

Titel 2.3 werklocaties (bedrijventerreinen en kantoren(locaties))

Eindconcept d.d. 9 maart 2017 + toelichting

Algemene toelichting [titel 2.3 bedrijventerreinen](#)

Provinciaal belang

Het provinciale beleid voor werklocaties ligt vast in de Omgevingsvisie Overijssel. Als ambitie bij het thema 'economie en vestigingsklimaat' hebben wij uitgesproken dat wij streven naar een vitale en zichzelf vernieuwende regionale economie. Een belangrijk randvoorwaarde daarbij is dat er in Overijssel vitale werklocaties beschikbaar moeten zijn die zowel kwantitatief als kwalitatief aansluiten op de vraag van het bedrijfsleven. Aan de andere kant geldt dat wij ook streven naar zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. Een belangrijke duurzaamheidsambitie is het beter benutten van ruimte, bestaande bebouwing en infrastructuur. Onnodig ruimtebeslag moet worden tegengegaan.

Ons beleid is gericht op de ontwikkeling van vitale werklocaties die zowel kwantitatief als kwalitatief aansluiten op de veranderende vraag van het bedrijfsleven. Wijzigingen in wensen en eisen van het bedrijfsleven zullen in de eerste plaats binnen het bestaande aanbod aan werklocaties moeten worden opgevangen. Voor zover vanuit het bestaande aanbod – ook met herstructureringen – niet in de behoefte aan werklocaties kan worden voorzien, is er ruimte voor de uitbreiding van werklocaties. Daarbij geldt het principe van concentratie.

Het is van provinciaal belang dat vraag naar en aanbod van bedrijventerrein in ieder geval op het niveau van de regio in balans zijn. Teveel aanbod leidt tot onnodig ruimtebeslag en leegstand en kan de realisatie van bedrijventerrein verlammen. Te weinig aanbod leidt ertoe dat niet kan worden voorzien in de behoefte aan vitale werklocatie die kwalitatief en kwantitatief aansluiten op de vraag van het bedrijfsleven.

Om vraag en aanbod zowel kwantitatief als kwalitatief op elkaar te laten aansluiten, is een zorgvuldige planning en regulering van nieuwe bedrijventerreinen en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen noodzakelijk.

Omdat de markt van vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen niet ophoudt bij de gemeentegrens, is regionale afstemming noodzakelijk. Ook de Ladder voor Duurzame verstedelijking zoals door het Rijk geregeld in artikel 3.1.6 lid 2 Bro gaat er vanuit dat het lokale aanbod aan bedrijventerrein onderdeel uitmaakt van het regionale aanbod en vereist daarom niet alleen een onderbouwing van de behoefte maar ook afstemming met andere gemeenten in de regio.

De provincie faciliteert het regionale afstemmingsoverleg in de vorm van regionale programmeringstrajecten binnen de regio's Twente en West-Overijssel. Voor Deventer geldt dat aangesloten wordt op het regionale

programmeringstraject dat voor de Stedendriehoek wordt aangestuurd vanuit de provincie Gelderland.

Doel regeling

De regeling in titel 2.3 heeft tot doel om de afspraken die gemeenten maken in het kader van de regionale programmeringstrajecten bedrijventerreinen juridisch te borgen. De regeling is zo opgezet dat gemeenten die de programmeringsafspraken hebben getekend, die kunnen gebruiken als onderbouwing van de behoefte aan nieuw bedrijventerrein voorzover de capaciteit die in bestemmingsplannen wordt geboden past binnen de gemaakte afspraken. Dit geldt ook voor het onderdeel waarin de opdracht staat om overcapaciteit aan bedrijventerreinen binnen een bepaalde termijn te schrappen: die opdracht geldt niet voor bestemmingsplannen die passen binnen de gemaakte afspraken. De regeling in de Omgevingsverordening volgt wat in de afspraken bedrijventerreinen die met gemeenten zijn gemaakt, is vastgelegd en stelt geen extra eisen aan bestemmingsplannen die passen binnen de gemaakte afspraken.

De regeling biedt zo een vangnet aan de regio en voorkomt dat gemeenten die de afspraken niet hebben getekend of zich daar niet aan houden, niet de balans tussen vraag en aanbod kunnen verstoren waarop de regionale programmering is gericht.

Nieuwe bedrijventerreinen

Titel 2.3 bevat regels voor bestemmingsplannen die voorzien in de aanleg van nieuw bedrijventerrein.

Onder 'nieuwe bedrijventerreinen' wordt elke locatie verstaan die ontwikkeld wordt ten behoeve van de vestiging van bedrijven en de bij die bedrijven behorende kantoren. In de begripsbepaling is nader gespecificeerd dat wij voor deze regeling onder 'nieuw bedrijventerrein' werklocaties verstaan voor bedrijven en behorende kantoren waarvoor nog geen omgevingsvergunning is afgegeven. Deze definitie zorgt ervoor dat in situaties van overprogrammering ingegrepen kan op geldende bestemmingsplannen waarin capaciteit aan bedrijventerrein aanwezig is die nog niet benut is.

Werklocaties met zelfstandige kantoren worden apart gedefinieerd, omdat hierop een iets andere sturing van toepassing is.

Actueel onderzoek bedrijventerreinen

Kern van de regeling voor bedrijventerreinen is de bepaling dat bestemmingsplannen uitsluitend mogen voorzien in de mogelijkheid tot het realiseren van nieuw bedrijventerrein als de behoefte daarvan is aangetoond door middel van actueel onderzoek (artikel 2.3.2 lid 1). Met deze eis wordt bereikt dat het aanbod aan bedrijventerrein (op termijn weer) aansluit op de actuele behoefte en wordt overprogrammering tegengegaan.

De ontwikkelingen in de markt voor bedrijventerreinen zijn slechts beperkt te voorzien. Economische ontwikkelingen verlopen vaak anders dan eerder voorzien. Ook kan er sprake zijn van veranderende wensen vanuit het bedrijfsleven waardoor het bestaande aanbod niet meer voldoet. Om te kunnen

inspelen op actuele ontwikkelingen, is het van belang om prognoses en planningen regelmatig bij te kunnen spelen. Daarom wordt in de provinciale sturing op de programmering van bedrijventerreinen zoals juridisch wordt geborgd in titel 2.3 zo'n groot gewicht gehecht aan onderbouwing van de behoefte op basis van actueel onderzoek bedrijventerreinen.

In het actueel onderzoek bedrijventerreinen stelt de raad op basis van de regionale behoefte bedrijventerreinen, markt- en vastgoedanalyses en andere relevante gegevens de onderbouwing van de behoefte aan nieuw bedrijventerrein vast. Dit actueel onderzoek bedrijventerreinen moet minimaal eens in de 2 jaar worden geactualiseerd om te verzekeren dat het onderzoek inderdaad actueel is op het moment dat in de onderbouwing van een bestemmingsplanherziening daarnaar wordt verwezen. In overleg met de Overijsselse gemeenten is de houdbaarheid van het onderzoek bedrijventerreinen gesteld op 2 jaar. Onderzoeken die ouder zijn dan 2 jaar kunnen niet meer dienen als onderbouwing van bestemmingsplannen die voorzien in nieuw bedrijventerrein.

Om te kunnen bepalen in hoeverre het noodzakelijk is om de bestaande voorraad aan bedrijventerrein uit te breiden, moet nadrukkelijk gekeken worden naar het bestaande aanbod, de mogelijkheden van herstructurering en transformatie en de kwalitatieve invulling (segmenten, niches, enz).

Voor de bepaling van de actuele behoefte bedrijventerreinen wordt in Overijssel de methodiek van het onderzoeksbureau Panteia gebruikt, waarbij met meerdere scenario's wordt gerekend en die ook is gehanteerd in de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) van Centraal Planbureau. Het model telt drie parameters om de uitbreidingsvraag te berekenen:

1. De ontwikkeling van de werkgelegenheid per sector (in arbeidsplaatsen)
2. Het aandeel van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen per sector (locatietypevoorkeur)
3. Het gemiddeld ruimtegebruik per werkzame persoon per sector (terreinquotiënt).

Uitgangspunt voor de ramingen zijn de drie economische (herstel)scenario's (vertraagd, gemiddeld en versneld) van het CPB (Roads to recovery, 2014).

Voor het proces van regionale afstemming is het belangrijk dat de wijze waarop de behoefte aan nieuw bedrijventerrein wordt vastgesteld, consistent is. Daarom is in artikel 2.3.3 lid 2 bepaald dat Gedeputeerde Staten nadere eisen kunnen stellen waaraan het actueel onderzoek bedrijventerreinen waarmee gemeenten de verplichte onderbouwing van de behoefte moeten leveren, moet voldoen.

Relatie tussen actueel onderzoek bedrijventerreinen en afspraken bedrijventerreinen

In het kader van de regionale programmering bedrijventerreinen stellen gemeenten in onderlinge afstemming vast wat de actuele behoefte aan bedrijventerreinen is om vervolgens te bepalen welk aanbod daarvoor nodig. Wanneer dit is vastgelegd in bestuurlijke afspraken die wij met gemeenten maken over de (her)programmering van het aanbod aan bedrijventerreinen, dan geldt dat voor ons als het actuele onderzoek bedrijventerreinen dat op grond van

artikel 2.3.2 lid 1 is vereist als een bestemmingsplan voorziet in de aanleg van nieuw bedrijventerrein.

Voor gemeenten die de afspraken bedrijventerreinen hebben getekend geldt dat wij er vanuit gaan dat de actuele behoefte is aangetoond in het kader van deze afspraken met de prognoses die daaraan ten grondslag zijn gelegd. Op grond van artikel 2.3.2 lid 4 mogen gemeenten die de afspraken hebben getekend er vanuit gaan dat met deze afspraken bedrijventerreinen de onderbouwing is geleverd die artikel 2.3.2 lid 1 vereist, mits de capaciteit die in een bestemmingsplan wordt geboden past binnen de gemaakte afspraken.

Voor deze gemeenten gelden dus niet de eventuele aanvullende eisen die op grond van artikel 2.3.1 sub c en artikel 2.3.3. kunnen worden gesteld aan de onderbouwing van bestemmingsplannen van gemeenten die niet hebben meegedaan in de regionale programmering en niet de afspraken bedrijventerreinen hebben getekend.

Lokale behoefte

Voor het vaststellen van de behoefte van een gemeente aan nieuw bedrijventerrein is het principe van concentratie, zoals vastgelegd in artikel 2.1.2 van deze verordening, uitgangspunt. Daarin is vastgelegd dat gemeenten in principe alleen voorzien in de lokale behoefte aan bedrijventerrein. Alleen de stedelijke netwerken mogen voorzien in een (boven)regionale behoefte. Voor de streekcentra geldt dat zij mogen voorzien in een regionale behoefte, voorzover dit past binnen de regionale programmering van de betreffende regio.

In het kader van het principe van concentratie hebben wij de mogelijkheid opgehouden dat gemeenten in goed onderling overleg besluiten om (een deel van) de behoefte van de ene gemeente te laten invullen door een andere gemeente. Dit maakt onderdeel uit van de regionale programmering en wordt vastgelegd in de afspraken bedrijventerreinen met de betrokken gemeenten.

Ladder voor Duurzame verstedelijking

In 2012 is de Ladder voor Duurzame verstedelijking in werking getreden. In artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening heeft het Rijk een motiveringseis opgenomen die aan de ene kant gericht is op zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en aan de andere kant op regionale afstemming om overprogrammering tegen te gaan.

De provinciale sturing op de bedrijventerreinenprogrammering geeft invulling aan de Ladder voor Duurzame verstedelijking doordat daardoor kan worden onderbouwd dat de aanleg van nieuw bedrijventerrein die in een bestemmingsplan wordt mogelijk gemaakt, voorziet in een actuele behoefte die regionaal is afgestemd.

De sturing op zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik krijgt in de Omgevingsverordening invulling in artikel 2.1.3 waar met de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik is vastgelegd dat voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen altijd eerst gezocht moet worden naar een geschikte of geschikt te maken locatie binnen bestaand bestaand gebied, voordat een claim gelegd mag worden op de Groene Omgeving. Voor ontwikkelingen in de Groene Omgeving geldt een vergelijkbaar principe van 'inbreiding gaat voor uitbreiding'

op grond waarvan eerst gekeken moet worden naar mogelijkheden om bestaande bebouwing en bestaande erven daarvoor te benutten.

Flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen

Hiervoor is aangegeven dat de behoefte aan bedrijventerrein voortdurend wijzigen en dat het van belang is om daarop flexibel in te spelen. Daarom is bepaald dat het onderzoek naar de behoefte aan bedrijventerreinen regelmatig geactualiseerd moet worden.

Om flexibel te kunnen inspelen op veranderende behoeften hanteert de provincie verder als uitgangspunt dat in bestemmingsplannen maximaal 80% van de behoefte aan bedrijventerrein mag worden vastgelegd. Daarbij gaat het zowel om rechtstreekse bouwtitels als om bedrijventerreinen die na vaststelling van een uitwerkings- of wijzigingsplan gerealiseerd kunnen worden. De 20% die niet op voorhand is geprogrammeerd in geldende bestemmingsplannen kan gebruikt worden om in de gemeente of binnen de regio medewerking te verlenen aan nieuwe initiatieven die niet konden worden voorzien. Gedacht kan worden aan panden die leeg komen te staan of inbreidingslocaties die door sloop vrijkomen en die zich goed lenen voor een bedrijfsfunctie. Wanneer de actuele behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen volledig (100%) is belegd in geldende bestemmingsplannen, zal eerst capaciteit elders moet worden geschrapt voordat meegewerkt kan worden aan een nieuw initiatief.

Regionale afstemming

De regeling in artikel 2.3 gaat er vanuit dat gemeenten de bedrijventerreinenprogrammering in hun gemeenten vaststellen op basis van regionale afstemming. De provincie faciliteert het proces van regionale afstemming door het organiseren van overleggen in de regio. Onderwerpen die daarin aan de orde komen zijn onder meer:

- Analyse van vraag en aanbod (kwantitatief en kwalitatief)
- Uitbreidingsvraag voor de komende 10 jaar
- Strategie doelrealisatie (ambities en uitgangspunten)
- Zuinig zijn met toevoegen van nieuwe hectares bedrijventerrein
- Afname harde plancapaciteit (schrappen of tijdelijk uit de markt halen)
- Maatregelen per gemeente
- Flexibiliteit, monitoring en afspraken over eventuele aanpassing van de afspraken.

De regionale afstemming stelt gemeenten in staat om de onderbouwing te leveren voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. In het kader van de regionale afstemming kan immers niet alleen bepaald worden of beoogde ontwikkeling van bedrijventerrein voorziet in een actuele regionale behoefte. Ook kan de regionale afstemming inzicht bieden in locaties die elders in de regio binnen bestaand bebouwd gebied eventueel beschikbaar zijn of gemaakt kunnen worden om in de behoefte aan bedrijventerrein te voorzien.

Met welke gemeenten regionale afstemming gezocht moet worden hangt af van de mogelijkheden die geboden worden. Voor de definitie van regio is uitgegaan van de werking van de markt voor bedrijventerreinen. De regio reikt zover als met de geboden mogelijkheden een samenhangende markt wordt bediend. In het kader van het proces van regionale afstemming wordt hiervoor de term 'planrelevante gemeenten' gebruikt.

Afspraken bedrijventerreinen

Het proces van regionale afstemming over bedrijventerreinen zoals dat door de provincie wordt gefaciliteerd, is erop gericht om afspraken te maken tussen gemeenten en de provincie. Daarin wordt concreet gemaakt wat er binnen de looptijd van de afspraken mogelijk en gewenst is om te voorzien in de regionale behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen. De afspraken hebben een looptijd van 3 jaar, maar kunnen tussentijds geactualiseerd worden als daar aanleiding toe bestaat (bijvoorbeeld als er meer uitgegeven is dan op basis van prognoses was voorzien). De afspraken bedrijventerreinen bieden gemeenten in de regio de zekerheid dat de ontwikkelingen die daarin zijn opgenomen in principe doorgang kunnen vinden omdat ze passen binnen het provinciaal beleid en omdat daarmee de onderbouwing geleverd kan worden voor de Ladder voor duurzame verstedelijking.

In artikel 2.3 is vastgelegd dat voor plannen voor nieuw bedrijventerrein die passen binnen geldende afspraken aangenomen mag worden dat zij voldoen aan de eis dat de plannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen onderbouwd moet worden met actueel onderzoek bedrijventerreinen.

Een zorgvuldige regionale afstemming die zijn vertaling krijgt in afspraken bedrijventerreinen kan aanleiding zijn om mee te werken aan een hoger percentage dat als bedrijventerreinencapaciteit in bestemmingsplannen kan worden vastgelegd. Daarbij stellen wij het maximum aan de capaciteit aan nieuw bedrijventerrein dat kan worden vastgelegd in bestemmingsplannen voor gemeenten waarmee afspraken bedrijventerreinen zijn gemaakt op 100%. Reden om mee te werken aan een hoger percentage is het feit dat door regionale afstemming er meer zicht is op ontwikkelingen in de regio die voor een individuele gemeente van invloed kan zijn op vraag en aanbod op de bedrijventerreinenmarkt. Daardoor is er minder risico op een situatie waarin er eerst capaciteit geschrapt moet worden, voordat medewerking verleend kan worden aan niet voorziene ontwikkelingen.

Geen afspraken bedrijventerreinen

Het kan zijn dat gemeenten geen afspraken bedrijventerreinen met ons willen maken en dus niet de gemeentelijke consequenties van het traject van regionale programmering voor hun rekening nemen. Omdat van de capaciteit aan nieuw bedrijventerrein zoals deze gemeenten in hun bestemmingsplannen mogelijk maken niet op voorhand kan worden aangenomen dat die past binnen de regionale programmering, zullen die gemeenten deze onderbouwing moeten leveren op het niveau van het bestemmingsplan.

Om te voorkomen dat hun plannen negatieve effecten hebben op andere plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in de regio (omdat bij overprogrammering in de regio de onderbouwing voor de Ladder voor duurzame verstedelijking niet geleverd kan worden), zal de gemeente over het specifieke bestemmingsplan de afstemming met de regio moeten zoeken. De afstemming met de regio moet blijken uit schriftelijke instemming van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten binnen de regio en van Gedeputeerde Staten op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan dan wel het afgeven van de omgevingsvergunning waarmee van het geldende bestemmingsplan wordt afgeweken. Aangezien de behoefte 2 jaarlijks wordt geactualiseerd, is instemming eveneens gedurende 2 jaar geldig.

Van buurgemeenten die tot de regio van de betreffende gemeente gerekend moeten worden, maar die buiten Overijssel zijn gelegen, kan niet altijd verwacht worden dat zij meewerken aan het systeem van regionale programmering waarop de provincie Overijssel stuurt. Daarom is in artikel 2.2 voorzien in een afwijkende regeling voor het verkrijgen van instemming van gemeenten uit de regio die buiten Overijssel zijn gelegen. Voor die gemeenten geldt niet de eis van instemming, maar moet wel aangetoond worden dat afstemmingsoverleg heeft plaatsgevonden. In het geval dat gemeenten uit de regio hun instemming weigeren, kan de gemeente Gedeputeerde Staten vragen om vervangende instemming. Daarbij is bepaald dat voor Gedeputeerde Staten in een dergelijke situatie de regionale behoefte bedrijventerreinen als toetsingskader geldt. De regionale behoefte bedrijventerreinen is de door Gedeputeerde Staten vastgestelde provinciale analyse waarin de regionale behoefte aan nieuw bedrijventerrein is onderbouwd op basis van provinciale behoefteprognoses.

Voor gemeenten de afspraken bedrijventerreinen wel hebben getekend geldt de eis niet dat ze moeten afstemmen op het niveau van het bestemmingsplan dat voorziet in nieuw bedrijventerrein. Zij kunnen volstaan met de toelichting in het bestemmingsplan dat de capaciteit aan nieuw bedrijventerrein die daarmee geboden wordt, past binnen de gemaakte afspraken.

Afwijking van afspraken bedrijventerreinen

Het kan zijn dat een gemeente die wel de afspraken bedrijventerreinen heeft getekend, een plan in procedure die niet past binnen de gemaakte afspraken. De koninklijke weg is dan om het voorstel te doen aan de regio om de gemaakte afspraken te herzien. Het is ook mogelijk om op het niveau van het bestemmingsplan de afstemming met de regio te zoeken. In dat geval is de regeling in artikel 2.3.2 lid 5 en 6 en eventueel artikel 2.3.4 van toepassing. De gemeente die wil afwijken van de geldende afspraken bedrijventerrein, zal op het niveau van het betreffende bestemmingsplan de onderbouwing moeten leveren dat daarmee wordt voorzien in een actuele behoefte. Ook zal de gemeente daarop de instemming moeten verwerven van de gemeenten in de regio en van Gedeputeerde Staten.

Herstel balans vraag en aanbod

De afspraken bedrijventerreinen worden gebruikt om waar sprake is van een overaanbod aan capaciteit aan nieuw bedrijventerrein vraag en aanbod weer in balans te brengen door het schrappen van bestemde, maar onbenutte mogelijkheden in bestemmingsplannen. In het kader van de afspraken bedrijventerreinen wordt het tempo bepaald waarin capaciteit moet worden geschrapt.

Wanneer op basis van onderzoek aangenomen moet worden dat vraag en aanbod weliswaar voor een bepaalde termijn uit balans zullen zijn, maar dat op termijn er wel behoefte zal zijn aan bestemde, maar tot dusver niet benutte plancapaciteit, dan kan afgesproken worden dat de capaciteit tijdelijk uit de markt kan worden genomen ('in de ijskast zetten'). Om de regio de zekerheid te bieden dat de plancapaciteit dan ook bij een toets aan de Ladder voor Duurzame verstedelijking niet meetelt als beschikbaar aanbod, moet de constructie waarmee de plancapaciteit 'in de ijskast' wordt gezet voldoende juridische hardheid hebben. Daar waar in het kader van de afspraken bedrijventerreinen is

vastgelegd dat plancapaciteit 'in de ijskast' mag worden gezet, geldt op grond van de verordening geen verplichting tot schrappen.

Het schrappen van bestemmingen kan grote financiële gevolgen hebben voor de gemeente doordat grondexploitaties moeten worden aangepast. Ook kan het schrappen van ontwikkelingsmogelijkheden leiden tot planschadeclaims van derden. Voor het voorzienbaar maken van het schrappen van geldende bedrijfsbestemmingen is in het algemeen een termijn van 2 jaar ruim voldoende.

In de Omgevingsverordening is de opdracht vastgelegd om bestemde en tot dusver onbenutte mogelijkheden voor de realisatie van bedrijventerrein te schrappen waarvan op basis van actueel onderzoek bedrijventerreinen moet worden aangenomen dat daaraan de komende jaren geen behoefte meer bestaat. Dit geldt voor zowel rechtstreekse bouwtitels als voor wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen in geldende bestemmingsplannen die de realiseren van nieuw bedrijventerrein mogelijk maken. Deze opdracht is gericht tot gemeenten die de afspraken bedrijventerreinen niet hebben getekend of zich daar niet aan houden. Voor gemeenten die de afspraken bedrijventerreinen wel hebben getekend gelden de afspraken die daarin gemaakt zijn over het tijdelijk uit de markt nemen dan wel het schrappen van onbenutte plancapaciteit. De stappen die op grond van artikel 2.3.5 lid 3 en 4 moeten worden gezet om te komen tot het daadwerkelijk schrappen van plancapaciteit, gelden dus alleen voor gemeenten die de afspraken bedrijventerreinen niet hebben getekend of zich daar niet aan houden. Overigens zullen gemeenten die plancapaciteit schrappen op basis van de afspraken bedrijventerreinen ook op een vergelijkbare wijze voorzienbaarheid moeten creëren. In principe geldt voor de verplichting om capaciteit te schrappen een termijn van 2 jaar nadat de raad op basis van actueel onderzoek bedrijventerrein heeft vastgesteld welke concrete mogelijkheden moeten worden geschrapt om de balans tussen vraag en aanbod te herstellen. Het besluit waarin de raad aangeeft welke locaties geschrapt worden, moet binnen 6 maanden na de vaststelling van het actueel onderzoek bedrijventerrein genomen te worden. Het raadsbesluit waarin concrete locaties worden aangewezen en de termijn van 2 jaar die daarna begint te lopen, zorgt ervoor dat wordt voldaan aan de eis van voorzienbaarheid. Eigenaren en andere belanghebbenden van de gronden hebben binnen deze termijn nog de gelegenheid om de bedrijfsbestemming te realiseren.

In het kader van de afspraken bedrijventerreinen kan voor het schrappen van overcapaciteit een langere termijn worden vastgelegd. De verplichtingen die gemeenten aangaan in het kader van de afspraken bedrijventerreinen bieden de regio en de provincie de zekerheid dat de balans tussen vraag en aanbod binnen een redelijke termijn wordt hersteld.

De Omgevingsverordening biedt met de opdracht om overcapaciteit te schrappen aan de ene kant een vangnet voor het geval gemeenten niet willen meewerken aan het maken van afspraken bedrijventerreinen. Aan de andere kant biedt de opdracht gemeenten juridische rugdekking als het schrappen van capaciteit betekent dat inspanningsverplichtingen die eerder zijn aangegaan met derden niet nagekomen kunnen worden. Voor de werking van deze instructie om overcapaciteit te schrappen is het van belang dat het actueel onderzoek bedrijventerreinen ook daadwerkelijk regelmatig (eens in de 2 jaar) wordt

geactualiseerd. Voor het geval een gemeente daarin in gebreke blijft, is in de Omgevingsverordening de mogelijkheid opgenomen dat Gedeputeerde Staten voor de gemeente het actueel onderzoek bedrijventerreinen vaststelt dat vervolgens het vertrekpunt is voor het bepalen van eventuele overcapaciteit in de betreffende gemeente.

De opdracht om capaciteit te schrappen geldt niet voor mogelijkheden om nieuw bedrijventerrein te ontwikkelen die passen binnen geldende afspraken bedrijventerreinen. Daarvoor geldt immers dat op grond van artikel 2.2.2 lid 4 de behoefte aan nieuw bedrijventerrein geacht mag worden te zijn aangetoond.

artikel 2.3.1 Begripsbepalingen

In deze titel wordt verstaan onder:

- a. Nieuw bedrijventerrein: een locatie voor bedrijvigheid en bij die bedrijven behorende kantoorruimte, waarvoor nog geen omgevingsvergunning is afgegeven.
- b. Kantorenlocatie: werklocatie met zelfstandige kantoren
- c. Actueel onderzoek bedrijventerreinen: door de raad vastgesteld onderzoek waarin de behoefte van de gemeente aan nieuw bedrijventerrein is onderbouwd op basis van de regionale behoefte werklocaties, markt- en vastgoedanalyses en andere relevante gegevens.
- d. Regionale behoefte bedrijventerreinen: door Gedeputeerde Staten vastgestelde provinciale analyse waarin de regionale behoefte aan nieuw bedrijventerrein is onderbouwd op basis van provinciale behoefteprognoses.
- e. Afspraken bedrijventerreinen: bestuurlijke afspraken tussen provincie Overijssel en gemeenten over onder meer: ambitieniveau voor de economische ontwikkeling van de regio, profilering van bedrijventerreinen, toekomstbestendig maken en houden van de bestaande voorraad, (her)programmering van het aanbod aan bedrijventerreinen en de bijbehorende programmeringsdocumenten, zoals voor een aangegeven periode zijn gemaakt.
- f. Regio: de gemeenten die onderdeel uitmaken van de samenhangende markt voor bedrijventerreinen die bediend wordt met de vestigingsmogelijkheden die een gemeente biedt aan bedrijven.

artikel 2.3.2 Realisatie nieuw bedrijventerrein

lid 1

Bestemmingsplannen, voorzien uitsluitend in de mogelijkheid tot het realiseren van nieuw bedrijventerrein als de behoefte daaraan is aangetoond door middel van actueel onderzoek bedrijventerreinen.

lid 2

In bestemmingsplannen wordt in maximaal 80% van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen zoals vastgesteld in het kader van actueel onderzoek bedrijventerreinen, voorzien.

lid 3

In bestemmingsplannen van gemeenten waarvoor afspraken bedrijventerreinen van toepassing zijn, mag - in afwijking van lid 2 - in een hoger percentage dan 80% worden voorzien, met een maximum van 100% van de behoefte zoals vastgesteld in het kader van de afspraken bedrijventerreinen.

lid 4

De behoefte aan nieuw bedrijventerrein zoals bedoeld in lid 1 wordt geacht te zijn aangetoond als realisatie daarvan past binnen de geldende afspraken bedrijventerrein zoals die zijn gemaakt tussen gemeente en provincie op basis van regionale afstemming.

lid 5

Wanneer de realisatie van nieuw bedrijventerrein niet past binnen geldende afspraken bedrijventerreinen of wanneer er voor de gemeente geen afspraken bedrijventerreinen gelden, dan moet de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen aangetoond worden door middel van actueel onderzoek bedrijventerreinen waarop de instemming is verkregen van zowel de gemeenten in de regio als Gedeputeerde Staten.

lid 6

In afwijking van het bepaalde in lid 5 geldt de eis dat gemeenten in de regio moeten hebben ingestemd niet voor buurgemeenten die gelegen zijn buiten de provincie Overijssel. In dat geval moet zijn aangetoond dat afstemmingsoverleg heeft plaatsgevonden.

artikel 2.3.3 Actueel onderzoek

lid 1

Het actueel onderzoek bedrijventerreinen zoals bedoeld in [artikel 2.3.1](#) wordt eens in de 2 jaar geactualiseerd.

lid 2

Gedeputeerde Staten stellen de nadere eisen vast waaraan actueel onderzoek bedrijventerreinen als bedoeld in [artikel 2.3.1](#) moet voldoen.

lid 3

Wanneer een gemeente nalaat om het onderzoek bedrijventerreinen als bedoeld in [artikel 2.3.1](#) onder b tijdig te actualiseren, dan kunnen Gedeputeerde Staten een actueel onderzoek bedrijventerreinen voor de betreffende gemeente vaststellen dat in de plaats komt van het eerdere onderzoek naar de behoefte bedrijventerreinen van de gemeente.

artikel 2.3.4 Vervangende instemming provincie

lid 1

In het geval gemeenten in de regio weigeren in te stemmen met het actueel onderzoek bedrijventerrein, treedt de instemming van Gedeputeerde Staten daarvoor in de plaats.

lid 2

Gedeputeerde Staten weigeren de vervangende instemming in elk geval als het te realiseren bedrijventerrein niet past binnen de regionale behoefte bedrijventerreinen als bedoeld in [artikel 2.3.1](#) sub c.

artikel 2.3.5 Opdracht tot aanpassing bestemmingsplannen

lid 1

Bestemde, maar nog niet gerealiseerde mogelijkheden voor het realiseren van bedrijventerrein in geldende bestemmingsplannen waarvan met actueel onderzoek bedrijventerreinen niet kan worden aangetoond dat daaraan de komende 10 jaar behoefte is, moeten worden geschrapt.

lid 2

De opdracht in lid 1 om capaciteit te schrappen geldt niet voor bestemde, maar nog niet gerealiseerde mogelijkheden voor het realiseren van bedrijventerrein die passen binnen de geldende afspraken bedrijventerreinen, zoals die zijn gemaakt tussen gemeente en provincie op basis van regionale afstemming.

lid 3

Binnen 6 maanden na de vaststelling van actueel onderzoek bedrijventerreinen stelt de raad vast welke mogelijkheden voor het realiseren van bedrijventerrein moeten worden geschrapt om te voldoen aan de opdracht in lid 1.

lid 4

Binnen een termijn van 2 jaar na het raadsbesluit als bedoeld in lid 3 worden de daarin benoemde mogelijkheden voor het realiseren van bedrijventerrein met een herziening van het bestemmingsplan geschrapt.

lid 5

Voor gemeenten waarvoor afspraken bedrijventerreinen van toepassing zijn geldt als termijn waarbinnen overcapaciteit geschrapt moet worden de termijn zoals die hiervoor in de afspraken bedrijventerreinen is vastgelegd.

artikel 2.3.6 Nieuwe kantoren en kantorenlocaties

toelichting bij [artikel 2.3.6 Kantoren](#)

Provinciaal belang

Dit onderdeel van de verordening bevat regels voor bestemmingsplannen die voorzien in aanleg van nieuwe zelfstandige kantoren en kantorenlocaties. Onder nieuwe kantoren(locaties) wordt elke locatie verstaan die ontwikkeld wordt ten behoeve van de vestiging van zelfstandige kantoren. Het provinciale beleid daarvoor ligt vast in de Omgevingsvisie Overijssel. Ons beleid richt zich op zelfstandige kantoorroimte, en dus niet op ondergeschikte kantoorroimte die binnen woningen is gerealiseerd voor aan huis-gebonden-beroepen.

In de Omgevingsvisie is het provinciale belang beschreven van zorgvuldige planning en regulering van nieuwe kantoren(locaties). Het beleid heeft als uitgangspunt dat er geen bouw van nieuwe zelfstandige kantoren en aanleg van nieuwe kantorenlocaties mag plaatsvinden als in bestaande gebouwen en op bestaande locaties nog voldoende ruimte beschikbaar is of naar verwachting door optimalisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden en herstructurering beschikbaar zal komen. De Omgevingsverordening stuurt met de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik (artikel 2.1.3) op de afweging of uitbreiding van het bestaand bebouwde gebied nodig is dan wel of de opgave ook door middel van inbreiding gerealiseerd kan worden. De principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik werken te grof om de problemen van overaanbod van kantoren aan te pakken. Transitieprocessen binnen het bestaand stedelijk gebied, waarbij bestaande locaties of bestaande gebouwen benut worden voor het realiseren van nieuwe kantoorroimte, kan ertoe leiden dat het overaanbod nog verder vergroot wordt. Daarom is het nodig om in aanvulling op de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik nadrukkelijk te sturen op de programmering van het kantorenaanbod binnen het bestaand stedelijk gebied.

Op de kantorenmarkt is sprake van een omvangrijke leegstand, die ver uitgaat boven een acceptabele frictieleegstand. Om een verdere leegstand van kantoren te voorkomen acht de provincie een heroriëntatie op voorgenomen of reeds geplande uitbreiding (in plaats, kwaliteit en tijd) op zijn plaats. Uitgangspunt is dat er geen nieuwe plannen worden ontwikkeld tenzij de behoefte daaraan kan worden aangetoond aan de hand van een ruimtelijk-economische onderbouwing. Deze onderbouwing bestaat bij voorkeur uit een actueel behoefteonderzoek kantoren.

In verband met de situatie op de kantorenmarkt waar al sprake is van een overaanbod is gekozen voor een formulering met een verbod om bestemmingsplannen of projectbesluiten vast te stellen die voorzien in de totstandkoming van nieuwe zelfstandige kantoorruimte. Op dit verbod wordt een uitzondering gemaakt voor die gevallen waarin met een ruimtelijk-economische onderbouwing is aangetoond dat er sprake is van een actuele behoefte waarin niet kan worden voorzien vanuit de bestaande capaciteit aan kantoorruimte.

Onder totstandkoming van nieuwe zelfstandige kantoorruimte wordt ook de verbouw van bestaande panden gerekend die tot dan een andere functie hebben. Artikel 2.3.6 vormt daarmee een aanscherping van de algemeen geldende principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik.

Wij verwachten van gemeenten dat zij in de ruimtelijk-economische onderbouwing hebben afgewogen en kunnen aantonen dat in de gesignaleerde behoefte kwalitatief alleen op een nieuwe locatie kan worden voorzien. Daarbij moet zijn nagegaan of met renovatie en opwaardering van bestaand aanbod en van andere redelijkerwijs in aanmerking komende gebouwen (bijvoorbeeld leegkomende scholen en ander maatschappelijk vastgoed) niet de vereiste kwaliteit geleverd kon worden. Verder moet er zicht zijn op de invulling die wordt gegeven aan de leegstand die mogelijk ontstaat door nieuw aanbod. De onderbouwing moet dus zicht bieden op reële mogelijkheden van functieverandering of eventueel sloop van langdurig leegstaande kantoorpanden, of zicht op andere wijzen van onttrekking aan de voorraad zonder dat er ernstige effecten op de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van gebieden optreden. Van belang is om daarbij ook ontwikkelingen in de richting van nieuwe werklandschappen en woon-werklandschappen in de beschouwingen te betrekken. Dit sluit aan op het pleidooi hiervoor in par. 2.5.1., om het palet aan woon-, werk- en voorzieningsmilieus te verbreden.

Omdat bij het ontwikkelen van nieuwe kantoren het risico op een vergroting van de leegstand groot is, is het van belang dat de ruimtelijk-economische onderbouwing in goed overleg en samenwerking met marktpartijen wordt voorbereid.

Omdat kantorenmarkten zich tot over gemeentegrenzen uitstrekken en de bouw van nieuwe kantoorruimte in de ene gemeente gevolgen kan hebben voor vraag en aanbod in de andere gemeente (zoals nog meer leegstand), stellen wij de eis dat buurgemeenten en het college van Gedeputeerde Staten moeten instemmen met de conclusie dat er inderdaad behoefte is aan extra kantoorruimte zoals voorzien in het bestemmingsplan.

Waar de ruimtelijk-economische onderbouwing wordt geleverd in de vorm van een kantorenvisie, wijzen wij er op dat de provincie geen rechtstreekse eisen stelt deze beleidsdocumenten, maar wel aan de actuele onderbouwing van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe kantoren(locaties).

Ruimtelijk-economische onderbouwing kantoren

De ruimtelijk-economische onderbouwing wordt voorgelegd aan Gedeputeerde Staten voor afstemming op de provinciale visie op de ontwikkeling van de kantorenmarkt. Ook hier geldt dat afstemming betekent dat provincie en

gemeente tot overeenstemming moeten komen over die onderdelen van de onderbouwing die het provinciaal belang raken.

Verwacht mag worden dat de inhoud en de diepgang van deze onderbouwing in verband staat met de omvang van de kantorenmarkt en leegstandsproblematiek. In andere gemeenten dan gemeenten met een regionale kantorenmarkt met leegstandsproblematiek kan waarschijnlijk worden volstaan met een meer bescheiden document dat is toegespitst op de lokale situatie.

Een ruimtelijk-economische onderbouwing zal in ieder geval moeten ingaan op de hieronder genoemde aspecten:

- Een inventarisatie van aard en omvang van bestaande kantoren en kantorenlocaties en inzicht in de eventuele leegstand van deze kantoren en kantorencomplexen;
- De mogelijkheden voor herstructurering van bestaande kantoren en andere gebouwencomplexen die zich mogelijk lenen voor kantorenontwikkeling of mengvormen van woon-, werk- en andere voorzieningen;
- Een confrontatie van vraag en aanbod waarbij wordt aangegeven hoe de plannen aansluiten op de - marktbehoefte, prioritaire kantorenlocaties en welke eisen aan duurzaamheid en flexibel gebruik worden gesteld;
- De betrokkenheid van marktpartijen.

Kantorenvisie

De kantorenvisie wordt voorgelegd aan Gedeputeerde Staten voor afstemming op de provinciale visie op de ontwikkeling van de kantorenmarkt. Ook hier geldt dat afstemming betekent dat provincie en gemeente tot overeenstemming moeten komen over die onderdelen van de kantorenvisie die het provinciaal belang raken.

Een kantorenvisie zal daartoe in ieder geval moeten ingaan op de volgende aspecten:

- Een inventarisatie van aard en omvang van bestaande kantoren en kantorenlocaties en de daarin gevestigde bedrijven;
- voor de regionale kantorenmarkt in de stedelijke netwerken verdient het aanbeveling daarbij onderscheid te maken in a. centrumlocaties (stadscentrum en stationsomgeving), b. (meer perifere) kantorenlocaties en c. overige kantoren;
- Een overzicht van de geldende en in voorbereiding zijnde plannen voor kantoren en kantorenlocaties, met informatie over initiatiefnemer en de hardheid van de plannen;
- het hieruit resulterende aanbod, direct en op termijn, aan kantoorruimte;
- inzicht in de eventuele leegstand van kantoren en kantorencomplexen in totaliteit, per marktsegment en de ontwikkeling van de leegstand;
- inzicht in de actuele en potentiële vraag naar kantoorruimte en de verwachte invloed daarvan op de leegstand;
- een confrontatie van vraag en aanbod waarbij wordt aangegeven hoe de plannen aansluiten op de marktbehoefte en welke eisen aan duurzaamheid en flexibel gebruik worden gesteld;
- Een visie op de plannen en mogelijkheden voor herstructurering van bestaande kantoren en andere gebouwencomplexen die zich mogelijk lenen voor kantorenontwikkeling of mengvormen van woon-, werk- en andere voorzieningen;

- de mogelijkheden om de vestigingsvraag in één van de samenwerkende gemeenten in een of meer van de andere samenwerkende gemeenten te accommoderen;
- Verwachte kwalitatieve en kwantitatieve vraagontwikkeling waarbij nadrukkelijk de verwachte dan wel voorzienbare ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de verwachte dan wel voorzienbare demografische ontwikkelingen en de effecten daarvan op de werkgelegenheid in kantoren worden betrokken;
- De betrokkenheid van marktpartijen bij de uitvoering van de kantorenvisie.

De hierboven genoemde aspecten zijn vooral gericht op de kantorenvisies van gemeenten waar sprake is van een regionale kantorenmarkt met leegstandsproblematiek. Verwacht mag worden dat de inhoud en de diepgang van een kantorenvisie in verband staat met de omvang van de kantorenmarkt en leegstandsproblematiek. In andere gemeenten kan waarschijnlijk worden volstaan met een meer bescheiden document dat is toegespitst op de lokale situatie.

Artikel 2.3.6 Nieuwe kantoren en kantoorlocaties

lid 1

Bestemmingsplannen voorzien niet in de totstandkoming van nieuwe zelfstandige kantoren en/of kantorenlocaties.

lid 2

In afwijking van het eerste lid kan met een bestemmingsplan medewerking worden verleend aan de totstandkoming van nieuwe zelfstandige kantoren als in een ruimtelijk-economische onderbouwing is aangetoond dat:

- a. er behoefte is aan extra kantoorruimte waarin niet kan worden voorzien vanuit de bestaande capaciteit aan kantoorruimte;
- b. de buurgemeenten en Gedeputeerde Staten hebben ingestemd met de conclusie dat er behoefte is aan extra kantoorruimte zoals voorzien in het bestemmingsplan.

lid 3

In afwijking van het bepaalde in lid 1 geldt de eis van instemming van buurgemeenten niet voor buurgemeenten buiten de provincie Overijssel. In dat geval is het voldoende dat aangetoond is dat afstemmingsoverleg heeft plaatsgevonden.

lid 4

Het bepaalde in lid 1 is niet van toepassing op die bestemmingsplannen waarvoor geldt dat de provinciale diensten in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 Bro een positief advies hebben uitgebracht over het voorontwerp.