



Laddertoets uitbreiding bedrijventerrein Vollenhove

Stec Groep aan gemeente Steenwijkerland

Juriën Poulussen en Marijn Gradussen
13 december 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond.....	3
1.2	Leeswijzer	3
2	Uitgangspunten	4
2.1	Ladder voor duurzame verstedelijking.....	4
2.2	Regionale programmeringsafspraken.....	6
3	Marktregio	7
4	Behoefteraming	11
4.1	Vraag	11
4.2	Aanbod.....	13
4.3	Behoefte.....	15
5	Conclusie	16

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De gemeente Steenwijkerland is voornemens om het bedrijventerrein Schaarkampen-Zuid in de kern Vollenhove uit te breiden. De gemeente voorziet namelijk een behoefte aan ruimte voor bedrijven in de gemeente en specifiek in de kern Vollenhove, terwijl daar op dit moment geen bouwkavels voor bedrijven meer beschikbaar zijn. De beoogde uitbreiding heeft een omvang van circa 3,5 hectare netto uitgeefbaar terrein.

Om de uitbreiding te realiseren wordt een bestemmingsplan in procedure gebracht. In dit bestemmingsplan dient de behoefte aan de ontwikkeling via de methodiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) te worden aangetoond, die als wettelijk vereiste is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening. In dit rapport analyseren we voor de ontwikkeling de ruimtevraag, beschikbaar aanbod en behoefte, en toetsen we in hoeverre de voorgenomen ontwikkeling binnen de kaders van de Ladder te onderbouwen is.

1.2 Leeswijzer

We doorlopen de Ladder in dit rapport stap-voor-stap. In het tweede hoofdstuk beschrijven we de uitgangspunten van de voorgenomen ontwikkeling en de methodiek van de Ladder. In het derde hoofdstuk brengen we het relevante verzorgingsgebied van de ontwikkeling in beeld. In het vierde hoofdstuk gaan we dieper in op de ruimtevraag binnen deze marktregio, de beschikbare plancapaciteit en de mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied. Tot slot concluderen we, in het vijfde hoofdstuk, in hoeverre de voorgenomen uitbreiding voorziet in een behoefte.

2 Uitgangspunten

Uitbreiding Schaarkampen-Zuid	
	
Ligging en omvang	- De beoogde uitbreiding bevindt zich ten zuiden van het huidige terrein Schaarkampen-Zuid. - Het nieuwe bedrijventerrein krijgt een omvang van circa 3,5 hectare netto. - De aangewezen gronden bestaan in de huidige situatie hoofdzakelijk uit agrarische gronden (weide- en akkergronden).
Bereikbaarheid	- De ontsluiting van het terrein zal plaatsvinden via bedrijventerrein Schaarkampen-Zuid (De Kampen). - Bedrijventerrein Schaarkampen is gelegen aan enerzijds de N762 en anderzijds de N331. In beide richtingen zijn de autosnelwegen (de A32 en de A6) te bereiken binnen een rijafstand van 20 minuten. - De beoogde locatie is via buslijn 171 (bushalte, St. Jansklooster) te bereiken. - Treinstation Meppel of Steenwijk liggen beide op circa 20 kilometer afstand.
Profiel	- Bestaande bedrijventerrein Schaarkampen-Zuid huisvest een breed aanbod aan bedrijven waarvan het gros werkzaam is in de bouw, logistiek en dienstverlening. Er vindt nauwelijks productie plaats op Schaarkampen-Zuid. - Op het bestaande bedrijventerrein is een gemengde doelgroep van voornamelijk lokale mkb-bedrijven gehuisvest, voornamelijk kleinschalig van aard.
Bestemmingsplanbepalingen	In de Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland 2014 is vastgesteld dat de bestemming op de gronden van de beoogde uitbreiding 'Agrarisch met waarden' is.

2.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. In de toelichting van het bestemmingsplan dient dan een motivering voor de Ladder te zijn opgenomen. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijk ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt als volgt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.’

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk maakt. Is dit het geval dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Om de vereisten van de Ladder te bepalen gaan we hierna achtereenvolgens in op de vraag (1) of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en (2) of de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied is gelegen.

Het bestemmingsplan maakt een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' mogelijk

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladder-plichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

'Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen'.

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgesteld; jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Bij wonen geldt bijvoorbeeld dat in beginsel sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij een woningbouwlocatie vanaf 12 woningen. Voor andere stedelijke voorzieningen volgt uit jurisprudentie dat van een nieuwe stedelijke ontwikkeling sprake is bij uitbreiding van 400 m² tot 500 m² bvo. Voor bedrijventerreinen is de ondergrens veelal afhankelijk van de locatie en de aard van het plan. Voor ontwikkelingen in de vorm van een terrein is 'in beginsel' geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als het ruimtebeslag minder dan 500 m² bedraagt. Door de toevoeging van 'in beginsel' bij iedere ondergrens, lijkt de Afdeling duidelijk te willen maken dat geen sprake is van 'harde' ondergrenzen. Gezien de beoogde ontwikkeling van meerdere hectare netto bedrijventerrein kunnen we er van uitgaan dat de uitbreiding van Schaarkampen-Zuid een stedelijke ontwikkeling is.

De Ladder is alleen van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt of een functiewijziging van zodanige aard en omvang dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aan beide voorwaarden wordt bij de uitbreiding van Schaarkampen-Zuid voldaan. Bij het nieuwe bestemmingsplan zullen de bebouwingsmogelijkheden toenemen en er een bedrijventerreinbestemming worden toegekend aan de gronden in het plangebied waar dit op basis van het vigerende bestemmingsplan (overwegend agrarisch, zie figuur 1) niet mogelijk is. Ofwel, het nieuwe bestemmingsplan is Ladder-plichtig. Dit betekent dat een motivering van de behoefte in ieder geval nodig is.

De uitbreiding van Schaarkampen-Zuid is een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied (BSG) is extra motivering vereist. Daarom constateren we hier of de uitbreiding van Schaarkampen-Zuid een ontwikkeling binnen BSG betreft. Artikel 1.1.1 Bro geeft als definitie:

'Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

Naast de hiervoor genoemde definitie van bestaand stedelijk gebied, blijkt uit jurisprudentie dat ook de geldende bestemming van een plangebied relevant kan zijn. Geldt er bijvoorbeeld een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt, dan is veelal geen sprake van BSG¹.

In figuur 1 is de beoogde locatie voor de uitbreiding van Schaarkampen-Zuid weergegeven. Het vigerende bestemmingsplan is 'Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland 2014' en wijst het plangebied de functie 'Agrarisch met waarden' toe. Het plangebied ligt in het buitengebied van Vollenhove en grenst ten noorden aan bestaand bedrijventerrein Schaarkampen-Zuid en ten zuidoosten aan agrarische gronden. Het plangebied ligt dus niet 'binnen het bestaand stedelijk weefsel'. We concluderen daarom dat er geen sprake is van een ontwikkeling binnen BSG.

¹ zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340.

Figuur 1: Bestaande bestemming plangebied



Bron: RuimtelijkePlannen.nl, 2022; Bewerking Stec Groep, 2022.

2.2 Regionale programmeringsafspraken

Onder regie van de provincie Overijssel zijn in juni 2019 met gemeenten in de regio West-Overijssel, waar de gemeente Steenwijkerland onderdeel van uitmaakt, programmeringsafspraken gemaakt over de werklocaties. Deze afspraken zijn gericht op het kwantitatief en kwalitatief in evenwicht houden van vraag en aanbod van bedrijfsground in de regio. In de afspraken wordt een methodiek gehanteerd waarbij gemeenten vraag en aanbod, geheel in de lijn met de uitgangspunten van de Ladder, in evenwicht dienen te brengen en houden. Daarbij wordt de voortgang gemonitord. Wanneer iedere gemeente vraag en aanbod in evenwicht houdt, is de regio als zodanig ook in balans.

Ten tijde van het ondertekenen van de afspraken in 2019 was er in Steenwijkerland sprake van een overprogrammering, ofwel meer aanbod dan toekomstige vraag. Dit aanbod manifesteerde zich met name in de kern Steenwijk, in het bijzonder op het bedrijvenpark Eeserwold. De situatie is ten opzichte van het uitgangspunt in 2019 aanzienlijk veranderd, aangezien merendeel van het planaanbod inmiddels is uitgegeven. Momenteel worden er, op basis van de nieuwe provinciale prognose die momenteel wordt opgesteld, nieuwe programmeringsafspraken gemaakt. Daarbinnen is in de regio West-Overijssel, en zo mogelijk ook in Steenwijkerland, weer ruimte voor nieuwe plannen. Op basis van de nieuwe (concept) regionale behoefteraming bedrijventerreinen is het aanbod in de regio namelijk minder dan de vraag die op (middel)lange termijn wordt verwacht.

3 Marktregio

In dit hoofdstuk gaan we in op de marktregio van de voorgenomen ontwikkeling. Binnen de methodiek van de Ladder dienen vraag en aanbod binnen de marktregio tegen elkaar te worden afgewogen. Bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein is het gebruikelijk dat de aard en omvang, en daarmee de beoogde doelgroep, van het bedrijventerrein leidend is voor het bepalen van de marktregio. De marktregio van het bedrijventerrein staat in principe los van bijvoorbeeld de afnemersoriëntatie van individuele bedrijven. Een bedrijf kan een landelijke of zelfs mondiale afzetmarkt hebben, maar tegelijkertijd vanwege bijvoorbeeld een lokaal cluster van toeleveranciers een lokale binding hebben.

Voor de beoogde uitbreiding van Schaarkampen-Zuid gaan we in deze toets uit van een verzorgingsgebied van een reisafstand van circa 10 kilometer vanaf het plangebied. Voor de volledigheid geven we ook de situatie voor de rest van Steenwijkerland weer. Om tot dit uitgangspunt te komen, hebben we gekeken naar de volgende elementen:

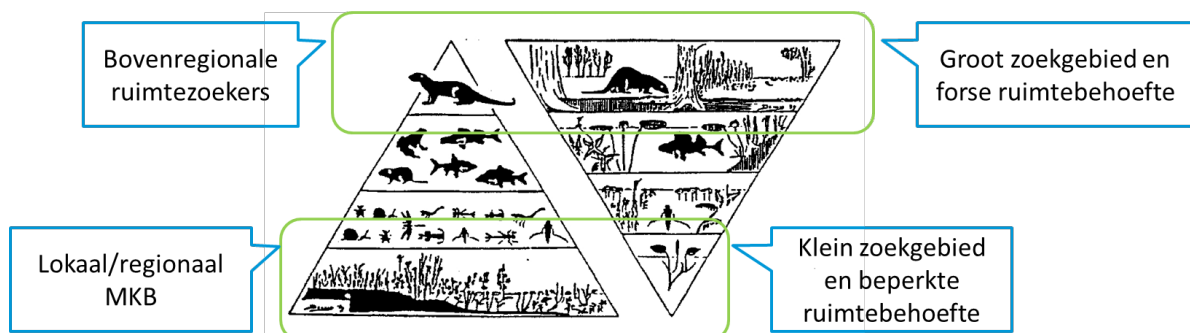
- Het beoogd profiel voor bedrijfsvestigingen op uitbreiding van Schaarkampen-Zuid;
- Onderzoek naar bedrijfsverplaatsingen op bedrijventerreinen in Nederland;
- Verhuisdynamiek van bedrijven in de gemeente Steenwijkerland en in het bijzonder van Vollenhove;
- Reisbereidheid van werknemers op bedrijventerreinen;
- De uitwerking van de programmeringsafspraken.

We werken de elementen in de onderstaande paragrafen uit.

Uitbreiding Schaarkampen-Zuid naar aard en omvang vooral geschikt voor lokale bedrijven

De bedrijventerreinenmarkt kan als ecosysteem worden gezien (zie figuur 2). De grootste bedrijven (veelal grootschalige logistiek of industrie) en de meest bijzondere bedrijven met zeer specifieke locatie-eisen (bijvoorbeeld sterke koppeling met een specifieke sector of hoge milieucategorie) zijn bereid om over een grotere afstand te verhuizen voor een geschikte vestigingslocatie. Een regulier bedrijventerrein met overwegend kleine tot middelgrote kavels zal voornamelijk reguliere bedrijfsruimtegebruikers trekken uit de eigen gemeente.

Figuur 2: Bedrijfsruimtemarkt als ecosysteem



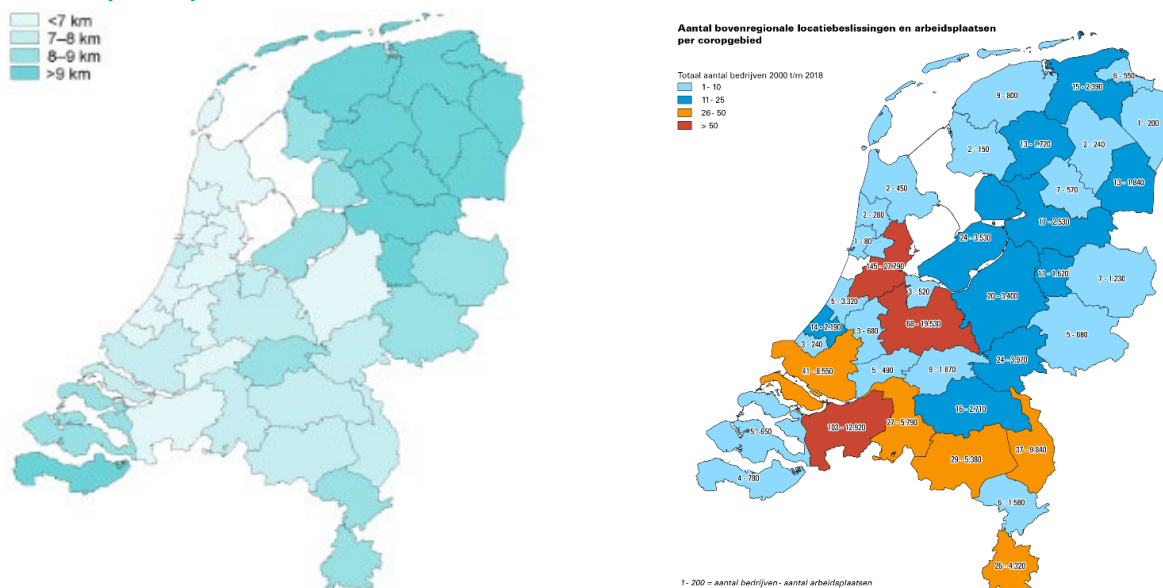
Bron: Stec Groep, 2022

Naar verwachting zal uitbreiding van Schaarkampen-Zuid kleinschalige, lokale bedrijvigheid trekken. Dergelijke bedrijven zijn naar verwachting in relatief grotere mate aan Vollenhove en de directe omgeving gebonden, waardoor vestiging in Vollenhove of relatief nabij een logische keuze is.

Verhuisdynamiek bedrijventerreinenmarkt overwegend lokaal

De bedrijfsruimtemarkt is grotendeels een lokale markt, blijkt uit onderzoek (PBL, 2007). Bijna 95% van de bedrijven op bedrijventerreinen verhuist binnen de eigen (COROP-)regio. Een groot deel, 75%, blijft daarbij ook binnen de gemeentegrenzen, blijkt uit hetzelfde onderzoek. Specifiek voor bedrijventerreinen blijkt ook dat het grootste deel van de werkgelegenheid (ook zo'n 75%) door bedrijven die neerstrijken op een bedrijventerrein, afkomstig is uit de eigen gemeente (PBL, 2009). Onderzoek van het CBS (2013) bevestigt het beeld dat het merendeel van de bedrijven binnen de eigen gemeente verhuist (ruim twee derde). Zij concluderen dat de gemiddelde verhuisafstand van bedrijven acht kilometer is.

Figuur 3: bovenregionale locatiebeslissingen (links) & gemiddelde verhuisafstand bedrijven per COROP (rechts)



Bron: CBS, 2013

Bron: Stec Groep, 2019

De verhuisbewegingen van en naar bedrijventerreinen in Vollenhove hebben een lokale oriëntatie

Aanvullend op de landelijke onderzoeken naar bedrijfsdynamiek voerden we een extra analyse uit naar verhuisbewegingen van bedrijven binnen de gemeente Steenwijkerland en specifiek Vollenhove. Dat geeft inzicht in de verplaatsingen van bedrijven (de daadwerkelijke vraag) en waar deze 'vraag' vandaan komt. Zo maken we inzichtelijk waar potentiële eindgebruikers voor uitbreiding van Schaarkampen-Zuid vandaan komen.

We hebben de verhuisbewegingen van bedrijven met twee of meer werknemers binnen, in- en uit de gemeente Steenwijkerland in de periode 2011 t/m Q2 2022 geanalyseerd (bron: Vastgoeddata.nl). Hieruit valt op dat 86 bedrijven binnen de eigen gemeente is verhuisd (circa 52%). Wanneer we inzoomen op de verhuisbewegingen van en naar bedrijventerreinen in de gemeente zien we dat van de 58 verhuizingen er 35 binnengemeentelijk plaatsvonden (circa 60%). Bij verplaatsingen uit en naar de gemeente Steenwijkerland, al dan niet van een bedrijventerrein, is geen verband met één of meerdere (buur)gemeenten zichtbaar.

Voor deze ontwikkeling kijken we ook specifiek naar de verhuisbewegingen op bedrijventerreinen in de kern Vollenhove. De geografische omvang van de gemeente Steenwijkerland is immers groot en verhuisrelaties op kernniveau kunnen daardoor afwijken van het gemeenteniveau. Er zijn sinds 2011 in totaal 4 bedrijven van de bedrijventerreinen in Vollenhove vertrokken, 6 bedrijven zijn naar de bedrijventerreinen verhuisd en er hebben 2 verhuizingen binnen de kern plaatsgevonden. De vertrekkende bedrijven vestigen zich voornamelijk elders in Steenwijkerland, het gaat hier om 3 van de 4 vertrokken bedrijven. Van de vestigende bedrijven komt de helft uit Steenwijkerland; respectievelijk uit de kernen Vollenhove, Blokzijl en Belt-Schutsloot. De andere vestigende bedrijven kwamen uit de gemeenten

Zwartewaterland (2 bedrijven) en de De Fryske Marren (1 bedrijf). De gemiddelde verhuisafstand van vestigende bedrijven naar de bedrijventerreinen in de kern Vollenhove (inclusief interne verhuizingen) is circa 9 kilometer.

We constateren dus dat het bedrijventerreinenaanbod historisch gezien een voornamelijk lokale oriëntatie heeft. Daarbij speelt ook mee dat Schaarkampen-Zuid zich qua locatiekwaliteiten niet onderscheidt van ander aanbod in de gemeente of regio. Qua bereikbaarheid en gebruiksmogelijkheden onderscheidt het terrein zich bijvoorbeeld niet. Ook dat leidt ertoe dat het verzorgingsgebied zich beperkt tot lokale vraag.

Werknemers van bedrijven op bedrijventerreinen vaak minder reisbereidheid

De mensen die werken bij bedrijven uit de sectoren die veel op bedrijventerreinen voorkomen (kleine logistiek, kleine industrie, bouw, etc.), zijn in de regel beperkt reisbereid. Het gaat voor een belangrijk deel om praktisch opgeleiden, waarvan de vuistregel is dat deze op relatief kortere afstand van hun woonlocatie werken. Dat wordt ondersteund door gegevens van het CBS. Het blijkt dat met name mensen met een mbo-opleidingsachtergrond in de regel maximaal 5 à 10 kilometer afleggen om op hun werk te komen, tegenover 15 à 20 kilometer voor mensen met een hbo- en wo-opleidingsachtergrond (die bovendien overigens vaker op kantoorlocaties werken). Op Schaarkampen verwachten we, op basis van kengetallen voor de sectorsamenstelling van de bedrijven alhier, dat circa twee derde van de werknemers een mbo-opleidingsachtergrond heeft.

De gemeente verwacht op uitbreiding van Schaarkampen-Zuid eenzelfde doelgroep te huisvesten, die veelal uit Vollenhove of de directe omgeving afkomstig is. Indien het op te stellen bestemmingsplan vergelijkbare bestemmingsregels bevat als het bestaande bedrijventerrein – wat nu in de lijn der verwachting ligt – zal dat ook het geval zijn, verwachten we. In dat geval zullen bedrijven dicht bij hun huidige locatie een plek willen vinden. Dit heeft er dan onder meer mee te maken dat het personeel van de bedrijven op de huidige terreinen (Schaarkampen en Schaarkampen-Zuid) voornamelijk een mbo-opleidingsachtergrond heeft en dat deze arbeidsdoelgroep over het algemeen op een relatief korte afstand van hun woonlocatie werken. Een steeds belangrijker vestigingscriterium voor bedrijven is immers de herkomst van hun personeel, in het bijzonder in deze periode van arbeidskrapte.

Regionale programmeringsafspraken borgen evenwichtige marktomstandigheden in de regio

Ook voor de marktregio zijn de huidige regionale afspraken (2019) omtrent vraag en aanbod op bedrijventerreinen relevant om te benoemen. In deze regionale afspraken is de regionale vraag verdeeld over de gemeenten, op basis van verschillende indicatoren en met inachtneming van de regionale verhuisdynamiek. In de afspraken wordt een methodiek gehanteerd waarbij gemeenten vraag en aanbod, geheel in de lijn met de uitgangspunten van de ladder, in evenwicht dienen te brengen en houden. Daarbij wordt de voortgang gemonitord. Wanneer iedere gemeente vraag en aanbod in evenwicht houdt, is de regio als zodanig ook in balans. Omdat bij de verdeling van de vraag over gemeenten rekening is gehouden met de regionale verhuisdynamiek, kunnen we ervan uit gaan dat ontwikkelingen buiten de gemeente Steenwijkerland, wanneer alle gemeenten zich aan de afspraken houden, geen versturende effecten zullen hebben op instroom en uitstroom van bedrijven op de bedrijventerreinenmarkt in de gemeente Steenwijkerland. Tot zoverre is dat in de regio het geval, en daarom kunnen we constateren dat aanbod in andere Overijsselse gemeenten ook vooral de eigen, lokale vraag bedient en niet is bedoeld om de ruimtevraag vanuit Steenwijkerland op te vangen.

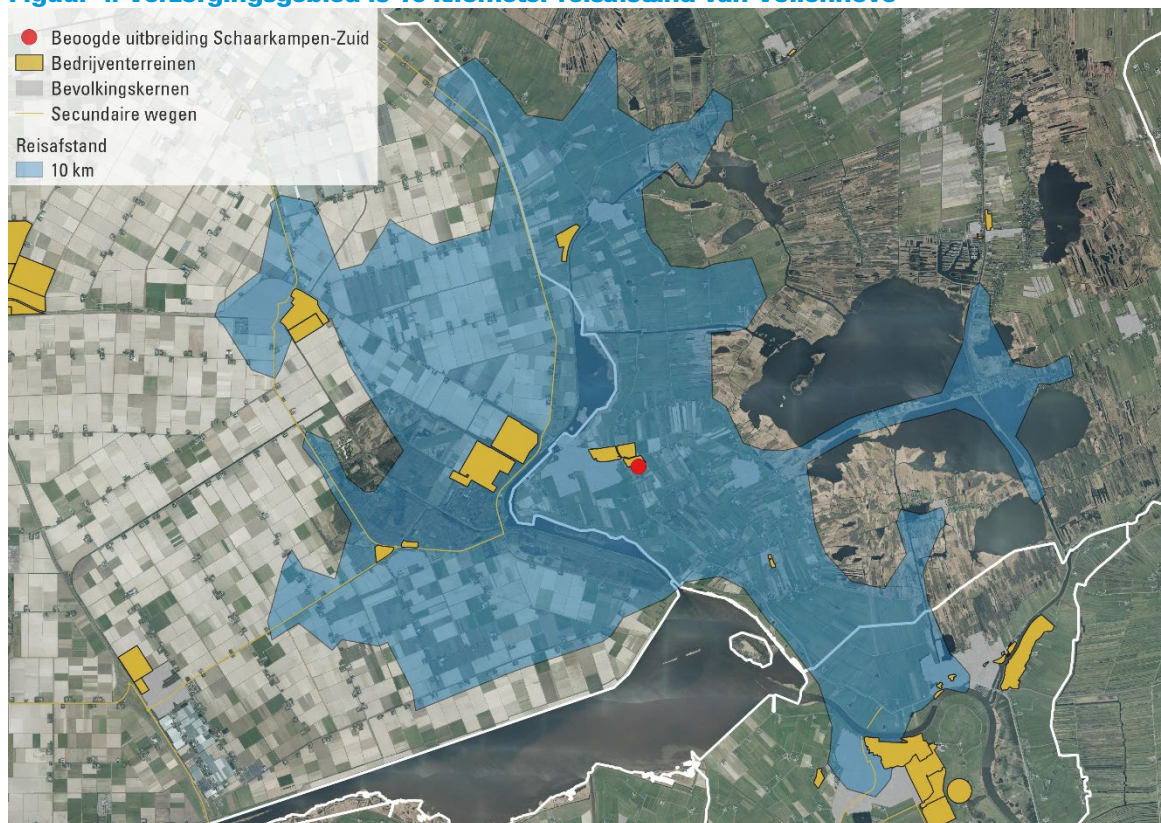
Voor Schaarkampen-Zuid gaan we uit van een verzorgingsgebied van maximaal 10 kilometer

Uit bovenstaande maken we op dat de bedrijfsruimtemarkt van Vollenhove voor een groot deel een lokale markt is, waarbij de gemiddelde verhuisafstand van ingaande bedrijven circa 9 kilometer is. Dit wordt ondersteund door onderzoek van het CBS¹ waaruit blijkt dat in het algemeen slechts 5% van alle bedrijven bereid is om over de gemeentegrens te verhuizen en zo'n 75% van de bedrijven verhuist binnen een straal van vijf kilometer rondom de bestaande vestiging. We gaan daarom voor uitbreiding van Schaarkampen-

¹ Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid, Ruimtelijk Planbureau, 2007 (NAi Uitgevers Rotterdam).
<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2013/33/bedrijven-verhuizen-vooral-binnen-eigen-gemeente>; CBS, 2013.

Zuid uit van een verzorgingsgebied van maximaal 10 kilometer reisafstand vanaf de uitbreiding, waar de focus ligt op de kernen Vollenhove, Blokzijl, Sint Jansklooster en Heetveld in de gemeente Steenwijkerland. Zie figuur 4.

Figuur 4: Verzorgingsgebied is 10 kilometer reisafstand van Vollenhove



Bron: Stec Groep (2022)

4 Behoefteraming

In dit hoofdstuk gaan we in op de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling. Hiervoor gaan we uit van minimaal één reguliere bestemmingsplanperiode. Aansluitend op de behoefteramingen kijken we vooruit tot en met 2035 met een doorkijk naar 2040. De behoefte bepalen we door de vraag naar bedrijventerrein te verminderen met het harde planaanbod binnen het verzorgingsgebied.

Om een inschatting te maken van de vraag gebruiken we de gemeentelijke en (in concept) regionale ramingen. De gemeentelijke prognose is voor de gemeente Steenwijkerland opgesteld in 2022. Deze uitkomsten plaatsen we in perspectief met de conceptresultaten van de provinciale behoefteraming, die naar verwachting in begin 2023 wordt vastgesteld. Om het (plan)aanbod te bepalen maken we gebruik van actuele gegevens van de gemeente Steenwijkerland.

In deze vraag- en aanbodconfrontatie gaan we niet specifiek in op de terreinen in Marknesse (gemeente Noordoostpolder) en in Genemuiden (gemeente Zwartewaterland). Deze liggen op een reisafstand van circa 10 kilometer en liggen maar voor een klein deel daadwerkelijk in het verzorgingsgebied, waarbij de terreinen in Genemuiden alleen met de pont deels binnen 10 kilometer bereikbaar zijn. Tevens gaat de geraamde autonome vraag van Steenwijkerland uit van reguliere bedrijfsmigratiestromen van en tussen gemeenten. De migratiestromen vanuit andere gemeenten is dus al geborgd in de vraagraming van Steenwijkerland. Op basis van de regionale programmeringsafspraken constateren we bovendien dat vraag en aanbod voor de gemeente Zwartewaterland in evenwicht zijn. Voor Marknesse zijn dergelijke cijfers niet beschikbaar, maar gaan we hier, gezien de beperkte omvang van het aanbod (< 1,5 ha) ook vanuit.

4.1 Vraag

Uitbreidingsvraag op basis van gemeentelijke raming

Allereerst gaan we in op de vraag zoals geraamd in het rapport 'Verkenning ruimtebehoefte bedrijventerrein Steenwijkerland' dat is opgesteld in 2022. Hier zijn verschillende prognoses scenario's berekend die samen een robuuste bandbreedte geven van de ruimtevraag in de gemeente Steenwijkerland voor de komende jaren. In de raming wordt gerekend met een tijdshorizon t/m 2035: ruim 10 jaar vooruit. Binnen ieder van de drie varianten zijn drie scenario's doorgerekend, waarvan we ter overzichtelijkheid in dit rapport telkens naar de bovenkant van de bandbreedte verwijzen. De drie varianten zijn:

1. Bestaande prognose en programmering: Dit is het basisscenario waarbij de provinciale behoefteraming (2019) en regionale programmering in stand blijven.
2. Bedrijfsruimtemarkt normaliseert: In deze variant wordt de extreem hoge uitgifte in 2021 als een unicum beschouwd. In deze variant is uitgegaan dat de markt zich de komende jaren weer normaliseert en zich alsnog conform de groeiscenario's uit de bestaande provinciale behoefteraming zal gaan ontwikkelen.
3. Steenwijkerland zet de positieve lijn van de laatste jaren door: In deze variant is er van uitgegaan dat de gemeente Steenwijkerland de positieve ontwikkelingen van de laatste jaren door kan zetten, in het bijzonder de hogere werkgelegenheidsgroei.

De totale (bovenkant) van de scenario's bedragen dan:

- Scenario 'laag' 6,1 hectare netto van 2022 t/m 2035
- Scenario 'midden' 12,9 hectare netto van 2022 t/m 2035
- Scenario 'hoog' 20,9 hectare netto van 2022 t/m 2035

Al met al is in het onderzoek geadviseerd om in planning van nieuwe ontwikkelingen uit te gaan van hoogstens het middenscenario en beleidsmatig na te denken over hoe op termijn, als de markt zich positief ontwikkelt, in het hoge scenario kan worden voorzien.

Vanuit voorgenoemde gemeentelijke cijfers maken we de stap naar de marktregio, waar Vollenhove en de kernen Blokzijl, Sint Jansklooster en Heetveld binnen liggen. Op basis van historische marktaandelen, de economische structuur van de kernen en toekomstverwachtingen per sector is in het hiervoor genoemde onderzoek een indicatieve inschatting gemaakt van de ruimtevraag voor de kernen Vollenhove, Blokzijl, Sint Jansklooster en Heetveld. 12% van de uitbreidingsvraag zal naar verwachting in Vollenhove landen, 0% in Sint Jansklooster, 6% in Blokzijl en 1% in Heetveld. Dit betekent een uitbreidingsvraag van circa 2,5 tot 4,1 hectare t/m 2035 (op basis van scenario 'midden' en scenario 'hoog') binnen de marktregio van Schaarkampen-Zuid.

Om tot een inschatting van het reële scenario te komen, is er in het voorgenoemde onderzoek aanvullend een enquête gehouden onder ondernemers. Daarin is geconstateerd dat er 4,1 tot 7,4 hectare van de ruimtevraag op dat moment concreet in beeld was binnen de gehele gemeente Steenwijkerland. Voor de kernen in het verzorgingsgebied wordt er op basis van de enquête een ruimtevraag verwacht van maximaal 1,5 hectare (op basis van volledige nieuwbouw). Dat ligt net onder het middenscenario dat op basis van de modelmatige raming is geformuleerd, maar daarbij moet aangetekend worden dat de enquête ook op een kortere termijn toeziet en dat er nog circa 2,5 tot 4,2 hectare ruimtevraag concreet in beeld was waarbij er geen specifieke voorkeurskern was opgegeven. Mogelijk landt een deel van die vraag nog in het verzorgingsgebied.

Inmiddels hebben zich 16 potentiële bedrijven gemeld die interesse hebben voor een kavel op uitbreiding van Schaarkampen-Zuid. Deze lijst is bij ons bekend, maar niet openbaar beschikbaar. Het gaat om bedrijven uit Vollenhove en de directe omgeving. Voor een deel betreft het uitbreiding met behoud van bestaand vastgoed, maar voor een deel gaat het ook om bedrijven die vastgoed achterlaten. Intentieverklaringen zijn nog niet getekend en zekerheid dat deze partijen uiteindelijk ook daadwerkelijk doorgaan met hun plannen is er nog niet. De gemeente geeft verder aan dat het voornamelijk zal gaan om kavels van 1.000 – 1.500 m². We schatten dan ook dat er in totaal een vraag van maximaal circa 1,6 à 2,4 hectare is vanuit deze bedrijven. Dit ligt in lijn met de indicatieve uitbreidingsvraag van 2,5 hectare op basis van scenario midden, en iets hoger dan de vraag die uit de enquête van het gemeentelijk onderzoek van eerder dit jaar volgde.

Uitbreidingsvraag op basis van de herijkte provinciale prognose

Op dit moment worden de regionale prognoses en programmeringsafspraken voor de lange termijn herijkt. De nieuwe cijfers – op het moment van opstellen van dit rapport enkel nog in concept beschikbaar – worden opgesteld op basis van de laatste groeimodellen van het Ministerie van EZK, die zijn opgesteld door het Economisch Instituut van de Bouw (EIB). Daarbij wordt voor de periode t/m 2030 in het hoge scenario een grotere groei van de economie verwacht dan dat in de vorige prognose het geval was. Voor de periode na 2030 vlakken de cijfers af, maar blijft ook in het hoge scenario nog steeds enige groei zichtbaar. Hoewel de resultaten van de prognoses nog alleen in concept beschikbaar zijn, plaatsen we de gemeentelijke prognose in perspectief van deze raming, teneinde een robuuste inschatting te maken van de daadwerkelijke vraag.

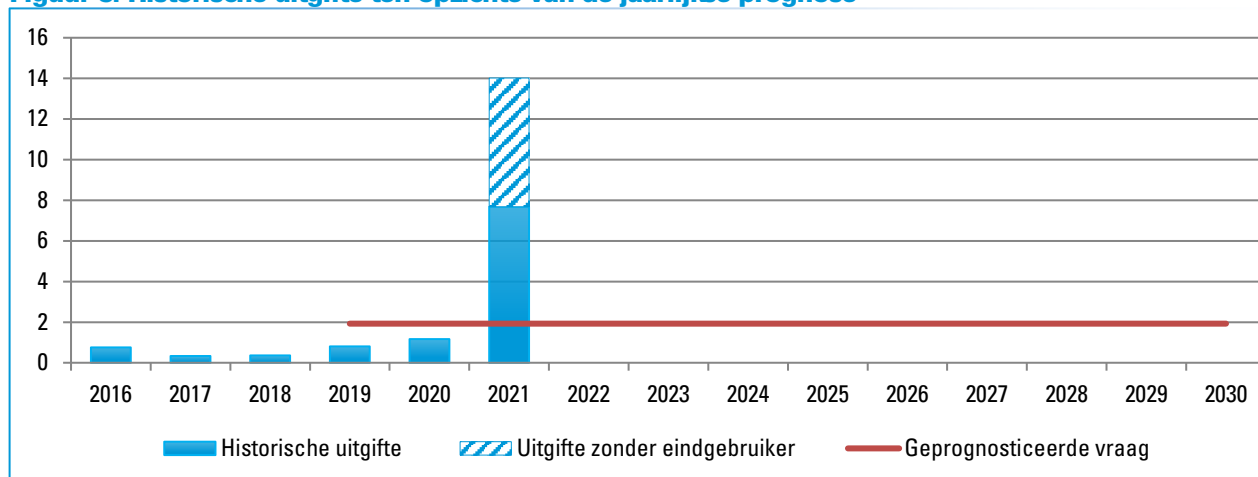
De eerste beschikbare conceptcijfers van de nieuwe bedrijventerreinenprognose laat een uitbreidingsvraag zien in West-Overijssel in de periode 2023 t/m 2030 in een bandbreedte van 164 tot 292 hectare bedrijventerrein¹. Dit betekent een jaarlijkse vraag van circa 20 tot 35 hectare in de periode 2023 tot en met 2030. In de periode 2031 t/m 2040 wordt er nog een uitbreidingsvraag van 108 tot 195 hectare verwacht in West-Overijssel op basis van de in concept beschikbare cijfers.

¹ Let op: deze cijfers zijn onder voorbehoud en de exacte cijfers kunnen tijdens het traject nog wijzigen.

In de prognose is geen berekening gemaakt naar individuele gemeenten. Wanneer we de groeicijfers uit de provinciale prognose echter op de gemeente Steenwijkerland projecteren en een indicatieve berekening maken, komen we tot een indicatieve ruimtevraag van circa 18,9 hectare over de periode 2023 t/m 2040 (op basis van het hoge scenario van het Ministerie). Deze cijfers liggen iets boven-, maar komen het meest overeen met het middenscenario van het gemeentelijke ruimtebehoefteonderzoek in 2022. We gaan in het vervolg van deze toets dan ook primair van dit scenario uit.

Deze getallen overstijgen de huidige regionale programmeringsafspraken, die nu dan ook geactualiseerd worden. Dat is logisch, want de uitgifte afgelopen jaren is de uitgifte snel gegaan. Wanneer we de ontwikkelingen van het aanbod in de laatste drie jaren bekijken zien we dat de uitgifte voorloopt op de jaarlijks geprognosticeerde vraag. Dit komt door de hoge uitgifte in 2021. In totaal is in de afgelopen drie jaar tijd (2019 t/m 2021) circa 17 hectare netto bedrijventerrein uitgegeven. Van deze 17 hectare werd 14 hectare in het jaar 2021 uitgegeven, zie figuur 5. In de kern Vollenhove zijn de afgelopen jaren de laatste beschikbare kavels uitgegeven. Uitgifte heeft alleen op bedrijventerrein De Weyert plaatsgevonden (circa 0,8 hectare uitgegeven in de afgelopen 3 jaar). Daarmee is het aanbod in Vollenhove sinds enige tijd volledig uitgegeven.

Figuur 5: Historische uitgifte ten opzichte van de jaarlijkse prognose



Bron: Gemeente Steenwijkerland (2021)

4.2 Aanbod

Geen planaanbod beschikbaar in de marktregio

Om vast te stellen of de uitbreidingslocatie voorziet in de behoefte, verminderen we de geraamde vraag met het aanbod in de marktregio. Er is geen geschikt hard planaanbod meer beschikbaar in de marktregio. Verder is er geen hard planaanbod meer beschikbaar in de kernen Vollenhove, Blokzijl, Sint Jansklooster en Heetveld. Op basis van de regionale programmeringsafspraken constateren we bovendien dat vraag en aanbod voor de gemeente Zwartewaterland in evenwicht zijn. Voor Marknesse zijn dergelijke cijfers niet beschikbaar, maar gaan we hier, gezien de beperkte omvang van het aanbod op het bedrijventerrein Marknesse (< 1,5 ha) ook vanuit. Het Geomatics Business Park in Marknesse (wat op circa 3 km van het plangebied ligt) is nog niet volledig uitgegeven, maar dit betreft specifieke bedrijvigheid waardoor dit aanbod geen alternatief vormt voor de uitbreiding van Schaarkampen-Zuid.

In de hele gemeente is het harde planaanbod 4,6 hectare (peildatum 01-07-2022). Daarbij moet opgemerkt worden dat de provinciale prognose aanvangt op 01-01-2023. We maken dus in dit rapport een inschatting op basis van hetgeen we nu weten, maar de definitieve confrontatie van vraag en aanbod kan pas aan het begin van het nieuwe jaar plaatsvinden. Mogelijk zal dat leiden tot een grotere behoefte, omdat er in de tussenliggende periode nog aanbod is uitgegeven. In ieder geval constateren we dat de vraag het aanbod op (middel)lange termijn ruim overstijgt.

In Steenwijkerland is het aanbod voornamelijk geconcentreerd in de kern Steenwijk. In totaal betreft het aanbod in de kern Steenwijk 3,3 hectare. Daarnaast is in de kern Oldemarkt, op bedrijventerrein Boterberg-Noord, hard planaanbod aanwezig van circa 1,3 hectare. In totaal wordt circa 1,6 hectare ingevuld door een zonnepark wat betekent dat deze gronden binnen 10 jaar niet beschikbaar zullen zijn voor bedrijvigheid. Deze 1,6 hectare wordt dan ook buiten beschouwing gelaten in deze Ladderonderbouwing.

Tabel 1: Hard planaanbod in de gemeente Steenwijkerland (1-07-2022)

Kern	Bedrijventerrein	Beschikbaar oppervlakte (netto hectare)*
Oldemarkt	Boterberg-Noord	1,3
Steenwijk	Concretitlocatie	0,1
	Dolderkanaal	0,2
	Eeserwold	1,5
	Oostermeentherand	0,4
	Woldmeenthe	1,0
Totaal		4,6

Bron: Gemeente Steenwijkerland (2022) *afgerond op 1 decimaal

Tabel 2: Leegstand per bedrijventerrein in gemeente Steenwijkerland

Bedrijventerrein	Leegstand (m ²)	Aandeel leegstand per bedrijventerrein
Vollenhove		
De Weyert	200	0%
Schaarkampen	-	-
Schaarkampen-Zuid	-	-
Heetveld		
Heetveld	-	-
Giethoorn		
Giethoofd Zuid	-	-
Steenwijk		
Meppelerweg	-	-
Groot Verlaat	3.760	2,4%
Hooijdijk	3.010	4,2%
Novac-terrein	-	-
Dolderkanaal	-	-
Concretitlocatie	-	-
Woldmeenthe	-	-
Eesveenseweg	-	-
Kornelis	340	6,8%
Woldmeentherand	1.300	13,5%
Oostmeentherand	1.070	3,4%
Eeserwold	590	10,2%
Oldemarkt		
Boterberg-Noord	436	3,6%
Malle Gat II	-	-
Weerdijk	-	-
Ossenzijl		
Ossenzijl	-	-
Kuinre		
Kuinre	-	-
Blokzijl		
Kanaalweg	-	-
Totaal gemeente Steenwijkerland	10.506	1,7%

Bron: Funda in Business, peildatum november 2022; BAG, 2022; Bewerking Stec Groep, 2022.

Met circa 2% aanbod geen mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied

Naast terstond aangeboden gronden wordt het aanbod ook bepaald door de leegstand in de bestaande voorraad. Om een indicatie van de leegstand te krijgen, gebruiken we Funda in Business en de Landelijke

Monitor Leegstand van het CBS. De meest recente Landelijke Monitor Leegstand van het CBS geeft een leegstandspercentage in industriële panden aan van 3% (1-1-2021). Volgens Funda in Business wordt er op dit moment (1-11-2022) in de kern Vollenhove circa 200 m² bedrijfsruimte¹ aangeboden op de bedrijventerreinen. In Steenwijkerland staat er op dit moment 10.500 m² leeg op de bedrijventerreinen. Als we dit aanbod afzetten tegen de totale voorraad bedrijfsruimte op bedrijventerreinen volgt voor de kern Vollenhove een leegstandspercentage van 0% en voor de gemeente Steenwijkerland een leegstandspercentage van circa 2%. Hiermee ligt de leegstand onder het gezonde frictieniveau van 5%. Het frictieniveau is als richtlijn een gewenst percentage leegstand om verplaatsing van (gevestigde) bedrijvigheid op bedrijventerreinen mogelijk te maken. Leegstand onder het frictieniveau betekent krapte in het aanbod van bedrijfslocaties.

De tabel hieronder geeft de totale leegstand en de leegstand per bedrijventerrein in de gemeente weer. Te zien is een verspreiding van de leegstand over een aantal bedrijventerreinen in de gemeente. Alleen op het bedrijventerrein Woldmeentherand en Eeserwold nemen we een leegstandspercentage van boven de 10% waar. Echter gaat het hier beide om één pand op een relatief klein terrein als Woldmeentherand en een relatief nieuw terrein als Eeserwold. We concluderen dan ook dat er geen problematische clustering van leegstand op één van de bedrijventerreinen in Steenwijkerland is.

4.3 Behoefte

Op basis van het scenario 'midden' uit de gemeentelijke prognose en het hoge scenario uit de provinciale behoefteraming verwachten we een vraag van ongeveer 2,5 tot 4,1 hectare in de marktregio. Er is momenteel geen geschikt hard plaanbod beschikbaar in de marktregio. Wanneer we de totale vraag met het aanbod confronteren is er in de marktregio nog ruimte voor maximaal 2,5 tot 4,1 hectare aan nieuwe ontwikkelingen. Op basis van de enquête uit het gemeentelijke onderzoek, de scenario's uit het provinciale onderzoek en de nu beschikbare lijst van geïnteresseerde bedrijven adviseren we om voor een eerste fase uit te gaan van de onderkant van de bandbreedte: dus 2,5 hectare.

Daarbij merken we op dat de vraag, gezien de orde van grootte, flink beïnvloed kan worden door uitbreiding van één of twee grotere, lokale bedrijven. Als de interesse van bedrijven voor uitbreiding van Schaarkampen-Zuid dermate serieus wordt en de totale vraag de hiervoor genoemde 2,5 hectare overstijgt, kan dan ook nog naar boven van deze cijfers afgeweken worden. Daarbij wegen we mee dat de leegstand in de marktregio onder het frictieniveau ligt, dat een dergelijke afronding van de cijfers naar boven in het hoge scenario van de gemeentelijke behoefteraming reeds is voorzien (2,5 tot 4,1 hectare), én dat de vraag het aanbod in de gemeente Steenwijkerland op de (middel)lange termijn overstijgt, volgens zowel de gemeentelijke als de provinciale behoefteraming. Voor een aanvullende vraag zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar een tweede fase van het plan, die doorgang kan vinden in het geval de uitgifte op de eerste fase volgens wens hard loopt.

¹ Dit is exclusief aangeboden kantoorruimte.

5 Conclusie

De uitbreiding van Schaarkampen-Zuid als beoogde uitbreidingslocatie in de kern Vollenhove

Er is geen uitgeefbaar planaanbod beschikbaar in de kern Vollenhove. Om voldoende vestigingsmogelijkheden te bieden aan lokale bedrijven die verbonden zijn met Vollenhove wordt er gekeken naar een uitbreiding van de bestaande bedrijventerreinvoorraad. De beoogde uitbreidingslocatie grenst aan het bestaande bedrijventerrein Schaarkampen-Zuid en heeft een beoogde omvang van circa 3,5 hectare netto.

Verzorgingsgebied van een reisafstand van 10 km vanaf de beoogde ontwikkellocatie

De beoogde ontwikkeling heeft een sterke lokale oriëntatie (qua omvang en bedrijvigheid) en beslaat daarom een gebied met een reisafstand van circa 10 kilometer vanaf de uitbreidingslocatie van Schaarkampen-Zuid met de focus op de kernen in de gemeente Steenwijkerland. De gemiddelde verhuysafstand van inkomende bedrijven naar de bedrijventerreinen in Vollenhove van circa 9 kilometer ondersteunt dit. Specifiek voor de uitbreiding van Schaarkampen-Zuid geeft de gemeente aan dat er al geïnteresseerde partijen zijn die zich bereid zijn te vestigen, allen afkomstig uit Vollenhove zelf of uit de directe omgeving. Doorslaggevend voor het bepalen van het verzorgingsgebied zijn bovendien de regionale afspraken. Hierin worden gemeenten gezien als zelfvoorzienend en autonoom in hun vraag en aanbod; in lijn met deze afspraken beschikt iedere gemeente over een evenwicht tussen vraag en aanbod. Ontwikkelingen buiten de gemeente Steenwijkerland (en binnen een reisafstand van 10 kilometer) hebben daarom in principe geen versturende effecten op instroom en uitstroom van bedrijven op de bedrijventerreinenmarkt en gemeente Steenwijkerland.

De totale vraag in de marktregio bedraagt circa 2,5 tot 4,1 hectare netto

Op basis van het midden scenario in de gemeentelijke prognose is er t/m 2035 12,9 hectare netto uitbreidingsvraag in de gemeente Steenwijkerland waarvan naar verwachting circa 2,5 hectare vraag gaat landen in de marktregio. In het hoge scenario is dit circa 4,1 hectare. We zien dat het middenscenario het meest in lijn ligt met het hoge scenario van de nieuwe provinciale behoefteraming. Hier wordt in het hoge scenario circa 18,9 hectare vraag verwacht voor Steenwijkerland voor de periode 2023 t/m 2040. Dit middenscenario vormt dan ook het uitgangspunt voor deze Laddertoets. Daarnaast zien we dat het middenscenario ook wordt onderschreven door de enquête uit het gemeentelijke onderzoek, waaruit een vraag van ca. 1,5 hectare netto in de marktregio naar voren kwam, als ook door een recenter overzicht van potentieel geïnteresseerde bedrijven voor Schaarkampen-Zuid, waaruit een vraag van maximaal 1,6 tot 2,4 hectare netto naar voren kwam. Op basis hiervan adviseren we om voor een eerste fase uit te gaan van de onderkant van de bandbreedte: dus 2,5 hectare.

Geen aanbod beschikbaar in de marktregio

In de marktregio is er geen geschikt hard planaanbod meer beschikbaar. In de overige kernen in Steenwijkerland is er nog een beschikbare plancapaciteit van 4,6 hectare, waarmee ook op gemeentelijk niveau de vraag het aanbod overstijgt op (middel)lange termijn. Conform de Ladder moet er aanvullend gekeken worden of nieuwe ontwikkelingen binnen bestaand gebied kunnen worden ingevuld. Uit de leegstandcijfers blijkt dit niet te kunnen. De leegstand in Vollenhove, Blokzijl, Sint Jansklooster en Heetveld is 0% en in de overige kernen in de gemeente Steenwijkerland is de leegstand gemiddeld 2%, wat beide ruim onder het frictieniveau is. Feitelijk zou er dus zelfs aanbod nodig zijn om op een gezond leegstandsniveau te komen.

Conclusie: er is behoefte aan 2,5 tot 4,1 hectare uitbreiding in de marktregio

Op basis van het scenario 'midden' uit de gemeentelijke prognose en het hoge scenario uit de provinciale behoefteraming verwachten we een vraag van ongeveer 2,5 tot 4,1 hectare in de marktregio. Er is momenteel geen geschikt hard planaanbod beschikbaar in de marktregio. Wanneer we de totale vraag met het aanbod confronteren is er in de marktregio nog ruimte voor maximaal 2,5 tot 4,1 hectare aan nieuwe

ontwikkelingen. Op basis van de enquête uit het gemeentelijke onderzoek, de scenario's uit het provinciale onderzoek en de nu beschikbare lijst van geïnteresseerde bedrijven adviseren we om voor een eerste fase uit te gaan van de onderkant van de bandbreedte: dus 2,5 hectare. Dat is weliswaar minder dan de 3,5 hectare netto die op dit moment in het plan wordt beoogd, maar sluit goed aan bij de huidige gegadigden. Voor een aanvullende vraag zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar een tweede fase van het plan, die doorgang kan vinden in het geval de uitgifte op de eerste fase volgens wens hard loopt.

Daarbij merken we op dat de vraag, gezien de orde van grootte, flink beïnvloed kan worden door uitbreiding van één of twee grotere, lokale bedrijven. Als de interesse van bedrijven voor uitbreiding van Schaarkampen-Zuid dermate serieus wordt en de totale vraag alsnog de hiervoor genoemde 2,5 hectare overstijgt, kan dan ook nog naar boven van deze cijfers afgeweken worden. Daarbij wegen we mee dat de leegstand in de marktregio onder het frictieniveau ligt, dat een dergelijke afronding van de cijfers naar boven in het hoge scenario van de gemeentelijke behoefteraming reeds is voorzien (2,5 tot 4,1 hectare), én dat de vraag het aanbod in de gemeente Steenwijkerland op de (middel)lange termijn overstijgt, volgens zowel de gemeentelijke als de provinciale behoefteraming. Die onderbouwing om tot het hoge scenario te komen ontbreekt echter vooralsnog in de huidige situatie.