeenten en daardoor een marktconforme grondprijs) wordt hierdoor nog niet gerealiseerd'.

Regionale grondprijsmethodiek; de actuele situatie

De provincie gaat –net als voorheen- in de gesprekken met gemeenten over het bedrijventerreinenbeleid in op het thema grondprijzen. Daarbij probeert zij het thema te agenderen, het is echter aan de gemeenten om daar wel of niet iets mee te doen. De provincie beschikt niet over een overzicht welke methodieken gebruikt worden door gemeenten en netwerksteden.

4 Resultaten bedrijventerreinenbeleid

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

4.1 Planning en programmering

45

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

Norm

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

Bevinding

Voor Overijssel als geheel is er sprake van overaanbod, al is het overaanbod licht gedaald. Binnen Overijssel verschilt de situatie per regio. Er zijn regio's met een overaanbod (Twente en in mindere mate de regio's IJssel en Vecht), een regio met onderaanbod (Steekwijkerland) en een regio waar vraag en aanbod min of meer gelijk zijn (Deventer).

De voorraad is in vergelijking met 2012 gedaald. De uitgifte aan bedrijventerreinen ligt de laatste 5 jaar op een gemiddelde van 41 hectare, tegenover een gemiddelde van 78,6 in de periode 1982-2014. De uitgifte ligt de laatste jaren op 5% van de voorraad, tegenover een gemiddelde van ruim 10% in de periode 1982-2014.

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 uitgiften en geplande bedrijventerreinen. De gegevens voor IBIS worden aangeleverd door gemeenten. Provincies verzamelen en bundelen de gegevens. Voor deze paragraaf maken we naast IBIS gebruik van informatie uit een ambtelijk werkdocument waarin de doorvertaling van het TM-scenario en de gegevens uit bedrijventerreinvisies zijn opgenomen. De indeling in regio's die in dat document is opgenomen, hebben wij voor dit deel van de rapportage als uitgangspunt genomen;

- Regio IJssel; Dalfsen, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Zwartewaterland, Zwolle
- Regio Steenwijkerland; Steenwijkerland
- Regio Vecht; Hardenberg, Ommen
- Regio Deventer; Deventer
- Regio Twente; Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand, Wierden

In paragraaf 4.2 gaan we in op de resultaten op het gebied van planning en realisatie zoals opgenomen in de evaluatie van de bedrijventerreinvisies²⁹.

Aantal hectaren opgenomen in de bedrijventerreinvisies

In de bedrijventerreinvisies van de gemeenten (2011-2012) is opgenomen hoeveel hectaren de gemeente nog wil ontwikkelen in de periode 2010-2020. In onderstaande tabel zijn deze gegevens opgenomen. Enkele gemeenten hebben de behoefte uitgedrukt in een minimum en een maximum variant, andere gemeenten hebben een vast aantal hectaren opgenomen.

Tabel 5 Aantal hectaren in bedrijventerreinvisies

Gemeente	Min-max behoefte	Gemeente	Min-max behoefte
Dalfsen	28	Ommen	14,4
Deventer	68-75	Raalte	26-31
Dinkelland	8-15	Rijssen-Holten	42,1-44,2
Haaksbergen	34	Staphorst	30-33,5
Hardenberg	110,3-116,3	Steenwijkerland	79,6-81,5
Hellendoorn	12,3-30,25	Tubbergen	17-20
Hof van Twente	0-21,3	Twenterand	28,5-30
Kampen	57-122	Wierden	11,5-36
Losser	6,3	Zwartewaterland	10-24,9
Netwerkstad Twente	190-259	Zwolle	109,6-120
Olst-Wijhe	57-122		

Bron: ambtelijk werkdocument provincie Overijssel

²⁹ Evaluatie bedrijventerreinvisies, Panteia, maart 2015

In onderstaande tabel zijn deze gegevens geaggregeerd tot regionaal niveau. De laatste kolom betreft de behoefte zoals de provincie deze heeft afgeleid van het TM-scenario.

Tabel 6 Raming op regioniveau periode 2010-2020

Regio	Bedrijventerreinenvisies		Berekening provincie
	Min. behoefte	Max. behoefte	Behoefte
Totaal Regio IJssel	268,1	373,4	393
Totaal Steenwijkerland	79,6	81,5	76,8
Totaal regio Vecht	124,7	130,7	116
Totaal Deventer	68	75	65,2
totaal Twente	349,7	496,05	516,4
totaal	890,1	1156,65	1167,4

Bron: Ambtelijk werkdocument provincie Overijssel

Uit de vergelijking tussen de hectares uit de bedrijventerreinenvisies en de berekening van de behoefte op basis van het TM-scenario blijkt dat voor Overijssel als totaal het aantal hectaren terreinen onder het aantal hectaren blijft dat de provincie had berekend. Ook wanneer er ten behoeve van de maximale behoefte wordt uitgegeven.

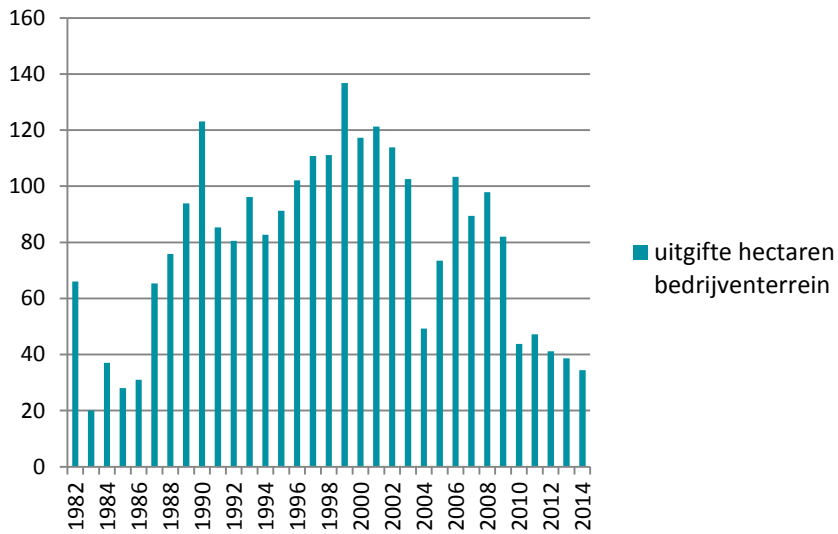
Uitgifte bedrijventerreinen

In de volgende figuur is de uitgifte aan bedrijventerreinen in Overijssel inzichtelijk gemaakt. Het betreft de uitgifte over de periode 1982-2014³⁰. De gegevens komen uit IBIS.

47

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

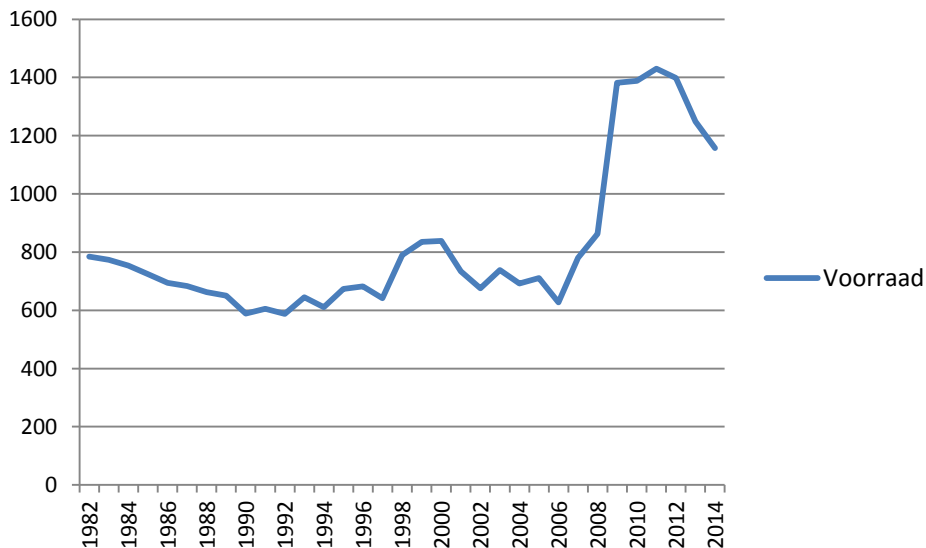
³⁰ In IBIS zijn de gegevens over het voorgaande jaar opgenomen; dat wil zeggen de gegevens bij het jaartal 2014 betreffen de uitgifte in 2013.

Figuur 6 Uitgifte hectaren bedrijventerrein in hectaren

Bron: IBIS-gegevens provincie Overijssel

De gemiddelde uitgifte in de periode 1982 -2014 bedraagt 78,6 hectare per jaar. De laatste vijf jaar ligt de gemiddelde uitgifte met 41 hectare per jaar beduidend lager.

In de volgende figuur is de voorraad aan bedrijventerreinen in Overijssel in beeld gebracht. Deze gegevens zijn eveneens uit IBIS afkomstig.

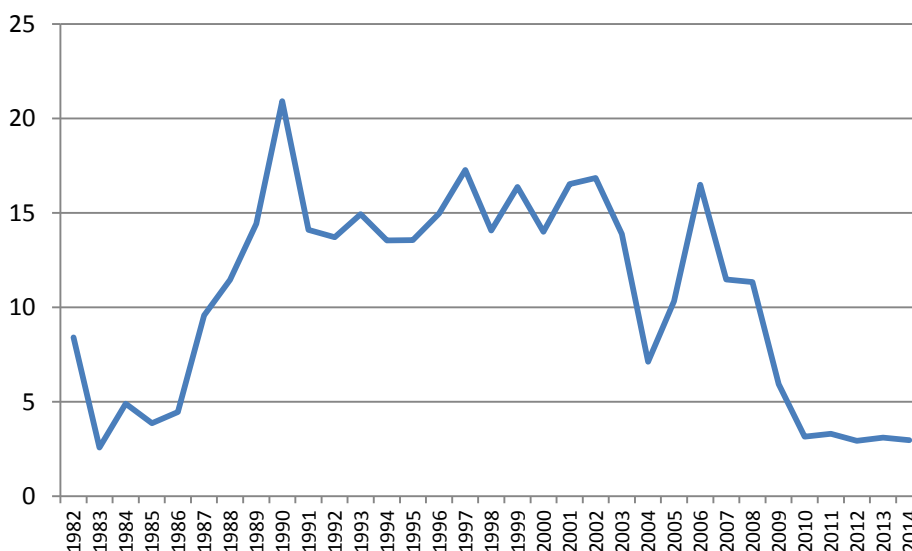
Figuur 7 Voorraad bedrijventerrein in hectaren in Overijssel

Bron: IBIS-gegevens provincie Overijssel

De voorraad bedrijventerreinen laat in de periode 2008-2009 een forse stijging zien; de crisis laat zich gelden. Vanaf 2011 daalt de voorraad. Op 1 januari 2014 beschikte Overijssel over een voorraad van 1158 hectare nog uitgeefbaar bedrijventerrein.

Om zicht te krijgen op de verhouding tussen de uitgifte en de voorraden, wordt in de volgende figuur de uitgifte als percentage van de voorraad weergegeven.

Figuur 8 Uitgifte bedrijventerrein Overijssel als % van de totale voorraad in Overijssel



Bron: IBIS gegevens Overijssel

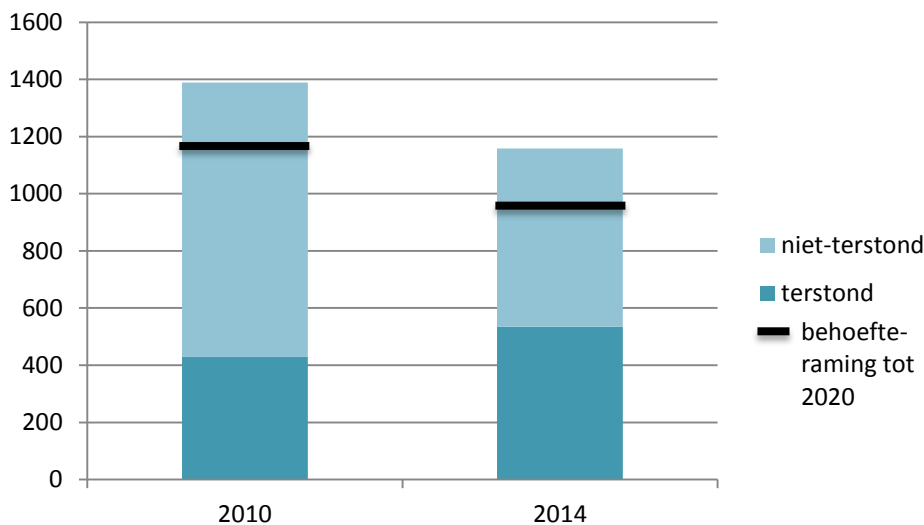
De uitgifte blijft de laatste jaren steken onder de 5%, het gemiddelde over de periode 1982 -2014 is 10,7%.

Confrontatie vraag en aanbod

Om de omvang van de voorraad goed te kunnen beoordelen, is het van belang om deze af te zetten tegen de geprognosticeerde vraag. Op dit moment is de behoefte raming 2008/2009 de meest recente raming van de vraag. In de volgende figuren zetten we de raming van de vraag af tegen de voorraad in 2010. Daarnaast zetten we de voorraad in 2014 af tegen de vraag uit 2008/2009 minus de uitgifte in de periode 2010-2014.

Bij het interpreteren van deze gegevens is het van belang te realiseren dat de geprognosticeerde vraag voor de periode 2009-2020 is gehanteerd, met andere woorden de totale vraag die in die periode zal (zijn) ontstaan. Daar waar de voorraad nu onvoldoende is in vergelijking met de vraag, is er nog tijd om de voorraad aan te vullen. Daar waar de voorraad nu al groter is dan de totale geprognosticeerde vraag in 2020 is er naar verwachting sprake van overprogrammering. Om met meer zekerheid uitspraken te kunnen doen bij de vraag-aanbod confrontatie zijn actuele vraagprognoses nodig. De provincie Overijssel werkt daar op dit moment aan.

Figuur 9 Confrontatie vraag en voorraad Overijssel



Bron: IBIS-gegevens Overijssel en ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

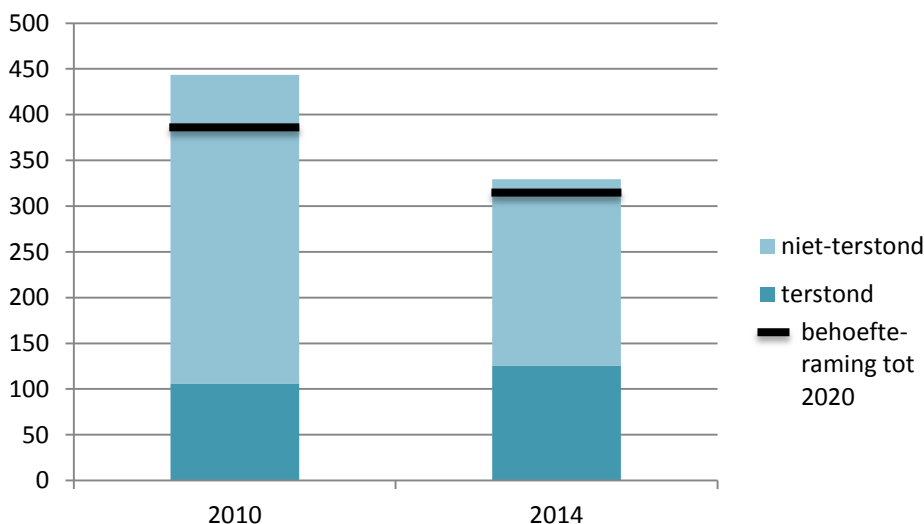
Uit de figuur blijkt dat het aanbod in Overijssel zowel in 2010 als in 2014 groter is dan de vraag, als is het overaanbod licht afgenomen.

In de hierna volgende figuren zetten we per regio de voorraad af tegen de vraag in 2010 en de herberekende vraag in 2014.

50

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

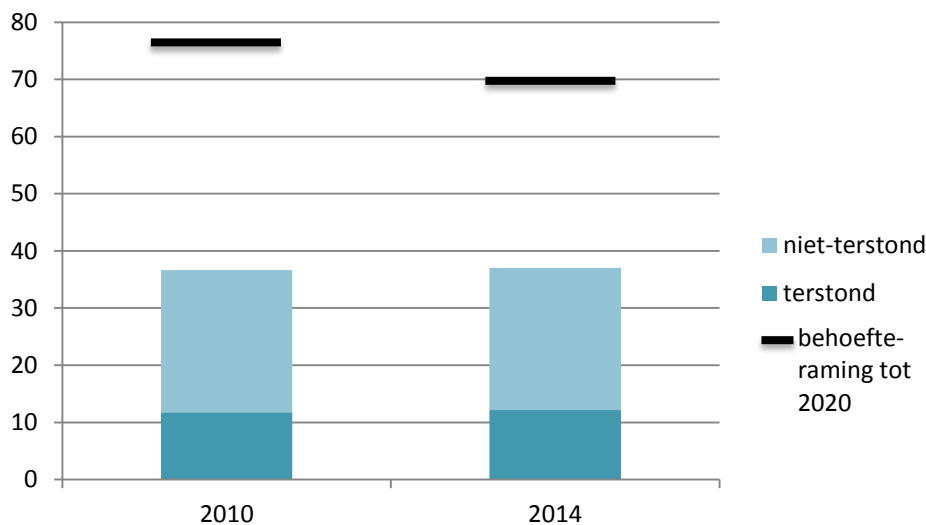
Figuur 10 Confrontatie vraag en voorraad regio IJssel



Bron: IBIS-gegevens Overijssel en ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat het overaanbod regio IJssel in 2014 kleiner is dan het overaanbod in 2010.

Figuur 11 Confrontatie vraag en voorraad regio Steenwijkerland



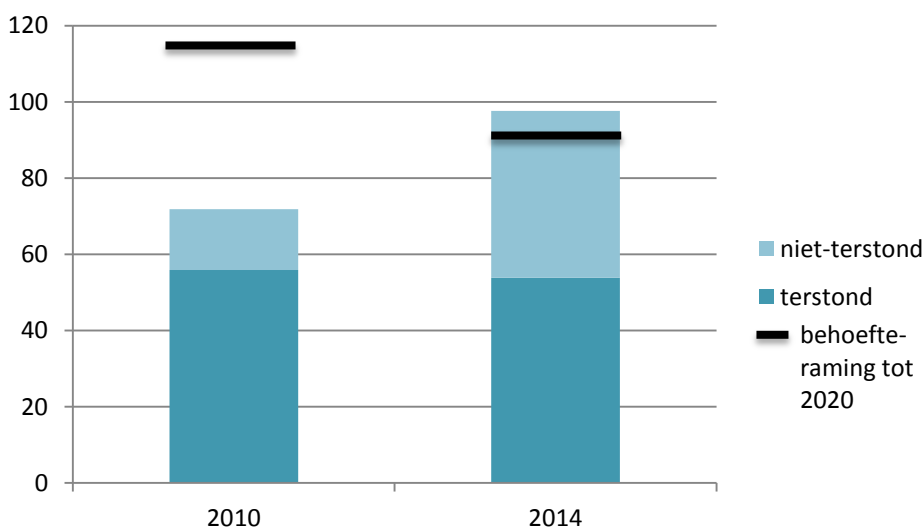
Bron: IBIS-gegevens Overijssel en ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Wanneer vraag en aanbod worden vergeleken leidt dit tot de constatering dat de huidige voorraad niet voldoende is om aan de (toekomstige) vraag te voldoen.

Figuur 12 Confrontatie vraag en voorraad regio Vecht

51

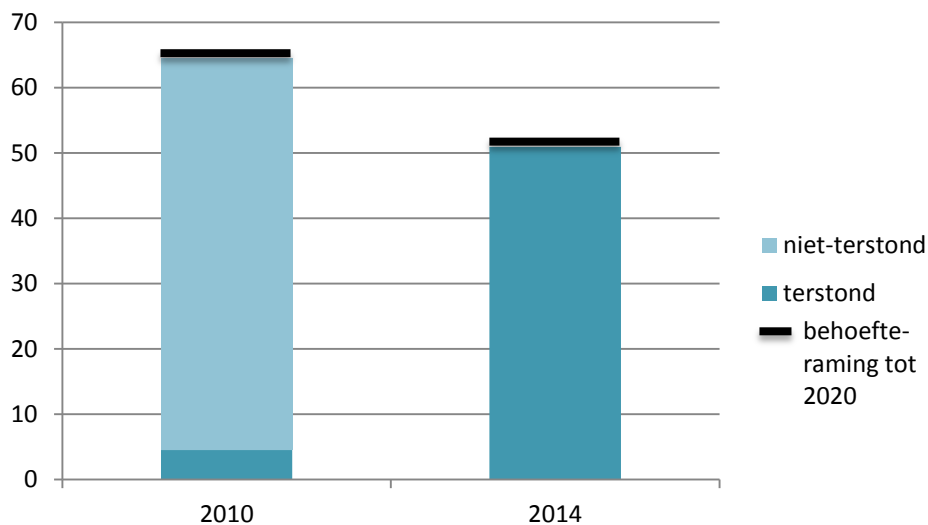
Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet



Bron: IBIS-gegevens Overijssel en ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De figuur laat voor de Vecht-regio zien dat de voorraad in de afgelopen jaren gegroeid is en dat er op dit moment de voorraad voldoende is voor de vraag. In 2010 was de geprognosticeerde vraag beduidend hoger dan het aanbod.

Figuur 13 Confrontatie vraag en voorraad Deventer



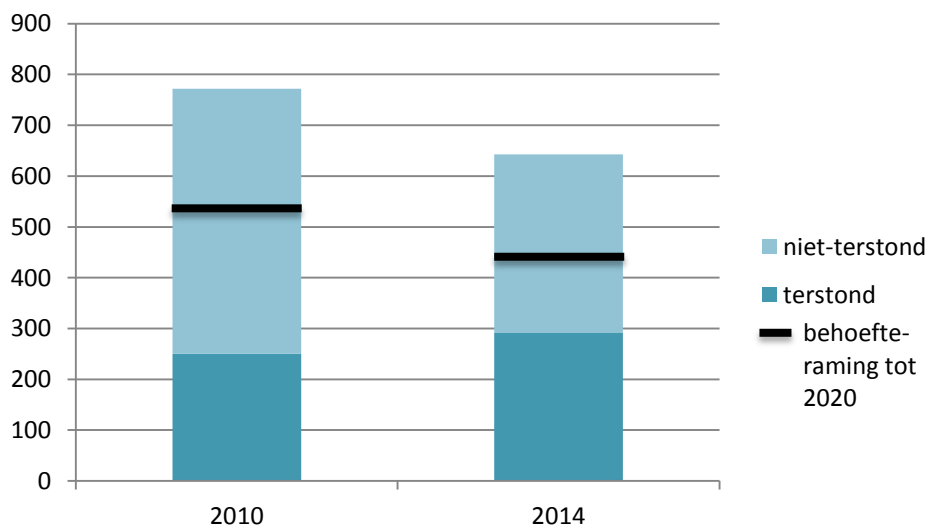
Bron: IBIS-gegevens Overijssel en ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat voor Deventer vraag en voorraad min of meer gelijk zijn.

Figuur 14 Confrontatie vraag en voorraad Twente

52

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet



Bron: IBIS-gegevens Overijssel en ambtelijk werkdocument, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De figuur laat zien dat de voorraden zowel in 2010 als in 2014 groter zijn dan de vraag. Wel is het overaanbod in 2014 wat kleiner dan in 2010.

4.2 Bijdrage bedrijventerreinvisies aan balans vraag-aanbod

In het eerder genoemde evaluatie-rapport 'Evaluatie bedrijventerreinvisies, instrument voor werklocatieplanning' geeft het onderzoeksbureau aan dat het lastig is om harde uitspraken te kunnen doen over de bijdrage van de bedrijventerreinvisies aan de balans tussen vraag en aanbod. Dat komt doordat veel factoren een rol spelen en het lastig is om de beleidscomponent uit de context te filteren. Wel zijn er enkele conclusies te trekken³¹:

- Bij de ontwikkeling van de bedrijventerreinvisies zijn alle zachte plannen van gemeenten geschrapt of 'on hold' gezet. Dat is gezien het feit dat er in de periode 2008-2014 veel minder ruimte is uitgegeven dan was geprognosticeerd, een juiste actie gebleken.
- De provincie heeft bij het beoordelen van de visies flink onderhandeld over de strategische reserves die gemeenten aan wilden houden. Dit is niet voor niets gebleken. De visie van gemeenten is te positief geweest, zo blijkt achteraf.
- In Zuid-West Overijssel is geconstateerd dat de groei van de in gebruik zijnde netto oppervlakte is afgenomen door o.a. inbreiding als gevolg van herstructurering. Het stevige accent op herstructurering kan als een bijdrage van de visies aan de inbreiding gezien worden.
- De bijdrage van de bedrijventerreinvisies in kwantitatieve zin is gelegen in het mede afremmen van een ongebreidelde groei van nieuwe hectares bedrijventerreinen, welke tot uiting komt in een afvlakkende groei van het aanbod. De economische situatie is daarnaast een belangrijke factor in deze geweest.
- De feitelijke ontwikkeling van de omvang aan bedrijvenhectaren laat zien dat er in 2010 sprake is van een omslag. De groei van de omvang zwakt vanaf 2010 duidelijk af, dit geldt zowel voor de netto- als voor de bruto-omvang.
- De provincie heeft, met de kennis van nu en met het maken van strategische afspraken, nog niet hard genoeg op de rem gedrukt. Het aanbod is in 2014 aanzienlijk groter dan de vraag. Vooral in Zuidwest Overijssel en Twente liepen prognoses en realisaties uit de pas. In Noord-Overijssel lagen deze nog het dichtst bij elkaar.

53

Van wens naar werkelijkheid:
de regisseur aan zet

³¹ Het onderzoeksbureau houdt de indeling in COROP-gebieden aan; Zuidwest Overijssel (Deventer, Olst-Wijhe, Raalte), Noord-Overijssel (Dalftsen, Hardenberg, Kampen, Ommen, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle) en Twente (Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand, Wierden)

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?

54

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 behoefteeraming 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-ladder³² en de regionale grondprijsmethodiek;
 - het stimuleren van de regionale samenwerking en specifiek voor Overijssel: de wijze waarop de provincie de afstemming over bedrijventerreinenvisies 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 bedrijventerreinenvisies vindt zodanig plaats dat er sprake is van een regionale planning.

³² 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 twee 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

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 geschrapt, 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 verloederding 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.³³ 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

³³ Uitgezonderd bedrijven met een bijzonder eisenpakket voor hun werklocatie, voor hen is het aanbod beperkter.

gaan drukken op de resultaten van het grondbedrijf, maakt dat grondprijzen in deze 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 representatieve³⁴ 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 terreinen³⁵ 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

³⁴ Informatie is representatief als het in hoge mate correspondeert met de werkelijkheid (toevalsfouten zijn toegestaan, systematische fouten niet.)

³⁵ 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

- De mogelijkheden voor een effectieve toepassing van de SER-ladder³⁶ 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 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.

³⁶ 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.

Aanbevelingen

1. 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?
2. 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
3. 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.
4. Verbeter de monitoring via IBIS. Zorg, samen met gemeenten, voor actuele, betrouwbare, relevante en volledige informatie.
5. Stimuleer de verdere 'verzakelijking' van het bedrijventerreinenbeleid, door de kansen en mogelijkheden daarvan actief onder de aandacht te brengen van gemeenten en bedrijfsleven.
6. 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.
7. 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 tijdspad).
8. 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 het Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015 (2009) is opgenomen dat de provincie in die periode ruim 1200 hectares verouderde bedrijventerreinen wil herstructureren. Gemeenten kunnen van de provincie subsidie krijgen om herstructureringsprojecten op te zetten of uit te voeren. Het gaat daarbij om de publieke ruimte op bedrijventerreinen. Voorwaarde om in aanmerking te komen voor subsidie is dat het bedrijventerrein op de lijst van 49 terreinen staat die in aanmerking komen voor herstructurering.

Herstructureringsmaatschappij Overijssel

De Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel (HMO) is in 2009 opgericht en richt zich op de private delen van bedrijventerreinen. De provincie is 100% eigenaar van de HMO en heeft een kapitaalstorting van € 22,5 mln. gedaan voor de periode 2009-2018.

In oktober 2014 zijn PS geïnformeerd over de HMO. GS geven aan dat de HMO tot en met 2013 circa € 8,5 mln. heeft geïnvesteerd in projecten waarin 29,4 hectare bedrijventerrein is of wordt geherstructureerd. Met deze 29,4 hectare wordt de verbetering van 150 hectare bedrijventerrein gestimuleerd. De investering van de HMO hebben geleid tot een investering van € 58,8 mln. door private partners van de HMO en publieke partners investeerden tenminste € 5,7 mln.

Op verzoek van de provincie heeft de HMO laten onderzoeken wat de werkgelegenheidseffecten zijn van de inspanningen. Daaruit is gebleken dat de investering van bijna € 7 mln. (ten tijde van het onderzoek) 390 fte opgeleverd heeft die blijvend zijn, waarvan 120 fte nieuwe banen en 270 tijdelijke fte. Voor de toekomst wordt verwacht dat op de locaties waar geïnvesteerd is er sprake zal zijn van 3330 fte blijvende banen, waarvan 3020 nieuwe banen en 310 fte verplaatsingswerkgelegenheid.

Op verzoek van de Staten is het werkgebied van de HMO uitgebreid naar de aanpak van de leegstand van kantoren en de aanpak van winkelleegstand.

Tussenevaluatie regionaal economisch beleid

Uit een tussenevaluatie van het regionaal economisch beleid (oktober 2014) blijken de volgende resultaten met peildatum eind 2013:

Tabel 7 resultaten herstructurering

prestatie	Ambitie	realisatie
Herstructurering hectares	1200 hectare op 49 projecten	833 hectare op 28 projecten
Ruimtewinst	200 hectare	93 hectare
Mate van revolverendheid HMO	50%	Ruim boven 50%
Herstructurering HMO	69 hectare	Bijna 30 hectare
Vliegwieleffect	621 hectare door private	150 hectare; multiplier

	partijen; multiplier van 9	van 5
Stimuleren herstructurering niet uitgeefbaar terrein (publieke ruimte)	210 hectare	10 hectare (nb maar dit wordt pas sinds 2013 bijgehouden)
Investering partners bij projecten	Minimaal 80%; multiplier van 4	Multiplier van 7, maar causaliteit (komt investering als gevolg van investering HMO) is niet aan te tonen.

Bron: Tussenevaluatie REB 2012-2015 provincie Overijssel

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

Geïnterviewde personen

Provincie Overijssel

- mw A. Bronsema, adviseur economie
- mw. T. Drint, beleidsontwikkelaar eenheid Ruimte en bereikbaarheid
- mw. J.C. Walman-Mostert, clusterleider Ruimtelijke Economie
- Dhr. J. Wortman, teamleider beleidsvorming en –programmering Ruimte en Bereikbaarheid

Experts

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

Documenten

Overijssel

- Ambtelijke werkdocument behoeftebeoordeling en bedrijventerreinenvisies (ongedateerd)
- Evaluatie bedrijventerreinenvisies, instrument voor werklocatieplanning, maart 2015 (concept-versie)
- IBIS
- Informatie over HMO (PS/2014/819)
- Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015
- Midterm Review Omgevingsvisie (PS/2014/470)
- Motie Vitaliteit Overijsselse gemeenten / verkenning Grondfonds Overijssel (PS/2013/498)
- Offerteaanvraag voor het ‘inkopen’ van Strategisch (feiten)onderzoek werklocaties provincie Overijssel, oktober 2014
- Omgevingsvisie en omgevingsverordening
- Panteia in opdracht van de provincie Overijssel. Evaluatie bedrijventerreinenvisies, maart 2015
- Tussenevaluatie REB 2012-2015 provincie Overijssel (PS/2014/848)
- Verloop Algemene Vergadering Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerreinen Overijssel d.d. 12.12.2014 (PS/2015/63)
- VNG d.d. 30 januari 2014 Statenvoorstel motie Kerkdijk cs “Vitaliteit Overijsselse gemeenten / verkenning Grondfonds Overijssel” (PS/2014/118)
- Voorstel voor provinciale doorzettingskracht (PS/2014/1046)

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.
- CPB (2014). Roads to Recovery ISBN 978-90-5833-645-3.
- Ecorys in opdracht van Netwerkstad Twente (2013). Herijking bedrijventerreinenvisie Netwerkstad Twente, actualisering ruimtebehoefte en programmering bedrijventerreinen.
- EY en Fakton (2015). Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven.
- Interviewverslag dhr. P. Mossel, onderzoek Bedrijventerreinen in de steigers (2011)
- J. van Dinteren, de hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen. In ESB Ruimtelijk, Jaargang 97 (4641) 17 augustus 2012.
- 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.
- TU Delft in opdracht van de Rekenkamer Enschede (2014). Second opinion raming vraag naar bedrijventerreinen in Enschede.

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.