Locatiekeuze bedrijventerrein: Behoeftenotitie

Inleiding

Het bepalen van de benodigde hoeveelheid nieuw bedrijventerrein voor de komende decennia is geen eenduidige rekensom. Het is een samenspel van kwantitatieve en kwalitatieve informatie, toekomstverwachtingen, onzekerheden en bestuurlijke afwegingen.

Om te komen tot een weloverwogen bestuurlijke keuze doorlopen we 6 stappen:

1. Prognose economische groei
2. Historische uitgifte
3. Actuele situatie
4. Type bedrijvigheid
5. Bestuurlijke afwegingen
6. Ambtelijk advies

Stap 1, de economische groeiprognose, vormt de basis voor de behoeftebepaling. Stappen 2 t/m 4 geven aanvullende kwantitatieve en kwalitatieve inzichten. In stap 5 zetten we een aantal bestuurlijke afwegingen op een rij en in stap 6 volgt het ambtelijke advies.

Stap 1: Prognose economische groei

Het Regionaal Programma Werklocaties Achterhoek[1] (RPW) is richtinggevend voor de benodigde hoeveelheid nieuw bedrijventerrein in Winterswijk en de Achterhoek als geheel. Hoofddoel van het RPW is het faciliteren van de ruimtebehoefte van het Achterhoekse bedrijfsleven, waarbij de juiste kwaliteit en kwantiteit bedrijventerrein beschikbaar is op het juiste moment en juiste plaats, vanuit een gezonde vraag-aanbodbalans. In deze behoeftebepaling ligt de focus op de kerncijfers uit het RPW voor Winterswijk.

Kerncijfers RPW

Het RPW 2024-2028 bevat prognosecijfers met een horizon tot 2030 en met een horizon tot 2040, met zowel een laag- als hoogconjunctuurscenario. Het bepalen van de benodigde omvang aan nieuw bedrijventerrein is een lange termijn opgave, met een structurele impact. Het proces van locatiekeuze en -ontwikkeling vragen meerdere jaren tijd. Met deze achtergrond wordt de behoeftebepaling voor Winterswijk gebaseerd op de RPW horizon tot 2040.

Vraag – Aanbod confrontatie tot 2040 (netto)			**RPW 2024 – 2028**
Aanbod			
Spoorzone	3,5 ha		**volledig in optie**
De Vlijt	4,5 ha		
Totaal	8 ha		
Vraag	**Laag**	**Hoog**	**conjunctuur**
Uitbreidingsvraag	18 ha	32 ha	
Vervangings/verplaatsingsvraag	6 ha	6 ha	
Totaal	24 ha	38 ha	
Uitbreidingsbehoefte	**Laag**	**Hoog**	**Conjunctuur**

[1] *Deze notitie werkt met de meest recente prognosecijfers uit het Concept RPW 2024-2028. Dit RPW wordt eind 2023 ter vaststelling aangeboden aan de Achterhoekse gemeenteraden en aansluitend aan de provincie Gelderland.*

Vraag – Aanbod	16 ha	30 ha

Vraagspecificatie Winterswijk

Uitbreidingsvraag

Dit betreft de autonome vraag die op basis van economische ontwikkeling wordt verwacht, conform de EIB scenario's voor een laag- en hoogconjunctuur. Het is een lange termijn modelmatige prognose en dus geen optelsom van de actuele vraag van individuele bedrijven. De vraagprognose is beleidsarm en gebaseerd op autonome groei. Er wordt niet geanticipeerd op een acquisitiestrategie of ander beleid dat een extra impuls kan geven aan economische groei.

Vervangingsvraag

Dit is de vraag die ontstaat wanneer bestaand bedrijventerrein aan het aanbod wordt onttrokken, na verplaatsing van de daar gevestigde bedrijven. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de transformatie van de Narcisstraat naar woningbouw.

Verplaatsingsvraag

Dit is de vraag die ontstaat wanneer een bestaand bedrijf die buiten het bedrijventerrein is gevestigd, verplaatst naar bedrijventerrein. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de verplaatsing van Verglasco en BMN naar de Spoorzone.

In praktijk gaat de vervangings- en verplaatsingsvraag vaak gepaard met uitbreidingsvraag, doordat bedrijven bij nieuwe huisvesting ook een groeisprong maken. Met potentiële ontwikkelingen aan de Narcisstraat, Laan van Hilbelink en andere solitaire locaties beschouwen we de prognose van 6 ha netto voor de komende 17 jaar als conservatief.

Bij scenario laag betekent dit een gemiddelde uitgifte van 1,4 ha netto per jaar en bij scenario hoog 2,2 ha netto per paar.

Achterhoek als referentie

De vraagontwikkeling gedurende de afgelopen RPW periode 2019-2023 ligt, ondanks de corona-, oorlog en energiecrisis binnen de bandbreedte van het laag- en hoogconjunctuurscenario. Het advies van de provincie is om ook voor de periode 2023 t/m 2030 rekening te houden met scenario hoog.

Aanbod

Het totale aanbod aan (direct en niet-direct) beschikbaar bedrijventerrein in de Achterhoek bedraagt 105 ha netto. Hiervan is 52 ha netto in optie. Dit maakt een hoogconjunctuurscenario voor de komende jaren een realistische prognose.

Vraag

Voor de gehele Achterhoek ligt de verwachte uitbreidings-, vervangings- en verplaatsingsvraag tot 2040 binnen een bandbreedte van 219 en 359 ha netto. Dit betekent een gemiddelde uitgifte tussen de 13 en 21 ha netto per jaar. Dat geeft een gemiddelde per gemeente tussen 1,8 en 3 ha netto per jaar. De ruimtebehoefte gespecificeerd naar werkmilieus laat de volgende verhouding zien:

Klassiek-gemengd bedrijventerrein	38 %
(Maak)industrie	40 %
Logistiek	13 %
Agrifood	9 %

Uitbreidingsbehoefte

De benodigde uitbreidingsruimte voor de gehele Achterhoek tot 2040 ligt binnen een bandbreedte van 114 en 254 ha. Dat betekent gemiddeld tussen de 16 en 36 ha per gemeente.

Samengevat

Stap 1 geeft voor Winterswijk een uitbreidingsbehoefte met een bandbreedte van 16 tot 30 ha netto uitgeefbaar bedrijventerrein. De hierna volgende stappen 2 t/m 4 geven aanvullende kwantitatieve en kwalitatieve inzichten die ondersteunen bij de bestuurlijke afwegingen en het ambtelijk advies in stap 5 en 6.

Stap 2: Historische uitgifte

De historische uitgifte van bedrijventerrein biedt geen garantie voor de toekomst. Het biedt wel ondersteuning bij de interpretatie van de economische groeiprognose uit stap 1.

Achterhoek

Vanaf de eeuwwisseling is de gemiddelde jaarlijkse uitgifte van bedrijventerreinen in de Achterhoek 13,6 hectare netto. In de periode van het RPW Achterhoek 2019-2023 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse uitgifte 14,5 hectare. Dat is gemiddeld 1,9 ha netto per gemeente per jaar en 2,1 ha netto gemiddeld over de laatste 4 jaar. De jaarlijkse uitgifte in de afgelopen 4 jaar ligt dichtbij het EIB scenario Hoog. De uitgifte fluctueert sterk van jaar tot jaar en betreft overwegend klassiek, kleinschalig bedrijventerrein en maakindustrie.

Winterswijk

De uitgifte in Winterswijk vanaf de eeuwwisseling ligt op gemiddeld 1,8 ha netto per jaar. De historische uitgifte ligt precies in het midden van de laag- en hoogconjunctuur groeiverwachting (1,4 – 2,2 ha netto) tot 2040, zoals deze blijkt uit het RPW. Wanneer we deze historische trend doortrekken naar 2040, betekent dit een verwachte uitgifte van totaal 30,6 ha netto in de komende 17 jaar, wat vraagt om een uitbreiding van 22,6 ha netto nieuw bedrijventerrein.

Stap 3 Actuele situatie

Leegstand

Het aanbod van bestaande bedrijfslocaties in Winterswijk is zeer beperkt. De leegstand in Winterswijk bedraagt momenteel 1,3%. Voor een gezonde marktwerking is een leegstand van circa 5% nodig. Er is nu te weinig schuifruimte. Bedrijven die groeien, vinden geen ruimere locatie en maken dus ook geen ruimte vrij voor startende en kleinere bedrijven. De lage leegstand geeft ook geen prikkel om te blijven investeren in het bestaande vastgoed.

Vrij uitgeefbare grond

Het huidige aanbod van de gemeente beperkt zich tot de locaties Spoorzone en De Vlijt. De uitgifte van de Spoorzone is in vergevorderd stadium. De voorraad op korte termijn beschikbaar bedrijventerrein bedraagt daarmee 4,5 hectare netto, op locatie De Vlijt aan de Misterweg.

Actuele vraag

De actuele vraag naar bedrijfslocaties is geen basis voor het bepalen van de benodigde omvang aan nieuw bedrijventerrein. De benodigde besluitvorming en investering bij deze bedrijven vraagt om zekerheid en een overzienbare termijn voor de beschikbaarheid van een nieuwe locatie. De urgentie kan per bedrijf verschillen, maar ligt binnen een bandbreedte van 1 tot uiterlijk 4 jaar. Ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein duurt veel langer. Actuele vraag is dus afhankelijk van de bestaande voorraad van leegstaande locaties en vrij uitgeefbaar bedrijventerrein.

Recente ontwikkelingen en actuele vraag, zoals de nieuwbouwlocaties van Obelink en Winterwarm en uitgifte aan de Spoorzone en Parallelweg geven wel inzicht in de huidige marktdynamiek. Dit geeft houvast bij het beoordelen van de economisch, modelmatige groeiverwachting, die blijkt uit het RPW.

Gemeente Winterswijk heeft doorlopend contact met bedrijven met een ruimtevraag. Deze actuele vraag (augustus 2023) telt op tot circa 9 ha netto, wisselend in urgentie en concreetheid. Deze gegevens schetsen geen volledig beeld van de vraag (niet ieder bedrijf meldt zich bij de gemeente en niet iedere vraag is even concreet). Het geeft wel een indicatie van de marktdynamiek.

Deze actuele cijfers bieden een indicatie van de huidige behoefte en de behoefte voor grofweg de komende vijf jaar. Die cijfers laten zien dat er de komende jaren waarschijnlijk meer vraag dan nieuw aanbod van bedrijventerrein gaat zijn.

Stap 4: Type bedrijvigheid

De benodigde omvang aan nieuw bedrijventerrein is bedoeld voor het bedienen van de groei van het Winterswijkse bedrijfsleven. Er is geen doelstelling voor het aantrekken van bedrijven van buiten Winterswijk. Dit ligt in lijn met het RPW. Lokale vraag wordt lokaal bediend en grote ruimtevragers van buiten de regio worden bediend op de regionale bedrijventerreinen.

Werkmilieus

Het RPW maakt bij bedrijventerreinen onderscheid in de volgende werkmilieus:

- (Maak)industrie Concentratie van industriële productie en verwerking
- Logistiek Concentratie van logistiek, handel en opslag
- Agrifood Productiebedrijven, gericht op teelt en verbetering van landbouwproducten
- Klassiek-gemengd Bedrijven uit diverse sectoren op voornamelijk kleinere percelen

De bedrijventerreinen in Winterswijk zijn te kenmerken als overwegend klassiek-gemengd (Veeneslat Noord) en maakindustrie (Veeneslat Zuid), met enkele grote bedrijven gespecialiseerd in handel en logistiek. De toekomstige ruimtebehoefte is dus ook in deze categorieën te verwachten. Bij nieuw bedrijventerrein ligt de focus primair op het bedienen van (maak)industrie en secundair op klassiek-gemengd. Maakindustrie dat verplaatst van bestaand bedrijventerrein naar nieuw bedrijventerrein, biedt weer groeiruimte aan andere bedrijven met een hogere milieucategorie of groei van klassiek-gemengde bedrijfstypen.

Milieucategorieën

Onze bestaande bedrijventerreinen bedienen bedrijven in een milieucategorie, variërend tussen de 2 en 5.1. Ter indicatie: Opslag (groothandel) valt binnen categorie 2. Meubelfabrieken, metaalbewerkende industrie en kleinere weverijen vallen in categorie 3.2. Zwaardere metaalbewerking, tapijt en steenfabrieken vallen binnen categorie 4.2. Puinbrekers, Metaal- en autoschredders vallen in categorie 5.1. Kavels met een hogere milieucategorie bieden meer ruimte voor gevaarlijke stoffen, lawaai en geur en hebben ruimere hindercirkels ten opzichte van hun omgeving. Het bestemmingsplan voor Veeneslat Zuid bevat als bijlage een Lijst van bedrijvenactiviteiten. Zie deze lijst voor een volledig overzicht van bedrijfstypen en milieucategorieën.

Stuurmogelijkheden type bedrijven

Nieuw bedrijventerrein is bedoeld voor groeiontwikkeling van het Winterswijkse bedrijfsleven. Hoe en welke mate individuele bedrijven groeien en dus ruimte vragen op nieuw bedrijventerrein is niet stuurbaar voor de gemeente.

De inrichting en uitgiftecriteria bij nieuw bedrijventerrein hebben wel invloed op welke type bedrijven zich daar kunnen vestigen. Er zijn bijvoorbeeld grenzen mogelijk met zowel maximale als minimale milieucategorieën. Met een minimale milieucategorie blijft het ook op langere termijn stuurbaar dat type bedrijf en type locatie zo goed als mogelijk op elkaar aansluiten.

Bij bedrijfslocaties die beschikbaar komen op bestaande bedrijventerreinen is het geldende bestemmingsplan maatgevend voor het type bedrijf dat zich daar kan vestigen. Er geldt dan alleen een bovengrens voor de milieucategorie. Er kunnen zich ook bedrijven van buiten Winterswijk vestigen.

De keuzes en besluitvorming voor sturingsinstrumenten bij uitgifte van nieuw bedrijventerrein komen aan de orde bij de gebiedsvisie en bestemmingsplanprocedure die volgen na de locatiekeuze.

Duurzaamheid en innovatie

Bij nieuw bedrijventerrein gelden actuele eisen op het gebied van duurzaamheid in brede zin. Denk aan energie, circulariteit, klimaat en biodiversiteit. Dit vraagt om meer ruimte voor groen en waterberging of slimme inpassing van bedrijventerrein in de natuurlijke omgeving. In economische prognosemodellen wordt gerekend met een verhoudingsgetal voor het benodigde aantal vierkante meters per medewerker. Bij toenemende automatisering en robotisering veranderen deze verhoudingsgetallen. Met minder medewerkers kan de ruimtebehoefte gelijk blijven of zelfs groeien. Dit soort nieuwe ontwikkelingen worden verwerkt in het EIB model waarop het RPW is gebaseerd.

Stap 5: Bestuurlijke afwegingen

De voorliggende stappen geven inzicht in de economisch groeiverwachting, met de daarbij behorende invloeden en onzekerheden. Welke ruimte (en welke locatie) we nu reserveren voor de komende decennia is uiteindelijk een bestuurlijke keuze waarin een zorgvuldige balans moet worden gevonden, met aandacht voor:

- Voldoende ruimte voor economische ontwikkeling;
- Voldoende zekerheid voor het lokale bedrijfsleven;
- Voldoende zekerheid voor inwoners;
- Zorgvuldig ruimtegebruik in relatie tot andere opgaven, zoals woningbouw, andere economische sectoren, natuur en landschap;
- Flexibiliteit wanneer prognose en werkelijkheid uiteen lopen.

De locatiekeuze van nieuw bedrijventerrein heeft een grote maatschappelijke en structurele impact. Voor de realisatie van nieuw bedrijventerrein, van startopdracht locatiekeuze tot eerste uitgifte, is een ontwikkeltijd 6 tot 10 jaar nodig. Een locatiekeuze met omvang die voorziet in een horizon van circa 20 jaar geeft meer en langer rust en zekerheid dan een locatiekeuze met een kortere horizon.

De omvang die gereserveerd wordt voor nieuw bedrijventerrein hoeft niet direct volledig in ontwikkeling te worden gebracht. De reservering zorgt voor zekerheid voor de lange termijn. Daarbinnen kan gezocht worden naar flexibiliteit. Ruimte kan tijdelijk anders wordt ingezet en de koers kan worden bijgesteld als de economische ontwikkeling daartoe aanleiding geeft. Het RPW werkt met een jaarlijkse monitoring en wordt vierjaarlijkse volledig herzien. Dit geeft doorlopend inzicht in de economische ontwikkeling.

Het bieden van voldoende ruimte aan economische ontwikkeling is zowel een lokale als regionale opgave. Dit vraagt een inspanning van iedere gemeente in de beschikbaarheid van lokale en regionale bedrijventerreinen. Vanuit het RPW is de leidraad dat lokale vraag ook lokaal wordt bediend.

Geen of te weinig bedrijventerrein ontwikkelen heeft consequenties:

- De ruimte die Winterswijk niet biedt, vraagt om extra ruimtebeslag in andere gemeentes in de regio (waar hetzelfde zorgvuldige ruimtegebruik noodzakelijk is)
- Het leidt tot verlies van economische vitaliteit in Winterswijk:
    - Het beperkt de economische ontwikkeling en concurrentiepositie van individuele bedrijven. (Een bedrijf kan belangrijke afnemers verliezen, wanneer deze niet meekan in de vereiste groeiontwikkeling. Dat bedreigt de bedrijfscontinuïteit);
    - Verlies van werkgelegenheid;
    - Verlies voor lokale toeleveranciers;
    - Minder draagkracht voor lokale voorzieningen;
    - Aantasting vestigingsklimaat.
- Het vergroot de kans op regionaal economisch verlies. Voor een bedrijf dat noodgedwongen verhuist, kan ook huisvesting buiten de regio Achterhoek in beeld komen.

Stap 6: Ambtelijk advies

Winterswijk heeft op korte termijn een tekort aan bedrijventerrein. De beschikbaarheid 4,5 ha netto op De Vlijt geeft een beetje lucht, maar is onvoldoende voor de actuele vraagontwikkeling.

Voor de lange termijn laat de economische groeiprognose uit het RPW zien dat dit tekort de komende 17 jaar verder oploopt tot 16 ha netto bij een laagconjunctuur en 30 ha netto bij een hoogconjunctuur.

Wanneer we de historische trend voor Winterswijk de komende 17 jaar doortrekken dan is er circa 23 ha netto nieuw bedrijventerrein nodig. Dit ligt binnen de bandbreedte van de laag- en hoogconjunctuur groeiprognose uit het RPW.

Er zijn geen bijzondere indicaties die aanleiding geven om af te wijken van de economische groeiprognose en historische trend.

Voor nieuw bedrijventerrein rekenen we met een bruto-netto verhouding van circa 100%-70%. Dat betekent dat zo'n 70% van het volledige gebied bestaat uit uitgeefbare grond en dat 30% van het volledige gebied beschikbaar is voor een groene inpassing, waterberging en inrichting van de openbare ruimte. Ter vergelijking: de bruto-netto verhouding op Vèèneslat Zuid bedraagt 100%-86%.

Het ambtelijk advies:

Reserveer bij deze locatiekeuze 16 ha netto aan nieuw bedrijventerrein. Dat betekent een bruto omvang van circa 22,8 hectare. Bij een economische laagconjunctuur biedt dit, bij benadering, zekerheid voor de komende 17 jaar. Bij een economische hoogconjunctuur biedt dit zekerheid voor de komende 11 jaar.

Aandachtspunten bij dit advies:

- Economische ontwikkeling is onzeker. De ruimtereservering van 16 ha netto is conservatief, ten opzichte van prognose en historie. Het risico van over-programmering is daarmee laag.

- De jaarlijkse monitor op het RPW en de actuele lokale vraagontwikkeling maakt tijdig inzichtelijk wanneer de werkelijke vraag aanmerkelijk groter is dan de laagconjunctuur. In dat geval is er voldoende tijd voor nieuwe bestuurlijke afwegingen en een eventueel nieuwe locatiekeuze.
- Ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein vraagt om medewerking van provincie en regio. Een locatie-ontwikkeling van 16 ha netto past binnen de bandbreedte die het RPW hiervoor biedt.
- Bij de locatiekeuze komen meerdere locaties in beeld. De locatiepaspoorten geven dan inzicht in diverse voor- en nadelen per locatie. Een locatie waar potentieel meer dan 16 ha netto gerealiseerd kan worden heeft een pré ten opzichte van andere locaties, omdat dit op lange termijn meer zekerheid en flexibiliteit geeft.
- Naast de bepaling van de benodigde omvang aan nieuw bedrijventerrein ligt er ook een praktische en bestuurlijke afweging om deze ruimte op één locatie of verdeeld over meerdere te zoeken.