

Werklocaties in Assen langs de SER-Ladder

Inleiding

In deze memo wordt de vraag en aanbod confrontatie van de toekomstige Asser werkmilieus langs de SER-ladder gelegd. Op grond van artikel 2.7 van de AMvB Ruimte worden provincies verplicht regels te stellen over nieuwe bedrijventerreinen. Daarbij moet de provincie rekening houden met de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen, die volgens de zogenaamde SER-ladder moet worden bepaald. Hierbij moet eerst nut en noodzaak worden bepaald en vervolgens moet worden gekeken naar de mogelijkheden van herstructurering of intensivering van bestaande terreinen of locaties. Een nieuw terrein is dan mogelijk als na deze stappen is gemotiveerd dat daaraan een behoefte bestaat. De gedachte is verder dat nieuwe locaties zoveel mogelijk binnen of aansluitend op bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd.

De provincie heeft bovenstaande beleidslijn uitgewerkt in haar ontwerp-verordening ruimtelijk omgevingsbeleid. Kort gezegd zorgt deze verordening ervoor dat inbreiding voor uitbreiding gaat en er nietodeloos gebouwd wordt los van bestaande bebouwingsconcentraties.

“Een ruimtelijk plan kan slechts in ruimtevrage ontwikkelingen voorzien op het gebied van woon-, werklocaties en infrastructuur indien uit het desbetreffende ruimtelijk plan blijkt dat dit op basis van de SER-ladder gerechtvaardigd is.” (ontwerp-verordening provincie Drenthe)

Voor het inpassen van de ruimtebehoeften voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur stelt de SER voor de volgende ladder als denkmodel te hanteren:

1. Gebruik de ruimte die al beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie, of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen. Dit kan door bijvoorbeeld benutting van de derde dimensie (ondergrondse bouw en hoogbouw), technische vernieuwingen en door multifunctioneel ruimtegebruik.
3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

Met het Rijk is afgesproken dat provincies en gemeenten de SER-ladder consequent toe zullen toepassen. Van belang is dat de SER-ladder in feite op drie niveaus kan worden toegepast:

- o het regionale niveau: nagaan of er mogelijkheden zijn voor een regionale aanpak: gezamenlijke ontwikkeling van terreinen, afspraken over segmentering, andere vormen van samenwerking en afstemming; de verkenning hiervan past in dit onderdeel 'beleidskaders';
- o gemeentelijk niveau: mogelijkheden voor intensievere benutting, benutting restruimtes, eventuele segmentering tussen kernen/verschillende bedrijventerreinen;
- o kavelniveau: het 'Osse protocol' voor de ontwikkelingen van bedrijventerreinen is hier een sprekend voorbeeld van.

Gezien bovenstaande is gekozen voor de volgende opbouw:

1. wat is de bestaande vraag?

- 1.1. Autonome ruimtevraag
- 1.2. Transformatie vraag
- 1.3. Ruimte vraag van buiten de regio
- 1.4. IJzeren voorraad

2. hoe vangen we deze vraag op?

- 2.1. Aanbod op regionaal niveau
- 2.2. Gemeente: Benutting huidige ruimte
- 2.3. Gemeente: Verhoging ruimteproductiviteit
- 2.4. Gemeente: Uitbreiding ruimtegebruik
- 2.5. Kavelniveau: Osse protocol

1. Wat is de bestaande vraag?

1.1. Autonome ruimtevraag

De autonome ruimtevraag naar bedrijventerreinen bestaat uit de extra vraag naar ruimte op bedrijventerreinen in een regio als gevolg van de toename van de werkgelegenheid bij de regionale werkgevers. Deze ruimtevraag binnen de regio Noord-Drenthe bedraagt 120 hectare netto tot 2030. Bij de oriëntatie op een nieuwe vestigingslocatie kijken bedrijven allereerst naar de eigen gemeente en vervolgens naar locaties binnen de regio. 94 procent van alle bedrijfsverplaatsingen vindt plaats binnen de regio. Daarom wordt gekeken naar de markt in de regio Noord-Drenthe.

1.2. Transformatie vraag

Naast de autonome ruimtevraag zorgen plannen om (delen van) bedrijventerreinen te transformeren ook voor vraag naar vervangingsruimte voor bedrijvigheid. Er verdwijnt bedrijfsoppervlak door de transformatie van een deel van het Stadsbedrijvenpark naar een centrumstedelijk woonwerkmilieu. Voordeel van deze transformatie is dat de ruimtevraag voor woningbouw voor een groot deel wordt opgelost binnen de bestaande stad en dat hiervoor geen uitbreidingsruimte voor woningbouw nodig is. Om te blijven functioneren hebben de betreffende bedrijven echter elders ruimte nodig.

De transformatie van een deel van het Stadsbedrijvenpark kent twee varianten tot 2030: Een transformatie van alleen de kop van de Havenkade en een transformatie van het gehele gebied Havenkade (de kop van de Havenkade met het oostelijk deel). *Variant één* zorgt voor een totale extra ruimtevraag van 16 hectare, *variant twee* voor 39 hectare extra. Een deel van de transformatieopgave zal niet tot extra ruimtevraag leiden omdat deze bedrijven op dezelfde locatie blijven (handhaven / herhuisvesten). Tevens is voor een deel van de bedrijvigheid (overig) nog niet bekend wat in het kader van de transformatieopgave gaat gebeuren.

Naast de herstructureringsopgave van de gemeente Assen worden er in regioverband ook herstructureringstrajecten opgestart. Dit kan tot gevolg hebben dat bedrijven uit de regiogemeenten hun nieuwe vestigingslocatie in Assen zoeken (extra ruimtevraag, zie 2.1).

1.3. Bovenregionale ruimtevraag

Van alle bedrijfsverplaatsingen vindt 94 procent plaats binnen de regio en driekwart binnen een gemeente. Slechts een beperkt aantal bedrijven verhuist van de ene regio naar een andere regio. Een bovenregionale vraag van zes procent houdt een vraagraming tot 2030 in van 5 tot 10 hectare netto. Deze ruimtevraag is echter ook afhankelijk van de kwaliteit van de bedrijvenlocaties. Hoe beter deze afgestemd zijn op de vraag uit de kansrijke sectoren hoe groter de kans dat bedrijven van buiten de regio kunnen worden aangetrokken.

1.4. IJzeren voorraad

Bij een vraag-aanbod benadering moet in ieder geval tot 2020 rekening worden gehouden met een zogeheten 'ijzeren voorraad'. De uitgifte van bedrijventerreinen kenmerkt zich door forse jaarlijkse fluctuaties. In de 'topjaren' werd in Assen meer dan 17 ha (1999) uitgegeven. Tijdens mindere jaren bedroeg de uitgifte minder dan 2,7 ha (2004). Bovendien hebben plannen vaak lange doorlooptijden voordat ze uiteindelijk gerealiseerd zijn. Om deze fluctuaties en lange aanlooptijden op te kunnen vangen is het gewenst dat er altijd een minimale reserve is, de zogeheten 'ijzeren voorraad'. Hiervoor wordt vaak vier maal de geraamde jaarlijkse uitgifte (7,3 hectare) gehanteerd. Voor Assen bedraagt deze 'ijzeren voorraad' dus ruim 29 ha. De verwachting is dat de vraag na 2020 vermindert, zodat de ijzeren voorraad in deze perio-

de kan worden afgebouwd. Hier is rekening mee gehouden in het ontwerp van Assen-Zuid, waarbij de tweede fase (na 2020) bestaat uit 30 hectare uitgeefbaar bedrijventerrein, ongeveer evenveel als de ijzeren voorraad. Hiermee kan flexibel omgegaan worden met de ijzeren voorraad door de planvorming van Assen-Zuid.

Wanneer de gemeente voor clustering zou willen kiezen, bijvoorbeeld een zorg-, sensor- of onderwijscluster, moet er naast de 'ijzeren voorraad' nog eens extra ruimte gereserveerd worden. Indien geen extra ruimte wordt gereserveerd, maar wel voor clustering wordt gekozen, bestaat het risico dat bij een tegenvallende invulling (onvoldoende uitgifte), men zal afwijken van de oorspronkelijke gedachte tot clustering en toe zal geven aan andere (minder gewenste) ontwikkelingen. Peelerpark is hier een voorbeeld van.

	Transformatie 1 ¹	Transformatie 2
Autonome ruimtevraag	120	120
Transformatievraag	16	39
Bovenregionale ruimtevraag	5-10	5-10
Totale ruimtevraag 2030	141-146	164-169
IJzeren voorraad	29	29

De ruimtevraag in geheel Noord-Drenthe in de periode 2008-2030 bedraagt circa 165 ha netto uitgaande van de gehele transformatie van (de Kop van het Stadsbedrijvenpark) het gebied Havenkade (ofwel variant 2). Wanneer uitgegaan wordt van transformatie van alleen de "Kop" van de Havenkade bedraagt de ruimtevraag voor Noord-Drenthe tot 2030 ca 145 ha netto uitgeefbaar.

2. Hoe vangen we deze vraag op?

2.1. Aanbod op regionaal niveau

In Noord-Drenthe is (naast Assen) nog circa 38 hectare ruimte beschikbaar op bestaande bedrijventerreinen. Verder wordt op dit niveau nagegaan of er mogelijkheden zijn voor regionale aanpak: gezamenlijke ontwikkeling van terreinen, afspraken over segmentering, andere vormen van samenwerking en afstemming.

Assen maakt deel uit van de Regio Groningen-Assen. De Regio Groningen-Assen is een vrijwillig samenwerkingsverband waarbij over bestuurlijke grenzen tussen gemeenten en provincies wordt heen gekeken. In hun programma bedrijventerreinen werken ze samen aan het versterken van de economische positie van de Regio en aan het behoud van de kwaliteiten van het gebied. Regionale afstemming is nodig omdat de markt voor bedrijventerreinen een regionale schaal kent. Samen kunnen de gemeenten een divers pakket aan bedrijventerreinen bieden en de samenwerking levert bovendien schaalvoordelen op, terwijl ze geen concessies hoeven te doen op het vlak van ruimtegebruik of ruimtelijke kwaliteit.

Op 20 mei 2010 is het Regionaal Herstructureringsprogramma (RHP) Bedrijventerreinen door de stuurgroep vastgesteld en aan de colleges van GS aangeboden. Dit programma sluit direct aan bij het convenant dat medio 2009 tussen het Rijk, de provincies en de Vereniging Nederlandse Gemeenten is gesloten. In het convenant zijn afspraken vastgelegd ten aanzien van de planning en aanpak van de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen voor de periode 2010-2020. Als onderdeel hiervan stellen de provincies een Provinciaal herstructureringsprogramma op, het regionaal herstructureringsprogramma is hiervoor belangrijke input. Het programma is opgesteld in het verlengde van de regionale afspraken over

¹ Transformatie 1 gaat uit van een transformatie van de kop van de Havenkade tot 2030. Wanneer fase 2 en 3 ook worden getransformeerd voor 2030 stijgt de totale ruimtevraag met circa 20 hectare (transformatie 2).

kwaliteiten en grondprijssystematiek op bedrijventerreinen, die eerder dit voorjaar zijn vastgesteld en ondertekend.

Als uitgangspunt bij het RHP is gekozen voor een programmatische insteek; waarin de regionale ambities zijn verwoord, een toelichting wordt gegeven op het prioriteringsproces en de gemeenten hun herstructureringsprogramma's op hoofdlijn toelichten. Het is daarmee geen subsidieaanvraag, maar een onderbouwing van de door de Regio gemaakte keuzes. Op basis van de reactie van beide provincies op het RHP dienen de individuele gemeenten in een later stadium een subsidieaanvraag in. Deze aanvragen zullen door de provincies worden getoetst.

In 2009 is in opdracht van de Regio door bureau STEC een inventarisatie uitgevoerd met als doel inzicht te verwerven in de verouderingsproblematiek van de regionale bedrijventerreinen. Deze scan vormt de basis voor het RHP. Het onderzoek van STEC heeft zich gericht op 1.500 hectare bedrijventerrein in de Regio, waarvan circa 550 hectare daadwerkelijk zijn bezocht. Hiervan was 38% verouderd. Dit leverde een groslijst van 16 herstructureringsprojecten op. Aan de hand van factoren als levensfase, obstakelvrijheid en (financiële) haalbaarheid zijn hierbinnen een viertal projecten gekozen: Hoendiep in Groningen, Bitseveld in Roden, Netam in Leek en het Stadsbedrijvenpark in Assen. Het effect van deze projecten (uitgezonderd Stadsbedrijvenpark) is voor Assen zeer beperkt.

2.2.Aanbod gemeentelijk: benutting huidige ruimte

In Assen is medio juli 2010 nog 33 hectare uitgeefbaar terrein beschikbaar op bedrijventerreinen Mes-schenveld en Peelerpark. Er gelden op deze terreinen echter hoge kwaliteitseisen. Voor een deel van de gemengde bedrijvigheid zijn deze terreinen daarmee minder geschikt (te hoge eisen). Bovendien zijn er geen grote kavels (groter dan 1 hectare netto) meer beschikbaar. Tot slot is op Messchenveld circa twee derde van de beschikbare ruimte gereserveerd, in optie, of is men in gesprek over de kavel. De daadwerkelijk direct beschikbare ruimte op Messchenveld is hiermee beperkt. Verder is er in Assen weinig aanbod meer beschikbaar voor hoogwaardig kleinschalig (wonen en werken) en gemengde bedrijvigheid (overig). Er is met name nog terrein beschikbaar voor het hoogwaardige grootschalige segment (kantoren, pdv, abc).

Verder zal het Stadsbedrijvenpark zoals gezegd voor deel getransformeerd worden. Circa 3 hectare aan bedrijvigheid blijft of kan terugkomen in het transformatiegebied Havenkade. Het betreft hier bedrijven die zich goed verhouden met woonfuncties en geschaard kunnen worden onder de 30% (hoog)waardig werken zoals genoemd in de ambitiesnotitie voor het Havenkwartier (juni 2008).

Het overige deel van het Stadsbedrijvenpark zal een revitalisatie ondergaan. Bij deze revitalisatie is de verwachte ruimtewinst 5 tot 10 procent. Bij een te revitaliseren deel van het Stadsbedrijvenpark van 57 hectare komt dit neer op 3 tot 6 hectare netto ruimtewinst door revitalisatie en intensivering. Op grond van de SER-ladder mogen nieuwe locaties pas worden ontwikkeld als de mogelijkheden op bestaande terreinen zijn uitgeput. Hierbij moet nadrukkelijk ook worden bekeken of herstructurering uitkomst kan bieden (Stadsbedrijvenpark). Een nieuw bedrijventerrein kan dus pas ontwikkeld worden nadat alle mogelijkheden op bestaande bedrijventerreinen zijn benut.

2.3.Aanbod gemeentelijk: verhoging ruimteproductiviteit

Voor een verhoging van de ruimteproductiviteit zullen de mogelijkheden worden verkend voor een intensievere benutting van de bestaande bedrijventerreinen en zal de segmentering van de verschillende bedrijventerreinen regionaal worden afgestemd. Ook zullen in nieuwe bestemmingsplannen meer mogelijkheden worden ingebouwd voor flexibel en intensief ruimtegebruik.

Mede door bovenstaande maatregelen kan 7,5 procent ruimtewinst geboekt worden. Deze ruimtewinst is mogelijk voor het deel van de vraag welke gerealiseerd wordt op nieuwe bedrijventerreinen. Dit is dus

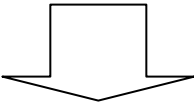
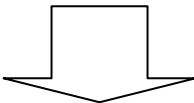
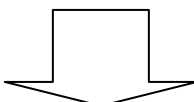
exclusief de reeds verrekende ruimtewinst op het Stadsbedrijvenpark. Hierdoor kan de ruimtebehoefte van 141 tot 169 ha worden gerealiseerd op 131 tot 157 ha. Dit onderdeel dient verder te worden uitgewerkt in de projecten revitalisering Stadsbedrijvenpark en bedrijventerrein Assen-Zuid.

2.4. Aanbod gemeentelijk: uitbreiding ruimtegebruik

	Transformatie 1	Transformatie 2
Totale ruimtevraag 2030	141-146	164-169
Regionaal aanbod in de regio	38	38
Bestaand aanbod in Assen	33	33
Aanbod in Havenkade	3	3
Ruimtewinst Stadsbedrijvenpark	3-6	3-6
Ruimtewinst 7,5%	11	12-13
Uitbreiding ruimtegebruik	51-58	72-80

Wanneer vraag en aanbod met elkaar geconfronteerd worden blijft een uitbreiding van het ruimtegebruik over tussen de 51 en 80 hectare, afhankelijk van de grootte van het transformatiegebied in het Stadsbedrijvenpark (exclusief de ijzeren voorraad als reserve). Deze uitbreiding kan gerealiseerd worden op het nieuw aan te leggen bedrijventerrein Assen-Zuid.

SER-ladder

	Transformatie 1	Transformatie 2
Totale ruimtevraag 2030	141-146	164-169
		
Stap 1. Beschikbare ruimte	74	74
		
Stap 2. Verhoging productiviteit	14-17	15-19
		
Stap 3. Uitbreiding ruimtegebruik	51-58	72-80

2.5. Opvang op kavelniveau – Osse protocol

In 2002 heeft de gemeente Oss gekozen voor een aangescherpt, samenhangend beleid gericht op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en het behoud van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen. Randvoorwaarde daarbij is het behouden en zo nodig creëren van een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor de Osse bedrijvigheid. Dit beleid was mede ingegeven door de schaarste aan beschikbare bedrijventerreinen, de dreiging van veroudering van bestaande bedrijventerreinen en de wens om zorgvuldig om te gaan met het ruimtegebruik op bedrijventerreinen. De gemeente Oss heeft haar beleid vastgelegd in het *Gronduitgifteprotocol Bedrijventerreinen Gemeente Oss* (2002). Doelstelling van het beleid is om enerzijds zeer zorgvuldig om te gaan met de verhuishwensen en uitbreidingsbehoefte van bedrijven en

anderzijds mogelijke negatieve effecten op ruimtelijke ontwikkelingen in Oss zoveel mogelijk in te dammen. Hierbij:

- o wordt ruimte geboden voor de oplossing van knelpunten in de huisvesting van bestaande en nieuw te vestigen bedrijven;
- o wordt de schaarse ruimte zo zorgvuldig en efficiënt mogelijk aangewend;
- o vindt een uitgifteselectie plaats op basis van de gemeentelijke geformuleerde beleidsuitgangspunten (bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan, economisch beleidsplan, milieu en duurzaamheid en toekomstig beheer – parkmanagement) en de beleidsuitgangspunten van de hogere overheden;
- o kunnen de aanvragers van kavels optimaal worden geïnformeerd over de voortgang, besluitvormingsproces en de genomen besluiten (klantvriendelijk);
- o is de uitgifte(selectie) inzichtelijk en controleerbaar voor een ieder – zowel intern als extern – die daartoe bevoegd is;
- o wordt het bestuur in staat gesteld verantwoording af te leggen zowel richting het bedrijfsleven als in de richting van de lokale, regionale en provinciale bestuursorganen;
- o geschiedt de uitgifte efficiënt door – daar waar mogelijk – te komen tot een verkorting van de benodigde procedures en vermindering van het aantal benodigde metingen;
- o kan bemiddeling plaatsvinden bij huisvesting in bestaande panden, het zogenaamde matchmaking, ten einde leegloop en daarmee verpaupering van bestaande terreinen te voorkomen en een optimale benutting van bestaande vestigingsmogelijkheden te stimuleren.

Uit de dit jaar uitgevoerde evaluatie blijkt dat het protocol effectief lijkt en er een groot draagvlak voor een bredere toepassing is, door andere gemeenten en regio's. Aangezien er maar heel beperkt negatieve effecten zijn gevonden en de kosten relatief bescheiden zijn, kan het protocol worden gezien als een '*no regret*'-optie. Een dergelijke aanpak past in de rolverschuiving bij gemeentes zoals die met de SER-ladder wordt beoogd en waarbij de kwaliteit van locaties aan belangrijker wordt geacht dan het almaar realiseren van uitleglocaties.

Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden van dit protocol voor Assen verder uit te werken, en hiervoor mogelijk op regionaal niveau samen te gaan werken. Hiervoor wordt met de provincie de samenwerking met onze omliggende gemeenten (regio Noord-Drenthe).