

Overdracht College-Raad

Datum 20 april 2017

onderwerp	Regionale Programmering Werklocaties West-Overijssel
portefeuillehouder	Rene de Heer
informant	Maar, Janna van (2612)
afdeling	Ruimte & Economie

Voorgesteld besluit raad

1. Het afsprakendocument Regionale Bedrijventerreinen Programmering (RBP) vast te stellen.
2. De 'ijskastregeling' voor Hessenpoort als wijziging op de uitgiftestrategie uit te werken en waar nodig toe te passen.

Beslisnota voor de raad

Datum 19 april 2017

Openbaar

Onderwerp Regionale programmering werklocaties
Versienummer 0.2

Portefeuillehouder R.E. de Heer
Informant J. van Maar
Afdeling Ruimte & Economie / OWA
Telefoon (038) 498 2612
Email J.van.Maar@zwolle.nl

Bijlagen

1. Afspraken Regionale Bedrijventerreinen Programmering West-Overijssel 2017 - 2020
2. Omgevingsverordening herprogrammeren bedrijventerreinen
3. Informatiebrief provincie Overijssel
4. Persbericht

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 Het afsprakendocument Regionale Bedrijventerreinen Programmering (RBP) vast te stellen;
- 2 De 'ijskastregeling' voor Hessenpoort als wijziging op de uitgiftestrategie uit te werken en waar nodig toe te passen.

Datum 19 april 2017

Toelichting op het voorstel

Inleiding

De elf gemeenten in West Overijssel zijn samen met de provincie Overijssel begin 2016 het proces 'regionale programmering werklocaties' gestart, gericht op het herstel van de balans tussen vraag en aanbod van bedrijventerreinen. U bent hier in het voorjaar van 2016 middels een informatienota en een Statenbrief Regionale Programmering Werklocaties over geïnformeerd.

Het proces 'regionale programmering werklocaties' heeft geresulteerd in een afsprakendocument. In het bestuurlijk overleg op 19 april jongstleden hebben de gemeenten in West Overijssel hun collegestandpunten kenbaar gemaakt over hoe zij de inhoud van de programmeringsafspraken en hoe zij het herstel van de balans tussen vraag en aanbod van bedrijventerreinen willen bereiken. Het is nu aan de raad om deze afspraken vast te stellen.

Deelnemende gemeenten aan programma afspraken West Overijssel

Het programmadocument bevat de bestuurlijke afspraken tussen de elf gemeenten in de regio West Overijssel en de provincie Overijssel. De elf gemeenten die onderdeel zijn van deze regio zijn Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.

De economie van West-Overijssel staat centraal

West-Overijssel heeft een sterke regionale economie met een brede samenstelling van grote en kleine bedrijven, verdeeld over diverse krachtige sectoren. De regionale economie vertoont al jaren een robuust beeld, zelfs in de economische crisistijd van de afgelopen jaren. West-Overijssel is vooral sterk in diversiteit, maar heeft ook een aantal speerpuntsectoren benoemd die voor het stimuleren van de economische groei en de ontwikkeling van de werkgelegenheid als zeer belangrijk worden gezien. Het gaat hierbij om de clusters kunststoffen, health, logistiek, agro-food en vrije tijdseconomie. Deventer zet vooral in op cleantech en logistiek. Denk hierbij met name aan logistieke processen voor de maakindustrie, zoals assemblage, order picking, just-in-time-aflevering en value added logistics. West-Overijssel is gebaat bij een uitstekende basisinfrastructuur voor (startende) ondernemers. Voor al deze clusters van bedrijvigheid zijn voldoende terreinen van goede kwaliteit dan ook van groot belang. Om de economische ontwikkeling zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen is een breed pallet aan werklocaties nodig: logistieke terreinen, multimodaal ontsloten terreinen, innovatieve hotspots, maar ook lokale werkterreinen. Belangrijk is dat de werklocaties nauw aansluiten bij de toekomstige economische positionering van West-Overijssel, waarbij gemeenten elkaar niet beconcurreren en waar mogelijk de complementariteit met de regio Twente wordt opgezocht. Lokale werkterreinen zijn bedoeld voor het stimuleren van de lokale economie en behelzen een kleinere marktregio dan West-Overijssel. Hierbij gaat het om de lokale economie van kernen binnen de gemeenten. Zowel nieuwe vestigingslocaties als uitbreidingen van zittende ondernemers hebben baat bij zo min mogelijk belemmeringen. Het is de uitdaging om hier met een goed bedrijventerreinenbeleid op aan te sluiten. Dat betekent kiezen voor (nieuwe) locaties, die aansluiten op de kwalitatieve behoeften van de markt en het op termijn afscheid nemen van kwalitatief mindere locaties.

Datum 19 april 2017

Vraag en aanbod bedrijventerreinen suboptimaal voor economische groei

Onderzoek wijst uit dat er de komende tien jaar een vraag naar bedrijventerreinen in West Overijssel is van circa 424 hectare. Deze regionale vraag is doorvertaald naar cijfers per gemeente, waarbij is uitgegaan van de historische uitgifte van bedrijventerreinen.

De elf gemeenten in West Overijssel kennen een aanbod aan bedrijventerreinen van circa 397 hectare. Daarmee is op regionaal niveau vraag en aanbod van bedrijventerreinen – kwantitatief gezien - grosso modo in balans. Wel is op lokaal niveau is bij de gemeenten Zwolle, Deventer, Ommen, Raalte en Olst-Wijhe voor de komende tien jaar meer aanbod dan vraag naar bedrijventerreinen. Deze mismatch tussen vraag en aanbod bij enkele gemeenten en het ontbreken van goede regionale afstemming bij het in procedure brengen van nieuwe ruimtelijke plannen vormen een groot risico bij de toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Uit een aantal recente gerechtelijke uitspraken blijkt namelijk dat regelgeving over deze Ladder strikt wordt toegepast. Overheden moeten op grond van de Ladder elke nieuwe stedelijke ontwikkeling in een bestemmingsplan duidelijk motiveren. Daarom is het belangrijk te komen tot afspraken over een herstel van de balans tussen vraag en aanbod. Als er geen bestuurlijke afspraken worden gemaakt lopen gemeenten in West Overijssel, die nieuwe ruimtelijke plannen in procedure willen brengen op basis van een actuele vraag vanuit de markt, het risico deze niet te kunnen uitvoeren omdat er bij de eigen gemeente of buurgemeenten al voldoende harde plancapaciteit is. Een sterke regionale economie en economische groei zijn daarom gebaat bij een evenwichtige markt voor bedrijventerreinen, waarbij tevens wordt gestreefd naar duurzaam ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit.

Daarom heeft de provincie Overijssel het afgelopen jaar de regie gepakt in een proces om te komen tot afspraken over herstel van de balans. Op basis van joint fact finding is de opgave per gemeente in beeld gebracht, zowel kwantitatief als kwalitatief. Vervolgens is stap voor stap in ambtelijke en bestuurlijke overleggen toegewerkt naar regionaal gedragen afspraken.

Essentie van de aanpak

Strategie

In het afspraken document RBP omarmen de colleges van de elf gemeenten in West Overijssel en de provincie Overijssel de ambitie om in de periode 2017-2020 vraag en aanbod in balans te hebben. Het bereiken van de ambitie gebeurt door:

1. Zuinig zijn met het toevoegen van nieuwe hectares bedrijventerrein, conform de afspraken in het RBP;
2. Gemeenten met meer dan 100% van de behoefte aan harde plannen hebben uiterlijk op 1 januari 2018 een plan van aanpak gericht op:
 - a. Programmering gericht op maximaal 100% van de lokale behoefte op gemeenteniveau op 1 juli 2020;
 - b. Directe stappen richting de afname van het aanbod aan plancapaciteit.

Hierbij gaat het om:

- i. Het schrappen van harde plancapaciteit (deprogrammeren);
- ii. Het uit de markt halen van harde plancapaciteit door een regeling voor de topwerkklocaties A1 bedrijventerrein en Hessenpoort, terreinen tijdelijk een andere functie te geven (zogenaamde 'ijskastoplossingen', zoals zonneparken). Ook bestaat de mogelijkheid om een uitgifteverbod op te leggen na 3 jaar om uiterlijk na 5 jaar ruimtelijk vraag en aanbod in balans te brengen.

Datum 19 april 2017

Context Zwolle

De gemeente Zwolle kent volgens het versnelde scenario een vraag naar bedrijventerreinen voor de komende tien jaar van 110 hectare. Het harde planaanbod van de gemeente Zwolle bedraagt 141,3 hectare, waarvan zich ruim 135 hectare bevindt op bedrijventerrein Hessenpoort. Bedrijventerrein Hessenpoort is een bovenregionaal bedrijventerrein dat de vraag ook uit de regio opvangt waar het gaat om grootschalige bedrijvigheid met name in logistieke dienstverlening. De grootschalige opzet en status als bovenregionaal bedrijventerrein geeft Zwolle een belangrijke positie in het lokale en regionale bedrijfsleven. De gunstige ligging aan de A28 en de goede bereikbaarheid zijn essentieel voor bedrijven in de logistieke sector. De gevestigde bedrijven vertegenwoordigen groothandel, transport en distributie, productiebedrijven en reststoffenverwerking. Het bedrijventerrein biedt vooral ruimte aan grote bedrijven (vanaf 5 hectare) en middelgrote bedrijven (vanaf 2 hectare). Hessenpoort heeft als totaal één Grex die loopt tot 2045¹, dus langer dan tien jaar. Zwolle heeft bewust gekozen voor een langere looptijd dan tien jaar, omdat de planvoorraad langjarig moet voorzien in de aantoonbare vraag van bovenregionale grootschalige vestigingen. Hessenpoort past zich flexibel aan op de conjunctuur.

Monitoring

De colleges van de elf gemeenten en GS hebben afgesproken minimaal twee keer per jaar nieuwe ruimtelijke plannen met een actuele marktvraag gezamenlijk te bespreken en ook aanbod en uitgifte te monitoren, om tijdig te kunnen inspelen op de vraag uit de markt. In dit overleg wordt ook de uitvoering van de plannen van aanpak besproken. Na twee jaar (peildatum 1 juli 2019) volgt tevens een nieuwe analyse van de cijfers van vraag (inclusief prognose) en aanbod in West Overijssel en per gemeente. Deze aanpak moet ertoe leiden dat er in elke gemeente sprake is van balans tussen vraag en aanbod per 1 juli 2020.

Borging van de afspraken

Met de ontwerp-omgevingsverordening wordt provinciale doorzettingskracht georganiseerd voor het terugdringen van overcapaciteit van bedrijventerreinen. Dit om ervoor te zorgen dat niet alleen gemeenten zich aan de afspraken houden maar ook om ervoor te zorgen dat gemeenten onderling zich kunnen beroepen op de gemaakte afspraken binnen de regio. Daarnaast dient de provinciale verordening ervoor om voor extra juridische borging te zorgen in relatie tot de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

Beoogd effect

Het afspraken document is de basis om het kwantitatieve aanbod van bedrijventerreinen in West-Overijssel in de periode van 3 jaar economisch en binnen 5 jaar juridisch in balans te brengen, passend in een zorgvuldige ruimtelijke ordening conform de Ladder voor duurzame verstedelijking. Vanuit deze basis wordt de samenwerking op kwalitatieve segmentering van bedrijventerreinen in West-Overijssel voortgezet.

Argumenten

1.1. Afspraken over woningbouw én werklocaties passen in het beleid van de provincie

Op 18 februari 2014 hebben PS besloten tot provinciale doorzettingskracht gericht op herstel van de balans tussen vraag en aanbod van woningbouw en werklocaties. Het uitgangspunt is dat gemeenten wordt gevraagd om door middel van regionale programmering te komen tot een herstel van de balans

¹ MPV 2016

Datum 19 april 2017

tussen vraag en aanbod in de regio West-Overijssel (en ook de andere regio's in Overijssel). Deze afspraken gaan gemeenten helpen om de onderbouwing te leveren die nodig is op grond van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Parallel aan de reeds gemaakte afspraken over het herstel van de markt voor woningbouw, gaat het RBP over de afspraken over het herstel van balans voor de bedrijventerreinen.

1.2 Uitgangspunt voor het herstel van de balans in vraag en aanbod van bedrijventerreinen is versterking van de economie van West-Overijssel

Het herstel van de balans zorgt er voor dat er – naast kwantitatief voldoende aanbod van terreinen, afgestemd op de vraag – ook in kwalitatief opzicht bedrijventerreinen liggen en worden gepland die aansluiten bij de behoeften vanuit de markt. Met andere woorden: een sterke economie van West Overijssel kan niet zonder een gezonde bedrijventerreinenportefeuille

1.3 Het RBP voorziet in maatregelen voor Zwolle om per 1 januari 2020 in balans te zijn

Uiterlijk 1 januari 2018 heeft de gemeente Zwolle haar plan van aanpak gereed welke maatregelen genomen worden om over 3 jaar (1 juli 2020) economisch op orde en binnen 5 jaar juridisch (RO) op orde te zijn. Hierbij wordt vol ingezet op uitgifte. Gezien de aantoonbare interesse voor Hessenpoort, is de verwachting dat deze voldoende is om vraag en aanbod in balans te brengen per 1 januari 2020.

1.4 Het RBP bevat voor grootschalige topwerklocaties als Hessenpoort een ijskastoplossing

Het RBP biedt voor Hessenpoort een ijskastoplossing voor het overaanbod op de vraag van ca. 31 ha. Deze regeling wordt juridisch mogelijk geacht omdat er ook na de periode van 10 jaar voldoende vraag naar dit type locatie zal zijn. Deprogrammeren is voor deze vraagmarkt niet aan de orde. Dit ligt anders voor gemeenten met overaanbod en waar sprake is van een krimpmarkt. De ijskastregeling wordt nader uitgewerkt en betekent dat voor de komende 10 jaar de uitgifte van 31 hectare overaanbod peildatum 19 april 2017 on hold wordt gezet. Het toepassen van de ijskastregeling is pas nodig bij procedures voor de Raad van State. Deze ijskastregeling heeft geen financiële gevolgen voor de vigerende grondexploitatie.

1.5 Totstandkoming van afspraken RBP 2017 tot 2020

Het concept afspraken document is in de periode januari 2016 tot en met maart 2017 tot stand gekomen door de elf gemeenten in West Overijssel in samenwerking met de provincie Overijssel, die het proces faciliteerde.

2.1 De ijskastregeling betekent een beleidswijziging voor Hessenpoort

Met de toepassing van de ijskastregeling wordt voor een periode van 10 jaar een areaal van 31 ha niet-kavelgebonden aanbod uit de uitgifte gehaald wat een wijziging op het uitgiftebeleid inhoudt. Het effect van dit beleid zal in de Nota van Uitgangspunten MPV 2018 worden meegenomen en geëffectueerd in de MPV 2018.

Risico's

Voorgesteld wordt de ijskastregeling gereed te hebben maar pas toe te passen wanneer een procedure bij de Raad van State dit vereist. Wanneer zich dit voordoet en de regeling is toegepast, ontstaat het risico dat er vertraging in de uitgifte optreedt wanneer de marktvraag onverwacht zodanig aantrekt dat de ijskast hectares nodig zijn om de klantvraag te bedienen.

Dit risico wordt opgevangen door de regelmatige afstemming en herijking (na 2 jaar) van de vraaganalyse in West-Overijssel. Zo kunnen we tijdig anticiperen bij veranderende marktvraag.

Datum 19 april 2017

Recentelijk zijn ten behoeve van de MPV 2017 alle grondexploitaties geactualiseerd. Deze zullen in mei/juni ter vaststelling worden aangeboden aan de raad. Hierin zijn de gemaakte afspraken uit het RBP omtrent herprogrammering bedrijventerreinen niet verwerkt.

De ijskastregeling heeft voor de grondexploitaties bedrijventerreinen geen directe financiële gevolgen. Wel kan het gevolgen hebben voor het risicoprofiel per exploitatie. Verwacht wordt dat dit risico minimaal is, omdat de risicosystematiek een termijn van eerste vier jaar hanteert en deze regeling gaat over de voorraad gronden van na 10 jaar. Voorgesteld wordt om de risicoanalyses van de betreffende grondexploitaties bij de tussentijdse MPV 2017 op dit punt te actualiseren.

Financiën

Er zijn geen financiële consequenties voor de grex van Hessenpoort.

Communicatie

In het gehele traject is middels bestuurlijke en ambtelijke overleggen afstemming geweest met tussen de 11 gemeenten en provincie gezamenlijk. Ook is de communicatie richting pers is gezamenlijk georganiseerd met een persmoment en een persbericht. Het programmadocument is te raadplegen via internet.

Een informerende sessie voor raadsleden in West-Overijssel is gepland op woensdagavond 10 mei aanstaande.

Vervolg

Op 19 april is het finale afsprakendocument geaccordeerd door de bestuurders van West-Overijssel. Na besluitvorming in de raad vindt de ondertekening van een bestuursovereenkomst plaats.

Daarna start Zwolle met het opstellen van het plan van aanpak hoe Zwolle vraag en aanbod in balans wil brengen. Onderdeel hiervan is de ijskastregeling voor Hessenpoort. Deze ijskastregeling wordt voorbereid en wanneer nodig toegepast. De voortgang van de uitvoering en het op te stellen plan van aanpak wordt geagendeerd in het afstemmingsoverleg met de provincie. College en raad worden van de voortgang op de hoogte gehouden.

Openbaarheid

Deze beslisnota voor de raad is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris