

NUT EN NOODZAAK VAN DISTRIPORT NOORD-HOLLAND

Een beoordeling van de ruimtelijke onderbouwing van het
bestemmingsplan en van de status van het bedrijventerrein
in de Structuurvisie Noord-Holland 2040

Uitgave

STOGO onderzoek + advies

Postbus 691

3430 AR Nieuwegein

030-2334342

info@stogo.nl

www.stogo.nl

Opdrachtgever

De Stichting en Belangengroep Berkhout is Boos

Auteurs

Dr. H. Olden

Datum

14 mei 2010

Versie

Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Resultaat van de beoordeling	7
	2.1 Conclusies	7
	2.2 De onderbouwing van het bestemmingsplan	8
	2.3 De status van Distriport in de Structuurvisie 2010	10
3	Onderbouwing van nut en noodzaak	13
	3.1 Inleiding	13
	3.2 Het bestemmingsplan	13
	3.3 Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord	14
	3.4 De regionale bedrijventerreinenvisie West-Friesland	16
	3.5 De Kwaliteitsmatch van Ecorys	17
	3.6 Markttoets van de Stec groep	21
	3.7 Toets aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening	24
	3.8 Conclusie	25
4	De Structuurvisie voor Noord-Holland	27
	4.1 Inleiding	27
	4.2 Het nationale beleid voor bedrijventerreinen	27
	4.3 Het provinciale beleid voor bedrijventerreinen	29
	4.4 De status van Distriport	31
	4.5 Aanbevelingen	32
	Literatuur	33
	Bijlage 1 Bedrijventerreinen in West-Friesland	35
	Bijlage 2 Leidraad voor een bedrijventerreinenvisie	37

1 Inleiding

De gemeenteraad Koggenland heeft op 8 februari 2010 een bestemmingsplan vastgesteld dat ontwikkeling van het bedrijventerrein Distriport Noord-Holland mogelijk maakt. Het bedrijventerrein is gelegen langs de A7 en grenst aan de kern Berkhout. Distriport moet gaan functioneren als regionaal bedrijventerrein voor grootschalige transport, logistiek en distributie met een ruimtevraag vanaf 1,5 hectare. Het terrein richt zich primair op bedrijven van buiten de regio. Een belangrijke doelstelling is het terugdringen van de pendel tussen West-Friesland en de Randstad door de vestiging van bedrijven van buiten de regio. Het plan omvat 78 hectare netto uitgeefbaar terrein. Het bedrijventerrein is tevens bestemd voor grootschalige bedrijven (met een ruimtevraag van meer dan 1,5 hectare). Een klein gedeelte (8 hectare) richt zich op lokale bedrijven.

Ontwikkeling van Distriport is voorzien in het Streekplan voor Noord-Holland Noord (het Ontwikkelingsbeeld voor Noord-Holland Noord uit 2004) en in de regionale bedrijventerreinvisie voor West-Friesland uit 2006. Behalve Distriport wordt in de regio het bedrijventerrein 't Zevenhuis in Hoorn ontwikkeld. Over de ontwikkeling en uitgifte van beide bedrijventerreinen hebben de gemeenten Hoorn en Koggenland afspraken gemaakt. De kern van deze afspraken is dat Distriport bestemd is voor logistieke bedrijven en voor grootschalige bedrijven uit de regio en dat 't Zevenhuis een gemengde bestemming krijgt voor kleinschalige bedrijven. Daarnaast is een fasering afgesproken die er op neerkomt dat op beide terreinen voor 2020 maximaal 70% van de totale oppervlakte mag worden ontwikkeld. Voor Distriport betekent dit 54,6 hectare en voor 't Zevenhuis 38,5 hectare. Een samenvatting van de afspraken is opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan (p. 55).

In de nieuwe Structuurvisie Noord-Holland 2040, die Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Holland hebben vastgesteld op 16 februari 2010, is Distriport opgenomen als zacht plan. GS zijn van mening dat Distriport de status van hard plan krijgt, als de gemeente Koggenland het bestemmingsplan heeft vastgesteld. Motief hiervoor is dat GS vinden dat nut en noodzaak van Distriport zijn aangetoond. GS hebben dit onder meer aangegeven in een brief d.d. 6 april 2009 aan de gemeente Koggenland over de regionale vraag naar bedrijventerreinen en in de Nota van Beantwoording Structuurvisie Noord-Holland d.d. 19 januari 2010 (p. 146). Hoewel de nieuwe Structuurvisie formeel niet als toetsingskader voor het Distriport fungeert, speelt het standpunt van de provincie wel een belangrijke rol bij de onderbouwing van nut en noodzaak.

De Stichting en Belangengroep Berkhout is Boos (BIB) heeft bezwaren tegen de ontwikkeling van het bedrijventerrein. BIB is onder meer van mening dat nut en noodzaak van het bedrijventerrein onvoldoende zijn onderbouwd. Gezien haar bezwaren heeft BIB beroep aangetekend bij de Raad van State. In dit kader heeft zij aan Stogo onderzoek + advies gevraagd te beoordelen in hoeverre het bestemmingsplan nut en noodzaak van de aanleg van het bedrijventerrein onderbouwt.

Onderzoeksvragen

Dit rapport bevat de resultaten van de beoordeling. De beoordeling richt zich primair op de vraag of er sprake is van voldoende nut en noodzaak voor een bovenregionaal bedrijventerrein gericht op transport en logistiek om vaststelling van het bestemmingsplan te kunnen rechtvaardigen. Een belangrijk toetsingskader vormt artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009.

Tevens gaat de beoordeling in op de vraag of de onderbouwing van het bestemmingsplan invulling geeft aan het planningsprincipe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen' dat al was vastgelegd in de Nota Ruimte (2004). Bij de herijking van het nationale beleid in 2007 hebben de ministers van VROM en Economische Zaken nogmaals benadrukt dat de planning en programmering van bedrijventerreinen invulling dient te krijgen volgens dit principe. Dit betekent dat de strategische reservering in een structuurvisie reservecapaciteit kan bevatten om flexibel in te kunnen spelen op niet voorziene ontwikkelingen. Voorwaarde is wel dat de planologische realisatie in bestemmingsplannen gebaseerd is op de concrete vraag in de markt.

De provincie heeft zich in november 2009 via het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 verplicht er als regisseur op toe te zien dat de planning en programmering van bedrijventerreinen invulling krijgt volgens dit principe. De beoordeling richt zich daarom ook op de vraag of de provincie in overeenstemming met dit principe handelt door in de Structuurvisie ervan uit te gaan dat Distriport de status van hard plan krijgt nadat de gemeente het bestemmingsplan heeft goedgekeurd. Hierbij wordt ook de nieuwe Provinciale Verordening Structuurvisie (2010) betrokken, die regels geeft over de onderbouwing van bestemmingsplannen.

Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste conclusies van de beoordeling. Samen met de inleiding vormt het de management-samenvatting van dit rapport. De hoofdstukken 3 en 4 geven een nadere onderbouwing van de conclusies. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de vraag of nut en noodzaak van de aanleg van Distriport voldoende zijn onderbouwd in het bestemmingsplan. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de methodiek van de Structuurvisie en op de vraag of Distriport als hard plan is te beschouwen.

2 Resultaat van de beoordeling

2.1 Conclusies

De uitgevoerde analyses leiden tot de volgende conclusies:

1. *Nut en noodzaak van een bedrijventerrein gericht op logistieke bedrijven van buiten West-Friesland en op grootschalige bedrijven uit West-Friesland is niet aangetoond in de onderbouwing van het bestemmingsplan.*
 - a. *de vraag in het specifieke marktsegment waarop Distriport zich richt, is niet onderzocht;*
 - b. *de onderzoeken die de basis vormen voor het vaststellen van het bestemmingsplan laten zien dat ontwikkeling van het terrein alleen haalbaar is bij een bredere doelgroep dan in het bestemmingsplan is voorzien;*
 - c. *er is geen onderbouwing van de effecten van de aanleg van Distriport op het reduceren van de uitgaande pendel;*
 - d. *van regionale afstemming van het aanbod, zoals artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 vereist, is geen sprake; ontwikkeling van Distriport is gebaseerd op een regionaal programma dat een overmaat aan ruimte bevat.*

2. *Het provinciale standpunt, zoals dat is verwoord in de Nota van Beantwoording Structuurvisie, dat Distriport de status van hard plan krijgt nadat de gemeente Koggenland het bestemmingsplan heeft vastgesteld, is in strijd met de Provinciale Verordening Structuurvisie. Het standpunt is ook in strijd met de afspraken die de provincie heeft gemaakt met de ministers van VROM en Economische Zaken in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Mede gezien het feit dat nut en noodzaak van Distriport niet zijn aangetoond, verdient het aanbeveling dat:*
 - a. *de provincie Distriport in de Structuurvisie beschouwt als zacht plan waarvan nut en noodzaak nog moet worden aangetoond overeenkomstig het gestelde in artikel 12 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie;*
 - b. *de regio West-Friesland een nieuwe regionale visie voor bedrijventerreinen opstelt die de basis kan vormen voor regionale programmeringsafspraken gericht op een fasering die is afgestemd op de vraag in de markt.*

2.2 De onderbouwing van het bestemmingsplan

Nut en noodzaak zijn niet onderzocht

Het bestemmingsplan Distriport Noord-Holland ontleent nut en noodzaak van de aanleg van Distriport aan het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (2004). Dit Streekplan gaat echter uit van een regionaal bedrijventerrein met een breed profiel. Een gelijktijdige ontwikkeling van de bedrijventerreinen 't Zevenhuis en Distriport, waarbij Distriport is gericht op logistieke bedrijven van buiten de regio en grootschalige regionale bedrijven is niet voorzien in het Streekplan. Uitgangspunt is een in de tijd gefaseerde ontwikkeling, waarbij beide bedrijventerreinen zich op de zelfde doelgroep richten.

De regionale bedrijventerreinvisie West-Friesland gaat wel uit van gelijktijdige ontwikkeling van de beide bedrijventerreinen. Aangezien het aanwijzen van een regionaal bedrijventerrein in Noord-Holland niet mogelijk is in een regionale bedrijventerreinvisie gaan de Westfriese gemeenten ervan uit dat lokale en regionale bedrijventerreinen uitwisselbaar zijn. Hiermee is de regionale bedrijventerreinvisie in strijd met het Streekplan, dat wel een duidelijk onderscheid maakt in regionale en lokale bedrijventerreinen.

Voor de specifieke functie, die Distriport nu heeft, is geen onderbouwing te vinden. De vraag van logistieke bedrijven die afkomstig zijn van buiten de regio is niet onderzocht. Hetzelfde geldt voor de vraag van grootschalige bedrijven uit de regio. Het standpunt van de provincie dat Distriport behoort tot de locaties waarvan nut en noodzaak zijn aangetoond via zowel de behoefteraming als de markttoets is niet redelijkerwijs te ontleen aan de onderliggende onderzoeken van Ecorys (2008) en de Stec groep (2007). Ecorys (2008, p. 18) laat de bovenregionale vraag naar Distriport geheel buiten beschouwing en stelt de realiteit van de ruimteclaim voor bedrijven van buiten de regio zelfs ter discussie. De Stec groep (2007 p. 14) constateert weliswaar dat de locatie aantrekkelijk is voor logistieke bedrijvigheid, maar acht verbreding van het profiel nodig om de locatie op de markt te kunnen brengen. De bovenregionale vraag zal volgens de Stec groep beperkt zijn (10-15 hectare).

Een breder profiel voor Distriport past echter niet in de huidige planning en programmering waarbij 't Zevenhuis wordt ontwikkeld voor de kleinschalige regionale en lokale bedrijven. Hierbij speelt mee dat de ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen sinds het uitkomen van het Streekplan aanzienlijk neerwaarts zijn bijgesteld. Binnen de ramingen is geen ruimte voor gelijktijdige ontwikkeling van twee regionale bedrijventerreinen met min of meer hetzelfde profiel. Dit betekent dat feitelijk het economische draagvlak onder Distriport wegvalt.

Pendeldoelstelling is niet onderbouwd

Het bestemmingsplan, de regionale bedrijventerreinvisie en het Streekplan gaan ervan uit dat Distriport nodig is om het uitgaande pendelsaldo in West-Friesland terug te dringen. Minimaal de helft van ruimte op Distriport moet daarom worden bestemd voor bedrijven van buiten de regio. Er heeft echter geen analyse plaatsgevonden van het pendelprobleem. Hierdoor is niet duidelijk welk probleem de aanleg van Distriport moet oplossen.

Evenmin is duidelijk wat de effecten zijn van de aanleg van Distriport. Niet is onderzocht of de komst van de nieuwe arbeidsplaatsen zal leiden tot reductie van de uitgaande pendel (de onderbouwing van het bestemmingsplan en de onderliggende rapporten geven hierin geen inzicht). Niet zeker is immers hoeveel arbeidsplaatsen ten goede komen aan inwoners van West-Friesland. Denkbaar is immers ook dat de werknemers van de betrokken bedrijven naar West-Friesland verhuizen of in de regio van herkomst blijven wonen.

Ook is onduidelijk waarom de logistieke sector nu juist een bijdrage moet leveren aan het terugdringen van de uitgaande pendel. Het is niet de meest arbeidsintensieve sector. Uit gegevens van het CPB (2005, p. 157) blijkt dat in een regio als West-Friesland het ruimtegebruik in deze sector gemiddeld ruim 300 m² per werkzame persoon is. Ecorys (2008, p. 22) gaat voor alle sectoren in haar ramingen uit van een gemiddelde van 160 m² per werkzame persoon.

De onderbouwing voldoet niet aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening

Een belangrijk onderdeel van het beleid voor bedrijventerreinen is een strikte planning op regionaal niveau volgens het principe maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen. Artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 schrijft het volgende voor:

“In de toelichting op bestemmingsplannen of in de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten van gemeenten in het streekplangebied Noord-Holland Noord waarbij bedrijfs- en kantorenfuncties worden mogelijk gemaakt op bedrijventerreinen, wordt in ieder geval ingegaan op een beschrijving van de afspraken tussen de regiogemeenten over:

- a de regionale verdeling van lokale bedrijventerreinen over de gemeenten;*
- b vestigingsmilieus; en*
- c herstructurering en intensivering van het ruimtegebruik.”*

In West-Friesland is geen sprake van strikte regionale planning. De regionale bedrijventerreinvisie bevat een overmaat aan ruimte. Op regionaal niveau zijn geen consequenties getrokken uit de neerwaarts bijgestelde ramingen van Ecorys. Realisatie van de planningsopgave uit de visie betekent dat er in de komende tien jaar een overmaat aan bouwrijpe grond in West-Friesland op de markt komt. Dit is in strijd met de uitgangspunten van het nationale en provinciale beleid gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik.

De regionale visie geldt echter nog altijd als basis voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het door de gemeente Hoorn en Koggenland afgesloten conve-

nant over de ontwikkeling van 't Zevenhuis en Distriport voldoet niet aan artikel 13, omdat het slechts de afspraken tussen twee gemeenten betreft en omdat de afspraken, genoemd in punt a zijn gebaseerd op verouderde inzichten in de vraag naar bedrijventerreinen. Wat betreft het vestigingsmilieu in Distriport bleek al dat de afspraken over punt b niet zijn onderbouwd.

De afspraken genoemd onder punt c komen slechts summier aan de orde in het bestemmingsplan. De toelichting gaat er, zonder inzicht in de concrete vraag naar het bedrijventerrein, vanuit dat opvang van bedrijven van buiten de regio op de bestaande bedrijventerreinen niet mogelijk is. De onderbouwing van deze stelling ontbreekt echter. Niet in de beschouwing is betrokken in hoeverre er binnen de bestaande voorraad bedrijfspanden ruimte is voor opvang van de beoogde bedrijven. Evenmin is aandacht besteed aan de vraag of er ruimte beschikbaar kan komen door intensivering van het ruimtegebruik op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. Van het consequent doorlopen van de SER-ladder (zie p. 42 van de toelichting) is dan ook geen sprake.

2.3 De status van Distriport in de Structuurvisie 2010

Gedeputeerde Staten (GS) beschouwen Distriport in de Structuurvisie als zacht plan, dat de status hard plan krijgt nadat de gemeente Koggenland het bestemmingsplan heeft vastgesteld. GS zijn van mening dat nut en noodzaak van de aanleg van Distriport al zijn aangetoond op basis van de ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen en de markttoets (brief van GS d.d. 6 april 2009 aan de gemeente Koggenland en Nota van Beantwoording Structuurvisie Noord-Holland (2010, p. 146/147). In paragraaf 2.2 was al aan de orde dat deze conclusie niet redelijkerwijs is te ontleen aan de onderliggende onderzoeken van Ecorys (2008) en de Stec groep (2007).

Gedeputeerde Staten hanteren in hun brief aan de gemeente Koggenland d.d. 6 april 2009 een wel erg vreemde cirkelredenering om hard te maken dat nut en noodzaak wel zijn aangetoond. Eerst stellen zij dat in de behoefte-raming geen rekening is gehouden met bovenregionale vraag voor Distriport. Hieruit concluderen zij dat dus ook de bovenregionale vraag voor Distriport niet is meegenomen in de confrontatie tussen vraag en aanbod. Omdat er blijkbaar een overschot aan ruimte is, constateren zij vervolgens dat er ruimte is om op Distriport bovenregionale vraag te accommoderen. GS gaan er hierbij volledig aan voorbij dat het beschikbaar stellen van grond op zich geen garanties geeft op de komst van bedrijven (Ecorys 2008, p. 23).

Toets aan de Verordening

Aangezien nut en noodzaak niet vaststaan, is de vraag aan de orde welke status Distriport in de Structuurvisie zou moeten hebben. Hierbij speelt mee dat GS voor het bedrijventerrein 't Zevenhuis in Hoorn een vergelijkbare redenering hanteren. Door de ontwikkeling van beide bedrijventerreinen al in de Structuurvisie als hard plan te beschouwen, dreigt overcapaciteit in de regio. Het regionale programma voor bedrijventerreinen voor West-Friesland bevat een overmaat aan ruimte. In bijlage 3 van de Structuurvisie is voor de periode 2009-2020 160 hectare nieuw

bedrijventerrein voorzien en voor de periode na 2020 nog eens 55 hectare. Van het potentiële aanbod is 20 hectare (De Veken 4) weliswaar aangeduid als strategische reserve, waarvan nut en noodzaak nog moeten worden aangeduid. Het potentiële aanbod overstijgt de door Ecorys (2008) geraamde vraag aanzienlijk. Er is ook veel meer ruimte dan in de afgelopen tien jaar is uitgegeven (gemiddeld 12 hectare per jaar). Een dergelijk programma is in strijd met het beleid in de Structuurvisie dat juist is gericht op duurzaam ruimtegebruik en met de afspraken die de provincie heeft gemaakt met de ministers van VROM en Economische Zaken in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Deze afspraken zijn gericht op reductie van het overaanbod aan bouwrijpe grond door middel van een strikte regionale planning onder regie van de provincies. Door haar handelswijze geeft de provincie geen invulling aan de regierol die in het kader van het nieuwe beleid juist gewenst is. De Structuurvisie is op dit punt ook in strijd met de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie 2010. In artikel 12 van deze Verordening heeft de provincie regels voorgeschreven waaraan bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen moeten voldoen. Naast de noodzaak van regionale afstemming gaat het hierbij om de onderbouwing van bestemmingsplannen. Belangrijke onderdelen in artikel 12 zijn de punten a, c, en e. Hierin is vastgelegd dat de regionale verdeling van de vraag over de terreinen duidelijk moet zijn, dat moet worden aangetoond dat er binnen het bestaande bebouwde gebied geen ruimte meer is en dat in voldoende mate vaststaat dat er behoefte is aan het bedrijventerrein. Met artikel 12 geeft de provincie een goede invulling aan de afspraken in het Convenant. Tegen deze achtergrond is de conclusie gerechtvaardigd dat Distriport de status van zacht plan zou moeten hebben, waarvan nut en noodzaak nog moeten worden aangetoond. Hetzelfde geldt voor het bedrijventerrein 't Zevenhuis in Hoorn.

Een nieuw regionaal programma bedrijventerreinen

De regionale planning in West-Friesland is gebaat bij een nieuwe regionale bedrijventerreinvisie. De huidige visie uit 2006 is achterhaald, doordat deze is gebaseerd op te hoge ramingen van de vraag. De nieuwe ramingen van Ecorys (2008) zouden hierbij uitgangspunt moeten zijn. In het licht van de doelstellingen van het provinciale en nationale beleid is het gewenst de effecten van beleid gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik door te rekenen. Hierbij gaat het onder meer om intensivering van het ruimtegebruik, herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en het stimuleren van functiemenging in het bestaand bebouwd gebied.

De nieuwe regionale visie kan vervolgens de basis vormen voor afspraken tussen de gemeenten over de regionale verdeling van bedrijventerreinen, over de gewenste fasering in de tijd, over de kwalitatieve differentiatie van het aanbod in verschillende typen vestigingsmilieus en over het monitoren van ontwikkelingen. Bestemmingsplannen, die de gemeenten uitwerken op basis van de nieuwe regionale visie, moeten vervolgens worden onderbouwd op basis van artikel 12 van Provinciale Ruimtelijke Verordening. De plannen moeten zijn gebaseerd op realistische ramingen van de vraag volgens het principe van de SER-ladder en niet alleen zijn gebaseerd op modelramingen voor de lange termijn, maar op de concrete vraag op de korte en de middellange termijn.

3 Onderbouwing van nut en noodzaak

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gericht op het beantwoorden van de vraag of er sprake is van voldoende nut en noodzaak voor ontwikkeling van Distriport om vaststelling van het bestemmingsplan te kunnen rechtvaardigen. Hiertoe gaat het hoofdstuk eerst in op het beoogde profiel van het bedrijventerrein en vervolgens komt de onderbouwing van het beoogde profiel aan de orde. Specifieke aandacht hierbij krijgt artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009. Artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 schrijft het volgende voor:

“In de toelichting op bestemmingsplannen of in de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten van gemeenten in het streekplangebied Noord-Holland Noord waarbij bedrijfs- en kantorenfuncties worden mogelijk gemaakt op bedrijventerreinen, wordt in ieder geval ingegaan op een beschrijving van de afspraken tussen de regiogemeenten over

- a de regionale verdeling van lokale bedrijventerreinen over de gemeenten;*
- b vestigingsmilieus; en*
- c herstructurering en intensivering van het ruimtegebruik.”*

3.2 Het bestemmingsplan

Uit de toelichting op het bestemmingsplan (p. 5) blijkt dat het bedrijventerrein Distriport zal worden ontwikkeld als regionaal bedrijvenpark. Het gebied omvat 78 hectare netto uitgeefbaar bedrijventerrein. De ontwikkeling van Distriport is gericht op een logistiek bedrijvenpark (p 11. van de toelichting op het bestemmingsplan).

De ontwikkeling van Distriport vindt zijn basis in het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord uit 2004 (het Streekplan). In het Streekplan heeft de provincie de locatie Jaagweg aangewezen als regionaal bedrijventerrein met een oppervlakte van 70 hectare. Uit het convenant dat de gemeenten Hoorn en Koggenland hebben afgesloten over de ontwikkeling en uitgifte van Distriport en ‘t Zevenhuis blijkt dat minimaal 60% van het regionale bedrijventerrein bestemd is voor logistieke bedrijven (aangeduid als bedrijvengroep transport, distributie en logistiek). Maximaal 40% van het regionale bedrijventerrein mag worden ontwikkeld voor gemengde overige bedrijvigheid. Voor deze laatste groep geldt dat het alleen mag gaan om bedrijven op kavels van 1,5 hectare en groter.

Een klein deel van het terrein (8 hectare) is gericht op lokale bedrijven uit Koggenland. Voor dit gedeelte van Distriport is geen nadere aanduiding van bedrijfstypen en bedrijfsgrootten gegeven.

Een belangrijk deel van het bedrijventerrein (maximaal 35 hectare) is bestemd voor bovenregionale bedrijven. Hieronder verstaat het convenant bedrijven die afkomstig zijn van buiten West-Friesland. Achtergrond hiervan is het uitgangspunt dat Distriport als economische motor voor de regio moet dienen (toelichting op het bestemmingsplan p. 5) en een bijdrage moet leveren aan de economische structuurversterking van de regio en aan het terugdringen van het uitgaande pendelsaldo. De

vestiging van bovenregionale bedrijven is ook een belangrijke doelstelling van het provinciale beleid. Dit hebben Gedeputeerde Staten (GS) onder meer benadrukt in hun brief d.d. 6 april 2009 aan de gemeente Koggenland over de behoefteramingen. Hierin stellen GS dat een belangrijk deel van Distriport is gericht op bovenregionale bedrijven in de sector transport en logistiek. GS hanteren in hun brief als uitgangspunt dat minimaal 50% van het oppervlak van Distriport ter beschikking zal komen voor de bovenregionale vraag.

Uit de toelichting op het bestemmingsplan Distriport (p. 5) blijkt dat de gemeente Koggenland geen eigen onderzoek heeft laten verrichten om nut en noodzaak van de ontwikkeling van Distriport te onderbouwen. Het bestemmingsplan ontleent nut en noodzaak aan het Streekplan (het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord 2004). Uit het Streekplan blijkt dat er in West-Friesland tot 2014 vraag is naar een regionaal bedrijventerrein van 70 hectare. Het Streekplan heeft hiervoor de locatie Jaagweg aangewezen (het huidige Distriport). Tevens verwijst de toelichting naar de Regionale Bedrijventerreinenvisie voor West-Friesland uit 2006. Hierin is opgenomen dat een deel van de locatie Jaagweg ook kan worden gebruikt als bedrijventerrein (p. 32 van de regionale bedrijventerreinenvisie).

Een belangrijk aspect bij de beoordeling vormt het standpunt van GS dat nut en noodzaak van Distriport vaststaan. GS hebben nadrukkelijk aangegeven in hun brief d.d. 6 april 2009 aan de gemeente Koggenland en in de Nota van Beantwoording op de binnengekomen reacties op de ontwerp-Structuurvisie (p.146). Het bestemmingsplan baseert nut en noodzaak van de aanleg van Distriport daarom mede op het feit dat het terrein is opgenomen in de ontwerp Structuurvisie Noord-Holland 2040 van november 2009.

Aangezien de gemeente geen eigen onderbouwing heeft gegeven van nut en noodzaak, maar zich baseert op provinciale documenten, gaat dit hoofdstuk dieper in op de vraag of nut en noodzaak van Distriport als logistiek bedrijventerrein voor (boven)regionale bedrijven aan deze documenten zijn te ontleen.

3.3 Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord

Uitgangspunt in het Streekplan is dat er voldoende ruimte is voor de economische ontwikkeling van Noord-Holland. Het Streekplan (p. 100) constateert dat zich in West-Friesland relatief weinig stuwende werkgelegenheid bevindt. Opvang van bedrijven uit de Randstad kan daarom volgens het Streekplan een optie zijn voor de noodzakelijke versterking van de economische structuur.

In het beleid voor bedrijventerreinen maakt de provincie onderscheid in regionale en niet regionale bedrijventerreinen (p.148 van het Streekplan). Achtergrond hiervan is dat de provincie streeft naar concentratie van bedrijvigheid om het karakter van het landschap in stand te houden. Regionale bedrijventerreinen moeten een belangrijk deel van de regionale vraag opvangen. Uitgangspunt van het Streekplan is dat 60% van de regionale vraag terecht komt op regionale bedrijventerreinen. Niet regionale bedrijventerreinen zijn bestemd voor kleinschalige bedrijven die de stap naar de regionale bedrijventerreinen niet kunnen maken. Volgens het Streekplan gaat het hierbij om bedrijven die wat betreft bedrijfsvoering gebonden zijn aan de gemeenten waarin zij zijn gevestigd. Vestiging

van bedrijven van buiten de regio, ter versterking van de regionale economie, vindt altijd plaats op regionale bedrijventerreinen.

In Noord-Holland is het aanwijzen van regionale bedrijventerreinen de verantwoordelijkheid van de provincie, die dit doet in het Streekplan. Het selecteren van locaties voor niet regionale bedrijventerreinen heeft de provincie gedecentraliseerd naar de in de regio's samenwerkende gemeenten. De samenwerkende gemeenten doen dit in een regionale bedrijventerreinvisie. Een bijzondere categorie vormen de lokale bedrijventerreinen bij kleine kernen voor lokale bedrijven.

Op basis van ramingen van Buck Consultants gaat het Streekplan voor West-Friesland uit van een vraag naar nieuwe bedrijventerreinen van 255 hectare voor de periode 2004-2014 (gemiddeld 25,5 hectare per jaar). Hierbij is rekening gehouden met 15% reductie om de ambitie zuinig ruimtegebruik te stimuleren. Voor de periode 2014-2030 raamde het streekplan een vraag van 240 hectare (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Programma nieuwe bedrijventerreinen 2004-2014

	Uitgeefbaar 2004	Resterende capaciteit streekplan	Te ontwikkelen tot 2014
West-Frisia-Oost III	20		
De Veken III	10		
Unda Maris	8		
Schepenwijk I	5		
Westerspoor	2		
Schepenwijk II		20	
WFO/ABC		50	
Jaagweg			70
Lokale terreinen			70
Totaal	45	70	140

Bron: Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord

Begin 2004 was nog 45 hectare aanbod beschikbaar en nog 70 hectare capaciteit uit het oude streekplan. Om in de geraamde vraag te voorzien, gaat het Streekplan uit van de ontwikkeling van 140 hectare nieuw bedrijventerrein tot 2014. Bij het toedelen van de ruimte aan nieuwe bedrijventerreinen staat concentratie van de verstedelijking voorop. Het streekplan maakt onderscheid in regionale bedrijventerreinen en lokale bedrijventerreinen. De provincie wijst de provinciale bedrijventerreinen aan (60% van de planningsopgave) en de samenwerkende gemeenten de overige bedrijventerreinen in een regionale bedrijventerreinvisie. Het terrein Jaagweg bij Berkhout (huidige Distriport) is in het streekplan aangewezen als regionaal bedrijventerrein voor de periode tot 2014. Voor de periode na 2014 wees de provincie Westfrisia-Noord 't Zevenhuis aan als nieuw bedrijventerrein.

In het Streekplan is het huidige Distriport opgenomen als regulier regionaal bedrijventerrein met een breed profiel. Vestiging van bedrijven van buiten de regio behoort gezien de eenzijdige economische structuur tot de mogelijkheden. Wat betreft de afstemming met 't Zevenhuis gaat het Streekplan uit van fasering in de tijd. Distriport komt eerst op de markt (voor 2014) en na 2014 komt vervolgens 't Zevenhuis op de markt. Van gelijktijdige ontwikkeling met verschillende profielen was in het Streekplan nog geen sprake.

De uitgifte is sinds 2004 sterk achtergebleven bij de ramingen in het Streekplan. In het totaal is 63,3 hectare uitgegeven in de periode 2004-2008. Volgens de raming in het Streekplan had dit 127,5 hectare moeten zijn.

3.4 De regionale bedrijventerreinenvisie West-Friesland

De regionale bedrijventerreinenvisie West-Friesland is in overeenstemming met de methodiek van het Streekplan uitsluitend gericht op de planningsopgave voor lokale bedrijventerreinen. Het aanwijzen van regionale bedrijventerreinen, zoals het bedrijventerrein Distriport, is in Noord-Holland de verantwoordelijkheid van de provincie.

De regionale visie bevat geen eigen raming van de vraag naar bedrijventerreinen, maar baseert zich op de planningsopgave uit het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. Dit betekent dat de regionale bedrijventerreinenvisie uitgaat van een aanvullende planningsopgave van 140 hectare voor de periode 2001-2020, waarvan 60% te realiseren op het regionaal bedrijventerrein Jaagweg.

In vergelijking met het Streekplan is het profiel voor Jaagweg in de regionale bedrijventerreinenvisie (p. 39) aangescherpt. Jaagweg heeft in de regionale visie het profiel van regionaal bedrijventerrein voor grootschalige transport en logistiek. De regionale visie gaat er daarnaast, in afwijking van het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, van uit dat op het terrein Westfrisia-Noord vanaf 2011 kavels uitgeefbaar zijn. De achtergrond hiervan is dat de ontwikkelingsvisie een tekort aan capaciteit voor lokale bedrijventerreinen veronderstelt. Volgens de provinciale methodiek kan Westfrisia-Noord uitsluitend de status van lokaal bedrijventerrein hebben. Een regionale bedrijventerreinenvisie richt zich immers alleen op het aanwijzen van lokale bedrijven en de motivering van de versnelde ontwikkeling is gelegen in het tekort aan lokale bedrijventerreinen.

Uit de regionale bedrijventerreinenvisie (p. 23) blijkt ook dat de gemeente Hoorn het terrein deels wil gebruiken als lokaal bedrijventerrein. Het is de enige mogelijkheid voor de gemeente Hoorn op eigen grondgebied een bedrijventerrein voor lokale bedrijven te ontwikkelen. Tegelijkertijd wil Hoorn ook extra ruimte voor het aantrekken van bedrijven ter verbetering van de woon-werkbalans (p. 30).

In dit verband is de beschouwing in de regionale bedrijventerreinenvisie (p. 41) over het onderscheid tussen regionale en lokale bedrijventerreinen relevant. De regio-gemeenten geven hierbij aan het onderscheid tussen regionale en lokale bedrijventerreinen niet langer zinvol te achten. Voorop zou moeten staan dat het juiste bedrijf op de juiste plek komt. Regionale en lokale bedrijventerreinen zouden daarom uitwisselbaar moeten zijn. Hierbij speelde mee dat er volgens de

regiogemeenten ook onvoldoende capaciteit zou zijn voor regionale bedrijventerreinen. Westfriesland-Noord zou hierbij een rol kunnen spelen, omdat het bedrijventerrein op andere marktsegmenten (kleinschalig gemengd) is gericht dan Jaagweg dat zich richt op grootschalige logistiek en transport. Wel geeft de regionale visie (p. 33) aan dat de uitgifte op beide bedrijventerreinen moet worden afgestemd.

3.5 *De Kwaliteitsmatch van Ecorys*

De ramingen van Buck Consultants voor het Streekplan waren gebaseerd op de oude lange termijnscenario's van het Centraal Planbureau (CPB) in de tweede helft van de jaren negentig. In 2004 heeft het CPB nieuwe scenario's gepresenteerd. Het CPB heeft met de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) in 2005 op basis van deze scenario's nieuwe ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen gemaakt. De raming met het economisch gematigde Transatlantic Market scenario is sinds de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen in 2007 uitgangspunt voor de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen. De in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 afgesproken planningsopgave is gebaseerd op dit scenario.

In 2008 heeft Ecorys in opdracht van de provincie Noord-Holland voor Noord-Holland Noord ramingen gemaakt die zijn gebaseerd op de nieuwe scenario's van het CPB. Deze nieuwe ramingen komen aanzienlijk lager uit dan de ramingen uit het Streekplan. Een belangrijk verschil is dat de werkgelegenheid zich volgens de nieuwe scenario's anders zal ontwikkelen, zowel wat betreft omvang als sectorale verdeling. Hierdoor is volgens Ecorys minder ruimte nodig om de groei van de werkgelegenheid te accommoderen. Daarnaast leiden de nieuwere inzichten over de binding van de werkgelegenheid aan bedrijventerreinen en over het ruimtegebruik per werkzame persoon tot minder vraag naar ruimte.

Behalve door de effecten van de nieuwe scenario's wordt het verschil verklaard door de beleidsmatige toevoeging van een strategische reserve van vijf maal de jaarlijkse uitgifte in het Streekplan.

Autonome uitbreidingsvraag

Ecorys heeft de raming uitgevoerd met behulp van het SPECTRA-model. De opzet van dit model is vergelijkbaar met de BLM van het CPB. Het raamt de zogenaamde uitbreidingsvraag op basis van de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid. Op basis van de binding van de werkgelegenheid aan bedrijventerreinen en het ruimtegebruik per werkzame persoon wordt vervolgens de (noodzakelijke) uitbreiding van het areaal bedrijventerrein berekend.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid is berekend met behulp van de scenario's voor de economische ontwikkeling van ons land die het Centraal Planbureau in 2004 heeft opgesteld. Ecorys raamt voor twee scenario's: het Global Economy scenario dat uitgaat van hoge economische groei en het Transatlantic Market scenario, dat is gebaseerd op gematigde economische groei.

De ramingen houden nog geen rekening met het nieuwe beleid voor bedrijventerreinen. Ze zijn gebaseerd op trends uit het verleden die tot stand zijn gekomen

onder het oude beleid. Wel zijn indicatief de effecten van nieuw beleid geschat. Hierbij gaat het zowel om effecten van beleid gericht op efficiënt en zorgvuldig ruimtegebruik, als om effecten van acquisitiebeleid gericht op het terugdringen van de pendel.

Op basis van de vestigingsvoorkeuren van verschillende typen bedrijven heeft Ecorys de berekende ruimtevrage verbijzonderd naar vier basisclusters:

- industrie en bouw;
- transport, groothandel en logistiek;
- consumentendiensten;
- dienstverlening.

Voor de periode 2008 t/m 2020 heeft Ecorys voor West-Friesland op basis van het Transatlantic Market scenario een uitbreidingsvraag geraamd van 95 hectare (tabel 3.2). Daarna neemt de vraag volgens deze prognose af tot 20 hectare in de periode 2021 t/m 2030. De verwachting is dat de vraag vooral afkomstig zal zijn van bedrijven in de transport en groothandel en distributie en van (consumenten)-dienstverlening. In de industrie en bouw is nauwelijks vraag naar bedrijventerreinen. De ramingen voor het GE-scenario komen uit op respectievelijk 120 hectare voor de periode 2008-2020 en 35 hectare voor de periode 2021-2030.

Tabel 3.2 Uitbreidingsvraag bedrijventerreinen West-Friesland (TM-scenario)

	2008-2020	2020-2030
industrie en bouw	6	0
transport, groothandel en distributie	41	9
consumentendiensten	28	9
dienstverlening	20	2
Totaal	95	20

Bron: Ecorys (2008)

Bovenregionale vraag

Ecorys wijst erop dat er geen specifiek onderzoek is gedaan naar de bovenregionale vraag. Wel heeft Ecorys ook een indicatieve schatting gemaakt van deze vraag. Volgens Ecorys (2008 p. 17) spelen twee aspecten een rol bij het aantrekken van bedrijven van buiten de regio. Dit zijn de beleidsmatige inzet in West-Friesland en de verhouding tussen vraag en aanbod in andere regio's. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat de meeste bedrijven regionaal of lokaal gebonden zijn. Landelijk onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau (2007) laat zien dat de meeste bedrijven over relatief korte afstand verhuizen. Bedrijventerreinen trekken daarom vooral bedrijven uit de eigen gemeente of regio aan.

Tegen deze achtergrond stelt Ecorys (2008, p. 17) dat bedrijven zich vooral bij het ontbreken van geschikte vestigingslocaties in de eigen regio's zullen oriënteren op vestigingsmogelijkheden elders. Ook congestie en het ontbreken van geschikt personeel kunnen hierbij een rol spelen. Vanuit de omliggende regio's in Noord-Holland verwacht Ecorys geen grote vraag naar bedrijventerreinen in West-

Friesland, aangezien er in deze regio's geen krapte is op de markt voor bedrijventerreinen. In Groot-Amsterdam verwacht Ecorys wel enige krapte. Volgens Ecorys is het echter niet erg waarschijnlijk dat bedrijven die nu ten zuiden van het Noordzeekanaal zijn gevestigd, zullen verhuizen naar West-Friesland. Almere en Haarlemmermeer liggen als bestemming meer voor de hand. Daarnaast wijst Ecorys op de concurrentie van het bedrijventerrein Hoogtij in Zaanstad en herstructureringslocaties in Amsterdam-Noord.

Het aantrekken van bedrijven uit andere regio's is afhankelijk van de beleidsmatige inzet. In haar schatting van de bovenregionale vraag weegt Ecorys mee dat de huidige beleidsinspanningen nog weinig resultaat hebben gehad. Per saldo raamt Ecorys, gezien de beperkte push van de omliggende regio's een beperkte bovenregionale vraag (13 hectare voor de periode 2008-2020). Hierbij is niet aangegeven in welke segmenten deze vraag zal optreden.

Volgens Ecorys is Distriport het meest geschikte terrein in de regio om de bovenregionale vraag van logistieke bedrijven op te vangen. De vraag in het marktsegment waarop Distriport zich richt, heeft Ecorys echter niet onderzocht. Gezien de omvang van het terrein stelt Ecorys (2008, p. 18) zich wel de vraag of er voldoende vraag in de markt is en of Distriport voldoende aantrekkingskracht heeft op (grootschalige) logistieke bedrijven om hiermee een groot gedeelte van het bedrijventerrein te vullen. De conclusie kan daarom niet anders zijn dan dat het onderzoek van Ecorys niet kan dienen als onderbouwing van nut en noodzaak van Distriport als logistiek bedrijventerrein voor bedrijven van buiten de regio.

Terugdringen pendelsaldo

Een belangrijke doelstelling achter de plannen voor Distriport vormt het terugdringen van het pendelsaldo. Ecorys heeft daarom indicatieve schattingen gemaakt over de extra ruimte die hiervoor nodig is. Met nadruk moet worden gesteld dat het hierbij gaat om een rekenkundige exercitie die voor verschillende ambitieniveaus aangeeft hoe groot de extra ruimtevraag is. De haalbaarheid van de verschillende ambitieniveaus is niet onderzocht. Relevant in dit opzicht is daarom de opmerking van Ecorys dat het beschikbaar stellen van ruimte slechts een randvoorwaarde is voor de ontwikkeling en geen garanties biedt voor het aantrekken van werkgelegenheid.

Ecorys veronderstelt in het TM-scenario dat het uitgaande pendelsaldo met 2.000 arbeidsplaatsen is terug te dringen. Hiervan komt circa 30% volgens Ecorys terecht op bedrijventerreinen. Hierbij gaat het overigens om een brede doelgroep van bedrijventerreinbehoevende bedrijven (niet uitsluitend logistiek). Dit blijkt uit de achterliggende berekeningen. Ecorys (2008, p. 22) rekent met een gemiddelde ruimtevraag per werkzame persoon van 160 m². Dit is het gemiddelde voor alle economische sectoren in Noord-Holland Noord. Als het gaat om logistieke bedrijven is het werkgelegenheidseffect veel kleiner. Gemiddeld vraagt deze sector in een regio als Noord-Holland Noord ruim 300 m² per werkzame persoon (CPB 2005, p. 157). Bij zeer grootschalige distributiecentra is het werkgelegenheidseffect nog veel kleiner.

Per saldo rekent Ecorys met 23 hectare bovenregionale vraag. Dit komt ongeveer overeen met de doelstelling uit de regionale bedrijventerreinvisie om ruimte te scheppen voor 5.000 extra arbeidsplaatsen, waarvan 1.500 op bedrijventerreinen.

Dit zou volgens de berekeningen van Ecorys circa 25 hectare extra bedrijventerrein vragen.

In de onderbouwing van het bestemmingsplan ontbreken echter concrete doelstellingen voor het terugdringen van het pendelsaldo. Ook zijn er geen analyses van de aard van de pendelproblematiek die om een oplossing vraagt. Het gaat slechts om een niet kwantificeerde taakstelling (het pendelsaldo moet omlaag). Niet aangeduid is welk type arbeidsplaatsen nodig is. Niet is onderzocht of de komst van de nieuwe arbeidsplaatsen in de logistieke sector zal leiden tot reductie van de uitgaande pendel (de onderbouwing van het bestemmingsplan en de onderliggende rapporten geven hierin geen inzicht). Niet onderbouwd is hierdoor hoeveel arbeidsplaatsen ten goede komen aan inwoners van West-Friesland. Denkbaar is immers ook dat de werknemers van de betrokken bedrijven naar West-Friesland verhuizen of in de regio van herkomst blijven wonen.

Zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik

Ecorys heeft ook beleidsambities gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik doorgerekend. Dit past binnen het beleid uit het Streekplan. Intensivering van het ruimtegebruik en herstructurering van verouderde bedrijventerreinen zijn belangrijke doelstellingen. Om dit te stimuleren heeft de provincie 15% minder ruimte ter beschikking gesteld dan nodig is volgens de ramingen van Buck Consultants (2003). Het provinciale subsidieprogramma Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen (HIRB) moest dit beleid ondersteunen.

Tabel 3.3 Invloed beleid op de ramingen voor bedrijventerreinen West-Friesland

	hectare	hectare
<i>Autonome uitbreidingsvraag (TM-scenario)</i>	95	
Trendmatige bovenregionale vraag		13
Terugdringen uitgaande pendel		10
<i>Bovenregionale vraag</i>	23	
Transformatie		7
Hergebruik industriële bedrijfsruimten		-9
Ruimtelijke winst nieuwe bedrijventerreinen		-14
Ruimtelijke winst bestaande bedrijventerreinen		-1
Functiemenging		-30
<i>Ruimtelijke ambities</i>	-47	
Totaal	71	

Bron: Ecorys

De ambities op het gebied van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik zouden tot 47 hectare minder ruimtevrage kunnen leiden (tabel 3.3). Daarmee zou er een totale vraag naar nieuwe bedrijventerreinen overblijven van 71 hectare. In de ramingen laat Ecorys echter de potentiële ruimtelijke winst van 30 hectare door functiemenging

buiten de beschouwing. Argument hiervoor is dat er toch elders binnen het bestaand bebouwd gebied ruimte nodig is voor bedrijven. Voor de vraag naar bedrijventerreinen betekent functiemenging wel degelijk een reductie. Bedrijven uit milieucategorie 1 en 2 hoeven immers niet op de bedrijventerreinen te worden gevestigd. In het kader van het beoordelen van nut en noodzaak van Distriport moeten deze ambities daarom wel worden meegenomen.

Doorwerking in het beleid

De ramingen van Ecorys maken duidelijk dat er aanzienlijk minder vraag naar bedrijventerreinen is dan ten tijde van het opstellen van het Streekplan werd verondersteld. Op grond van een confrontatie tussen vraag en aanbod constateert Ecorys dat er voldoende capaciteit is in West-Friesland en dat een deel van het aanbod beter later in de tijd kan worden gerealiseerd. Een overzicht van het huidige aanbod, inclusief planvoorraad is gegeven in bijlage 1.

Beleidsmatig hebben de nieuwe ramingen nog maar een beperkte doorwerking gevonden. In hun brief d.d. 6 april 2009 hebben GS aangegeven dat de nieuwe ramingen nopen tot het bevriezen van een aantal geplande bedrijventerreinen in Noord-Holland Noord. In West-Friesland ging het om De Veken 4. De Structuurvisie (bijlage 3) omvat nog altijd een in relatie tot de geraamde vraag omvangrijke planningsopgave. Voor West-Friesland biedt de Structuurvisie ruimte voor het ontwikkelen van 160 hectare nieuw bedrijventerrein tot 2020 en van nog eens 55 hectare in de periode na 2020. Aan de Structuurvisie ligt geen nieuwe raming ten grondslag. De Structuurvisie lijkt het programma uit het Streekplan als uitgangspunt te hebben genomen.

Dat er vraag is naar een bedrijventerrein voor logistieke bedrijven van buiten de regio is niet redelijkerwijs te ontleen aan het onderzoek van Ecorys.

3.6 Markttoets van de Stec groep

In opdracht van de Projectgroep Jaagweg heeft de Stec groep in 2007 een markttoets uitgevoerd die inzicht moet geven in de aard en omvang van de marktsegmenten, waarop Distriport zich richt. Hierbij gaat het onder meer om de doelgroep voor Distriport, de omvang van de kavels en de inrichting van het terrein. De planvorming voor het terrein is mede gebaseerd op deze markttoets.

Uit deze toets blijkt dat het terrein langs de Jaagweg door zijn ligging primair geschikt is voor bedrijven in de sector transport, distributie en logistiek. Daarnaast liggen er volgens de Stec groep ook mogelijkheden voor bedrijfsruimtegebruikers in het segment modern gemengd. Wat betreft herkomst van de potentiële vestigers is er een duidelijk verschil tussen de twee segmenten. Als het gaat om transport, distributie en logistiek adviseert de Stec groep de uitgifte te richten op regionale en bovenregionale bedrijfsruimtegebruikers. In het segment modern gemengd bestaat de doelgroep vooral uit bedrijven uit Hoorn en Koggenland. Anders dan het bestemmingsplan dat primair inzet op een bovenregionaal profiel gaat de markttoets ervan uit dat Distriport Noord-Holland mede een rol vervult voor de overloop van bedrijven uit Hoorn.

Regionale vraag

De Stec groep baseert zich bij het vaststellen van de vraag op de Bedrijfslocatie-monitor (BLM) van het CPB. Aanleiding hiervoor is dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de specifieke vraag in Hoorn en in Koggenland. Aangezien de BLM geen ramingen geeft op een schaalniveau lager dan provincies, heeft de Stec groep deze op basis van de aandelen in de voorraad bedrijventerreinen versleuteld naar het COROP-gebied Kop van Noord-Holland en vervolgens naar West-Friesland en naar Hoorn/Koggenland.

Voor West-Friesland raamt de Stec groep een aanzienlijk lagere vraag naar bedrijventerreinen dan Ecorys. In het scenario van hoge economische groei (Global Economy) komen de berekeningen uit op een uitbreidingsvraag van 57 hectare in de periode 2001 t/m 2020. Voor Hoorn en Koggenland is dat 29 hectare (de helft van de voor West-Friesland geraamde vraag). Door de verbeterde ligging in West-Friesland als gevolg van de Westfriisiaweg acht de markttoets voor Hoorn/Koggenland een hoger aandeel mogelijk dan in het verleden het geval was. Uitgangspunt is daarom een ruimtevraag van 35 tot 45 hectare.

Naast de autonome uitbreidingsvraag raamt de markttoets ook vervangingsvraag. Deze is gesteld op 2% van de bestaande voorraad (5 hectare).

Bovenregionale vraag

Wat betreft de bovenregionale vraag baseert de markttoets zich op de Data Base Locatiebeslissingen Nederland van de Stec groep. Deze database laat voor de periode 2000-2006 slechts één bovenregionale vestiger uit de logistiek zien. Ook hier acht de markttoets een hoger aandeel mogelijk op basis van de groeiende vraag naar regionale distributiecentra en de aantrekkelijke ligging van het terrein. Volgens de markttoets gaat het om enkele grote kavels die incidenteel verkocht kunnen worden. Gemiddeld betekent dit een potentiële afzet van 2 hectare per jaar. In het totaal raamt de Stec groep 10-15 hectare per jaar.

Ten slotte hanteert de Stec groep een ijzeren voorraad van drie tot vijf maal de jaarlijkse uitgifte (15-25 hectare). Gezien het bijzondere karakter van het terrein acht de Stec groep dit nodig, om in te kunnen spelen op incidenteel grote uitgiften in het logistieke segment.

De markttoets komt tot dezelfde conclusie als Ecorys. Er is relatief weinig vraag naar logistieke bedrijven die afkomstig zijn van buiten de regio. De markttoets bevestigt ook dat er aanzienlijk minder vraag naar bedrijventerreinen is dan ten tijde van het Streekplan werd verondersteld. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat de markttoets nog dateert van voor de herijking van het nationale beleid en is het gebaseerd op het GE-scenario van hoge economische groei. Volgens het nieuwe beleid zou nu het TM-scenario van gematigde economische groei uitgangspunt van de planning moeten zijn. Dit betekent een verdere neerwaartse bijstelling van de vraag. Voor West-Friesland zou dit een uitbreidingsvraag van 37 hectare betekenen in de periode 2001-2020.¹

¹ De in de markttoets (Stec groep 2007 p. 20) opgenomen uitbreidingsvraag in het TM-scenario is het gevolg van een rekenfout. Voor het COROP-gebied Kop van Noord-Holland is

Profiel van Jaagweg

In de markttoets adviseert de Stec groep (2007, p.2) bij de ontwikkeling van Jaagweg uit te gaan van een bedrijventerrein van maximaal 60-90 hectare volgens de in tabel 3.4 gegeven specificatie.

Wat betreft de verdeling van type activiteiten over het terrein adviseert de Stec groep het volgende:

- zet voor de zichtlocatie langs de snelweg in op modern gemengde bedrijvigheid met een hoogwaardige uitstraling;
- reserveer de rest van het terrein primair voor bedrijven in de logistieke sector (zowel regionaal als bovenregionaal);
- richt de uitgifte tevens op reguliere bedrijfsruimtegebruikers in de productie en groothandel.

Het door de Stec groep geadviseerde profiel is daarom veel breder dan alleen een bedrijventerrein voor logistieke bedrijven van buiten de regio. Dat is ook nodig in het licht van de regionale vraag. Om tot het geadviseerde oppervlak te komen moet de Stec groep vrijwel de volledige voor West-Friesland berekende ruimtevraag toedelen aan de Jaagweg.

Voor gelijktijdige ontwikkeling van Distriport en 't Zevenhuis, zoals dat in het bestemmingsplan Distriport is verondersteld, is volgens de ramingen van Stec geen ruimte. Als belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van Distriport noemt de Stec groep daarom het temporiseren van de (op het moment van de markttoets) zachte plannen in de regio, waaronder Westfrisia-Noord ('t Zevenhuis).

Tabel 3.4 Doelgroepen Jaagweg volgens de markttoets

	ha
Lokale/regionale uitbreidingsvraag	30-45
Bovenregionale vraag	10-15
IJzeren voorraad	15-25
Totaal	55-90

Bron: Stec groep

In de uitvoerde marktanalyse voor 't Zevenhuis hanteert Ecorys een vergelijkbare redenering. Op grond van de regionale ramingen gaat Ecorys uit van een vraag voor Hoorn van 70 à 75 hectare in de periode 2008-2020. Hiervan kan 't Zevenhuis 60 hectare voor zijn rekening nemen; voor circa 15 hectare moet volgens de marktanalyse ruimte elders worden gevonden. Anders dan in de kwaliteitsmatch zijn in deze raming overigens geen ruimtelijke ambities meegenomen. Omdat er een omvangrijke plancapaciteit is in West-Friesland acht de gemeentelijke structuurvisie voor 't Zevenhuis een goede afstemming tussen 't Zevenhuis, Distriport en Bedrijvenpark WFO van groot belang. Over Distriport concludeert de Structuurvisie (p. 7) het volgende: *“Indien Distriport voor een bredere doelgroep wordt ontwikkeld dan alleen grootschalige transport en distributie en in dezelfde periode*

voor de periode 2001 t/m 2020 ten onrechte uitgegaan van 22 hectare. Dit moet zijn 77 hectare.

als 't Zevenhuis op de markt komt, kan overaanbod en overmatige concurrentie ontstaan.”

3.7 Toets aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening

Artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 schrijft voor dat een bestemmingsplan een beschrijving moet geven van de regionale afspraken over de verdeling van de te ontwikkelen bedrijventerreinen over de regio, over de te ontwikkelen vestigingsmilieus en over intensivering en herstructurering.

Het bestemmingsplan verwijst wat betreft de regionale afstemming naar de regionale bedrijventerreinenvisie West-Friesland uit 2006 en naar het convenant dat de gemeenten Koggenland en Hoorn in december 2009 hebben afgesloten.

De regionale bedrijventerreinenvisie kan echter niet meer als basis dienen voor regionale afspraken, omdat deze is gebaseerd op verouderde ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen. Op regionaal niveau hadden consequenties moeten worden getrokken uit de neerwaarts bijgestelde ramingen van Ecorys (2008), aangezien er volgens deze ramingen geen ruimte is voor het ontwikkelen van twee regionale bedrijventerreinen naast de al in de regio geplande niet regionale bedrijventerreinen.

Het convenant voorziet niet in het gemis aan regionale afstemming, omdat de afspraken hun basis vinden de achterhaalde bedrijventerreinenvisie. Bovendien is het slechts een convenant tussen twee gemeenten. Hierdoor blijft de betekenis van de afspraken voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen in de rest van West-Friesland onduidelijk.

De conclusie kan daarom niet anders zijn dan dat het bestemmingsplan Distriport niet voldoet aan artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009. De afspraken over de regionale verdeling van lokale bedrijventerreinen over de gemeenten is gebaseerd op achterhaalde afspraken. Er is geen onderbouwing voor het in de afspraken aan Distriport toegedeelde vestigingsmilieu. Ten slotte is niet duidelijk in hoeverre intensivering en herstructurering leiden tot ruimtewinst. Behalve de provinciale taakstelling om 15% minder ruimte ter beschikking te stellen dan nodig was op basis van de verouderde ramingen van de vraag, zijn hierover geen gegevens beschikbaar.

Om mogelijke effecten van herstructurering en intensivering in beeld te brengen, heeft het bestemmingsplan overigens wel het afwegingskader van de zogenaamde SER-ladder gevolgd (p. 42 van de toelichting). Van een consequente toepassing van de SER-ladder is echter geen sprake in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan gaat er zonder inzicht in de concrete vraag naar het bedrijventerrein vanuit dat ontwikkeling van Distriport alleen mogelijk is buiten bestaand bebouwd gebied. Het bestemmingsplan motiveert dit door te stellen dat de bestaande bedrijventerreinen de vraag van de beoogde bedrijven noch door herstructurering, noch door intensivering zijn op te vangen. De onderbouwing van deze stelling ontbreekt echter. Niet in de beschouwing is betrokken:

- of er bij de regionale bedrijven mogelijkheden zijn de vraag ter plaatse op te lossen;

- in hoeverre er binnen de bestaande voorraad bedrijfspanden ruimte is voor opvang van de beoogde bedrijven;
- of er ruimte beschikbaar kan komen door intensivering van het ruimtegebruik op bestaande bedrijventerreinen;
- wat de bestemming is van de achtergelaten percelen van de regionale bedrijven.

Realisatie van de in het bestemmingsplan beschreven regionale afspraken zouden daarom tot een aanzienlijke groei van het areaal bedrijventerrein leiden die de nu geraamde vraag ver overtreft.

3.8 *Conclusie*

Op grond van de uitgevoerde analyses moet worden geconcludeerd dat nut en noodzaak van de ontwikkeling van een regionaal logistiek bedrijvenpark dat zich voor de helft richt op bovenregionale bedrijven niet zijn aangetoond. Nut en noodzaak van een bedrijventerrein met dit profiel zijn ook niet te ontleen aan het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (Streekplan). Het Streekplan gaat op de locatie van Distriport uit van de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein met een breed profiel, dat is gericht op het opvangen van een substantieel deel van de geraamde vraag van bedrijven uit West-Friesland.

Een bedrijventerrein met een breed profiel past niet in de regionale afspraken over de ontwikkeling van bedrijventerreinen in West-Friesland. Deze afspraken die hun oorsprong vinden in de Regionale Bedrijventerreinvisie West-Friesland (2006), voorzien in de ontwikkeling van twee regionale bedrijventerreinen (Distriport en 't Zevenhuis) met een verschillend profiel.

Door het ontwikkelen van twee regionale bedrijventerreinen zal echter een overschot aan bedrijventerreinen in West-Friesland ontstaan. Recente ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen laten zien dat er minder ruimte nodig is dan in het Streekplan was verondersteld.

Bovendien is er geen onderbouwing voor het beoogde profiel van Distriport. De vraag naar bedrijventerreinen in de doelgroep voor het bedrijventerrein (logistieke bedrijven van buiten de regio en grootschalige regionale bedrijven) is niet onderzocht. Noch uit de ramingen van de vraag van Ecorys (2008), noch uit de markttoets van de Stec Groep (2007) kan redelijkerwijs de conclusie worden getrokken dat nut en noodzaak van Distriport zijn aangetoond. Ecorys (2008, p. 18) vraagt zich zelfs af of er voldoende bovenregionale vraag in de markt is en of Distriport voldoende aantrekkingskracht heeft op dit type bedrijven. De Stec groep (2007, p. 19) adviseert om Distriport voor een bredere doelgroep te ontwikkelen en pleit voor temporisering van het regionale aanbod om overcapaciteit te voorkomen. Wordt artikel 13 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 in de beschouwing betrokken, dan is de conclusie dat de beschreven regionale afspraken gebaseerd zijn op een achterhaalde raming van de vraag. Dit geldt zowel voor het regionale profiel van Distriport als voor de verdeling van de lokale bedrijventerreinen over de gemeenten. Uitvoering van deze afspraken zullen leiden tot overcapaciteit aan bedrijventerreinen, hetgeen in strijd is met de uitgangspunten van het ruimtelijke beleid.

Hoewel het doorlopen van de SER-ladder formeel nog geen verplichting is (hoofdstuk 4) is dit in de toelichting van het bestemmingsplan toch opgenomen. Van een

consequente toepassing is geen sprake. De conclusie dat er binnen het bestaand bebouwd gebied geen ruimte is, is niet onderzocht, maar gebaseerd op de stelling dat (boven)regionale bedrijven niet kunnen worden opgevangen op bestaande bedrijventerreinen.

4 De Structuurvisie voor Noord-Holland

4.1 Inleiding

Hoewel de Structuurvisie Noord-Holland formeel geen toetsingskader is voor het bestemmingsplan Distriport verwijst de toelichting van het bestemmingsplan wel naar bijlage 3 van het ontwerp. De in deze bijlage opgenomen planningsopgave voor Noord-Holland Noord bestaat uit harde plannen (per 10 maart 2009 vastgestelde plannen), zachte plannen (waarvan het bestemmingsplan op 10 maart 2009 nog niet was vastgesteld) en strategische reserves (waarvan nut en noodzaak nog moeten worden aangetoond). Distriport is als zacht plan opgenomen in bijlage 3. In de Nota van Beantwoording op de binnengekomen reacties op de ontwerp-Structuurvisie (p.146) heeft de provincie aangegeven dat deze status zal veranderen als het gemeentebestuur van Koggenland het bestemmingsplan heeft vastgesteld. Het plan krijgt dan de status van hard plan. Hetzelfde geldt voor het bedrijventerrein 't Zevenhuis in Hoorn. Motief voor het omzetten van de status van zacht in hard is dat nut en noodzaak volgens Gedeputeerde Staten (GS) zijn aangetoond op basis van de ramingen van de vraag en de markttoets. Eerder hadden GS dat ook al naar voren gebracht in hun brief d.d. 6 april 2009 aan de gemeente Koggenland over de behoefteramingen.

Nu uit het voorafgaande is gebleken dat nut en noodzaak van de ontwikkeling van het bestemmingsplan Distriport Noord-Holland niet is aangetoond, is de juistheid van het provinciale standpunt aan de orde. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de vraag of het zonder meer omzetten van zachte in harde plannen past binnen de herijking van het nationale beleid uit 2007 en de afspraken die de ministers van VROM en Economische Zaken in november 2009 hebben gemaakt met de provincies en de gemeenten over een nieuwe aanpak voor het beleid voor bedrijventerreinen. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020.

4.2 *Het nationale beleid voor bedrijventerreinen*

Aanleiding voor de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen was een advies over werklandschappen, waarin de VROM-raad (2006, p. 7) concludeert dat de op aanbod gerichte planning van bedrijventerreinen in Nederland achterhaald is. De Raad pleitte daarom voor een vraaggerichte benadering, waarin het accent zou liggen op het verbeteren van de bestaande voorraad en waarbij functiemenging een belangrijke doelstelling zou zijn. De monofunctionele, grootschalige uitlegterreinen voldoen volgens de VROM-raad niet of nauwelijks meer aan de huidige kwaliteits- en duurzaamheidseisen die de samenleving stelt aan de inrichting van de ruimte en sluiten onvoldoende aan bij de veranderende marktvraag.

Bij de herijking hebben de ministers van VROM en Economische Zaken naar aanleiding van het advies het belang van een evenwichtige benadering van het econo-

mische en het ruimtelijke belang van bedrijventerreinen benadrukt. Dit betekent dat de 'oude' doelstelling, het scheppen van voldoende ruimte voor economische groei, invulling dient te krijgen binnen de randvoorwaarde van efficiënt en zorgvuldig ruimtegebruik. De ministers van VROM en Economische Zaken (2007 p. 3) benadrukten bij de herijking dat de planning van bedrijventerreinen gebaseerd moest zijn op het principe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen' dat al was vastgelegd in de Nota Ruimte (2004). Volgens dit principe kan de strategische reservering in een structuurvisie reservecapaciteit bevatten, mits de planologische realisatie in bestemmingsplannen gebaseerd is op de concrete vraag in de markt.

In november 2009 hebben de ministers van VROM en Economische Zaken met de provincies en de gemeenten afspraken gemaakt over de nieuwe aanpak. Kern van het nieuwe beleid is reductie van de huidige overcapaciteit aan bouwrijpe grond door een strikte planning op regionaal niveau om de herstructurering te stimuleren. Dit moet onder meer inhoud krijgen door een realistischer raming van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen, een betere regionale afstemming en een consequente toepassing van de SER-ladder. De afspraken zijn vastgelegd in het *Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*. In september 2009 hebben GS van Noord-Holland besloten in te stemmen met het convenant.²

Om te komen tot een realistischer raming van de vraag naar bedrijventerreinen heeft het Rijk bij de herijking in 2007 de planningsopgave neerwaarts bijgesteld. De noodzaak tot reductie van het aanbod aan bouwrijpe grond vormt ook een belangrijke bouwsteen in het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (Commissie Noordanus) aan de ministers van VROM en Economische Zaken. Uitgangspunt voor de ramingen is niet langer het Global Economy Scenario, dat uitgaat van aanhoudend hoge economische groei, maar het economisch gematigder Transatlantic Market Scenario. Voor de periode 2001-2020 betekent dit landelijk (exclusief zeehavens) een reductie van de planningsopgave met 2.500 hectare (-14%). Het gematigde scenario is uitgangspunt van de afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten in het eerder genoemde convenant. Voor Noord-Holland betekent dit een reductie van circa 400 hectare (-22%).

De ramingen volgens het TM scenario zijn ook de basis geweest voor de afspraken die de ministers van VROM en EZ in 2009 hebben gemaakt met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). Voor Noord-Holland betekent dit dat er ruimte is voor de ontwikkeling van 1.293 hectare nieuw bedrijventerrein voor de periode 2010 t/m 2020.

Maximaal reserveren: naar behoefte aanleggen

De planningsopgave in het convenant heeft betrekking op de ruimtereservering voor de lange termijn. Uitgangspunt hierbij is het principe 'maximaal reserveren: naar

² Aan de instemming zijn overigens voorwaarden verbonden die betrekking hebben op een gewijzigde financiële inzet in het geval van korting op het provinciefonds en een realistische doelstelling voor de herstructureringsopgave uit te werken in het provinciale programma voor herstructurering.

behoefte aanleggen'. Dit betekent dat een strategische ruimtereservering voor de langere termijn reservecapaciteit kan bevatten om flexibel te kunnen inspelen op niet voorziene ontwikkelingen als een incidenteel grote uitgifte of planuitval. Voorwaarde voor een ruime reservering is wel dat de gemeenten door middel van marktonderzoek nut en noodzaak van de feitelijke aanleg motiveren.

Een belangrijk onderdeel van het herijkte beleid is het verplicht toepassen van de SER-ladder. Dit betekent dat de provincies en gemeenten de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen moeten afwegen tegen de capaciteit die door herstructurering op bestaande bedrijventerreinen beschikbaar kan komen. De verplichte toepassing van de SER-ladder wordt vastgelegd in een AMvB die op dit moment wordt uitgewerkt.

Bijlage 5 van het convenant gaat dieper in op de vertaling van strategische reservering naar capaciteit in bestemmingsplannen. De mogelijke ruimtewinst door herstructurering en intensivering is hierbij expliciet aandachtspunt evenals de risico's op planuitval en economische ambities. De door provincies benoemde provinciale belangen kunnen juridisch worden verankerd in een verordening waarin dan voorwaarden aan de inhoud of motivering van bestemmingsplannen worden gesteld. Hoewel provincies een vrijheid hebben bij het formuleren van de eisen, is wel duidelijk dat de redenering dat een bedrijventerrein is opgenomen in een structuurvisie onvoldoende onderbouwing is voor een bestemmingsplan.

4.3 *Het provinciale beleid voor bedrijventerreinen*

Elementen van het herijkte beleid waren al zichtbaar in het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (2004), waarin intensivering van het ruimtegebruik een belangrijk uitgangspunt was. Dit beleid ondersteunt de provincie met het subsidieprogramma Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen (HIRB). De nieuwe Structuurvisie Noord-Holland 2040 (2010) heeft de hoofdlijnen van het nationale beleid overgenomen. Randvoorwaarde voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen is duurzaam ruimtegebruik. De provincie geeft in de Ruimtelijke Verordening Structuurvisie een aantal regels, waaraan bestemmingplannen voor nieuwe bedrijventerreinen moeten voldoen. In de toelichting moeten onder meer aan de orde komen: onderbouwing van nut en noodzaak, fasering, vestigingsmilieu, regionale afstemming en de ruimte die beschikbaar is in het bestaande stedelijke gebied.

Opgave in het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord is het scheppen van voldoende ruimte voor economische groei. Aanleiding hiervoor is de volgens de provincie eenzijdige economische structuur van de regio en het hoge uitgaande pendelsaldo. Intensivering van het ruimtegebruik is hierbij een randvoorwaarde. Om dit te stimuleren heeft de provincie 15% minder ruimte ter beschikking gesteld dan nodig is volgens de ramingen. Het provinciale subsidieprogramma Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen moest dit beleid ondersteunen.

De nieuwe accenten in het beleid heeft de provincie Noord-Holland verder uitgewerkt in de Structuurvisie Noord-Holland 2040 (2010). Uitgangspunt voor het beleid is dat er kwantitatief en kwalitatief voldoende ruimte beschikbaar is voor de economische ontwikkeling van Noord-Holland. Duurzaam ruimtegebruik is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Hieronder verstaat de provincie het plaatsen van de

juiste functies op de juiste plek. Van nieuwe ontwikkelingen dient nut een noodzaak te worden aangetoond. Tevens moet worden aangetoond dat het niet mogelijk is de desbetreffende ontwikkeling te realiseren via verdichten, intensiveren en transformeren. Voor bedrijventerreinen betekent dit het benutten van de mogelijkheden op bestaande locaties door intensiveren en herstructureren. Het doorlopen van de SER-ladder is daarmee een belangrijk onderdeel van de besluitvorming over nieuwe bedrijventerreinen.

Eisen aan de onderbouwing van bestemmingsplannen

Nieuwe bedrijventerreinen blijven volgens de provincie nodig om te kunnen voorzien in de vraag van specifieke segmenten en om schuifruimte te creëren om de herstructurering te kunnen uitvoeren. Doordat de provincie in de Structuurvisie nog geen consequenties heeft getrokken uit de nieuwe ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen bevat het provinciale programma een overcapaciteit. Een extra knelpunt hierbij is dat de provincie wat betreft de ontwikkeling van Distriport en 't Zevenhuis onvoldoende invulling geeft aan het principe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen'. Dit principe maakt immers duidelijk dat het niet afdoende is nut en noodzaak in een bestemmingsplan te onderbouwen met als argument dat het desbetreffende bedrijventerrein is opgenomen in een provinciale structuurvisie. In artikel 12 van de Provinciale Verordening Structuurvisie stelt de provincie eisen aan de onderbouwing van een bestemmingsplan voor bedrijventerreinen in het landelijke gebied. Landelijk gebied omschrijft de provincie als gebied niet zijnde bestaand bebouwd gebied. Hieruit blijkt dat de toelichting bij een bestemmingsplan voor een nieuw bedrijventerrein moet aangeven in hoeverre de ontwikkeling is gebaseerd op afspraken in regioverband en moet duidelijk maken:

- op welke wijze het bedrijventerrein past in de regionale verdeling van deze terreinen over de gemeenten;
- op welke wijze het bedrijventerrein of de uitbreiding past in de afgesproken vestigingsmilieus;
- dat op bestaande terreinen binnen bestaand bebouwd gebied geen ruimte meer beschikbaar is of kan worden verkregen na herstructurering of intensivering;
- op welke wijze het bedrijventerrein past in een af te spreken tijdsfasering;
- dat in voldoende mate is aangetoond dat behoefte bestaat aan een nieuw bedrijventerrein;
- op welke wijze de vestigingsmilieus zich verhouden tot de bereikbaarheid van het bedrijventerrein.

De noodzaak tot nadere onderbouwing is ook onderkend door de Noordelijke Rekenkamer in een analyse van het beleid voor bedrijventerreinen van de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Hierin constateert de Noordelijke Rekenkamer dat de provincies onder de oude WRO zich bij het toetsen van bestemmingsplannen te veel baseerden op bestuurlijke afspraken in het verleden en te weinig op de concrete vraag naar bedrijventerreinen. Een vergelijkbare conclusie trok Royal Haskoning in 2007 in een onderzoek naar de provinciale regierol. Een goed

voorbeeld van een gedetailleerde uitwerking is de leidraad van de provincie Overijssel (bijlage 2).

4.4 De status van Distriport

Artikel 12 van de Provinciale Verordening Structuurvisie (2010) is een goede vertaling van het principe 'ruim reserveren; naar behoefte aanleggen'. Hetzelfde gold overigens voor artikel 13 uit de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009. De provincie had de locatie voor Distriport Noord-Holland daarom als zacht plan in het landelijk gebied moeten beschouwen, waarvan nut en noodzaak op grond van artikel 12 uit de verordening nog moet worden aangetoond. Het standpunt dat Distriport behoort tot de locaties waarvan nut en noodzaak is aangetoond via zowel behoefte-raming als marktonderzoek, is immers feitelijk onjuist (hoofdstuk 3).

Noch uit de nieuwe ramingen van de vraag van Ecorys (2008), noch uit de markttoets van de Stec groep (2007) kan de conclusie worden getrokken dat nut en noodzaak van een bedrijventerrein voor logistieke bedrijven van buiten de regio en van grootschalige bedrijven uit de regio aanwezig zijn.

Toetsing aan de SER-ladder heeft bovendien maar summier plaatsgevonden. De conclusie dat alleen door uitbreiding aan de vraag is te voldoen vanwege het specifieke karakter van het bedrijventerrein, is niet onderbouwd (hoofdstuk 3). Volgens de toelichting bij het bestemmingsplan zijn de bestaande bedrijventerreinen niet door herstructurering of meervoudig ruimtegebruik geschikt te maken voor de beoogde doelgroep. De achtergrond hiervan is dat het vooral gaat om bovenregionale vraag. Omdat niet duidelijk is hoe groot de bovenregionale vraag feitelijk is, is niet te beoordelen in hoeverre er ruimte is binnen de bestaande voorraad bedrijventerreinen en binnen de bestaande voorraad bedrijfspanden.

Het feit dat GS geen nadere eisen stellen aan de onderbouwing van nut en noodzaak in het bestemmingsplan Distriport is tegen deze achtergrond niet alleen in strijd met de eigen Verordening, maar ook met de afspraken die de provincie heeft gemaakt met de ministers van VROM en Economische Zaken in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Nu GS voorstellen om de zachte plannen van zowel Distriport als 't Zevenhuis zonder meer om te zetten in harde plannen dreigt overcapaciteit in de regio. Dit is in strijd met de uitgangspunten van haar eigen beleid en van het nationale beleid voor bedrijventerreinen.

Door haar handelswijze accordeert de provincie een achterhaalde regionale programmering. Hierdoor dreigt tegen de achtergrond van de nieuwe ramingen forse overcapaciteit. Distriport en 't Zevenhuis komen hierdoor nagenoeg gelijktijdig op de markt en zullen zich op min of meer dezelfde doelgroep richten. Er is immers onvoldoende vraag voor een bedrijventerrein dat zich specifiek richt op logistieke bedrijven van buiten de regio en op grootschalige bedrijven uit de regio. Ontwikkeling van Distriport is volgens de onderliggende onderzoeken alleen haalbaar bij verbreding van de doelgroep. In dat geval treedt echter concurrentie op met het geplande bedrijventerrein 't Zevenhuis.

4.5 Aanbevelingen

Om tot een realistische planning en programmering van bedrijventerreinen te komen, verdient het aanbeveling de planningsopgave voor West-Friesland neerwaarts bij te stellen op basis van de lagere ramingen van de vraag en op basis hiervan nieuwe afspraken te maken over de regionale planning en programmering van bedrijventerreinen. De huidige regionale bedrijventerreinvisie West-Friesland is niet actueel meer, aangezien deze is gebaseerd op de hoge ramingen uit het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord.

Voor Hoorn/Koggenland betekent dit dat er geen basis meer is voor gelijktijdige ontwikkeling van 't Zevenhuis en Distriport. Als de reguliere lokale en regionale vraag naar bedrijventerreinen in overeenstemming met het convenant tussen Hoorn en Koggenland wordt opgevangen op het bedrijventerrein 't Zevenhuis in Hoorn, is er geen aanleiding om ook Distriport op de markt te brengen.

De keuze tussen één van de twee bedrijventerreinen is de verantwoordelijkheid van de regio. Welke keuze de regio ook maakt, een de onderbouwing van een bestemmingsplan voor één van de twee bedrijventerreinen zal moeten voldoen aan artikel 12 van de provinciale verordening. De onderbouwing zal gebaseerd moeten zijn op de concrete vraag in de markt en niet op top-down modelramingen, zoals Ecorys (2008) en de Stec groep hebben gehanteerd. Dit type ramingen is vooral geschikt voor de onderbouwing van strategische reserveringen voor de lange termijn. Deze ramingen zijn echter te globaal en hebben te grote onzekerheidsmarges om er besluitvorming over planologische realisatie op te baseren. Hiervoor is inzicht nodig in de dynamiek op de markt voor bedrijfsruimten en in de ruimtevrage voor het bedrijfsleven.

Voor de Structuurvisie is het advies daarom zowel Distriport als 't Zevenhuis als zachte plannen te beschouwen, waarvan nut en noodzaak (in onderlinge samenhang) moeten worden aangetoond.

Literatuur

Buck Consultants, Ruimtebehoefteraming Bedrijventerreinen Noord-Holland Noord. Nijmegen, oktober 2003.

Centraal Planbureau, Bedrijfslocatiemonitor; de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040. Koninklijke De Swart, Den Haag, 2005.

Ecorys Kwaliteitsmatch vraag en aanbod bedrijventerreinen West-Friesland; een analyse vanuit de markt; bouwsteen voor regionale strategievorming, Rotterdam, december 2008.

Gemeente Hoorn, Structuurvisie 't Zevenhuis, Hoorn, maart 2009.

Gemeente Koggenland, Bestemmingsplan Distriport Noord-Holland. Avenhorn, februari 2010.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Minister van Economische Zaken, Agenda voor 2008-2009 herijking aanpak bedrijventerreinen; brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, 31200 XI 29435. Den Haag, december 2007.

Provincie Noord-Holland, Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord; ontwikkelen met kwaliteit. Haarlem, oktober 2004.

Provincie Noord-Holland, Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 9 december 2008, nr. 2008-69983 tot bekendmaking van de vaststelling van de provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland 2009. Haarlem, december 2009.

Provincie Noord-Holland, Structuurvisie Noord-Holland 2040; kwaliteit door veelzijdigheid. Haarlem, februari 2010.

Provincie Overijssel, Leidraad voor gemeenten ten behoeve van de structuurvisie/bedrijventerreinvisie, Zwolle, 2009.

Provincie Noord-Holland, Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie. Haarlem, februari 2010.

Regio West-Friesland, Regionale Visie Bedrijventerreinen West-Friesland. Hoorn, december 2006.

Ruimtelijk Planbureau, Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid. NAI Uitgevers, Rotterdam, december 2007

Stec Groep, Markttoets bedrijventerrein Jaagweg. Nijmegen, Juni 2007.

VROM-raad, Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen. Advies 053, OBt by, Den Haag, juni 2006.

Bijlage 1 Bedrijventerreinen in West-Friesland

In West-Friesland bedroeg het areaal uitgegeven bedrijventerrein op 1 januari 2009 527 hectare netto. Het potentiële aanbod bedroeg op 1 januari 2009 210 hectare (tabel I.1). In de periode 1 januari 1999 - 1 januari 2009 is er 118 hectare uitgegeven, waarvan 44 hectare in Hoorn en Koggenland. Gerelateerd aan de gemiddelde jaarlijkse uitgifte in de voorafgaande tien jaar (12 hectare per jaar) is het aanbod fors. Het aanbod is toereikend voor ruim zeventien maal de gerealiseerde jaarlijkse uitgifte. Realisatie van het totale aanbod zou bovendien een forse groei van het areaal uitgegeven bedrijventerrein betekenen (+40%).

Tabel I.1: Aanbod en uitgifte bedrijventerreinen West-Friesland

	aanbod 1-1-2009 hectare	uitgifte 1999 t/m 2008 hectare
Andijk	12	6
Drechterland	7	19
Enkhuizen	20	24
Hoorn	58	35
Koggenland	85	9
Medemblik	0	6
Opmeer	26	11
Stede Broec	0	0
Wervershoof	2	8
Totaal	210	118

Bron: IBIS

Een groot gedeelte van het aanbod is overigens niet terstond uitgeefbaar en betreft capaciteit in (ontwerp-)bestemmingsplannen. Er is relatief weinig terstond uitgeefbare grond (13 hectare). Dit is slechts toereikend voor één jaar. In het niet terstond uitgeefbare aanbod is ook opgenomen de zachte plancapaciteit uit de Structuurvisie Noord-Holland, waaronder 't Zevenhuis in Hoorn en Distriport in Koggenland.

Bijlage 2 Leidraad voor een bedrijventerreinvisie

Wat wordt van de gemeente gevraagd? Waar let de provincie op?

0. Beleidskaders

- Weergave gemeentelijk beleidskader economische ontwikkeling;
 - Relateren aan algemene beleidskaders en -ambitie van de gemeente;
 - Weergave algemene en sociaal-economische cijfers van de gemeente;
 - Beleid medeoverheden:
 - Rijk: toepassing SER-ladder
 - Provincie: beleid Omgevingsvisie
- Thema's die bij het beleidskader aan de orde kunnen komen:
- Demografische ontwikkelingen
 - Groei/krimp economische sectoren
 - Ontwikkeling arbeidsmarkt
 - Potenties en ambitie van de gemeente
 - Ontwikkelingen in de regio

1. Huidige data

- Inventarisatie van aard en omvang bestaande bedrijventerreinen en kenschets van de daarop gevestigde bedrijvigheid;
 - inzicht in de werkgelegenheid op die terreinen en de ontwikkeling daarvan;
 - zo mogelijk: inzicht in pendelbewegingen van werknemers; Overzicht huidige plannen in gemeente voor bedrijventerrein(-en) en herstructurering;
 - De voorraad beschikbare bedrijventerreinen. Stand van zaken direct uitgeefbare grond en plannen voor nieuw terrein;
 - Segmentering, en hoe die is uitgewerkt
- De hier bedoelde gegevens staan deels in de jaarlijkse IBIS-enquête. Kloppen de daar opgegeven data?

Deze informatie is de eerste stap om inzicht te krijgen in eventuele ruimtebehoefte, omdat het grootste deel van de vraag naar nieuw terrein komt van bestaande bedrijvigheid.

2. Herstructurering

Opgave herstructurering:

- Verwachte directe en indirecte ruimtewinst;
- Financiering en planning van de opgave.

Het gaat om een realistische benadering van de aanpak van de herstructureringsopgave. Dat is onderdeel van de uitwerking van de SER-ladder. Dit kan leiden tot een vraag aan de subsidieverordening, of aan de Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel (HMO). Ook beiden tegelijk kan aan de orde zijn. Hierbij komt de financiële rol van de gemeente aan de orde alsmede die van marktpartijen zoals de zittende

ondernemers, projectontwikkelaars en/of institutionele beleggers.

3. Realistische behoefte-raming

- Arbeidsmarktontwikkelingen, groei- en krimpaspecten. Rekening houden met de studies over de demografische ontwikkelingen.
- Een reële vraagprognose m.b.t. de uitbreidingsbehoefte van gevestigde bedrijven als gevolg van eventuele bedrijfsmigratie van elders. Het gaat niet alleen om een trendexploitatie, maar ook om vanuit verschillende invalshoeken (zie vorige punt) een en ander sterker te onderbouwen. De aannames moeten toetsbaar zijn op duidelijkheid en kwaliteit.
- Confrontatie vraag- en aanbodcijfers: Daarin wordt de koppeling tussen bestaande en nieuwe terreinen uitgewerkt d.w.z. dat mogelijkheden van uitbreiding ter plekke door intensivering, benutting restruimtes, selectieve uitplaatsing, eventuele mogelijkheden voor uitruil met buurgemeente(-n), etc. goed zijn verkend. Dit houdt dus ook in dat de betekenis van de herstructurering voor de behoefte-raming zal worden aangegeven: welke directe ruimtewinst kan worden geboekt en is een inschatting van de indirecte ruimtewinst te maken? Uitdrukkelijke toepassing van de SER-ladder.
- Eventuele plannen voor transformatie van bedrijventerrein(-en) naar andere functies worden in beeld gebracht, inclusief de betekenis hiervan voor de behoefte-raming.

Uitgangspunt is een middenscenario, vergelijkbaar met het TM-scenario dat op landelijk en provinciaal niveau wordt gehanteerd. Eventuele afwijkingen moeten goed worden onderbouwd en toegelicht. Helderheid, geloofwaardigheid en onderbouwing van de uitgangspunten, de aannames en de conclusies zijn essentieel.

4. Aandachtspunten voor bestaand en nieuwe bedrijventerreinen

- Schenk aandacht aan kwaliteits- en duurzaamheidsbeleid in algemene zin;
- Is er sprake van toepassing Beeldkwaliteitsplannen (voor hele terrein of delen daarvan);
- Is er sprake van industrieel erfgoed?
- Efficiënt ruimtegebruik bestaande en nieuwe terreinen (gronduitgifteprotocol);
- Benoem (on-)mogelijkheden van

Zijn de genoemde aspecten kwalitatief zo neergezet, dat zij in de concrete uitwerking voldoende relevantie bezitten c.q. een substantiële bijdrage leveren.

-
- efficiënte(-re) benutting van bestaande terreinen;
 - leveren milieuzoneringen en/of zoneringen externe veiligheid beperkingen op en is eventueel selectieve uitplaatsing wenselijk (hangt ook samen met onderdeel 3);
 - Ruimtelijke kwaliteit, landschappelijke inpassing en duurzaamheid van nieuwe terreinen. Hanteer hierbij de Gebiedskenmerkencatalogus.
 - Grondprijs: hogere, marktconforme prijzen (minimaal de kostprijs);
 - Beheer en onderhoud waaronder mogelijkheden voor parkmanagement;
 - Energiebesparing: uitvoeren energiescan

5. Bereikbaarheid

Fysieke en digitale bereikbaarheid

Is de fysieke bereikbaarheid voldoende aanwezig, ook in kwalitatieve zin?
Is er sprake van digitale bereikbaarheid?

6. Regionale afstemming

Mocht uit het gemeentelijke onderzoek/ de gemeentelijke beleidsvisie de behoefte aan een nieuw bedrijventerrein blijken, dan is het verplicht dat de gemeente nagaat of de doelen ook, en wellicht beter, via een regionale aanpak kunnen worden bereikt. Bv. vanwege bereikbaarheid of gewenste segmentatie van bedrijvigheid. De intergemeentelijke afstemming kan leiden tot aanpassing van de conceptvisie. Deze afstemming is ook nodig als er alleen sprake is van ontwikkeling voor de lokale behoefte. Als er geen reden is voor aanleg van terreinen met een regionaal karakter en de opgave zich beperkt tot lokale bedrijvigheid, blijft afstemming nodig over behoefte, marktconforme grondprijzen, eventueel over fasering van plannen, en mogelijkheden voor gezamenlijk parkmanagement e.d. met een relevante buurgemeente(-n) en een evt. samenwerkingsverband. De afstemming heeft een inhoudelijk karakter en is in de beleidsvisie duidelijk en beargumenteerd verwoord. Bij de afstemming met buurgemeenten kan niet volstaan worden met het enkel toezenden van de bedrijventerreinvisie; de instemming van buurgemeenten moet blijken uit een schriftelijke verklaring.

Heeft de in de BT-visie weergegeven afstemming met de in aanmerking komende gemeente(-n) (de buurgemeenten) plaatsgevonden?
Zijn de door de betreffende gemeente(-n) getrokken conclusie(-s) helder en juist?

Bron: Provincie Overijssel