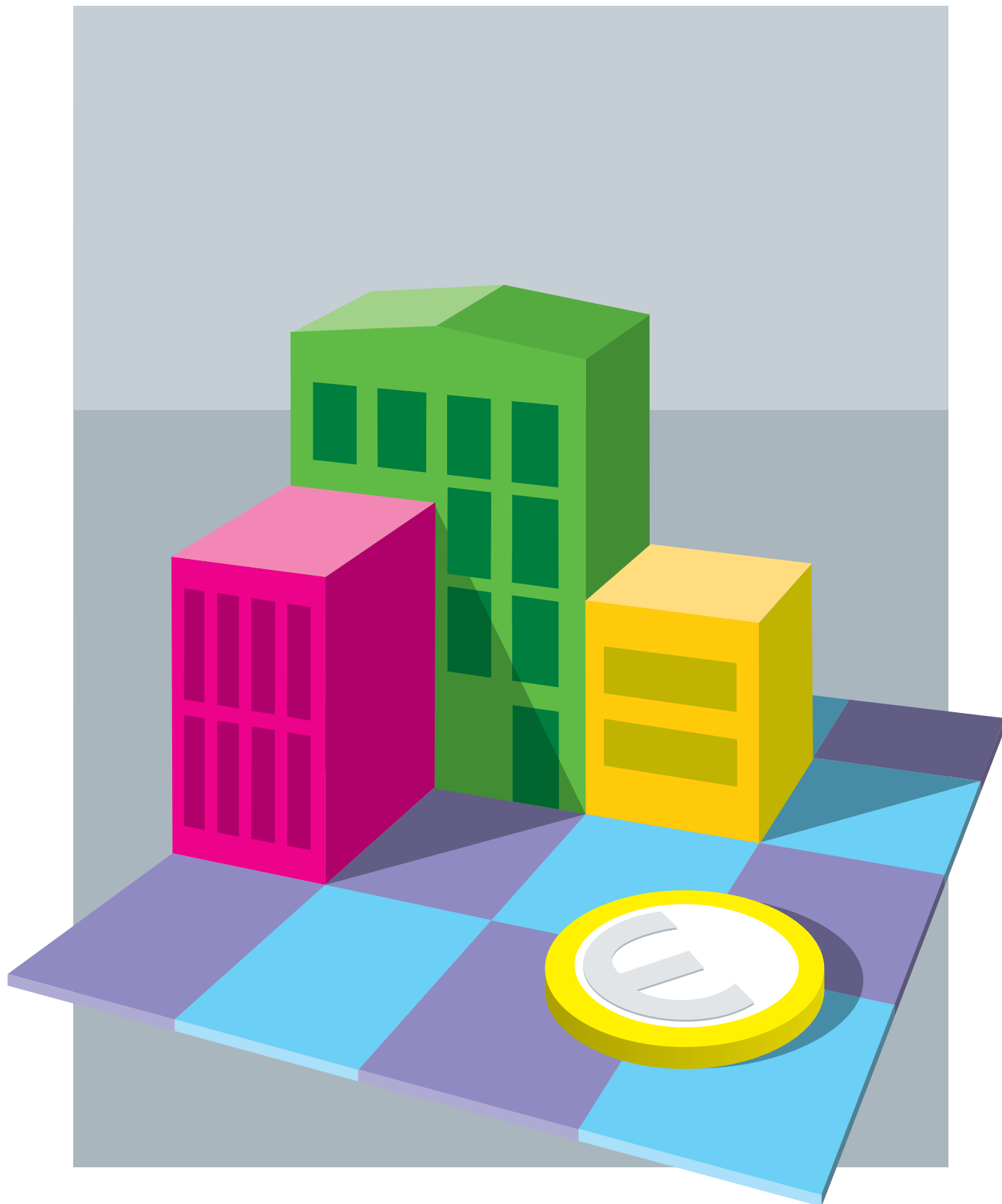




# ONTWERP RO VISIE WERKLOCATIES FLEVOLAND 2015





## VOORWOORD

Flevoland heeft in alle gemeenten een divers en kwalitatief ruim aanbod van werklocaties voor bedrijven, kantoren en detailhandel. Door de economische omstandigheden is de vraag in alle segmenten minder groot geworden. Bovendien is er als gevolg van economische structuurveranderingen een andere vraag in de markt ontstaan. De vraag naar formele werklocaties op bedrijventerreinen en kantorenlocaties verschuift meer naar de informele werklocaties in stedelijk gebied, met ook menging van wonen en werken. In tegenstelling tot andere regio's in Nederland is er in Flevoland nog steeds sprake van groei van bedrijvigheid, maar wel met andere vraag.

De Flevolandse samenleving moet daarom inspelen op de kansen en bedreigingen van deze nieuwe realiteit, met vooral aandacht voor het terugdringen van overaanbod en de mismatch in enkele vastgoedsegmenten. De bestemde en beschikbare uitbreidingsgronden blijven langer braak liggen met voor betrokken gemeenten grote financiële lasten en eventuele afboekingen op de grondexploitaties. De verminderde en ook veranderende vraag en het overaanbod van vastgoed in diverse bedrijfssegmenten raakt naast de overheden ook sterk de private bedrijven.

De marktdruk en overaanbod heeft ook dalende waarden van privaat bedrijfsvastgoed tot gevolg, wat een 'waardeverdamping' van zo'n 2 miljard euro in Flevoland kan betekenen.

Door toenemende kansen op leegstand staat ook de ruimtelijke kwaliteit en het zorgvuldig ruimtegebruik onder druk. Een veranderopgave dient zich dus aan. Als gedeputeerde ruimtelijke ontwikkeling heb ik daarom samen met de gemeenten, ondernemers en onze buurprovincies in de economische regio deze veranderopgave opgepakt. Deze aanpak heeft geleid tot deze nieuwe visie werklocaties Flevoland. Met deze visie wil ik met de betrokken gemeenten en andere partners een stimulans geven aan de noodzakelijke omslag: 'van overwegend nieuwbouw naar het vitaliseren van bestaande gebieden en gebouwen'. Groeien naar een sterke ruimtelijke kwaliteit draagt bij aan een gezonde 'marktspanning' en waardebehoud van vastgoed.

Alle Flevolandse gemeenten hebben op basis van de economische veranderingen al flinke stappen gezet om te komen tot een aanbod van werklocaties die passend zijn bij de vraag. Dat laat echter onverlet dat nu extra stappen nodig zijn. Deze breed gedragen visie maakt duidelijk hoe de provincie Flevoland in samenwerking met de betrokken overheden en ondernemers binnen haar taakveld regie voert om te komen tot een zorgvuldig ruimtegebruik en het Flevolandse verdienvermogen wil versterken. Daarbij helpt de 'letter' van deze visie om in de komende jaren de 'geest' van de noodzakelijke veranderingen door Flevoland te laten rondwaren om te komen tot een blijvend sterk vestigingsklimaat. Daar ga ik voor en daar sta ik voor,



Bert Gijsberts  
Gedeputeerde



# SAMENVATTING

## Waarom een nieuwe visie?

Voor u ligt de RO visie werklocaties Flevoland 2015. Hierin staat beschreven wat nodig is om te komen tot sterke werklocaties met toekomstwaarde in de provincie Flevoland. Deze visie is ontstaan in co-creatie tussen provincie en Stec Groep, tussen de diverse afdelingen van de provincie en met het veld (Flevolandse gemeenten, ondernemers en buurprovincies). Belangrijkste redenen voor deze visie zijn:

- Er is sprake van een nieuwe realiteit: de afgelopen decennia is Flevoland sterk gegroeid. In de toekomst is de vraag echter minder groot dan in de Visie Werklocaties Flevoland 2030+ in 2010 werd verwacht. Daarnaast is sprake van een kwalitatief andere vraag. Hierdoor beantwoordt het aanbod van nu regelmatig niet meer aan de vraag van vandaag en morgen. Het kwantitatieve overaanbod en de kwalitatieve mismatch leiden tot grote financiële risico's. Als er nu niks wordt gedaan aan de disbalans verdampst de komende jaren zo'n 2 miljard euro aan vastgoedwaarde in Flevoland. Daarbij komen nog de verliezen op de grondexploitaties. Met deze visie wordt ingespeeld op deze nieuwe realiteit.
- De ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en op 1 oktober 2012 in werking getreden. Het is kaderstellend voor alle juridische bindende ruimtelijke plannen van de decentrale overheden. Naast het juridische aspect is de ladder vooral ook een manier van denken en handelen voor de nieuwe visie werklocaties.
- De Visie Werklocaties Flevoland 2030+ uit 2010 biedt onvoldoende handvatten om de nieuwe realiteit van antwoord te voorzien. Deze visie zet immers nog sterk in op een kwantitatieve groei van bedrijven-terreinen en kantoren en geeft daarmee geen invulling aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Actualisatie van de visie is daarom gewenst.

## Rol- en taakverdeling

Gelet op de verdeling van de taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein, hebben provincies op grond van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) de volgende taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein:

- Op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol;
- Gebiedsregisseur door integrale ontwikkelingsvisies, afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit;
- Actieve rol bij oplossen bestuurlijke en financiële knelpunten gemeenten;
- Kaderstelling regionale watersysteem;
- Bevoegd gezag vergunningverlening relatief grote grondwaterontrekkingen en infiltraties t.b.v. industriële toepassingen;
- Bevoegdheden conform Wet op de ruimtelijke ordening (Wro): structuurvisies, provinciale inpassingsplannen;
- Toezicht op waterschappen;
- Toezicht op gemeenten.

De rol- en taakverdeling tussen provincie en gemeente ten aanzien van werklocaties is vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006 (p. 68-72). De RO Visie Werklocaties Flevoland 2015 tornt hier niet aan. Zo is de ontwikkeling en realisatie van werklocaties primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en marktpartijen. De provincie vervult vooral een faciliterende, ondersteunende, gebiedsvertegenwoordigende en regisserende rol. De RO Visie Werklocaties Flevoland laat de realisatie van werklocaties primair aan gemeenten en private partijen, maar stemt die wel af op een provinciaal toekomstperspectief. Naast een kwantitatieve raming dient de RO Visie Werklocaties strategische doelen. Het geeft aan hoe de provincie haar beleid vormgeeft en hoe het best kan worden ingespeeld op ruimtelijk-economische trends op een hoger schaalniveau. Daarbij geeft de visie richting bij beleidskeuzes op het gebied van onder meer zorgvuldig ruimtegebruik en functiemenging. Ook dient het document als aanzet voor intergemeentelijke afstemming ten aanzien van werklocaties. Hierin wijkt de RO Visie Werklocaties Flevoland 2015 niet af van de Visie Werklocaties Flevoland 2030+ uit 2010.

### Veranderopgaven nader bekeken

De nieuwe realiteit zorgt voor een ruimtelijke kwantitatieve en kwalitatieve veranderopgave. Hieronder per segment de belangrijkste opgave:

- **Bedrijventerreinen:** er is sprake van een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch op de Flevolandse bedrijventerreinenmarkt door een afnemende en veranderende marktvraag. Het totale aanbod aan bedrijventerrein bedraagt nu bijna 1.200 hectare netto. Daarmee heeft de provincie in het ‘meest gunstige’ geval een planvoorraad van bijna 30 jaar. Deze situatie is onhoudbaar. Het zet namelijk de ruimtelijke kwaliteit en het functioneren van de bestaande terreinen onder druk, leidt tot extra herstructureringsopgaven en kost heel veel geld. De afgelopen jaren zijn door diverse gemeenten al wel flinke stappen gezet om de planvoorraad terug te brengen.
- **Kantoren:** op de Flevolandse kantorenmarkt (en dan met name in Almere en Lelystad) is sprake van een afnemende vraag, oplopende leegstand en overaanbod. De gemeenten Almere en Lelystad hebben in Plabekaverband al flinke stappen gezet in het terugdringen van de plannen voor nieuwe kantoorruimtes; extra stappen zijn echter nog wel noodzakelijk. Daarnaast is de vraag kwalitatief anders: er is een grotere behoefte aan goede bereikbaarheid en nabijheid van voorzieningen.
- **Winkels:** de vergrijzing, toename van internetaankopen en de huidige recessie leiden tot minder vraag naar winkels. In de toekomst is dan ook niet voor alle winkelgebieden plaats. Een sterke focus op kansrijke winkelgebieden en proactieve sanering van kansarme gebieden is daarom wenselijk. De gemeenten zullen het onderscheid moeten maken tussen kansrijke en kansarme winkelgebieden en daar vervolgens ook naar handelen.
- **Leisure:** Flevoland is een jonge provincie en de inwoners zijn qua leisure sterk georiënteerd op het aanbod in de omliggende regio's zoals Amsterdam. Qua aanbod blijft Flevoland daarom wat achter bij het Nederlands gemiddelde; met name qua musea, horeca en hotels. Leisure biedt echter een kans om de (be)leefbaarheid van Flevoland te vergroten.
- **Maatschappelijk vastgoed:** door de veranderende maatschappij is er in toekomst een andere behoefte aan maatschappelijk vastgoed. De verwachting is dat de leegstand de komende jaren daarom toeneemt. Omdat Flevoland qua bevolking de komende jaren nog groeit, zal het negatieve effect in Flevoland kleiner zijn dan in de rest van Nederland
- **Zorg:** de toenemende vergrijzing leidt op termijn tot extra behoefte aan zorgvastgoed. Belangrijkste opgaven voor de komende jaren is de juiste nieuwbouw te realiseren die voldoet aan de huidige en veranderende toekomstige vraag.
- **Landelijk gebied:** de komende jaren wordt een forse leegstand van agrarische bedrijfslocaties verwacht. In Flevoland is tussen nu en 2030 sprake van 400 tot 600 bedrijfsbeëindigingen. Dit komt neer op een leegstand van meer dan 1 miljoen m<sup>2</sup> agrarische bebouwing. Helder beleid hierop is daarom noodzakelijk.
- **Per gemeente verschilt de veranderopgave:** de tabel hieronder geeft een overzicht van de belangrijkste opgaven per gemeente waarbij rood staat voor een forse, oranje voor een redelijke en geel voor een beperkte opgave. Bij sommige segmenten zijn geen cijfers bekend en is dus geen kleur opgenomen.

	Bedrijventerreinen	Kantoren	Winkels	Maatschappelijk vastgoed en zorg	VABs
Almere	rood	rood	rood	oranje	geel
Dronten	oranje	geel	oranje	geel	oranje
Lelystad	rood	rood	rood	geel	geel
N'polder	oranje	geel	geel	geel	rood
Urk	geel	geel	geel	geel	geel
Zeewolde	oranje	geel	oranje	geel	geel

## Visie op de veranderopgaven

Provincie Flevoland wil met deze visie geen toekomstige blauwdruk geven. De provincie wil wel richting geven aan de ontwikkeling van werklocaties in een nieuwe realiteit. Doelstelling van deze visie is om te komen tot zorgvuldig ruimtegebruik van werklocaties zodat het aanbod passend is bij de behoefte en regionaal is afgestemd. Het maatschappelijk effect dat de provincie daarmee wil bereiken is slim en zuinig ruimtegebruik. Om dit te bereiken worden acht leidende principes gehanteerd:

- 1 Ladder voor duurzame verstedelijking staat centraal. Aangezien de juridische borging van de ladder al sinds 1 oktober 2012 is geregeld in het Bro, gaat de provincie geen aanvullende juridische vereisten toevoegen. De provincie is verantwoordelijk voor het generiek toezicht op de toepassing van de ladder.
- 2 Echte stappen zetten in creëren van marktspanning en deprogrammeren. Met de (samenwerkende) gemeenten in Flevoland zal de provincie de (regionale) behoefte- en aanbodanalyse voor bedrijventerreinen, kantoren en winkels uitwerken en confronteren met het aanwezige en toekomstige aanbod. Waar nodig zal de provincie met de gemeenten extra stappen zetten om te komen tot het deprogrammeren van plannen en locaties.
- 3 Dynamisch voorraadbeheer: centraal hierin staan drie zaken 1) werken aan de kwaliteit van de bestaande voorraad, 2) waar mogelijk schrappen van plannen die niet de beoogde kwaliteit toevoegen en 3) onder voorwaarden toevoegen en goede, nieuwe voorraad.
- 4 Aanpak herstructurering en duurzaam beheer: tot eind 2015 kunnen aanvragen voor de PHP-regeling worden ingediend. Verwacht wordt dat de middelen uit het PHP dan ook op zijn. Om de herstructureringsopgave in de toekomst ook aan te pakken ziet de provincie twee sporen: 1) terugbrengen van het overaanbod en 2) met (nieuw) instrumentarium meer private actie op bedrijventerrein stimuleren.
- 5 Duurzaamheid: de provincie streeft naar energiezuinige en klimaatbestendige werklocaties. Dit wil de provincie bereiken door de energievraag te beperken, duurzame energiebronnen in te zetten en energiebronnen zuinig en efficiënt te gebruiken. Daarnaast streeft de provincie naar duurzame mobiliteit. Voor een goede bereikbaarheid dienen nieuwe werklocaties daarom geaccommodeerd te worden rond multimodale verkeersknooppunten.
- 6 Grip op de bestaande voorraad en monitoring: doel is het verbreden van de ontwikkeling van het instrument van de kwaliteitskaart naar alle Flevolandse gemeenten en voor de overige segmenten. Mogelijk kan hierbij aangehaakt worden op systemen die in omliggende regio's zijn en worden ontwikkeld, zoals de monitor werklocaties van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord.
- 7 Meer ruimte aan het veld via uitnodigingsplanologie: de komende jaren ligt er een flink aantal opgaven ten aanzien van de ontwikkeling en realisatie van werklocaties. Het is echter niet zo dat de provincie deze problemen alleen gaat oplossen. De rol van de provincie is voornamelijk regisserend en bovenlokaal. De daadwerkelijke aanpak geschiedt in cocreatie met gemeenten, marktpartijen en andere partners. De provincie gebruikt daarbij de 'Ladder van Overheidsparticipatie' om de precieze provinciale rol te bepalen.
- 8 Stimuleren van pioniers en ruimte voor experiment: de voorliggende veranderopgave roept om creatieve oplossingen. De provincie wil daarom ruimte blijven bieden aan pioniers en 'het experiment'. Per gemeente of regio wil de provincie één of enkele experimenten of voorbeeld projecten starten.

## Beleid

### *Ladder voor duurzame verstedelijking*

De provincie Flevoland wil de ladder voor duurzame verstedelijking als volgt invullen:

- Provincie definieert in de RO Visie Werklocaties Flevoland 2015 (RO VWF) de relevante begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling' uit artikel 1.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Waarbij woningbouwlocaties buiten de reikwijdte vallen van de RO VWF en daarom geen onderdeel zullen uitmaken van de definiëring van stedelijke ontwikkeling'. Zie hoofdstuk 1.
- Provincie neemt in de RO VWF de wettelijke tekst van de ladder uit het Bro (artikel 3.1.6 lid 2) op zodat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van nieuwe stedelijke ontwikkelingen kan worden gekomen. Zie hoofdstuk 1.
- Hierdoor blijven nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maar wel met een nadrukkelijk motiverings vereiste en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van Flevoland, ook met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte, en voor de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt.
- De ladder voor duurzame verstedelijking wordt in de uitvoeringsagenda van de RO VWF door een actualisatie van de Structuurvisie Werklocaties Flevoland kaderstellend opgenomen voor alle juridisch bindende ruimtelijke plannen van provincie zelf. Dit wordt verder uitgewerkt in de provinciale beleidsregels.
- Met gemeenten wordt afgesproken dat de ladder voor duurzame verstedelijking een plek krijgt in gemeentelijke structuurvisies werklocaties.
- Niet te wachten op de herziening van het omgevingsrecht (de nieuwe Omgevingswet) waarin de huidige onderwerpen uit het Barro en het Bro hierin worden meegenomen dus ook de ladder. De provincie ziet er daarmee van af om zelf nieuwe regels in een provinciale verordening toe te voegen aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

### *Locatiebeleid*

Met het oog op de verschuivende behoefte van formele naar informele locaties neemt de provincie afscheid van de zeven locatietypen uit de beleidsregel 'locatiebeleid stedelijk gebied 2011'. In het locatiebeleid worden voortaan twee verschillende concepten van werklocaties voor het stedelijk gebied onderscheiden; formele en informele werklocaties.

### *Formele werklocaties*

Een formele werklocatie heeft een omvang van minimaal 1 ha bruto en is een scherp afgebakend gebied waarbinnen een tamelijk monofunctionele invulling met meerdere bedrijven wordt aangetroffen in de milieucategorie 3.2, 4 en 5. De formele werklocatie is bijvoorbeeld bestemd en geschikt voor gebruik door: handel, nijverheid en industrie (een bijzondere, specifieke vorm is het zeehaventerrein). Op deze terreinen kan ook enige commerciële en niet commerciële dienstverlening aanwezig zijn. De provincie onderscheidt:

- **Bedrijventerreinen:** de provincie zet in op globale vraagprognoses met een bandbreedte van 275 tot 560 hectare netto behoefte tot 2030. Daarnaast moet de marktspanning worden opgevoerd door middel van schrappen en deprogrammeren. Ook wordt gezocht naar nieuw financieel instrumentarium om de bestaande terreinen aan te pakken. Tevens wordt ingezet op het creëren van een gelijkwaardig speelveld tussen overheid en bedrijfsleven. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere een 'oliemannetje', een adviserend platform en een accountmanager of een ondernemersplein dat processen en verhoudingen tussen overheid en bedrijfsleven versoepelt. Ten slotte worden stappen gezet in het hanteren van marktconforme grondprijzen en het tijdelijk anders bestemmen van bedrijfsgronden.
- **Specifieke bedrijventerreinen:** de provincie wil ruimte kunnen blijven bieden aan zware bedrijvigheid: één locatie in noordelijk Flevoland, één in zuidelijk en één in oostelijk Flevoland. Daarnaast heeft de provincie een actieve rol bij de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad, Flevokust, Maritieme Servicehaven Urk en het Omala terrein bij Lelystad Airport. Deze ontwikkelingen zijn troefkaarten binnen het aanbod van de Flevolandse werklocaties.



### *Informele werklocaties*

Een informele werklocatie is een locatie waar bedrijven en werkvormen zich kunnen vestigen die vallen onder de milieucategorie 1, 2 en 3.1, waarbij sprake is van een zekere en ruimtelijk herkenbare menging met andere functies (detailhandel, voorzieningen, wonen en dergelijke) die ook bestemmingsplantechnisch mogelijk is gemaakt (ABC-lijst volgens VNG-brochure):

- **Kantoren(concentraties):** de centrale opgave is een kwalitatieve groei zonder dat de kwantiteit toeneemt. Dit wordt bereikt door niet langer te werken met kwantitatieve prognoses maar de bestaande voorraad centraal te stellen. Er wordt daarnaast gekozen tussen locaties: locaties waar de voorraad mag toenemen en locaties waar de ontwikkeling van kantoren wordt beperkt en op termijn afscheid van wordt genomen. Er worden alleen goede nieuwe meters toegevoegd die echt iets toevoegen aan de bestaande voorraad en er komt een aanvalsplan voor de leegstand door middel van experimenten of pilots.
- **Winkels:** duidelijke visie en sturing op winkelgebieden is noodzakelijk. Gemeenten moeten daarom in hun visie aangeven welke winkelgebieden kansrijk zijn en prioriteit hebben voor vernieuwing in het winkelaanbod. Voor nieuwe winkelgebieden of grotere uitbreidingen van bestaande winkelgebieden met bovenlokale impact is er ruimte als deze zorgvuldig zijn afgewogen volgens de ladder voor duurzame verstedelijking. Buiten de stedelijke gebieden is geen plek voor nieuwe winkelgebieden of grote uitbreidingen. Geen detailhandel op bedrijventerreinen en de vestiging van zogenaamde weidewinkels wordt uitgesloten. Daarnaast volop aandacht voor monitoring. Idealiter wordt aangesloten op de kwaliteitskaarten van Almere en Lelystad of op systemen uit omringende regio's.
- **Leisure:** Leisure biedt een kans om de (be)leefbaarheid van Flevoland te vergroten. Belangrijk is dat gemeenten weloverwogen inspelen op kansrijke nieuwe leisure ontwikkelingen. Eventuele leisure ontwikkelingen moet echt kwaliteit toevoegen en worden afgewogen langs de ladder voor duurzame verstedelijking.
- **Maatschappelijk vastgoed en zorg:** bij nieuwe ontwikkelingen is de ladder voor duurzame verstedelijking bruikbaar als afweging; aanvullend beleid vanuit de provincie is dus niet nodig. Met dit segment wordt ook aangesloten bij de monitortool die eerder werd genoemd.
- **Landelijk gebied:** met het beleid voor het landelijk gebied wordt aangesloten op het omgevingsplan Flevoland uit 2006, de beleidsregel 'kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied' (2008), het onderzoek 'ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen in Flevoland' (2013) en de agenda Vitaal Platteland (2015). Onderdeel van de agenda Vitaal Platteland zijn de sporen 'pionieren 2.0' en 'erf zoekt kans'.

### **Uitvoering**

De visie wordt afgesloten met een uitvoeringsagenda c.q. veranderagenda. Als aanzet voor het noodzakelijke transitieproces dat partijen in de provincie Flevoland de komende jaren moeten ondergaan bij werklocaties. Hierbij ligt de focus op elf agendapunten waaraan inhoudelijke en procesindicatoren zijn gekoppeld om de voortgang hiervan te monitoren. Gemeenten zijn in de 'lead' op de agendapunten die direct raken aan de ontwikkeling en de realisatie van werklocaties. De provincie is in de 'lead' op de agendapunten met een bovenlokale impact.

De veranderagenda bestaat uit:

1. Van ontwikkelaarsdenken naar beleggersdenken: toekomstbestendig werklocatiebeleid
2. Bedrijventerreinen: minder en beter
3. Naar kantoren met toekomstwaarde
4. Borgen van levendige centra in Flevoland
5. Meer aandacht en zorg voor maatschappelijk vastgoed
6. Leisure als kans en smeermiddel
7. Nieuwe economische dragers in het landelijk gebied/VAB's
8. Meten is weten: grip op de bestaande voorraad
9. Ruimte voor het experiment: Flevolands pionieren
10. Financieel toezicht: reductie financiële risico's
11. Actuele en realistische convenanten

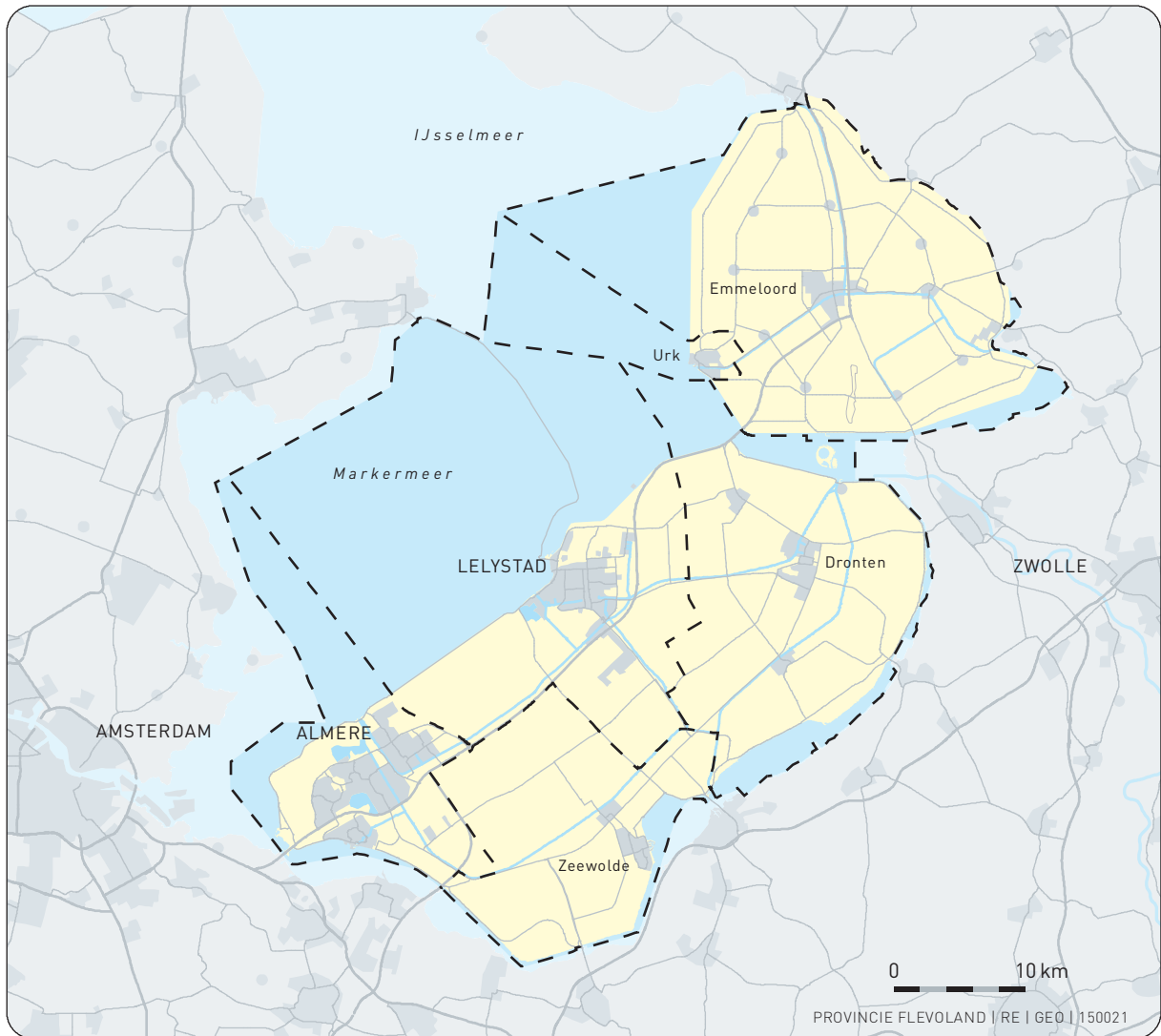
De veranderagenda is niet alleen een inhoudelijke agenda, maar vooral een procesagenda om in de komende jaren te komen tot zorgvuldig ruimtegebruik in de provincie Flevoland.



# INHOUDSOPGAVE

<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Voor sterke werklocaties in Flevoland	13
1.2 Waarom een nieuwe visie?	15
1.2.1 Nieuwe realiteit	15
1.2.2 Ladder voor duurzame verstedelijking	16
1.2.3 Visie werklocaties 2010 biedt onvoldoende antwoord	17
1.3 Positie visie werklocaties in locatiebeleid Flevoland	20
1.4 Leeswijzer	21
<b>2 Veranderopgaven</b>	<b>23</b>
2.1 Bedrijventerreinen	23
2.2 Kantoren	26
2.3 Winkels	28
2.4 Leisure	31
2.5 Maatschappelijk vastgoed	33
2.6 Zorg	35
2.7 Landelijk gebied	36
2.8 Veranderopgave naar gemeente	38
<b>3 Visie</b>	<b>41</b>
3.1 Doelstelling Visie Werklocaties	41
3.2 Van kwantiteit naar kwaliteit	42
3.3 Uitnodigen centraal	46
<b>4 Beleid</b>	<b>47</b>
4.1 Inleiding	47
4.2 Locatiebeleid	47
4.3 Ladder voor duurzame verstedelijking	48
4.4 Formele werklocaties	49
4.4.1 Bedrijventerreinen	49
4.4.2 Specifieke bedrijventerreinen	52
4.5 Informele werklocaties	53
4.5.1 Kantoren(concentraties)	53
4.5.2 Winkels	56
4.5.3 Leisure	57
4.5.4 Maatschappelijk vastgoed en zorg	57
4.5.5 Landelijk gebied	58
<b>5 Uitvoering</b>	<b>61</b>
5.1 Totstandkoming	61
5.2 Veranderagenda	62
5.3 Vervolg	67
<b>BIJLAGEN</b>	<b>69</b>

**Figuur 1. Provincie Flevoland**



# 1 INLEIDING

## 1.1 Voor sterke werklocaties in Flevoland

Voor u ligt de ontwerp RO Visie Werklocaties Flevoland 2015 van de provincie Flevoland. Een visie waarin centraal staat wat er nodig is om sterke werklocaties met toekomstwaarde te realiseren in de provincie. Samen met de provinciale acties op andere terreinen moet dat leiden tot een aantrekkelijk en concurrerend vestigingsklimaat waarin het lokale en regionale MKB en in het bijzonder topclusters als Agri & Food, High Tech Systemen en Materialen (HTSM), Life Sciences & Health (LSH) en Vrijetijdseconomie en ook de sectoren handel en logistiek kunnen floreren. Een andere belangrijke (maatschappelijke) doelstelling van de visie is slim en zuinig ruimtegebruik en hoe provincie en gebiedspartners hiertoe willen komen.

De ontwerp visie is uitnodigend, wil inspireren en ruimte geven aan eigen initiatief om deze doelstellingen te bereiken. Gemeenten, marktpartijen en andere partners in het veld hebben hier behoefte aan. Tegelijkertijd is op sommige onderdelen behoefte aan duidelijke provinciale kaders en sturing. Kortom, loslaten en stimuleren waar kan, regie pakken waar nodig, is een belangrijke rode draad van de visie.

De ontwerp visie is ontstaan in co-creatie. In co-creatie tussen provincie en Stec Groep, in co-creatie tussen de diverse afdelingen van de provincie, maar nadrukkelijk ook in co-creatie met het veld. Daartoe zijn drie fases doorlopen. Eerst is samen de veranderagenda voor de visie bepaald. Via een werkconferentie met gemeenten (24 september 2014) en discussiepanels met ondernemers en de 'kritische burens' (3 oktober 2014) zijn de belangrijkste vraagstukken, ambities en opgaven uit deze veranderagenda onderstreept (zie bijlagen voor de verslagen). Deze zijn in een tweede fase verder uitgediept en uitgewerkt in een concept visie werklocaties, die in een tweede ronde met gemeenten en panels op respectievelijk 6 en 14 november 2014 besproken is en heeft geleid tot voorliggende ontwerp visie. De ontwerp visie wordt besproken in een bestuurlijke sessie op 2 december 2014. Uit deze bestuurlijke sessie zijn aanvullende opmerkingen gekomen en deze zijn verwerkt en besproken in het tweede bestuurlijk overleg op 6 februari 2015.

Figuur 2. Traject totstandkoming visie werklocaties Flevoland



Bron: Stec Groep, 2014

Figuur 3. Ruimtelijk-economische couleur locale van de Flevolandse gemeenten

Gemeente	Kenmerken
<p>Almere</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Almere/Zuidelijk Flevoland is gecreëerd als oplossing voor de verstedelijkingsopgave van de Noordelijke Randstad en daarmee net als de ladder voor duurzame verstedelijking een instrument voor zorgvuldig ruimtegebruik op het 'oude land' (Groene Hart, Utrechtse Heuvelrug). De Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer is bindend voor het Rijk. Met de bestuursovereenkomst RRAAM leggen partijen (het rijk, provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, de gemeenten Almere en Amsterdam en de Stadsregio Amsterdam) de afspraken vast om tot uitvoering te komen van de drievoudige ambitie op het gebied van verstedelijking, bereikbaarheid en natuur &amp; recreatie ter versterking van de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel, zoals uitgewerkt in de Rijksstructuurvisie Amsterdam-AlmereMarkermeer."</li> <li>Almere heeft een kantorenareaal van bijna 600.000 m<sup>2</sup>. De leegstand in het kantorenareaal is de afgelopen jaren flink toegenomen: waar de leegstand begin 2010 nog 12% bedroeg is deze begin 2014 bijna verdubbeld tot 23%.</li> <li>Het winkelareaal van Almere neemt met ruim 290.000 m<sup>2</sup> bijna 50% van de Flevolandse voorraad voor zijn rekening.</li> <li>In Almere staat circa 3.000.000 m<sup>2</sup> aan maatschappelijk vastgoed. Bijna driekwart hiervan is in eigendom van de overheid; het overige deel is in handen van onder andere stichtingen. Belangrijkste functies hierin zijn sport (54%) en onderwijs (32%).</li> <li>In Almere staat circa 3.000.000 m<sup>2</sup> aan maatschappelijk vastgoed. Bijna driekwart hiervan is in eigendom van de overheid; het overige deel is in handen van onder andere stichtingen. Belangrijkste functies hierin zijn sport (54%) en onderwijs (32%).</li> <li>Qua orientatie is Almere met name gericht op de metropoolregio Amsterdam. Veel mensen die wonen in Almere, werken in Amsterdam. Ook maken Almerenaars veelvuldig gebruik van leisure voorzieningen in Amsterdam. Almere heeft samen met Lelystad de sterkste focus op de Randstad.</li> </ul>
<p>Dronten</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente Dronten heeft een netto areaal van ruim 300 hectare bedrijventerrein. Hiervan is nog ruim 100 hectare uitgeefbaar. Het merendeel hiervan ligt op het nieuwe bedrijventerrein de Poort van Dronten. Andere grote terreinen in de gemeente zijn Business-Zone Delta, Fazantendreef en De Noord.</li> <li>Dronten heeft met bijna 20.000 m<sup>2</sup> een klein kantorenareaal.</li> <li>De gemeente Dronten heeft een winkelareaal van circa 60.000 m<sup>2</sup>. Er is hier sprake van een bovengemiddelde leegstand.</li> <li>Dronten is veel minder dan bijvoorbeeld Almere en Lelystad op de MRA georiënteerd en juist veel meer op aangrenzende regio's als Zwolle.</li> </ul>
<p>Lelystad</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lelystad heeft een netto areaal van 850 hectare netto bedrijventerrein. Hiervan is nog bijna 500 hectare niet uitgegeven. Belangrijkste veroorzakers hiervan zijn Omala en Flevokust. Andere grote bedrijventerreinen zijn de luchthaven, Noordersluis en Oostervaart.</li> <li>De gemeente Lelystad heeft een kantorenareaal van ruim 230.000 m<sup>2</sup>. Leegstand is een toenemende dreiging; zeker met het wegtrekken van de Rijksdiensten.</li> <li>Er is een winkelareaal van bijna 100.000 m<sup>2</sup> in Lelystad waarbij de leegstand bovengemiddeld is. Daarnaast heeft Lelystad de fashion outlet Bataviastad waar zo'n 100 winkels zijn geconcentreerd.</li> <li>Het areaal maatschappelijk vastgoed (circa 165.000 m<sup>2</sup>) is beperkt in verhouding tot Almere. Het merendeel van de vierkante meters is geconcentreerd in het onderwijs (41%) en sport (21%).</li> <li>Lelystad qua economische orientatie voornamelijk gericht op de MRA-regio. Lelystad heeft samen met Almere de sterkste focus op de Randstad.</li> </ul>
<p>Noordoostpolder</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente Noordoostpolder heeft een nettoareaal van ruim 450 hectare bedrijventerrein. Hiervan is nog ruim 120 hectare uitgeefbaar. Een belangrijk deel hiervan is geconcentreerd op bedrijventerrein De Munt III. Grote bestaande terreinen zijn: Nagelerweg en Zuidervaart.</li> <li>Noordoostpolder heeft met bijna 50.000 m<sup>2</sup> kantoren een klein kantorenareaal. De leegstand ligt beduidend lager dan in Almere</li> <li>Er is sprake van een benedengemiddelde winkelleegstand in de gemeente Noordoostpolder.</li> <li>De gemeente Noordoostpolder heeft door zijn ligging met name een orientatie op zuid-Friesland en Noord-Overijssel. Noordoostpolder en Urk zijn de meest noordelijk gelegen gemeenten in de provincie.</li> </ul>
<p>Urk</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Urk heeft een netto areaal bedrijventerrein van bijna 140 hectare. Hiervan is nog bijna 50 hectare niet uitgegeven. Een groot deel van de niet uitgegeven voorraad bevindt zich op Zwolsehoek en Schokkerhoek.</li> <li>De gemeente Urk heeft een zeer klein kantorenareaal.</li> <li>De winkelleegstand in Urk ligt beneden het landelijk gemiddelde.</li> <li>De gemeente Urk is samen met de gemeente Noordoostpolder de meest noordelijk gelegen gemeente in de provincie.</li> </ul>
<p>Zeewolde</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente Zeewolde heeft een nettoareaal bedrijventerrein van ruim 200 hectare. Hiervan is nog circa 60 hectare niet uitgegeven. Deze niet uitgegeven voorraad concentreert zich met name op bedrijventerrein Trekkersveld en Horsterpark.</li> <li>Zeewolde heeft met 16.000 m<sup>2</sup> een klein kantorenareaal.</li> <li>In de gemeente Zeewolde is sprake van een bovengemiddelde winkelleegstand.</li> <li>De gemeente Zeewolde is met name georiënteerd op de regio's Noord-Veluwe en Gooi en Vechtstreek.</li> </ul>

## 1.2 Waarom een nieuwe visie?

### 1.2.1 Nieuwe realiteit

#### Minder vraag en andere vraag

De afgelopen decennia is in de provincie Flevoland hard gewerkt aan de groei en het accommoderen van nieuwe bedrijventerreinen, winkels, maatschappelijke voorzieningen en extra kantoorlocaties. Het groeidenken heeft daarom de afgelopen decennia centraal gestaan en is onderdeel geworden van de Flevolandse genen. Inmiddels is duidelijk dat van veel bedrijventerreinen, kantoren, winkels, maatschappelijke voorzieningen etc. al voldoende (gepland) is in de provincie Flevoland. In sommige gevallen zelfs te veel. De vraag in alle segmenten is minder groot naar de toekomst. En bovendien is een verschuiving zichtbaar in de vraag van formele locaties naar meer informele, gemengde plekken. Denk aan het toenemende aantal zzp-ers die gevestigd zijn in de woonwijk en 'weglek' van nieuwe economische activiteiten naar het landelijk gebied (vrijkomende agrarische bebouwing). Door deze kwalitatieve verschuiving beantwoordt het aanbod van nu regelmatig niet meer aan de vraag van vandaag en morgen.

Er liggen binnen al deze werklocatiesegmenten dan ook nog grote kwalitatieve opgaven. Vernieuwing en innovatie blijven bovendien ook van groot belang. Bij een snel veranderende economie kan men zich geen stilstand veroorloven. Een nadere uitwerking van deze constatering is ook te vinden in het onderzoek 'de ruimtelijke effecten van nieuwe werkvormen'<sup>1</sup>.

#### Overaanbod zet ruimtelijke kwaliteit en financiën onder druk

Het is belangrijk dat Flevoland en partners inspelen op deze nieuwe realiteit. Het kwantitatieve overaanbod en de kwalitatieve mismatch in veel vastgoedsegmenten leidt tot grote financiële risico's. Grond blijft braak liggen en hierop moet fors op worden afgeboekt. Het bezit van bedrijven die in Flevoland hebben geïnvesteerd daalt in waarde. Als nu niks wordt gedaan aan de disbalans verdampt de komende jaren (indicatief) zo'n 2 miljard euro aan vastgoedwaarde in Flevoland. Daarbij komen nog de verliezen op de grondexploitaties. Dit raakt bedrijven, ontwikkelaars, investeerders/beleggers, banken, gemeenten, maar vooral ook de inwoners van Flevoland. Immers, minder inkomsten en oplopende verliezen betekenen minder geld om voorzieningen in stand te houden. Dit gecombineerd met de forse opgaven voor de gemeenten in het sociale domein (zorg, inkomen), maakt dat de financiële huishouding, de maatschappelijke cohesie, maar ook de ruimtelijke kwaliteit in de provincie Flevoland onder druk staan. Immers, ook leegstand neemt toe, ruimtelijke kwaliteit en zorgvuldig ruimtegebruik nemen af, als nu niet wordt veranderd. De uitdaging van Flevoland en haar partners in het veld is de omslag te maken van kwantiteit naar kwaliteit, van overwegend nieuwbouw en denken als ontwikkelaar naar het vitaliseren van en denken in toekomstwaarde van bestaande gebieden en gebouwen (denken als belegger) en het realiseren van gezonde 'marktspanning'.

**Figuur 4. Indicatie verlies aan vastgoedwaarde werklocatiesegmenten Flevoland bij 'niks doen'**

	Indicatie totale vastgoedwaarde anno 2014	Niks doen: -20% tot 2030
Almere	4.079.794.872	- 815.958.974
Dronten	995.760.684	- 199.152.137
Lelystad	2.883.247.863	- 576.649.573
Noordoostpolder	1.394.529.915	- 278.905.983
Urk	448.717.949	- 89.743.590
Zeewolde	685.470.085	- 137.094.017
<b>Flevoland</b>	<b>10.487.521.368</b>	<b>- 2.097.504.274</b>

\* Uitleg berekening: per gemeente is gekeken naar de omvang van in m<sup>2</sup> bvo van elk vastgoed segment. Op basis van gemiddelde huurprijzen, bruto aanvangsrendementen en leegstandscijfers is vervolgens een inschatting gemaakt van de huidige vastgoedwaarde. Vervolgens is gekeken naar de ontwikkeling van deze parameters als al het (geplande) aanbod ontwikkeld wordt. Hieruit blijkt dat door nu niks te doen de vastgoedwaarde binnen deze segmenten met gemiddeld zo'n 20% daalt. Dit door overaanbod, oplopende leegstand, dalende huren, oplopende financiële en beleggingsrisico's (stijgende aanvangsrendementen).

\* Deze tabel betreft vastgoedwaarde van bestaande m<sup>2</sup> bedrijfsruimte, kantoren en winkels. Dit is dus een conservatieve inschatting aangezien bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed hierin niet is meegenomen, terwijl dit wel onderdeel uitmaakt van deze visie werklocaties.

<sup>1</sup> Royal Haskoning DHV, februari 2013.

### Al veel goede acties in gang, extra veranderstappen onverminderd nodig

Hiermee wil de provincie Flevoland niet zeggen dat er nog niks gebeurt. Diverse Flevolandse gemeenten hebben al flinke stappen gezet in het reduceren van en afboeken op het aantal meters kantoren en hectares bedrijventerreinen. Denk bijvoorbeeld aan de gemeenten Almere en Lelystad die in Plabekaverband al 75% van de kantorenplannen en ruim 30% van de bedrijventerreinenplannen hebben teruggebracht. En ook in andere gemeenten zijn al diverse verliezen genomen. Dit laat echter onverlet dat er nog extra stappen nodig zijn, ook bijvoorbeeld van eigenaren van lege gebouwen. De economische ontwikkelingen, zowel conjunctureel als structureel, vragen om een schepje bovenop de huidige inspanningen. En juist dit schepje vraagt om extra durf en doorzettingsvermogen. Het gaat nu immers veelal om de 'moeilijke' plannen; plannen die al in ontwikkeling zijn, of waar bijvoorbeeld al afspraken over zijn gemaakt met marktpartijen. Toch is het nodig om deze stap te zetten, zodat de beste ontwikkelingen tot bloei kunnen komen en zo ook weer ruimte ontstaat voor nieuwe, goede initiatieven. De provincie wil haar gemeenten en partners in de markt daarbij helpen en de rol pakken die daarbij het beste past, vanuit het belang van zorgvuldig ruimtegebruik, een sterke Flevolandse kenniseconomie, maar ook vanuit het belang van de provincie als financieel toezichthouder van de gemeenten.

#### 1.2.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

##### Ladder geïntroduceerd in Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

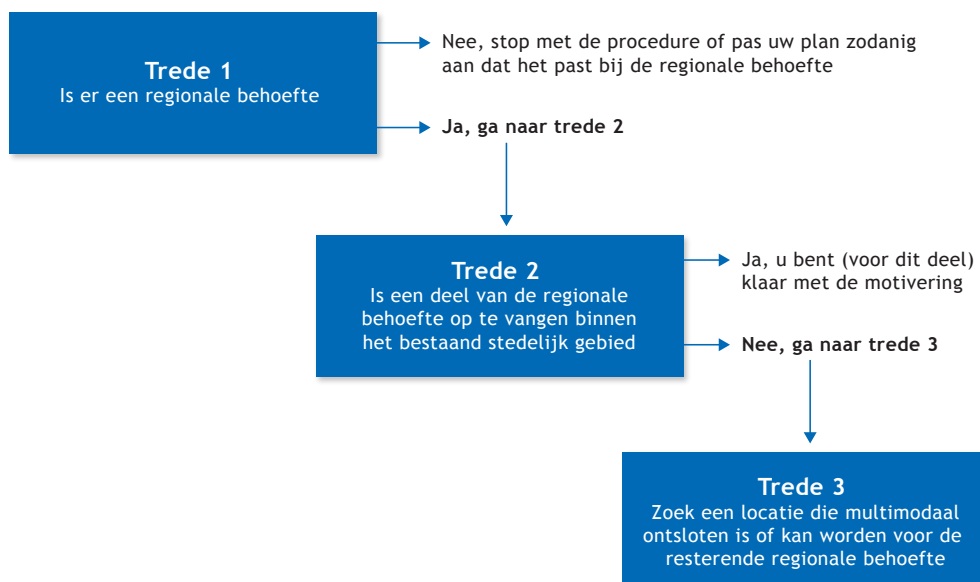
Op 13 maart 2012 is het nieuwe ruimtelijke en mobiliteitsbeleid van het Rijk van kracht geworden, zoals uiteengezet in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). In het ruimtelijke beleid hebben provincies en gemeenten meer taken en bevoegdheden gekregen. De Rijksoverheid richt zich op nationale belangen.

##### Doel: zorgvuldig ruimtegebruik en vraaggerichte programmering

Een van deze belangen (nummer 13) is het zorgen voor zorgvuldige afwegingen en heldere besluitvorming bij alle ruimtelijke plannen. Daartoe heeft het Rijk in de SVIR de 'ladder voor duurzame verstedelijking' geïntroduceerd. Deze ladder is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dat per 1 oktober 2012 van kracht is geworden, zie kader. Deze ladder stelt eisen aan de motivering van onder meer bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. De ladder helpt zo overheden de ruimte zorgvuldig te gebruiken en alleen ruimte beschikbaar te maken voor ontwikkelingen waar vraag naar is (vraaggerichte programmering).

De ladder omvat drie opeenvolgende stappen, zie figuur 4. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent. Dit gezag draagt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke afweging over die ontwikkeling.

**Figuur 5. Ladder voor duurzame verstedelijking**



Bron: Ministerie van I&M, 2012



**Box: wettelijk kader en begrippen Ladder voor Duurzame Verstedelijking**

De ladder voor duurzame verstedelijking is verankerd in het Bro. Om dit mogelijk te maken is het Bro met ingang van 1 oktober 2012 gewijzigd en wel de artikelen 1.1.1. en 3.1.6.

Artikel 1.1.1. definieert relevante begrippen. Daaraan is in het eerste lid een omschrijving toegevoegd van:

- bestaand stedelijk gebied: 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;
- stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Artikel 3.1.6 is uitgebreid met twee leden die de werking van de ladder uitleggen. De tekst van de leden 2 en 3 luidt:

- lid 2: De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:
  - a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
  - b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
  - c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.
- lid 3: Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.

**Ladder kaderstellend**

De ladder voor duurzame verstedelijking is kaderstellend voor alle juridisch bindende ruimtelijke plannen van de decentrale overheden. Hieronder vallen het bestemmingsplan, het inpassingsplan, het uitwerkings- en wijzigingsplan en de provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst. Het Bro en het BOR veronderstellen dat de ladder kaderstellend wordt gehanteerd door decentrale overheden. De provincie Flevoland zal zelf de ladder daarom nader uitwerken in de voorgenomen herziening van het Omgevingsplan Flevoland 2006. De provincie Flevoland toetst of gemeenten de ladder kaderstellend hebben verankerd in hun ruimtelijke plannen met name op structuurvisieniveau, waarbij de toetsing zich focust op de provinciale belangen en de bovenlokale rol (intergemeentelijke afstemming).

**Maar vooral ook een denkraam voor de nieuwe Visie Werklocaties**

Naast het juridische aspect is de ladder vooral ook een manier van denken/handelen. Een denkraam voor alle vragen waar een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van stedelijke ontwikkelingen aan de orde is of waar zorgvuldig ruimtegebruik wordt nagestreefd. Dit betreft zowel vragen over de programmering van groei als situaties van deprogrammering of krimp. Vraagstukken die in de nieuwe visie werklocaties nadrukkelijk aan de orde zijn en waar een antwoord op moet komen.

**1.2.3 Visie werklocaties 2010 biedt onvoldoende antwoord**

Eens in de vier jaar wordt samen met de gemeenten en de Kamer van Koophandel de bestaande en geplande omvang van werklocaties bepaald. Dit is neergelegd in de huidige gemeenschappelijke Visie Werklocaties Flevoland 2030+. Indien nodig wordt dan ook het beleid van de provincie (Structuurvisie Werklocaties en de beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied) en van de gemeenten (GVV of Structuurvisie) aangepast.

De huidige visie werklocaties uit 2010 biedt onvoldoende handvatten om de nieuwe realiteit van antwoord te voorzien. Deze visie zet immers nog sterk in op een kwantitatieve groei van bedrijventerreinen en kantoren in Flevoland en geeft (daarmee) geen invulling aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Op basis van een evaluatie van de visie uit 2010 en de hierboven geschetste nieuwe realiteit, zijn de volgende ingrediënten benoemd voor de nieuwe visie:

1. **Realistische groeicijfers.** Uit de evaluatie blijkt dat de destijds gehanteerde groeicijfers niet gerealiseerd zijn/worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevolkingsgroei, de uitgitecijfers en de arbeidsplaatsenratio. Het is daarom wenselijk in de nieuwe visie realistische groeicijfers te hanteren zonder een taakstellende opgave per vastgoedsegment en een arbeidsplaatsenratio.
2. **Bieden van oplossingen voor overaanbod.** In de visie dient duidelijk naar voren te komen op welke manier wordt omgegaan met het overaanbod van plannen voor bedrijventerreinen, kantoren en winkels. De visie moet aangeven welke rol de provincie hierbij inneemt en wat van gemeenten en marktpartijen wordt verwacht. De huidige visie geeft hier nog onvoldoende handvatten voor, vooral omdat deze visie nog uitgaat van optimistische vraagprognoses.
3. **Kwaliteit boven kwantiteit.** Dit staat in sterke relatie tot bovenstaande punten. Bij confrontatie tussen vraag en aanbod moet naast de kwantiteit ook meer gekeken worden naar de kwaliteit; dus kijken naar type werklocatie, uitstraling en ligging. Bij de keuze tussen het wel of niet ontwikkelen van (over)aanbod moet veel meer dan voorheen gekeken worden naar de economische toegevoegde waarde van bepaalde ontwikkelingen op het bestaande aanbod. Beantwoordt een plan/ontwikkeling aan een (regionale) behoefte, voegt deze echt wat toe aan de bestaande voorraad en versterkt deze daarmee dus de economie en ruimtelijke structuur?
4. **Maatwerk per gemeente.** Duidelijk is dat binnen Flevoland de ene gemeente niet de andere is. Zo heeft Almere bijvoorbeeld een sterke oriëntatie op Amsterdam qua pendel en arbeidsmarkt terwijl deze voor Urk of Noordoostpolder duidelijk minder sterk is. Bestuurlijke grenzen lopen logischerwijs anders dan economische. Het is daarom wenselijk (tot op zekere hoogte) in de visie c.q. de uitvoering daarvan maatwerk per gemeente toe te passen en de gemeenten in de context met hun buurgemeenten te zien. Bij het werklocatiebeleid moet de economische regio zoveel mogelijk uitgangspunt zijn. Deze kan per vastgoedsegment - en ook daarbinnen - verschillen. De Visie Werklocaties, maar ook de Gemeentelijke Visies op het Vestigingsbeleid en gemeentelijke structuurvisies werklocaties, moeten hier (nadrukkelijker) op inspelen.
5. **Ladder voor duurzame verstedelijking.** Toepassing van de ladder leidt tot zorgvuldig dus duurzaam ruimtegebruik. Doel is het behouden van de (toekomst)waarde van de bestaande voorraad. In de nieuwe visie werklocaties moet worden bepaald hoe de ladder het beste kan worden ingezet voor de Flevolandse situatie.
6. **Betere intergemeentelijke afstemming.** Op diverse vlakken wordt al over gemeentegrenzen heen gekeken. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking van gemeenten als Almere en Lelystad in Plabekaverband. Gezien de opgaven waar Flevoland(se gemeenten) voor staan is het belangrijk om de intergemeentelijke afstemming te intensiveren. Zo vraagt de ladder voor duurzame verstedelijking een nadrukkelijker regionale bril (trede 1: regionale behoefte). Maar ook voor het vinden van oplossingen voor overaanbod en bij afstemming over het faciliteren van bepaalde typen bedrijven (denk aan HMC<sup>2</sup>) is het noodzakelijk elkaar meer op te zoeken.
7. **Meer aandacht voor herstructurering.** In het visiedocument uit 2010 wordt geconstateerd dat de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen in Flevoland relatief overzichtelijk is. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er na 2020 een groot areaal is dat dan tegen het einde van zijn levenscyclus komt. Er komt op korte termijn dus een flinke opgave aan, zeker als de huidige overaanbodssituatie een feit blijft. Voor deze financiële opgave moet gezocht worden naar alternatieve financieringsbronnen. Het is belangrijk dat in de Visie Werklocaties een actueel en compleet beeld komt van de opgave en de manier om deze aan te pakken.

<sup>2</sup> Hogere milieucategorie. Vanaf milieucategorie 4.2.

- 8. Meer aandacht voor detailhandel.** Door vergrijzing, de sterke opkomst van internetverkoop en de huidige crisis heeft de retailsector al een aantal jaren te maken met teruglopende omzetten en toenemende leegstand in winkels. Dit is niet Flevoland-uniek, maar een landelijk verschijnsel. Het is wenselijk om in de nieuwe visie voldoende aandacht te besteden aan de uitdagingen die de komende jaren in de detailhandel spelen. Plus de manier waarop Flevoland, haar gemeenten en het bedrijfsleven willen werken aan een robuust winkellandschap voor haar inwoners en bezoekers naar de toekomst.
- 9. Nadere uitwerking regierol Provincie.** De nieuwe realiteit vraagt ook om een herbezinning op de provinciale rollen (zelf doen, reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren of zelfs helemaal loslaten) en instrumenten (GVV's, subsidieregelingen, monitoringsinstrumenten, kennisdeling, deelnemingen, etc.) om de veranderopgave mogelijk te maken. Wat is nodig voor maximaal resultaat? De nieuwe visie moet hier een duidelijk beeld van schetsen.
- 10. Monitoring meer handen en voeten geven.** Monitoring van vraag en aanbod is van groot belang voor een gezond en duurzaam markt-evenwicht bij bedrijventerreinen, kantoren, winkels, et cetera. Twee aspecten zijn hierbij van groot belang. Zo is meer beeld van en grip op de bestaande voorraad cruciaal om goed uitvoering te kunnen geven aan 'de Ladder' en om tot de juiste keuzes te komen in de ontwikkeling van plannen.
- 11. Hoge urgentie voor landelijk gebied.** De komende jaren ligt er een flinke opgave in het landelijk gebied, o.a. ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing (VABs). Daarnaast moet er in de visie meer aandacht komen voor de verhouding tussen stad en land omdat het landelijk gebied te komende jaren voor een flinke opgave staat. Kortom: wat is nodig voor een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied waar het goed leven, werken en recreëren is? Het landelijk gebied maakte geen onderdeel uitmaken van de vorige visie, maar onderzoek naar de ruimtelijke effecten van nieuwe werkvormen uit 2013 beveelt aan om dit wel te doen. Inmiddels heeft de provincie Flevoland op 28 januari 2015 een Agenda Vitaal Platteland vastgesteld. Hierin worden twee sporen genoemd (Pionieren 2.0 en 'erf zoekt kans') die zich richten op versterking van het verdienvermogen in het landelijk gebied. Deze worden later in de visie nader toegelicht.
- 12. Meer aandacht voor informele werklocaties.** Er is sprake van een sterke groei van werkgelegenheid en bedrijvigheid op informele locaties. Uit het onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen (2013) blijkt dat 58% van de groei van de werkgelegenheid en 80% van de groei van bedrijvigheid in Flevoland zich voordeed op informele werklocaties<sup>3</sup>. In de nieuwe Visie Werklocaties dient daarom een duidelijk beeld te komen op welke manier de provincie omgaat met informele werklocaties. Bovendien extra aandacht voor functiemenging.
- 13. Actieve rol bij havenontwikkeling.** Flevoland is actief op het gebied van havenontwikkeling. Op dit moment wordt op drie locaties in Flevoland de mogelijkheden voor buitendijkse havenontwikkeling actief onderzocht. Dit betreft een multimodale overslaghaven bij Lelystad (Flevokust), een maritieme servicehaven bij Urk en een buitendijkse haven bij Almere. De provincie Flevoland heeft een actieve rol bij de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad, Flevokust en Omala. Deze ontwikkelingen zijn van bovenlokaal belang en zijn de troefkaarten binnen de Flevolandse werklocaties.
- 14. Aansluiting op MIRT.** De visie dient aan te sluiten op/rekening te houden met afspraken en ambities in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), de MIRT Gebiedsagenda Noord-Holland - Utrecht - Flevoland in het bijzonder.

<sup>3</sup> De ruimtelijke effecten van nieuwe werkvormen. Royal HaskoningDHV, februari 2013.

### 1.3 Positie visie werklocaties in locatiebeleid Flevoland

Het locatiebeleid van de provincie Flevoland is geformuleerd in het Omgevingsplan 2006-2015, met een doorkijk naar 2030. Het locatiebeleid geldt voor het stedelijk gebied (figuur 11, Omgevingsplan Flevoland 2006). Er is een indeling in zeven provinciale locatietypen, onderverdeeld in drie categorieën (zie ook figuur hieronder):

- In centrummilieus vindt concentratie plaats van arbeids- en bezoekersintensieve functies in combinatie met wonen, goede bereikbaarheid per auto en in de directe nabijheid van openbaarvervoersknooppunten.
- Bij gemengde woonwerkmilieus is het beleid gericht op functiemenging van wonen en werken, waarbij de woonfunctie overheersend is. Ter beperking van milieuhinder en mobiliteit mogen alleen kleinschalige werkfuncties met een lokale betekenis zich hier vestigen.
- Specifieke werkmilieus zijn bedoeld voor bedrijven die vanwege de schaal en het functioneren niet gecombineerd kunnen worden met andere woon- en werkfuncties. Een goede verbinding met het hoofdwegennet is belangrijk. Dit geldt zeker voor bedrijven en voorzieningen met omvangrijke goederenstromen en/of met een verkeersaantrekkende werking.

Omschrijving	
Centrummilieus	Voor kantoren en voorzieningen en overige werkfuncties mits milieutechnisch inpasbaar, gemengd wonen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grootstedelijk centrum</li> <li>• Overig centrum</li> </ul>
Gemengde milieus	Voor wonen, gemengd met kleinschalige kantoren, voorzieningen en overige bedrijvigheid mits die laatste ruimtelijk en milieutechnisch inpasbaar zijn. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemengd woon/werk</li> </ul>
Specifieke werkmilieus	Separate milieus voor kantoren, voor voorzieningen en voor overige bedrijven, waar relevant en in beperkte mate met menging van wonen en voorzieningen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijventerreinen</li> <li>• Kantoren</li> <li>• Voorzieningen</li> <li>• Industrierreinen</li> </ul>

Bron: Visie werklocatie Flevoland 2030+

### Rol- en taakverdeling

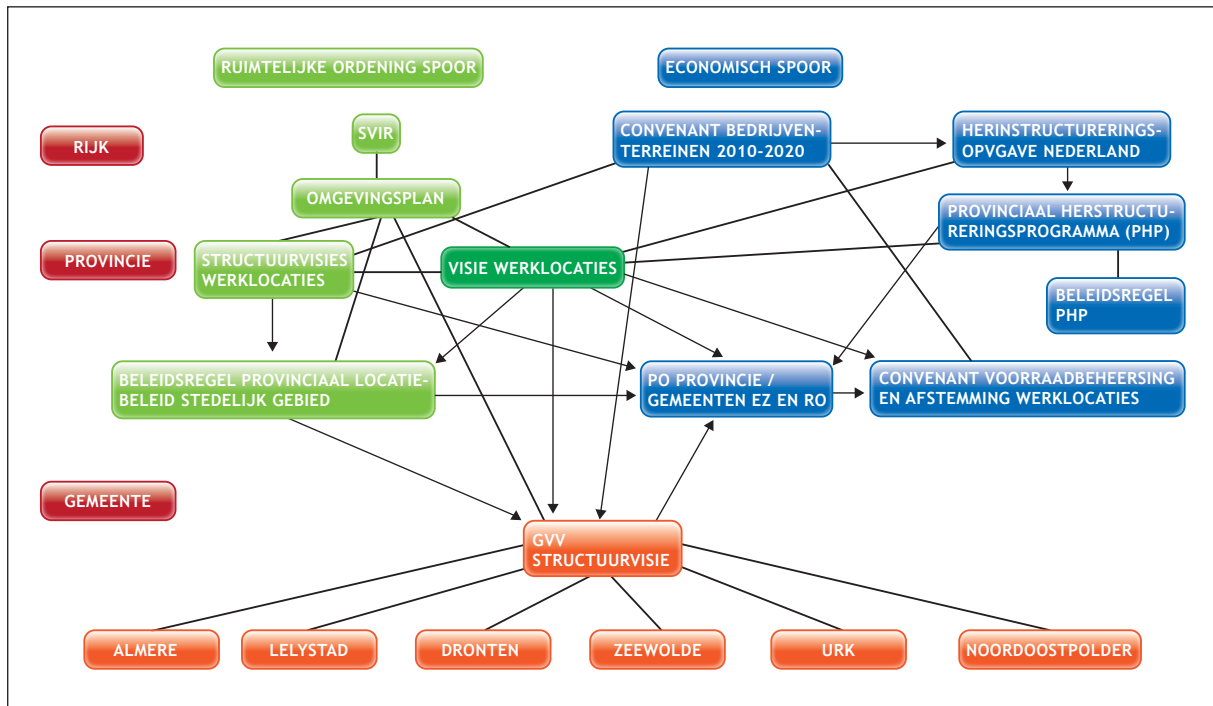
Gelet op de verdeling van de taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein, hebben provincies op grond van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) de volgende taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein:

- Op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol;
- Gebiedsregisseur door integrale ontwikkelingsvisies, afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit;
- Actieve rol bij oplossen bestuurlijke en financiële knelpunten gemeenten;
- Kaderstelling regionale watersysteem;
- Bevoegd gezag vergunningverlening relatief grote grondwaterontrekkingen en infiltraties t.b.v. industriële toepassingen;
- Bevoegdheden conform Wet op de ruimtelijke ordening (Wro): structuurvisies, provinciale inpassingsplannen;
- Toezicht op waterschappen;
- Toezicht op gemeenten.

De rol- en taakverdeling tussen provincie en gemeente ten aanzien van werklocaties is vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006 (p. 68-72). De RO Visie Werklocaties Flevoland torent hier niet aan. Zo is de ontwikkeling en realisatie van werklocaties primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en marktpartijen. De provincie vervult vooral een faciliterende, ondersteunende, gebiedsvertegenwoordigende en regisserende rol. De RO Visie Werklocaties Flevoland laat de realisatie van werklocaties primair aan gemeenten en private partijen, maar stemt die wel af op een provinciaal toekomstperspectief. Naast een kwantitatieve raming dient de RO Visie Werklocaties strategische doelen. Het geeft aan hoe de provincie haar beleid vormgeeft en hoe het best kan worden ingespeeld op ruimtelijk-economische trends op een

hoger schaalniveau. Daarbij geeft de visie richting bij beleidskeuzes op het gebied van onder meer zorgvuldig ruimtegebruik en functiemenging. Ook dient het document als aanzet voor intergemeentelijke afstemming ten aanzien van werklocaties. Hierin wijkt de RO Visie Werklocaties Flevoland niet af van de Visie Werklocaties 2030+ uit 2010.

**Figuur 6. Flevolands locatiebeleid**



Bron: Provincie Flevoland, 2014

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de veranderopgave voor Flevoland per werklocatiesegment: bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel, maatschappelijk vastgoed, leisure, zorg en vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) om te komen tot sterke werklocaties met toekomstwaarde. Hoofdstuk 3 benoemt de provinciale visie op deze veranderopgave. Vervolgens is dit in hoofdstuk 4 vertaald in beleid per segment. Hoofdstuk 5 gaat in op de uitvoeringsagenda om te komen tot een aanbod van werklocaties dat passend is bij de vraag.



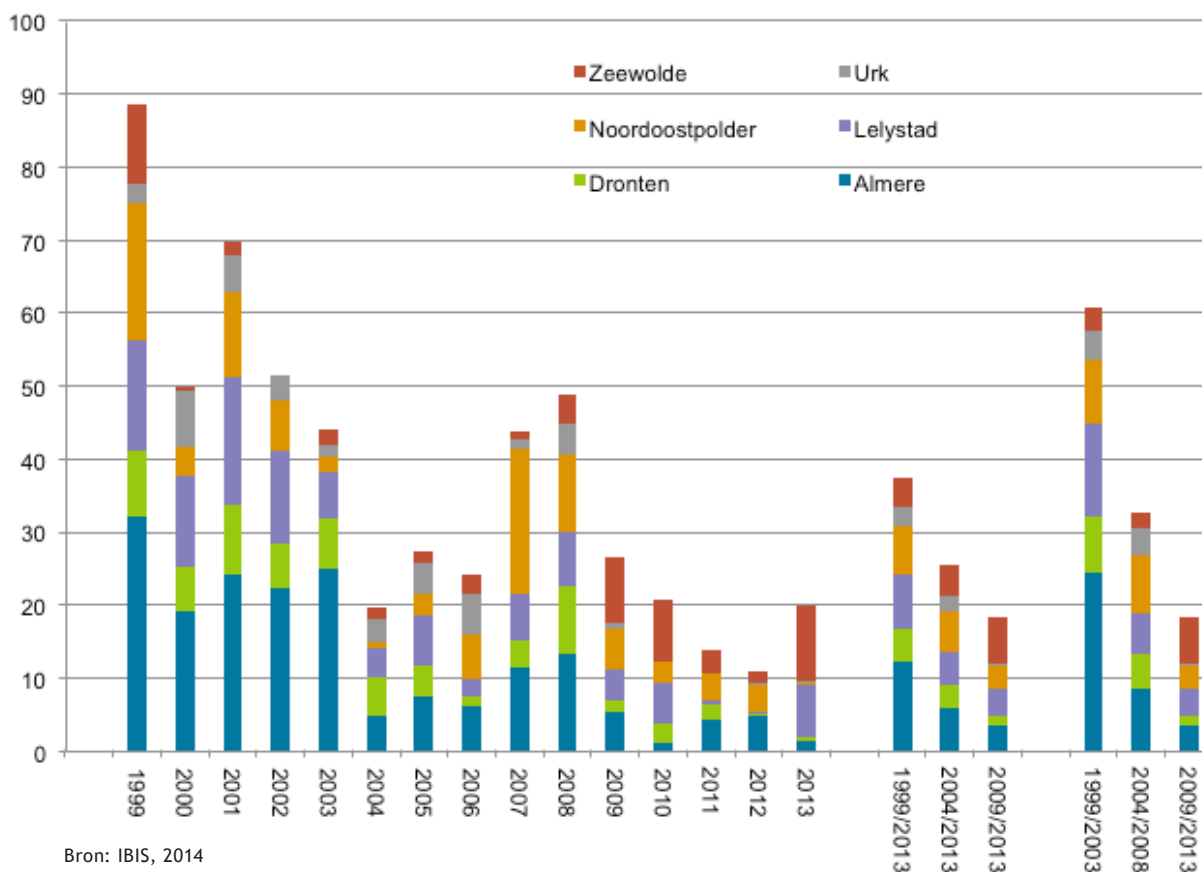
## 2 VERANDEROPGAVEN

### 2.1 Bedrijventerreinen

Vraag naar bedrijventerreinen neemt af en verandert

De vraag naar bedrijventerreinen in Flevoland neemt af. Werd in de Visie Werklocaties van 2010 nog gerekend met een jaarlijks uitgiftecijfer tussen de 45 en 75 hectare t/m 2020; de werkelijke uitgifte lag tussen 2010 en 2013 op nog geen 17 hectare netto per jaar. Deze ontwikkeling zet zich door naar de toekomst. Uiteraard zijn hierin verschillen te zien tussen de zes gemeenten; maar overall is het beeld dat er nu en in de toekomst minder vraag is dan in het verleden.

Figuur 7. Uitgifte bedrijventerreinen Flevoland (1999 - 2013), totaal en naar gemeenten



De belangrijkste redenen voor de nog steeds groeiende, maar beduidend lagere vraag in Flevoland:

- Het aantal inwoners, beroepsbevolking en werkgelegenheid in Flevoland nemen komende jaren nog steeds toe, maar wel op een lager niveau dan een aantal jaren geleden was voorspeld. Zo is de beoogde arbeidsplaatsenratio van 0,9 uit de visie werklocaties 2010 nog lang niet gehaald - nu circa 0,7<sup>4</sup> - en ook niet realistisch naar de toekomst.
- Economische crisis, waardoor bedrijven zijn gekrompen, failliet zijn gegaan of vertrokken naar bijvoorbeeld lage lonen landen.
- De overloopfunctie van Flevoland is minder aan de orde. Sterker: het merendeel van de omliggende regio's heeft ook te maken met een overaanbod aan bedrijventerrein.

<sup>4</sup> Bron: Provincie Flevoland (2014). Feiten en Cijfers. Arbeidsmarkratio is de verhouding tussen de werkgelegenheid en de beroepsbevolking.

- Veel bedrijvigheid is al op bedrijventerreinen gevestigd. Groei van bedrijventerreinen moet vooral komen van de bestaande voorraad. Er is steeds minder sprake van uitbreidingsvraag en steeds meer van vervangingsvraag.
- Toenemende concurrentie met andere locaties en gebouwen op informele plekken. Zo vindt een steeds groter deel van de groei van bedrijvigheid en werkgelegenheid buiten formele bedrijventerreinen en kantorenlocaties plaats. Bijvoorbeeld in een woonwijk en op het platteland (vrijkomende agrarische bebouwing).

### Hierdoor kwalitatieve mismatch en herstructureringsopgave

De afname en kwalitatieve verandering van de vraag leiden tot een fors overaanbod van bedrijventerreinen in Flevoland. Het totale aanbod aan bedrijventerreinen bedraagt nu bijna 1.200 hectare netto, zie onderstaande tabel. Hiervan is ruim 60%, 722 ha, hard. Daarmee heeft de provincie in het 'meest gunstige' geval een planvoorraad van bijna 30 jaar (inclusief 96 ha OMALA). Hierbij zijn echter wel duidelijk verschillen tussen de verschillende gemeenten. Zo hebben Almere, Lelystad en Dronten een bovengemiddeld aantal jaren harde voorraad, terwijl dit in Noordoostpolder, Urk en Zeewolde juist benedengemiddeld is. Bovenop de harde planvoorraad komen nog 470 ha aan zachte plannen. Dit is nog exclusief aanbod op bestaande terreinen door leegstand.

**Figuur 8. Voorraad bedrijventerreinen Flevoland en naar gemeenten, per 1 januari 2014**

	Voorraad (bron: IBIS)			# jaren harde voorraad	Convenant voorraadbeheersing en afstemming werklocaties*				
	Hard	Zacht	Totaal		A	B	C	D	E
Flevoland	722	470	1192	28	26	128	325	197	13
Almere	242	135	377	40	6	30	88	58	15
Dronten	104	0	104	34	3	16	45	30	15
Lelystad	240	252	492	48	5	23	76	53	17
Noordoostpolder	59	69	128	10	6	28	39	11	7
Urk	15	14	29	8	2	10	15	5	8
Zeewolde	62	0	62	14	4	22	62	40	14

\* Toelichting:

A= gemiddelde uitgifte per jaar 2004 t/m 2013

B= ijzere voorraad; gemiddelde uitgifte x 5 jaar (5 x A)

C= direct uitgeefbare voorraad

D= overschot t.ov. de ijzere voorraad

E= aantal jaren direct uitgeefbare voorraad (C/A)

Deze situatie is onhoudbaar en onverantwoord. Het zet de ruimtelijke kwaliteit en het functioneren van de bestaande bedrijventerreinen onder druk, leidt tot extra herstructureringsopgaven (zie ook box) en kost heel veel geld. Veel aanbod staat op de gemeentelijke balans en hier wordt fors verlies op geleden. Bovendien belemmert het overaanbod de mogelijkheden om nieuwe economische kansen te pakken, in het Flevolandse MKB en in aantrekkelijke topsectoren als HTSM (in het bijzonder composieten), Logistiek en Agri & Food. Immers, locaties komen niet goed en duurzaam van de grond en investeren in Flevoland is door het overaanbod risicovol.



## STAND VAN ZAKEN HERSTRUCTURERINGSOPGAVE

Hieronder een kort overzicht van de herstructureringsopgaven per gemeente op basis van de GVV's en de gemeentelijke structuurvisies; eventueel aangevuld met cijfers uit IBIS:

- Lelystad: met gebruik van de kwaliteitskaarten zijn werklocaties in de gemeente Lelystad beoordeeld op verkleuren en veroudering. Het merendeel van opgave ligt op verkleuren. Denk hierbij aan Noordersluis (milieuzonering terugbrengen van 4.2 naar 3.2) en Cluster 4 op Flevopoort (verlaging van de maximale milieucategorie). Herstructurering vanaf 2015 zal plaats vinden op Larserpoort en bedrijventerrein vliegveld Lelystad.
- Noordoostpolder: in het sociaal economisch beleid is vastgesteld dat er € 100.000 beschikbaar komt voor het licht revitaliseren van werklocaties. Er wordt sowieso al een aantal jaren nagedacht over herstructurering of transformatie van Bouwerskamp-Nijverheidsstraat. In IBIS zijn zeven terreinen opgenomen die samen een netto omvang van 94 hectare hebben. De grootste terreinen die in IBIS als verouderd zijn opgenomen, zijn: Zuidervaart, Industrierrein Marknesse en Zwolsevaart.
- Urk: de gemeente Urk zet in op herstructurering van Lemsterhoek (8 hectare) en Kamperhoek.
- Zeewolde: tussen 2013 en 2018 komen twee terreinen in aanmerking voor een herstructurering (Schepenveld en een deel van Trekkersveld I&II). Besluitvorming ten aanzien van prioritering, omvang, planning en financiering is nu gaande. Op Schepenveld wordt circa 11 hectare geherstructureerd en in de toekomst op Trekkersveld I&II circa 88 hectare.
- Almere: In Almere is (nog) geen sprake van een acute en grootschalige Almeerse herstructureringsopgave aangezien de meeste bedrijventerreinen in de loop van de jaren '80 en '90 zijn ontwikkeld. Nu zijn de meeste bedrijventerreinen in Almere nog van een marktconforme kwaliteit, maar de levenscyclus van vestigingslocaties maakt dat forse investeringen op termijn (2020) onafwendbaar worden. Met name op de terreinen Gooische Kant, Markerkant, Ambachtsmark, De Steiger, De Paal, Gietersplaats, De Vaart 1,2,3 en Hollandsekant) wordt dit actueel. Vanaf 2015 wordt gestart met de herstructurering van bedrijventerrein De Vaart.
- Dronten: in IBIS zijn vier terreinen als verouderd opgenomen; samen goed voor 64 hectare netto. Deze terreinen zijn: Fazantendreef, De Noord, Spelwijk, Hanzekwartier en Havenweg.

Wat verder opvalt, is dat de herstructureringsopgave nu nog vooral ruimtelijk en publiek wordt ingestoken. Denk aan het aanpakken van de openbare ruimte en realisatie van een nieuwe rotonde. De provincie Flevoland ziet dat er in de toekomst een groter beroep moet worden gedaan op de private kant. Zo is het geld bij de Flevolandse gemeenten schaars, ook naar de komende jaren. De bal moet dus meer bij ondernemers komen te liggen. Zij moeten meer verantwoordelijk worden gemaakt voor de kwaliteit en toekomstwaarde van hun terrein en hiertoe in actie komen. Kortom, een meer private aanpak. Dit betekent dat ook beter gekeken moet worden waar herstructurering echt aan de orde is. Daarbij moet de focus liggen op de economische courantheid van de locatie, boven een ruimtelijke, esthetische invalshoek.

Hoewel de laatste jaren door gemeenten goede stappen zijn gezet in het terugbrengen van de capaciteit bedrijventerreinen, zijn nog extra inspanningen nodig. Uit onderstaande tabel blijkt bijvoorbeeld in MRA-verband zo'n 132 hectare (505 -/- 373 = 132 hectare) te zijn geschrapt.

**Figuur 9. Afname planvoorraad bedrijventerreinen in verhouding tot afspraken MRA**

	Planvoorraad tot 2020		Reductie/uitgefaseerd	
	Uitvoeringsstrategie 2010	Huidig op 1-1-2014	Afspraak MRA	gerealiseerd
Almere/ Lelystad	505	373	118	132

## OPGAVEN VOOR FLEVOLAND EN NIEUWE VISIE WERKLOCATIES

- Opstellen van nieuwe, realistische prognoses. De prognoses uit de visie werklocaties uit 2010 zijn niet langer houdbaar.
- Terugbrengen van de planvoorraad. Afhankelijk van het scenario moet t/m 2030 de planvoorraad naar verwachting met zo'n 650 tot ruim 900 hectare worden afgebouwd (aanbod 1.200 hectare minus een vraag van 275 tot 560 hectare). Het is hierbij van groot belang dat er een goed beeld komt van welke locaties nu precies kansrijk, kansarm en kansloos zijn en waar dus nog nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn na afloop van de Ladder. Op basis daarvan moeten daadwerkelijke keuzes worden gemaakt. Daarbij kan worden aangesloten en voortgebouwd op de vraaggerichte profilering die in MRA verband, dus ook in Almere en Lelystad, wordt uitgewerkt. Hierbij wordt per bedrijventerrein of kantorenlocatie een oordeel geveld: groei, groei beperkt, balans of beperking. Nieuwe ontwikkelingen zijn alleen mogelijk na het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking.
- Boost in aanpak van de (private) herstructureringsopgave. Mogelijke middelen om dit aan te pakken zijn deprogrammeren om zo de context voor herstructurering te verbeteren, inrichten van een nieuwe stimuleringsregeling of fonds voor herstructurering met accent op private aanpak, met regio's en gemeenten afspraken maken over invoeren van een marktconforme grondprijsystematiek, et cetera.
- Aandacht voor kwaliteit. Naast een kwantitatieve balans tussen vraag en aanbod is een kwalitatieve balans wenselijk. De verschuiving van formele naar informele locaties vraagt om een nieuwe kijk op het locatiebeleid. Ook moet segmentering en profilering van locaties concreter worden en meer toegesneden op de realiteit.

## 2.2 Kantoren

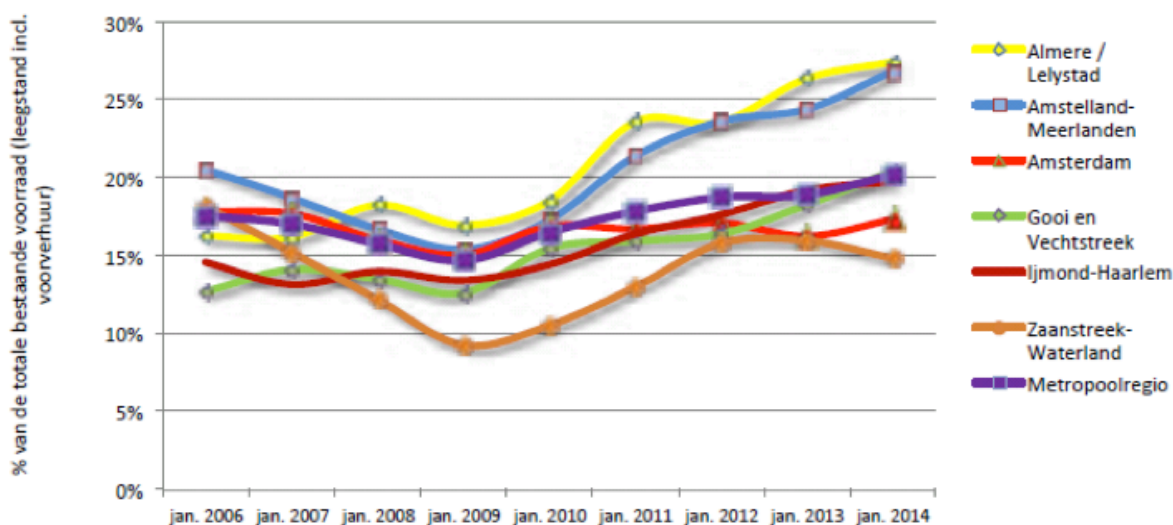
### Afnemende vraag en oplopende leegstand

De komende jaren is sprake van een afnemende vraag. De kantorenmarkt is de afgelopen jaren veranderd van een uitbreidingsmarkt in een vervangingsmarkt. Dit heeft een toenemende leegstand tot gevolg. Deze leegstand concentreert zich in Flevoland vooral in Almere. Hier liep de leegstand de afgelopen jaren sterk op: waar de leegstand begin 2010 nog 12,4% bedroeg, is deze begin 2014 bijna verdubbeld tot 23,4%<sup>5</sup>. De leegstand is voornamelijk geconcentreerd op formele locaties; de leegstand op binnenstedelijke en overige locaties is duidelijk lager.

Belangrijke trends die deze ontwikkeling van oplopende leegstand veroorzaken, zijn:

- Het nieuwe werken leidt tot minder behoefte aan kantoorruimte. Kantoormedewerkers werken vaker thuis of onderweg waardoor het benodigde kantooroppervlak per werknemer de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Medio 2011 heeft de CBRE Group, de grootste commerciële vastgoedadviseur ter wereld, berekend dat door het nieuwe werken de behoefte aan kantoorruimte met zo'n 15% zal afnemen. Er zijn geen aanwijzingen dat Flevoland afwijkt van deze ontwikkelingen.
- Door de laagconjunctuur is de vraag naar kantoorruimte de afgelopen jaren laag. Crisis leidt namelijk tot een afname van het aantal werknemers en daarmee m<sup>2</sup>-gebruik en tot bezuinigingen op huisvestingskosten en het afstoten van kantoorruimte naar de markt. De verwachting is dat de vraag naar kantoorruimte de komende jaren slechts beperkt herstelt.
- De potentiële beroepsbevolking groeit de komende jaren duidelijk minder snel, ook in Flevoland.
- Informele werklocaties herbergen steeds meer kantoorwerkgelegenheid<sup>6</sup>.

Figuur 10. Leegstandspercentages kantoren per MRA-regio, 2006-2014



Bron: Monitor Uitvoeringsstrategie Plabeka 2013/2014

### Overaanbod op Flevolandse kantorenmarkt; vooral in Almere en Lelystad

De gemeenten Almere en Lelystad hebben in Plabekaverband al flinke stappen gezet in het terugdringen van de plannen voor nieuwe kantoorruimtes. Zo blijkt uit figuur 11 dat er tussen 2010 en heden zo'n 455.000m<sup>2</sup> (660.000 -/- 205.000 m<sup>2</sup>) is geschrapt. Dit is meer dan in MRA-verband was afgesproken (circa 360.000m<sup>2</sup>).

Figuur 11. Afname planvoorraad kantoren in verhouding tot afspraken MRA

	Planvoorraad in m <sup>2</sup> bvo tot 2020		Reductie/uitgefaseerd	
	Uitvoeringsstrategie 2010	Huidig op 1-1-2014	Afspraak MRA	gerealiseerd
Almere / Lelystad	660	205	357	455

Bron: MRA/Plabeka, gemeenten Almere en Lelystad en provincie Flevoland

De ontwikkelingen en verwachtingen op de kantorenmarkt (zie figuren hieronder) laten echter zien dat er nog een extra stap nodig is. Zo blijkt bijvoorbeeld uit figuur 12 dat de uitbreidingsvraag vanaf 2009 negatief is en steeds negatiever wordt en toont figuur 13 dat sinds circa 2010 het netto kantoorgebruik in alle deelregio's van de MRA zich negatief ontwikkelt. Kortom, in de toekomst is duidelijk minder kantooroppervlak nodig; er is sprake van een onttrekkingsopgave. De plancapaciteit van ruim 200.000 m<sup>2</sup> die nu nog in de lucht hangt is nog veel te veel. Zeker in de wetenschap dat nu al sprake is van een flinke kantorenleegstand.

Daarbij komt bovendien nog het feit dat het Rijk een flink aantal kantoorruimtes afstoot de komende jaren. Vooral Lelystad ondervindt hier de gevolgen van. Tot 2020 zal de afname van Rijkskantoren in Lelystad circa 15.000 tot 25.000 m<sup>2</sup> bedragen.

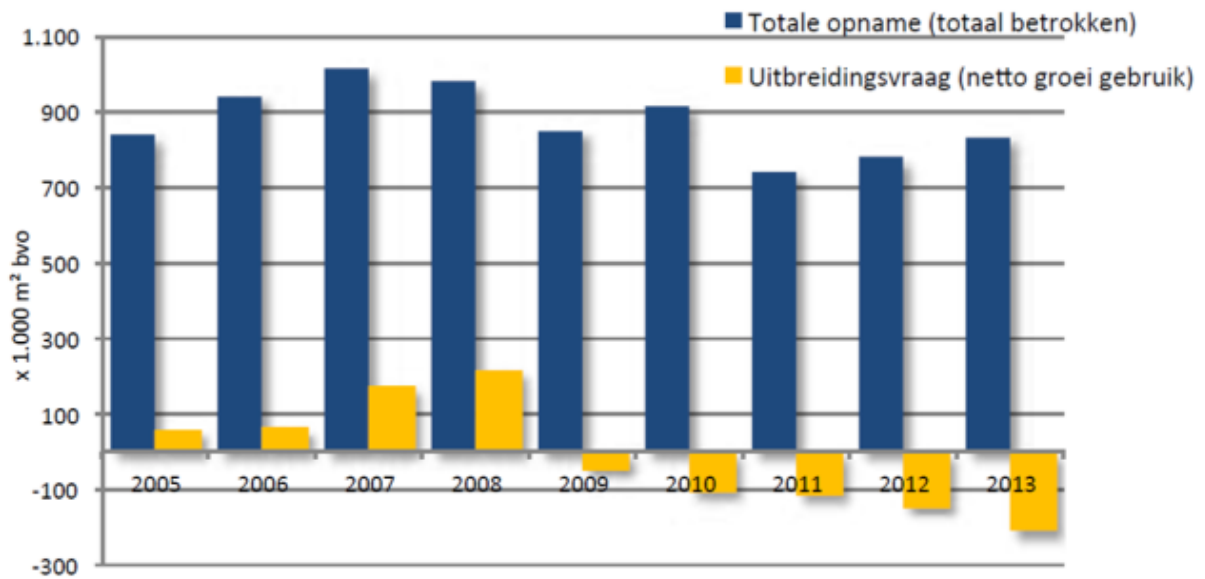
### Veranderde vraag: meer behoefte aan kwaliteit en bereikbaarheid

Naast de afnemende vraag is tegelijkertijd sprake van een verandering in de kwalitatieve vraag. Door het nieuwe werken bijvoorbeeld hebben kantoren een (nog) grotere behoefte aan een goede bereikbaarheid en aan de nabijheid van voorzieningen. Nu en in de toekomst is ligging van kantoren in een multifunctionele omgeving steeds belangrijker. In de MRA, dus ook in Almere en Lelystad, wordt nu vraaggestuurde profilering nader uitgewerkt. Hierbij wordt per bedrijventerrein of kantoorlocatie beoordeeld of sprake moet zijn van (beperkte) groei of geen groei.

<sup>5</sup> Bron: Nederland Compleet (DTZ Zadelhoff, 2014 en 2010).

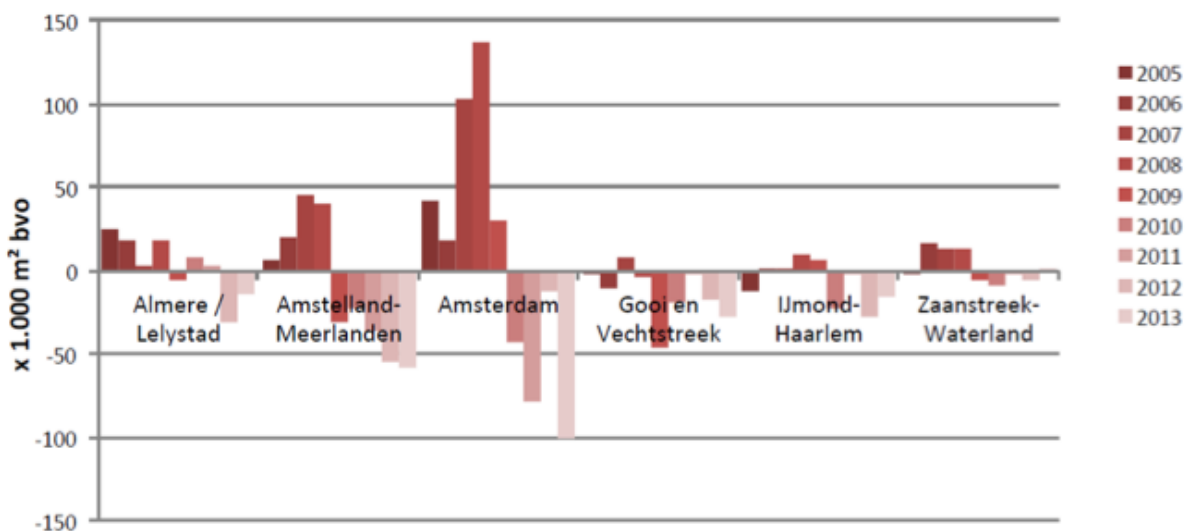
<sup>6</sup> Hieronder vallen landelijke gebieden, woonwerkgebieden en centrumlocaties.

Figuur 12. Opname- en uitbreidingsvraag MRA, 2005-2013



Bron: Monitor Uitvoeringsstrategie Plabeka 2013/2014

Figuur 13. Ontwikkeling netto gebruik kantoorruimte naar deelregio, 2005-2013



Bron: Monitor Uitvoeringsstrategie Plabeka 2013/2014

## OPGAVEN VOOR FLEVOLAND EN NIEUWE VISIE WERKLOCATIES

- Opstellen van nieuwe, realistische prognoses. De prognoses uit de visie werklocaties 2010 zijn niet langer actueel. Maar bovenal: uitwerken van vraaggerichte profielen voor de kantorenlocaties in Flevoland.
- Verder terugbrengen van de planvoorraad voor kantoren. Plus alleen nog nieuwe ontwikkelingen in gebieden met kansrijk perspectief en na afweging langs de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Kortom, kwaliteit voor kwantiteit.
- Aanpak van bestaande voorraad van kantoren. Dit speelt vooral in Almere en Lelystad gezien de omvang van de voorraad in beide gemeenten. De afgelopen jaren was sprake van een flinke stijging van de leegstand en de verwachting is dat deze trend zich de komende jaren nog zal doorzetten. Ook vanwege het afstoten van Rijksvastgoed. Mogelijke oplossingen hierin zijn transformatie of sloop van de bestaande voorraad.

## 2.3 Winkels

### Behoorlijke winkelleegstand in Almere en Lelystad

In Flevoland zijn op 1 januari 2014 volgens Locatus ruim 3.800 verkooppunten. Dit komt neer op bijna 2% van het totale aantal verkooppunten in Nederland. Deze ruim 3.800 verkooppunten zijn goed voor een winkelvloeroppervlak (wvo) van 682.000 m<sup>2</sup>. Almere heeft met een voorraad van ruim 290.000 m<sup>2</sup> hierin een aandeel van bijna 40%. Lelystad heeft een voorraad van ruim 150.000 m<sup>2</sup>, een aandeel van 22% op het totaal.

De winkelleegstand (in m<sup>2</sup> wvo) in Flevoland bedraagt circa 11%. Dat is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde en hoger dan wenselijk. De leegstand concentreert zich qua totale oppervlakte in Almere en Lelystad (bron: Locatus 2014), maar ook in Zeewolde en Dronten liggen de leegstandscijfers boven het landelijk gemiddeld. De provincie Flevoland ziet vooral dat nieuwe ontwikkelingen in de laatste jaren hebben geleid tot oplopende leegstand in deze steden. Binnen de retail zijn met name winkels gericht op het dagelijkse aanbod lokaal van aard. Bij niet-dagelijkse goederen is het verzorgingsgebied vaak bovenlokaal/regionaal, zeker waar het winkels in kleding/mode en de woonbranche betreft.

### Vergrijzing, internet en crisis leidt tot minder vraag naar winkels

Het winkellandschap staat landelijk, en ook in Flevoland, onder druk en verandert snel. Enkele belangrijke ontwikkelingen, die ook worden bevestigd in het onderzoek 'Winkelgebied van de toekomst'<sup>7</sup>:

- De recessie sinds 2008, die leidt tot minder aankopen en meer faillissementen.
- Sterke opkomst van internetverkoop, wat leidt tot minder vraag naar winkelvloeroppervlak ('clicks' in plaats van 'bricks'). In 2005 bedroeg de totale online retailomzet van producten (kleding, elektronica e.d.) en diensten (reizen, tickets e.d.) nog slecht 2,8 miljard euro. In 2012 is dit gegroeid tot 9,8 miljard euro; circa 6% van de totale detailhandelsomzet. Richting 2020 is naar verwachting het aandeel van internet in de detailhandelsbestedingen opgelopen tot zo'n 20%. Een afname van de vraag naar winkelvloeroppervlak is hiervan een logisch gevolg. Landelijk minus 6 tot 14% in 2020, zo is de verwachting. Voor steden als Lelystad en Almere liggen deze cijfers zelfs iets hoger: -8 tot -19%<sup>8</sup>.
- Momenteel zijn fysieke en online winkels bezig met een transitie naar 'total retail'. Dit betekent dat fysieke winkels ook digitaal aanbod hebben en diverse online winkels gaan juist fysiek (bijvoorbeeld Coolblue). De toekomst is dus dat de beide verkoopkanalen geïntegreerd zijn ('clicks & bricks'). De verwachting is dat deze ontwikkeling leidt tot een kleinere behoefte aan fysieke meters.

<sup>7</sup> Winkelgebied van de toekomst - bouwstenen voor publiek-private samenwerking. Platform 31; februari 2014

<sup>8</sup> Bron: Webwinkel effecten berekening (DTNP, 2014).

- Demografische veranderingen leiden tot andere winkelbehoefte. Demografische ontwikkelingen hebben invloed op de winkelruimtemarkt. Trends als vergrijzing, ontgroening en verkleuring van de bevolking, verdere huishoudensverdunding en individualisering vertalen zich in veranderende wensen en eisen van de consument. Flevoland heeft als voordeel dat de bevolking nog aanzienlijk groeit komende decennia.
- Het winkelmotief wordt steeds sterker bepalend voor bezoekgedrag. De consument maakt in het koopgedrag onderscheid tussen: boodschappen doen (buurt- en wijkcentra), recreatief winkelen (stadscentra) en doelgerichte aankopen (PDV/GDV clusters).
- In de winkelmarkt vinden twee tegengestelde ontwikkelingen plaats. Ten eerste is er sprake van schaalverkleining omdat consumenten steeds meer belang hechten aan kwaliteit, keuze en gemak. Maar daarnaast is er ook sprake van schaalvergroting: binnensteden kennen een steeds groter aandeel winkels van de grote ketens (filiatisering) en er is sprake van verdergaande clustering van detailhandel in combinatie met voorzieningen rondom thema's als gezondheid, vrije tijd en multimedia. Zeker in branches als bouwmarkten, woninginrichting, bruinwitgoed, sport, supermarkten et cetera. De consument wil ruime keuze en scherpe prijzen.
- De ontwikkeling van schaalvergroting past goed bij de ontwikkeling richting run- en funshopping. Winkelen is meer dan boodschappen doen: beleving wordt steeds belangrijker. Consumenten hechten daarom een groter belang aan de gebouwde omgeving, de aanwezigheid van horeca, culturele voorzieningen en themacentra. Nieuwe concepten als factory outlet centers (zoals Batavia Stad in Lelystad) passen ook goed bij deze ontwikkeling.
- Stadscentra worden multifunctionele verblijfsgebieden. Retail is de belangrijkste trekker voor stadscentra, maar kan het niet alleen. Door vergrijzing en toenemende vrije tijd gaan mensen graag een dagje uit en wordt de combinatie met andere voorzieningen als horeca en musea steeds belangrijker.

De verschillende trends zorgen er voor dat er op termijn simpelweg minder behoefte bestaat aan (extra) fysieke winkels in Flevoland. Op weg naar 2030 is dan ook niet voor alle winkelgebieden plaats. Niet ieder winkelgebied is te redden. Tegenover kansrijke winkelgebieden staan kansarme winkelgebieden die te weinig potentie bezitten om de transitie naar kansrijk nog te maken in de Flevolandse gemeenten. Er zal afscheid genomen moeten worden van de gebieden die geen perspectief meer hebben. Het rekken van de levensduur van kansarme winkelgebieden leidt uiteindelijk tot verspilling van middelen en verstoort de concurrentie met kansrijke gebieden of plannen. Toenemende leegstand en uiteindelijk verpaupering liggen daarbij op de loer, aspecten die ook in het licht van de ladder voor duurzame verstedelijking ongewenst zijn.

De urgentie voor handelen is daarom hoog. Een sterke focus op kansrijke winkelgebieden en proactieve sanering van kansarme winkelgebieden is wenselijk. Om dit te bewerkstelligen is het noodzaak dat alle belanghebbenden tegelijkertijd in beweging komen. Partijen uit de betrokken marktsectoren (retail, franchise en vastgoed) kunnen dit doen door een selectief vestigingsbeleid te ontwikkelen. Flexibiliteit is hierbij een vereiste om proactief te kunnen handelen evenals durf om keuzes te maken. De gemeenten dienen het onderscheid te maken tussen kansrijke en kansarme winkelgebieden en daar vervolgens ook in de praktijk naar handelen. Figuur 14 geeft een indicatief beeld van kansrijke, kansarme en kansloze winkelgebieden. Maatwerk is en blijft hierin wel een vereiste; met name in de kleinere kernen en gemeenten.

Figuur 14. Toekomstperspectieven winkelgebieden

TOEKOMSTPERSPECTIEVEN WINKELGEBIEDEN		
<p><b>Florerend</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A1-locaties</li> <li>• aanloopstraten met duidelijk profiel of thema (exclusieve kleding, vers en reform, discounters)</li> <li>• wijkwinkelcentra met prettige mix van supermarkt(en), huishoud (Blokker, Marskramer), slijterij, drogist</li> <li>• buurtcentra met grote supermarkt</li> <li>• leefboulevards</li> </ul>	<p><b>Op het randje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• buurtcentra</li> <li>• aanloopstraten zonder profiel of trekker</li> <li>• thema-boulevards (interieur, bouw, tuin, outdoor, ABC)</li> </ul>	<p><b>Af te schrijven</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• buurtcentra zonder (grote) supermarkt</li> <li>• strips onder flats</li> <li>• kleine woonboulevards zonder trekker (zoals IKEA of Macro)</li> </ul>

## OPGAVEN VOOR FLEVOLAND EN NIEUWE VISIE WERKLOCATIES

- Behoud van een aantrekkelijk winkellandschap dat inspeelt op de trends en ontwikkelingen. Speciale aandacht voor 1) het versterken van de centrale kernen in met name Almere en Lelystad. Dit omdat dit de A1-locaties bij uitstek zijn met een hoge toekomstwaarde, 2) het mogelijke behoud van de voorzieningen in dorpen en kernen in de overige vier gemeenten. Het eventuele behoud hangt sterk samen met het markttechnische draagvlak en toekomstpotentie van de locatie en 3) maatwerk voor perifere grootschalige winkelconcentraties (per locatie bekijken).
- Gemeenten maken keuzes tussen kansrijke en kansarme winkelgebieden samen met marktpartijen. Definiëren van helder afwegingskader: aan welke locaties en/of plannen is de komende jaren behoefte en voegen iets toe aan de bestaande voorraad? En welke plannen niet? Kortom welke plannen zijn kansarm en welke kansrijk?
- Aanpak voor toenemende leegstand. Maatregelen definiëren c.q. een leegstandplan opstellen om leegstand terug te dringen. Mogelijke maatregelen zijn onder andere transformatie, sloop, stedelijke herverkaveling of fondsvorming, inclusief afspraken en rolverdeling hierover tussen gemeenten en marktpartijen. Een dergelijk leegstandsplan kan ook betrokken worden bij de afweging rondom nieuwe stedelijke ontwikkelingen in kader van de ladder voor duurzame verstedelijking.
- Meer grip krijgen op kwaliteiten van gebieden en dynamiek in de winkelmarkt door monitoring.

## 2.4 Leisure

### Leisure van belang voor robuuste economie

Leisure is een breed segment en is daarom moeilijk exact te definiëren. Letterlijk betekent leisure vrije tijd. Daarom vallen horeca, sport, verblijfsaccommodaties, cultuur, wellness en entertainment in deze visie onder de term leisure. Het merendeel van de leisure is bovenlokaal. Dit blijkt ook uit het feit dat inwoners van Almere veelvuldig gebruik maken van leisure voorzieningen in bijvoorbeeld Amsterdam.

De leisure sector wordt economisch steeds belangrijker. Zo kende in Flevoland het aantal arbeidsplaatsen, vestigingen en gerealiseerde bruto toegevoegde waarde<sup>9</sup> de afgelopen jaren groeicijfers van 5% tot 25%<sup>10</sup>. Deze groeicijfers betekenen dus ook een toenemende ruimtevraag. Hieronder een overzicht van de belangrijkste trends die dit veroorzaken:

- Er is een groeiende groep anderhalf- en tweeverdieners. Deze groep heeft voldoende geld te besteden, maar hun tijd is schaars. Vrije tijd moet daarom zo efficiënt, waardevol en intensief mogelijk besteed worden.
- Vergrijzende bevolking. Zoals eerder beschreven, is in Flevoland sprake van een vergrijzende bevolking. Deze relatief vermogende en actieve groep senioren (de babyboomgeneratie) hebben voldoende tijd en geld tot hun beschikking en zijn een drijvende kracht achter het toenemende vraag naar en belang van leisure.
- Beide groepen (babyboomers en tweeverdieners) leggen om verschillende redenen een sterke focus op kwaliteit. De consument wordt dus steeds kritischer.
- Het karakter van de vrijetijdsbesteding is de afgelopen decennia gewijzigd: het bezoek aan commerciële attractiepunten is gestegen ten koste van recreatieve activiteiten waar geen prijs voor hoeft te worden betaald.

Tegelijkertijd is sprake van een aantal belangrijke ontwikkelingen aan de aanbodkant:

- Professionalisering en ketenvorming. De aanbieders van leisurevoorzieningen worden steeds professioneler in bedrijfsvoering en in samenwerking. Schaalvergroting, buitenlandse toetreders op de Nederlandse markt en ketenvorming dragen hiertoe bij.
- De variëteit van vrijetijdsvoorzieningen zal verder toenemen, zo ook de clustering van verschillende typen leisurevoorzieningen (bijvoorbeeld hotels & wellness) als ook de integratie van leisure met andere functies (bijvoorbeeld leisure & retail).
- Er is sprake van een toegenomen concurrentie tussen leisurevoorzieningen door het toegenomen aanbod.
- Bij marktpartijen en overheid heeft het tot nog toe ontbroken aan sturing. Hierdoor is er een sterke versnippering van het aanbod opgetreden en is integratie met andere functies beperkt gebleven. Leisure wordt echter steeds nadrukkelijker integraal onderdeel van gebieds- en vastgoedontwikkelingen.
- Leisure heeft steeds vaker een rol in marketing. Leisurevoorzieningen worden steeds vaker gezien als visitekaartje voor de stad, het nieuwe centrum of de regio. Waar bijvoorbeeld de steden Amsterdam (Rijksmuseum, Anne Frankmuseum) en Utrecht (Domkerk) een duidelijker profiel hebben, is er voor Flevoland nog werk aan de winkel.

#### **Qua musea, horeca en hotels blijft Flevoland duidelijk achter bij Nederlands gemiddelde**

Bij de combinatie leisure en Flevoland wordt direct gedacht aan Walibi Holland, Leisure World, Aviodrome, Het Grote Kabouterbos, de Oostvaardersplassen en Lowlands. Toch is de Provincie Flevoland met een aandeel van slechts 1% van alle leisurevoorzieningen in Nederland hekkensluiser qua aanbod. Figuur 15 geeft een overzicht van het leisure aanbod per 100.000 inwoners in Flevoland en van de omliggende provincies in verhouding tot het Nederlands gemiddelde. Vooral musea, horeca en hotels zijn ondervertegenwoordigd. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen:

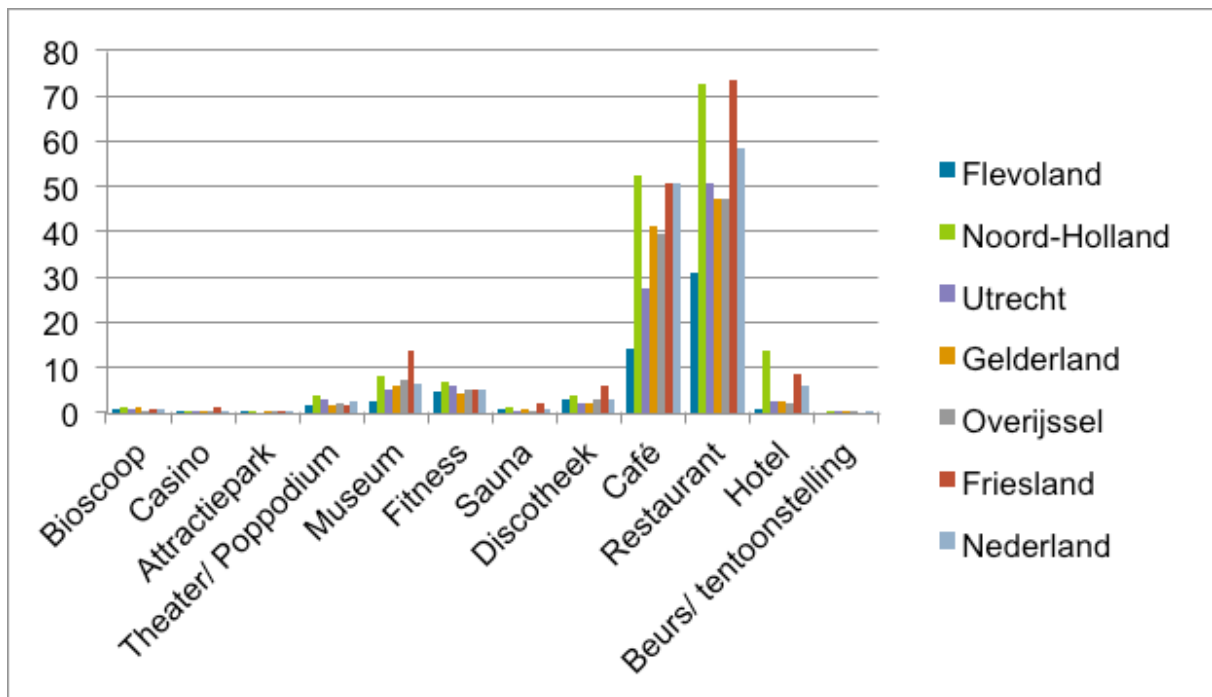
1. Flevoland is een 'jonge' provincie, waar leisure nog moet inbedden.
2. De inwoners van Almere zijn sterk georiënteerd op het aanbod in de omringende regio's, zoals Amsterdam. De andere gemeenten maken logischerwijs ook gebruik van het leisure aanbod in omliggende regio's als Zwolle, Kampen, Noord-Veluwe en Gooi en Vechtstreek

<sup>9</sup> De toegevoegde waarde is gelijk aan het verschil tussen de productie (basisprijzen) en het intermediair verbruik (aankooprijzen) van een bedrijfseenheid. De som van de toegevoegde waarde van alle bedrijfseenheden is een belangrijke component van het bruto binnenlands product (bbp).

<sup>10</sup> Bron: CBS Statline en Provincie Flevoland, 2014. Zo namen het aantal arbeidsplaatsen tussen 2011 en 2013 toe van circa 3.900 naar circa 4.150. Het aantal vestigingen van circa 1.250 tot 1.450 tussen 2011 en 2013 en de bruto toegevoegde waarde van 86 miljoen naar 106 miljoen tussen 2008 en 2010.



Figuur 15. Leisure aanbod per 100.000 inwoners in Flevoland, omliggende provincies en Nederland



Bron: Locatus Retail Verkenner

## OPGAVEN VOOR FLEVOLAND EN NIEUWE VISIE WERKLOCATIES

- Geen vraag willen creëren met nieuw aanbod<sup>11</sup>. Kortom alleen vraaggericht ontwikkelen conform de ladder voor duurzame verstedelijking.
- Waar mogelijk wel gebruik maken van de kracht van leisure. Stimuleren dat bij gebiedsontwikkeling leisure wordt toegevoegd waar het een versterkende werking heeft en wanneer er vraag naar is.

## 2.5 Maatschappelijk vastgoed

### Omvang maatschappelijk vastgoed niet altijd goed inzichtelijk. Daarnaast grote diversiteit per gemeente

Bij maatschappelijk vastgoed<sup>12</sup> gaat het om gebouwen voor functies als onderwijs en kinderopvang, zorg, cultuur, sport en ontspanning en overige functies als kerken en moskeeën. Hiervan is landelijk ongeveer een derde in bezit van de overheid; het overige is in bezit van stichtingen, corporaties of private partijen. Almere heeft met een oppervlakte van bijna 3.000.000 m<sup>2</sup> bvo circa 15 m<sup>2</sup> per inwoner aan maatschappelijk vastgoed. Dat is fors omdat het landelijk gemiddelde op ruim 5 m<sup>2</sup> per inwoner ligt. Almere staat hiermee op de tweede plaats in de G37. Belangrijke verklaring hiervoor is dat Almere relatief veel jongeren heeft en daarmee veel onderwijsinstellingen. Lelystad ligt met een gemiddelde oppervlakte van 2,2 m<sup>2</sup> per inwoners (in totaal bijna 165.000 m<sup>2</sup> maatschappelijk vastgoed) duidelijk onder het landelijk gemiddelde.

Figuur 16 geeft een nadere uitwerking van het maatschappelijk vastgoed in beide gemeenten. Van de overige gemeenten zijn geen cijfers voorhanden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeente Dronten een andere indeling hanteert waardoor er geen cijfers bekend zijn voor de typen zorg, godsdienst, kinderopvang en sociale werkplaats

<sup>11</sup> Overigens is in de grondexploitatie van Omala ook leisure opgenomen.

<sup>12</sup> Bron: bouwstenen voor sociaal, 2012.

**Figuur 16. Maatschappelijk vastgoed in Almere, Lelystad en Dronten naar eigendom en type**

	Overheid	Stichtingen	Overige	Totale omvang in m <sup>2</sup>
Almere	73%	15%	12%	3.000.000
Lelystad	39%	36%	24%	165.000

	Onderwijs	Zorg	Sport	Gods- dienst	Overheid	Cultuur	Kinder- opvang	Politie/ brand- weer	Sociale werkplaats
Almere	31,8%	4,0%	54,1%	1,4%	0,4%	3,3%	3,7%	0,8%	0,4%
Lelystad	40,6%	24,3%	20,6%	2,3%	3,5%	3,5%	1,0%	4,2%	0,0%
Dronten	50%		16%		13%	18%		3%	

Bron: Vitale Stad, 2012

### Veranderende maatschappij leidt tot andere behoeftes

De komende jaren is er sprake van een flink aantal veranderingen die invloed hebben op de behoefte aan maatschappelijke vastgoed. Hieronder de belangrijkste:

- Vergrijzing, ontgroening en bevolkingsontwikkeling. Nederland als geheel heeft te maken met vergrijzing, ontgroening en op termijn met bevolkingsdaling. Uiteraard zijn hier sterke regionale verschillen. In Flevoland zal bijvoorbeeld volgens de bevolkingsprognoses zeker tot 2040 geen sprake van krimp zijn. Wel is sprake van een sterke toename van het aantal ouderen. Het aantal jongeren neemt absoluut nog toe, maar door de sterke vergrijzing zal het aandeel jongeren afnemen. Deze veranderende bevolkings-samenstelling leidt tot andere vastgoedbehoefte. Ontgroening leidt logischerwijs tot minder behoefte aan onderwijs en sport en vergrijzing leidt tot meer behoefte aan zorg.
- Meer digitaal. Internet leidt tot minder ruimtebehoefte. Deze verminderde ruimtebehoefte door internet is ook van toepassing op maatschappelijk vastgoed. Dit geldt zowel voor de overheid, zorg en onderwijs.
- Nieuwe combinaties. Steeds vaker is mogelijk of noodzakelijk om slimme combinaties te maken. Denk aan een kinderopvang of huiswerkbegeleiding bij een sportclub of een apotheek in of bij een bejaarden-tehuis. Kortom, er is steeds meer het besef dat integraal naar maatschappelijke functies gekeken moet worden om het gebruik te optimaliseren en kosten te reduceren. Dus de functies niet langer als aparte, sectorale eilandjes als ‘zorg’, ‘onderwijs’, ‘sport’, ‘cultuur’ et cetera te zien.
- Minder overheid; meer burger. Er is een groot aantal wetswijzigingen op komst die het landschap rond maatschappelijke voorzieningen enorm gaan veranderen. De belangrijkste hebben betrekking op de drie decentralisaties, maar ook wetswijzigingen op financieel gebied, kwaliteitseisen en aanbesteding zijn van invloed. De algemene lijn achter deze nieuwe wetten en regelingen is:
  - o meer verantwoordelijkheden bij de burger en het lokale bestuur, meer (beslis)ruimte voor de gemeente als centrale spelverdeler en hierdoor ook meer ruimte voor lokale verschillen.
  - o minder geld in totaal, meer directe financiering voor de mensen en groepen voor wie het is bedoeld (gerichter op het gewenste resultaat, vraaggerichter en meer marktwerking), meer zoeken naar kostenbesparing en mogelijkheden voor (regionale) samenwerking.
  - o meer ruimte voor andere partijen, nieuwe toetreders en informele aanbieders zoals kerken, scouting en zzp'ers.

### Leegstand neemt komende jaren toe

Het resultaat van deze trends is dat de komende jaren naar verwachting veel minder behoefte is aan maatschappelijk vastgoed. Voorzichtige schattingen geven aan dat tussen nu en 2030 de behoefte met circa 25% afneemt (bron: Bouwstenen voor sociaal, 2012).

Logischerwijs is de verwachting dat de ontwikkeling voor elke gemeente of regio anders uitpakt. Eerder werd geconstateerd dat Flevoland qua bevolking groeit en het aantal jongeren ook. De verwachting is daarom dat het negatieve effect in Flevoland beperkter zal zijn. Maar alle overige trends die hierboven werden beschreven, zijn wel van toepassing op Flevoland. Kortom, ook in Flevoland zal de komende jaren sprake zijn van een afnemende vraag en daarmee toenemende leegstand in het maatschappelijk vastgoed.

## OPGAVEN VOOR FLEVOLAND EN NIEUWE VISIE WERKLOCATIES

- Beter inzicht krijgen in de markt van het maatschappelijk vastgoed in Flevoland. Zonder dit inzicht is het onmogelijk hier goed op te sturen. Inzicht moet verkregen worden in 1) het aanbod. Momenteel is van Almere, Lelystad en Dronten het aanbod inzichtelijk maar van de overige drie gemeentes ontbreken deze cijfers. 2) ontwikkeling van de vraag. Op landelijk niveau zal de behoefte naar maatschappelijk vastgoed met circa 25% afnemen. De verwachting is dat het effect in Flevoland beperkter zal zijn vanwege de gestage bevolkingsgroei. 3) de verhouding tussen vraag en aanbod.
- Aanpak huidige en toekomstige leegstand. Als er sprake is van veel leegstand dient hiervoor een oplossing gevonden te worden. Andere invullingen (transformatie) zijn vaak goed mogelijk door de vaak aantrekkelijke ligging van het vastgoed.
- Nieuwbouw beperken. Alleen nieuwe functies toevoegen als deze echt noodzakelijk zijn en voldoende marktruimte hebben.

## 2.6 Zorg

### Vergrijzing leidt tot extra zorgvraag

In de provincie Flevoland staat zo'n 1,7 miljoen m<sup>2</sup> aan zorgvastgoed. Denk hierbij aan ziekenhuizen, praktijken, verpleeg- en verzorgingshuizen, tehuizen voor verstandelijk gehandicapten en psychiatrie, jeugdzorg, maatschappelijke opvang et cetera. Wanneer het aandeel van de bevolking per provincie wordt afgezet tegen het aandeel in de voorraad zorgvastgoed, is in Flevoland sprake van een zeer lichte oververtegenwoordiging van het zorgvastgoed.

### Vraag naar zorgvastgoed neemt toe: maar aard van de vraag verandert

Diverse trends zijn van invloed op de vraag naar zorgvastgoed in de komende jaren. Een belangrijke 'driver' is de vergrijzing van de bevolking. Flevoland kent nu nog de minst vergrijzde bevolking maar behoort wel tot de top 3 provincies die het sterkst vergrijst tussen nu en 2040. De vergrijzing doet de vraag naar zorg toenemen en in potentie dus ook de vraag naar zorgvastgoed. Het Economische Instituut voor de Bouw<sup>13</sup> (EIB) heeft een raming voor de toekomstige vraag naar zorgvastgoed gemaakt. Hieruit blijkt dat ruimtevraag van de zorgsector tot 2030 zal toenemen naar 78,5 miljoen m<sup>2</sup>. Doorvertaald naar Flevoland betekent dit dat de voorraad zorgvastgoed jaarlijks met zo'n 40.000 tot 50.000 m<sup>2</sup> zal toenemen. Naast de vergrijzing is er sprake van een aantal andere trends en ontwikkelingen die ertoe leiden de het zorglandschap er in de toekomst duidelijk anders uitziet. De belangrijkste zijn:

- Meer marktwerking. Het afgelopen decennium is een aantal hervormingen van het zorgstelsel doorgevoerd die een transitie van aanbod- naar vraaggestuurde zorg ten gevolg moeten hebben. Denk hierbij aan de Zorgverzekeringswet (ZVW), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de AWBZ.
- Gewijzigde bekostigingssystematiek. Deze gewijzigde systematiek leidt tot zakelijkere beslissingen in het zorgvastgoed.
- Extramuralisering van de zorg. Een andere belangrijke trend is het steeds meer buiten de muren van een instelling verlenen van zorg. De overheid voert door bijvoorbeeld subsidiëring een actief beleid om extramurale zorg te stimuleren en ouderen langer zelfstandig te laten wonen. De eigen bijdrage voor extramurale zorg is veel lager dan voor intramurale zorg. Extramurale zorg is goedkoper en daarmee een mogelijke oplossing voor de oplopende zorgkosten.
- Scheiden van wonen en zorg. Scheiden van wonen en zorg betekent dat de wooncomponent uit de AWBZ gehaald wordt. Ouderen zijn dan zelf verantwoordelijk voor het betalen van hun woonlasten in een zorginstelling. Scheiding van wonen en zorg zal enerzijds tot uitdrukking komen in meer thuiszorg en anderzijds zullen er ouderen zijn die kiezen voor een woning waarin zij, wanneer nodig, meer zorg kunnen krijgen. Scheiding van wonen en zorg zal dus bijdragen aan het verder extramuraliseren van zorg.

Extramuralisatie van de zorg en het scheiden van wonen en zorg heeft waarschijnlijk een drukkend effect op de vraag naar zorgvastgoed. Zo blijkt uit onderzoek<sup>14</sup> dat ruim 800 van de bijna 2.000 Nederlandse ouderenzorglocaties met sluiting wordt bedreigd. Hierdoor zal de verpleeg- en verzorgingshuiscapaciteit de komende jaren met minstens 40 procent afnemen. Vooral verzorgingshuizen zullen verdwijnen. De afgelopen jaren zijn verschillende verouderde verzorgingshuizen omgebouwd tot verpleeghuis, maar met de veranderde financiering (scheiding van wonen en zorg) wordt dit een stuk lastiger. Het gevolg is dat vooral verpleeghuizen voor zorgbehoevenden met hoge zorgindicaties overblijven.

Tegelijkertijd valt te verwachten dat, doordat ouderen vaker thuis blijven wonen, de vraag naar nieuwe ouderenwoningen of verbouwing van bestaande woningen zal toenemen. Ook zal er meer vraag komen naar specifieke woon-zorgconcepten als aanleunwoningen, serviceflats, zorghotels, zorgboerderijen etcetera.

## OPGAVEN VOOR FLEVOLAND EN NIEUWE VISIE WERKLOCATIES

- Voorkomen van overaanbod. Momenteel lijkt geen sprake van een overdaad aan plannen in Flevoland. Het is wenselijk dat deze situatie behouden blijft. Zoals hierboven berekend bedraagt de uitbreidingsvraag van het zorgvastgoed in Flevoland jaarlijks maximaal zo'n 40.000 tot 50.000 m<sup>2</sup>.
- Juiste nieuwbouw toevoegen. Nieuwbouw is alleen mogelijk op de juiste locatie en als deze met de ladder voor duurzame verstedelijking is onderbouwd. Vooral behoefte aan nieuwe concepten, zoals ouderenwoningen, woon-zorgconcepten als zorgboerderijen, zorghotels, etc.
- Aanpak toenemende leegstand in verzorgingstehuizen. Dit kan onder andere door middel van transformatie of sloop.

## 2.7 Landelijk gebied

### Komende jaren forse leegstand van agrarische bedrijfslocaties verwacht; helder beleid noodzakelijk

Het agrarische landschap van Flevoland is bijzonder en heeft cultuurhistorische en economische waarde. Het gebied staat echter onder druk.

De komende jaren komt een flink aantal agrarische bedrijfslocaties vrij. Dit wordt veroorzaakt door bedrijfsbeëindigers die geen opvolger hebben. Het aantal ondernemers dat ermee stopt, schommelde tien jaar lang rond de 3 en 3,5% per jaar. De laatste jaren stabiliseert het percentage zich rond de 2%<sup>15</sup>. Er zijn overigens geen signalen die aangeven dat de dalende trend minder of zelf omgebogen wordt. Een andere belangrijke oorzaak is de schaalvergroting van agrarische bedrijven: het gebruikte areaal blijft gelijk maar het aantal agrarische bedrijven blijft afnemen. Veelvoorkomend is namelijk dat kleinschalige gemengde bedrijven vaak worden vervangen door grootschalige melkveehouderijen.

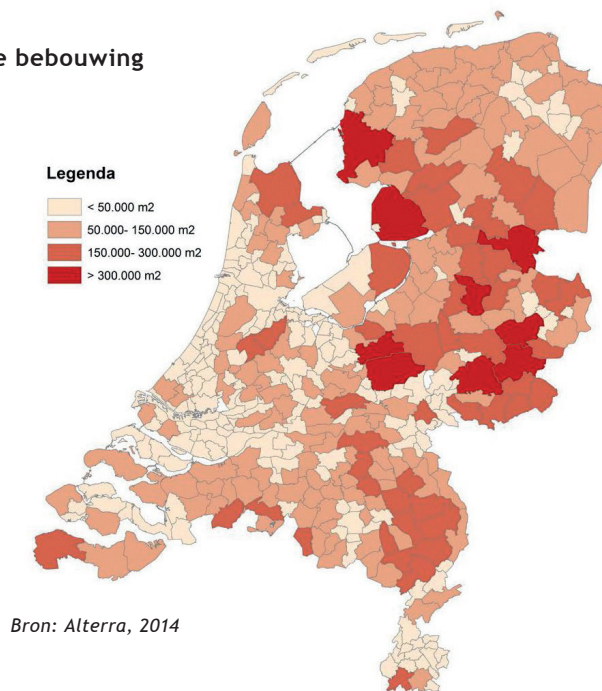
Voor Flevoland betekent dit dat tussen nu en 2030 sprake is van 400 tot 600 bedrijfsbeëindigers<sup>16</sup>. Qua oppervlakte speelt dit met name in de Noordoostpolder zoals blijkt uit figuur 17. Hier staat in 2030 naar verwachting ruim 900.000 m<sup>2</sup> agrarische bestemming leeg. Voor Dronten en Zeewolde is dat respectievelijk ruim 200.000 m<sup>2</sup> en 100.000 m<sup>2</sup>. In de overige drie gemeenten is dit kleiner dan 50.000 m<sup>2</sup>. Door middel van het spoor 'Erf zoekt kans' van de Agenda Vitaal Platteland wordt dit in de komende collegeperiode aangepakt.

Een oplossing is bijvoorbeeld hergebruik en transformatie. Inmiddels vinden op 12 tot 14% van de voormalige agrarische erven niet-agrarische activiteiten plaats. Op locaties van voormalige agrarische bedrijven worden nieuwe activiteiten steeds meer gezien als een kans om de leefbaarheid in het landelijk gebied te behouden of versterken. Denk hierbij aan camping, caravanstalling, discotheek, galerie, garage, museum, kantoor, restaurant, villa, zorgboerderij en wellnessfarm. In Flevoland vestigen steeds meer zorginitiatieven

<sup>13</sup> Bron: *bouwen voor de zorg (EIB, 2012)*.

<sup>14</sup> Bron: *De vergrijzing voorbij, Berenschot 2013*.

**Figuur 17. Prognose vrijkomende agrarische bebouwing per gemeenten tot 2030 in m<sup>2</sup>**



in het landelijk gebied; met name in de Noordoostpolder. Hergebruik of transformatie is een aantrekkelijk middel om het landelijk gebied te verlevendigen maar er zijn ook voorbeelden van activiteiten die te veel overlast voor de omgeving veroorzaken. Onduidelijk is of bovengenoemde percentages ook in de toekomst worden gerealiseerd. Dit is sterk afhankelijk van wet- en regelgeving. Er is daarom behoefte aan een helder beleid voor deze vrijkomende agrarische bebouwingen. Transformatie heeft logischerwijs wel tot gevolg dat de ruimtevraag in deze segmenten afneemt.

Gezien de hierboven geschetste situatie is het wenselijk om helder en concreet beleid te definiëren om te komen tot een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied waar het aantrekkelijk wonen, werken en recreëren is. De beleidsregel kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied zal hiertoe worden geactualiseerd.

#### **Gebiedsgewijze aanpak in plaats van kavelgewijze benadering**

In het huidige beleidskader landelijk gebied wordt gewerkt met een kavelgewijze benadering. Het onderzoek naar 'De ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen' stelt voor in het landelijk gebied met een gebiedsgewijze aanpak te werken. Daarbij is het goed om deelgebieden te onderscheiden waarbij een sterkere relatie wordt gelegd met de gebiedsspecifieke kansen en knelpunten.

### **OPGAVEN VOOR FLEVOLAND EN NIEUWE VISIE WERKLOCATIES**

- Helder locatiebeleid voor landelijk gebied met gebiedsgewijze benadering in plaats van kavelgewijze waarbij wordt gewerkt met deelgebieden.
- Definiëren oplossingen en helder beleid voor vrijkomende agrarische bebouwingen.
- Aanjaagteam voor transformatie vrijkomende agrarische bebouwingen om leegstand hierin te beperken.
- Monitoren van ontwikkeling van vrijkomende agrarische bebouwingen (in aantallen en vierkante meters).
- Inzicht verkrijgen in effect van transformatie VABs op ruimtevraag in andere segmenten.

<sup>15</sup> Bron: CBS, 2013.

<sup>16</sup> Bron: Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied, Alterra 2014.

## 2.8 Veranderopgave naar gemeente

	Bedrijventerrein	Kantoren	Winkels
Almere	<p>Forse opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afnemende en veranderende vraag</li> <li>Fors overaanbod. Almere heeft nog een harde planvoorraad voor circa 40 jaar.</li> <li>Herstructureringsopgave van circa 170 hectare (bron: visie werklocaties Flevoland 2030+, 2010)</li> </ul>	<p>Forse opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zeer forse leegstand: 23% in Almere en in Lelystad ligt deze grofweg tussen de 15 en 20%.</li> <li>Afnemende en veranderende vraag</li> <li>Toenemende concurrentie van informele werklocaties</li> <li>Sprake van fors overaanbod. In MRA verband is al een fors deel geschrapt; echter meer schrappen is noodzakelijk.</li> </ul>	<p>Forse opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Leegstand momenteel onder landelijk gemiddelde maar door forse voorraad moet de retail in Almere de komende jaren wel op de agenda.</li> </ul>
Lelystad	<p>Forse opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afnemende en veranderende vraag</li> <li>Fors overaanbod. Lelystad heeft nog een harde planvoorraad voor circa 48 jaar.</li> <li>Herstructureringsopgave van circa 100 hectare (bron: visie werklocaties Flevoland 2030+, 2010)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afname van Rijksvastgoed van circa 15.000 tot 25.000 m<sup>2</sup> t/m 2020 in Lelystad</li> </ul>	<p>Forse opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sprake van leegstand boven landelijk gemiddelde</li> </ul>
Dronten	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afnemende en veranderende vraag</li> <li>Fors overaanbod. Dronten heeft nog een harde planvoorraad voor circa 34 jaar.</li> <li>Herstructureringsopgave van circa 60 hectare (bron: visie werklocaties Flevoland 2030+, 2010)</li> </ul>	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voorraad, leegstand en overaanbod beduidend lager dan in Almere en Lelystad.</li> </ul>	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sprake van leegstand boven landelijk gemiddelde</li> </ul>
Noordoostpolder	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afnemende en veranderende vraag</li> <li>Fors overaanbod. Noordoostpolder heeft nog een harde planvoorraad voor circa 10 jaar.</li> <li>Herstructureringsopgave van circa 90 hectare.</li> </ul>	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voorraad, leegstand en overaanbod beduidend lager dan in Almere en Lelystad.</li> </ul>	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Leegstand beneden landelijk gemiddelde.</li> </ul>
Urk	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afnemende en veranderende vraag</li> <li>Fors overaanbod. Urk heeft nog een harde planvoorraad voor circa 8 jaar.</li> <li>Herstructureringsopgave van circa 20 hectare bron: visie werklocaties Flevoland 2030+, 2010)</li> </ul>	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voorraad, leegstand en overaanbod beduidend lager dan in Almere en Lelystad.</li> </ul>	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Leegstand beneden landelijk gemiddelde.</li> </ul>
Zeewolde	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afnemende en veranderende vraag</li> <li>Fors overaanbod. Zeewolde heeft nog een harde planvoorraad voor circa 14 jaar.</li> <li>Herstructureringsopgave van circa 100 hectare bron: visie werklocaties Flevoland 2030+, 2010)</li> </ul>	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voorraad, leegstand en overaanbod beduidend lager dan in Almere en Lelystad.</li> </ul>	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sprake van leegstand boven landelijk gemiddelde</li> </ul>

	Maatschappelijk vastgoed + zorg	VABs
Almere	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeer omvangrijke voorraad maatschappelijk vastgoed (circa 3 miljoen m<sup>2</sup>).</li> <li>• Door veranderende en afnemende vraag is verwachting dat leegstand zal toenemen. Wel minder sterk dan in Nederland omdat Flevoland een relatief jonge provincie is (circa een derde van het vastgoed is voor onderwijs) en omdat hier geen sprake is van krimp</li> </ul>	<p>Zeër beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruim 10.000 m<sup>2</sup> vrijkomende agrarische bebouwing tot 2030</li> </ul>
Lelystad	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatief kleine voorraad maatschappelijk vastgoed (circa 165.000 m<sup>2</sup>). Wel sprake van veranderende en afnemende vraag.</li> </ul>	<p>Beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Circa 35.000 m<sup>2</sup> VAB tot 2030.</li> </ul>
Dronten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen cijfers bekend</li> </ul>	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente die na Noordoostpolder de grootste opgaven heeft met ruim 200.000 m<sup>2</sup> vrijkomende VABs.</li> </ul>
Noordoostpolder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen cijfers bekend</li> </ul>	<p>Forse opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot 2030 komt bijna 1 miljoen m<sup>2</sup> VAB vrij.</li> </ul>
Urk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen cijfers bekend</li> </ul>	<p>Zeër beperkte opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruim 5.000 m<sup>2</sup> VAB tot en met 2030.</li> </ul>
Zeewolde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen cijfers bekend</li> </ul>	<p>Redelijke opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgave van ruim 100.000 m<sup>2</sup> VAB tot 2030.</li> </ul>



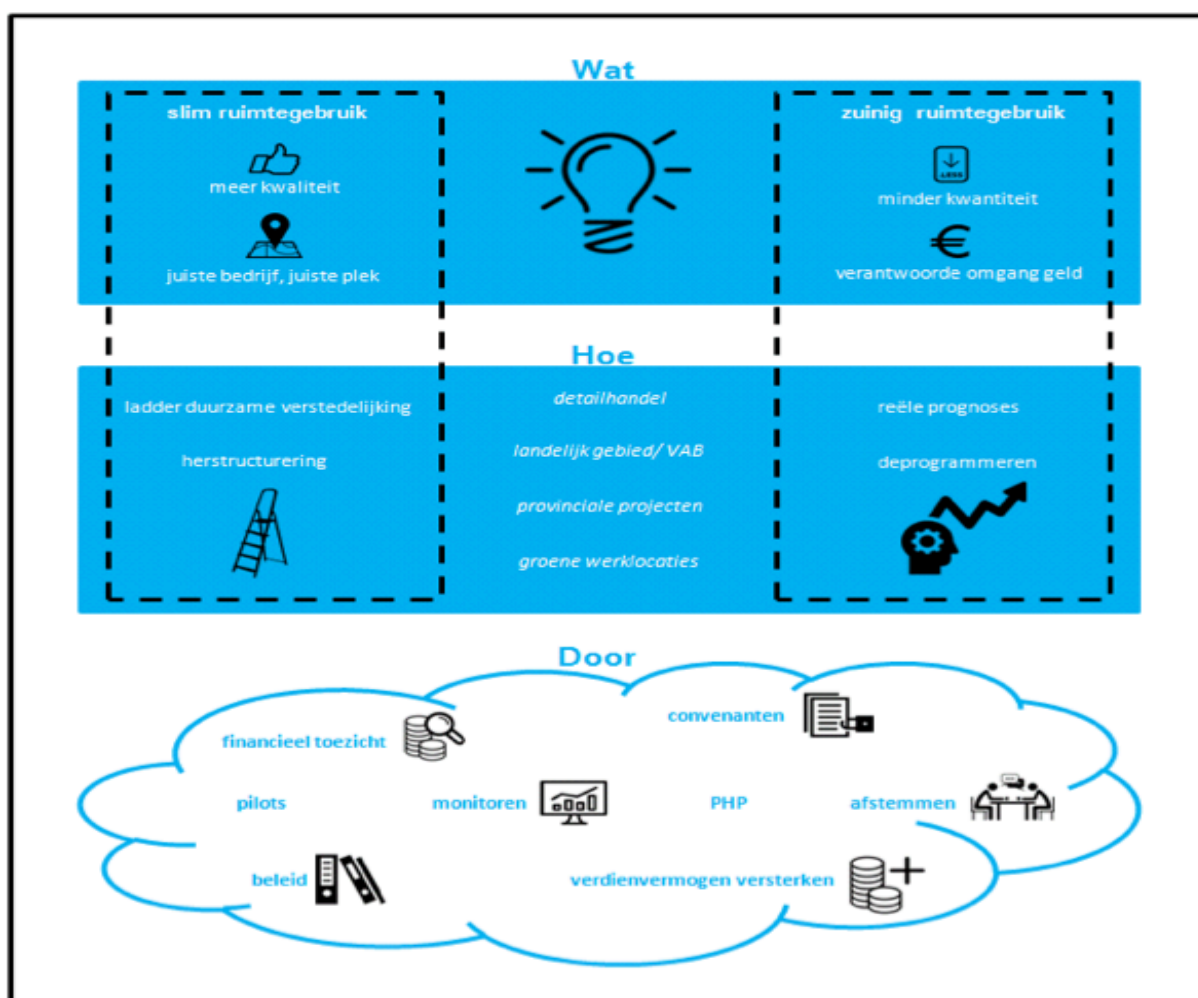


### 3 VISIE

#### 3.1 Doelstelling Visie Werklocaties

Provincie Flevoland wil met deze visie geen blauwdruk voor de toekomst geven. De provincie wil wel richting geven aan de ontwikkeling van werklocaties in een nieuwe realiteit. Doelstelling (het ‘wat’) van de nieuwe RO Visie Werklocaties Flevoland 2015 is om te komen tot een zorgvuldig ruimtegebruik van werklocaties in Flevoland, zodat het aanbod passend is bij de behoefte en regionaal is afgestemd (Programmabegroting 2014). Kortom: het mogelijk maken van sterke werklocaties met toekomstwaarde. En zodat het lokale en regionale MKB en in het bijzonder topclusters als Agri & Food, High Tech Systemen en Materialen (HTSM), Life Sciences & Health (LSH) en Vrijtijdseconomie en ook de sectoren handel en logistiek kunnen floreren. Het maatschappelijk effect dat de provincie Flevoland hiermee wil bereiken is een slim en zuinig ruimtegebruik van werklocaties in Flevoland (Programmabegroting 2014). De manier waarop de provincie dit wil bereiken met haar partners (het ‘hoe’ en ‘door’) is in dit en de volgende hoofdstukken uitgewerkt. De kern is in onderstaande figuur in één oogopslag weergegeven. In dit hoofdstuk staan de acht leidende principes centraal om de veranderopgave aan te pakken. Deze zijn in co-creatie met de Flevolandse gemeenten, bedrijfsleven en buurregio’s tot stand gekomen en moeten op termijn leiden tot sterke werklocatie met toekomstwaarde.

Figuur 18. Focus visie werklocaties in één oogopslag



Bron: provincie Flevoland, 2014

## 3.2 Van kwantiteit naar kwaliteit

### Leidend principe 1: Ladder voor duurzame verstedelijking staat centraal

Het accent van stedelijke ontwikkelingen, werklocaties in het bijzonder, verschuift van nieuwbouw naar het vitaliseren van bestaande gebieden en gebouwen in Flevoland. Voor een goede afweging van keuzes voor locaties van nieuwe bedrijfsgebouwen, kantoren, winkels, et cetera, staat de ladder voor duurzame verstedelijking centraal (naast ander elementen voor een goede ruimtelijke ordening, zoals stedenbouw, wateropvang, omgevingskwaliteiten, etc.). Met deze ladder wordt een transparante besluitvorming en zorgvuldige ruimtelijke afweging rondom nieuwe ontwikkelingen voor werklocaties nagestreefd. Het gaat om het tijdig afwegen van kansen en mogelijkheden om bestaande gebouwen te benutten bij overwegingen van nieuwe bebouwing.

In elk bestemmingsplan dat voorziet in nieuwe bedrijventerreinen, kantoren, winkels, etc. in Flevoland zullen de gemeenten de locatiekeuze moeten motiveren aan de hand van de drie stappen van de ladder. Aangezien de juridische borging van de ladder al geregeld is in het Bro, gaar de provincie Flevoland geen aanvullende juridische vereisten toevoegen. De provincie is verantwoordelijk voor het generiek toezicht op de toepassing van de ladder. De provincie Flevoland kan hierbij zelf de wijze van toezicht bepalen. Dit is in overeenstemming met bestuurlijke afspraken over interbestuurlijk toezicht conform de Wet Revitalisering generiek toezicht. Met betrekking tot het financieel toezicht is op 23 januari 2015 een bestuurlijk akkoord interbestuurlijk toezicht gesloten.

De systematiek van de ladder is het meest waardevol als deze op het regionale en structuurvisieniveau wordt toegepast. Immers, alleen op die niveaus kan de samenhang tussen de (herstructureringsopgave) van de bestaande voorraad in de diverse kernen en de nieuwe ontwikkelingen op de diverse in- en uitbreidingslocaties goed beschouwd worden. Vooral op regionale schaal kan optimaal de behoefte aan bouwplannen per gemeente worden bepaald en wat de beste plekken hiervoor zijn. Op structuurvisieniveau kan de totale opgave ten aanzien van het bestaand stedelijk gebied worden gezien. Waar concentreert de leegstand zich, welke complexen komen straks leeg te staan en wat is de toekomstwaarde van gebieden? Voorkomen moet worden dat de capaciteit van bijvoorbeeld bedrijventerreinen al is vastgelegd in uitleglocaties waardoor transformatie van (toekomstige) leegstaande gebouwen leidt tot overcapaciteit of niet van de grond komt. Daarom is het ook heel belangrijk dat de Flevolandse gemeenten tot deprogrammering komen (zie leidend principe 2). Nu houdt het overaanbod in suboptimale harde plannen en uitleglocaties kwalitatief goede, nieuwe ontwikkelingen tegen en zet het daarmee een rem op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Flevolandse gemeenten.

Het is overigens van belang om hierbij op te merken dat de ladder voor duurzame verstedelijking geen projecten en locatieontwikkelingen uitsluit waarvoor in vastgestelde ruimtelijke plannen (voor 1 oktober 2012) reeds ruimte is gereserveerd. Wel beoogt de ladder dat de Flevolandse gemeenten samen met ons als provincie een zorgvuldige afweging maken over het gebruik van de ruimte en overprogrammering tegengaan.

Toepassing van de ladder op regionale schaalniveau leidt tot een samenhangende visie en betekent dat de onderbouwing op bestemmingsplanniveau eenvoudiger wordt. Natuurlijk kunnen niet alle ontwikkelingen op dit schaalniveau worden bekeken. Een en ander hangt bijvoorbeeld af van de reikwijdte ofwel het verzorgingsgebied of de marktregio van een functie. Het is dus zaak hier pragmatisch mee om te gaan. Daarom zal de provincie Flevoland op voorhand geen regio's formuleren. Gemeenten moeten de ontwikkeling van bedrijventerreinen, kantoren, winkels, etc., conform de ladder laten plaatsvinden, waarbij naar gelang de reikwijdte/marktregio van de nieuwe ontwikkeling/functie de relevante regionale samenwerking en afstemming gezocht moet worden. Gemeenten zullen hierop hun eigen governance moeten ontwikkelen.

Tot slot is het werken met de ladder nieuw en roept dit nog veel vragen op. De provincie wil daarom met gemeenten en partners kennis en kunde over de ladder delen, elkaar inspireren en goede praktijkvoorbeelden en knelpunten praktisch oplossen.

## **Leidend principe 2: echt stappen zetten in creëren van marktspanning en deprogrammeren**

Bedrijventerreinen, kantoren, winkels, et cetera zijn er genoeg in Flevoland. In toenemende mate overschrijdt het aanbod de vraag waardoor er geen sprake is van een gezonde marktspanning. Hoewel de vraag naar werklocaties in Flevoland ook komende 10 à 15 jaar naar verwachting zal blijven groeien, zal deze wel op een structureel lager niveau liggen en zal dit per gemeente verschillen. Tegelijkertijd is de kwaliteit steeds minder toegesneden op de behoefte. Dit door veranderingen in de economische structuur van Flevoland, en - mede als gevolg hiervan - veranderingen in het type locaties waar vraag naar is. Zo ziet men een verschuiving van de vraag van formele locaties naar informele locaties. Op al deze werklocatiegebieden liggen dus nog grote kwalitatieve opgaven. En bovendien is blijvende (kwalitatieve) vernieuwing en innovatie ook van groot belang, men kan zich geen stilstand veroorloven.

De uitdaging is om een omslag te maken ‘van alleen kwantiteit naar ook kwaliteit’ en meer marktspanning te creëren. Dat wil zeggen: de omslag maken van denken als ontwikkelaar naar denken als belegger. Dit door afstemming van de planning voor de (her)ontwikkeling van ruimte voor bedrijvigheid tussen de gemeenten in regio's. Samenwerkende gemeentelijke overheden (zowel binnen de provincie Flevoland als met de omliggende regio's) zijn daarom zeer noodzakelijk.

Met de (samenwerkende) gemeenten in Flevoland zal de provincie de (regionale) behoefte voor bedrijventerreinen, kantoren, winkels uitwerken en confronteren met het aanwezige en toekomstige aanbod. Waar nodig zal de provincie met de (samenwerkende) gemeenten extra stappen zetten om te komen tot het deprogrammeren/schrappen van plannen en locaties waarnaar geen marktvraag is. Dit in het belang van slim en zuinig ruimtegebruik, maar ook vanuit de rol van de provincie als financieel toezichthouder. Deze opgave spitst zich vooral toe tot bedrijventerreinen en kantoren.

## **Leidend principe 3: dynamisch voorraadbeheer**

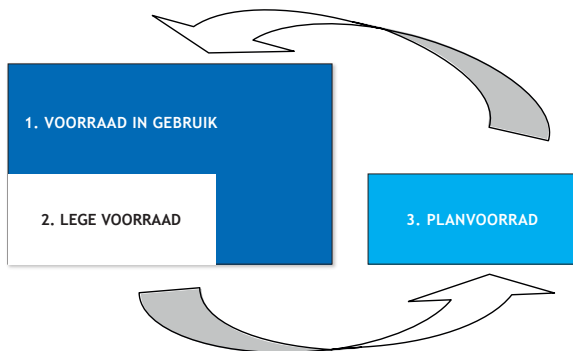
Zoals gezegd is er meer dan genoeg aanbod van werklocaties in Flevoland, het aanbod is zelfs teveel. Bovendien is daarbij ook sprake van een kwalitatieve mismatch tussen aanbod en vraag. Er is geen behoefte aan meer van hetzelfde, er is juist behoefte aan andere kwaliteit.

Dynamiek is nodig om de omslag naar gewenste kwaliteit te maken. Door het creëren van meer marktspanning wordt de markt geprikkeld om weer te investeren en de benodigde kwaliteit te realiseren. De sleutel hiertoe ligt in het toepassen van dynamisch voorraadbeheer. Daarbij is het nodig dat de Flevolandse gemeenten en de provincie (bij voorkeur op regionaal/intergemeentelijk niveau) afspraken maken op bestuurlijk niveau over de gezamenlijke programmering en het beheer van de voorraad werklocaties waarbij de provincie kan doorpakken indien nodig. Dit is nu vastgelegd in het convenant ‘Voorraadbeheersing en afstemming werklocaties Flevoland’ (2012). Dit convenant is in lijn met de ladder voor duurzame verstedelijking.

### **Centraal in de aanpak staan in elk geval drie zaken:**

1. Werken aan de kwaliteit van de bestaande voorraad (bijv. renovatie, herstructureren, energiemaatregelen, duurzaamheid). Onderdeel hiervan vormt de aanpak van de bestaande leegstand.
2. Waar mogelijk schrappen (verkleuren/ van functie veranderen) van harde plannen die niet de beoogde toevoeging van kwaliteit opleveren. Het kan ook gaan om (tijdelijke) andere functies.
3. Onder voorwaarden (bv. alleen echte toevoeging kwaliteit, principes van duurzame verstedelijking) ruimte bieden voor het toevoegen van goede nieuwe voorraad, maar dan wel in combinatie met het schrappen van bestaande voorraad.

Figuur 19. Dynamisch voorraadbeheer schematisch



#### Leidend principe 4: aanpak herstructurering en duurzaam beheer

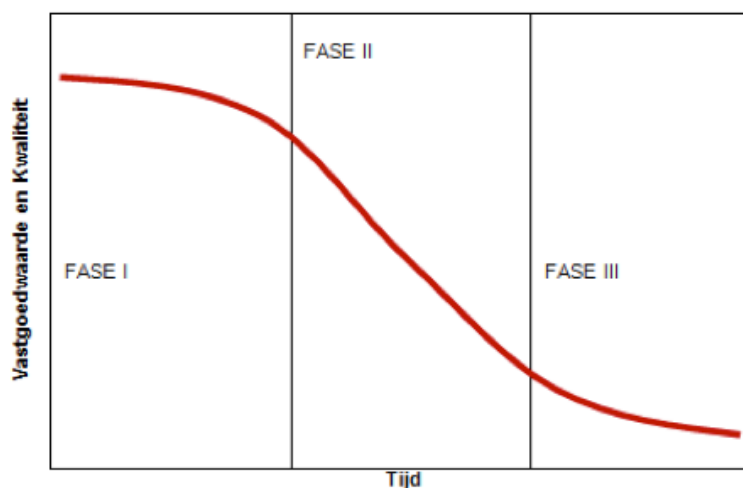
De herstructureringsopgave op bedrijventerreinen is in Flevoland relatief beperkt vergeleken met het 'oude land'. Wel is te zien dat, mede door het overaanbod, de kwaliteit en economische waarde van de terreinen verder onder druk komt te staan en dat diverse locaties hierdoor dreigen af te glijden op de economische levenscyclus met dalende vastgoedwaardes en economische incurantheid als gevolg (zie figuur hieronder). De provincie merkt dit ook aan den lijve omdat gemeenten in toenemende mate een beroep doen op de daarvoor beschikbare middelen (Provinciaal Herstructureringsprogramma, PHP). Tot eind 2015 kunnen aanvragen voor de PHP-regeling worden ingediend. Verwacht wordt dat de middelen uit het PHP dan ook op zijn. Aan de hand van onderstaande figuur kunnen gemeenten bij de herijking van hun herstructureringsopgave zelf bepalen waar hun bedrijventerreinen staan. Uitgangspunt is ingrijpen in fase 1 (voorkomen is beter dan genezen door goed beheer en onderhoud en parkmanagement) of fase 3 (realiseren van flinke waardesprong). Het is niet wenselijk om terreinen in fase 2 aan te pakken. Gemeenten hebben dan een meer faciliterende rol. Initiatief moet dan voornamelijk komen van ondernemers en eigenaren.

Er zullen nieuwe mogelijkheden aangeboden moeten worden om de aanpak voort te zetten en een extra stimulans te geven, met name richting een meer private aanpak (door ondernemers zelf, ondersteund door gemeenten en provincie) en om te voldoen aan de afspraken van Flevoland met het Rijk in het convenant 'bedrijventerreinen 2010-2020' (2009) en het convenant 'aanpak leegstand kantoren' (2012). Het eerste convenant is door provincie en gemeenten nader uitgewerkt in het convenant 'Voorraadbeheersing en afstemming werklocaties Flevoland' (2012). Bovenal is het zaak om de herstructurering serieus op te pakken willen gemeenten het risico verkleinen dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen gefrustreerd worden.

Om de herstructureringsopgave op te pakken ziet de provincie Flevoland twee sporen:

- **Beleidsspoor** gericht op het terugbrengen van overaanbod aan bedrijventerreinen en zo de markt voor bestaande terreinen opwaarderen (zie o.a. deprogrammeren onder leidend principe 2). In markten waar te veel aanbod is of dreigt, is het moeilijker herstructurering van de grond te krijgen omdat investeringen

Figuur 20. Levenscyclus bedrijventerreinen



op oude terreinen minder lonen. Bovendien worden ook nieuwe locaties zo niet ‘top’.

- **Financieel** spoor met (nieuw) instrumentarium gericht op het stimuleren van meer private actie op bedrijventerreinen. De focus in de aanpak van terreinen ligt - gestimuleerd door de aard van de PHP gelden - nu vooral op publieke ruimte terwijl aan de private ondernemerskant nog veel winst is te behalen. Denk aan subsidieregeling gericht op een private aanpak en het creëren van fondsvorming, bijvoorbeeld via (regionale) afspraken over marktconforme grondprijzen. Daarnaast inzet van de nieuwe BIZ-wet (1 januari 2015).

Belangrijk is dat de kwaliteit na herstructurering of ontwikkeling van een bedrijfslocatie ook op niveau blijft, zodat niet op een later moment weer een grote opknopbeurt nodig is. Bedrijven moeten zo lang mogelijk op hun bedrijfslocatie kunnen blijven functioneren. Dat wil zeggen dat de locaties aansluiten bij de behoefte van ondernemers, bedrijven op een goede manier milieuhygiënisch zijn ingepast en dat ze op een juiste manier bereikbaar zijn. Dit begint met een duurzame inpassing van het terrein en de bedrijvigheid in de omgeving, met zo veel mogelijk duurzaam en energiezuinig bouwen en met duurzaam gebruik van materiaal. Dit vraagt ook om een goed terreinbeheer en activiteiten op het gebied van ketenefficiëntie. Parkmanagement is een geschikt instrument om de kwaliteitsslag van bedrijventerreinen vorm te geven. Het geeft sturing aan de inrichting en het beheer van het terrein, het opzetten van collectieve voorzieningen en bevordert de samenwerking tussen bedrijven, met als doel het verkrijgen en behouden van een gewenst kwaliteitsniveau.

#### **Leidend principe 5: duurzaamheid**

Flevoland is de meest duurzame provincies van Nederland. De combinatie groen en groei ziet de provincie Flevoland als een belangrijke kans waarmee de provincie haar economie en de werkgelegenheid kan stimuleren. De provinciale ambitie is om in 2020 energieneutraal zijn. De Flevolandse werklocaties vervullen een belangrijke rol in het realiseren van deze doelstelling. Bedrijventerreinen en kantorengedebieden zijn immers grote energieverbruikers. En ook de mobiliteit die werklocaties genereren is groot.

De provincie streeft dan ook naar energiezuinige en klimaatbestendige werklocaties. Dit wil de provincie Flevoland bereiken door de energievraag te beperken, duurzame energiebronnen in te zetten en energiebronnen zuinig en efficiënt te gebruiken. De provincie zet in op het realiseren van (collectieve) duurzame warmte- en elektriciteitsvoorzieningen bij herstructurering van bedrijventerreinen. Nieuwe bedrijventerreinen worden zoveel mogelijk klimaatneutraal aangelegd, waarbij de benodigde energie op een duurzame wijze wordt opgewekt en reststromen voor de omgeving benut kunnen worden. Met de stichting Duurzame Energie en ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (DE-on) heeft de provincie Flevoland haar eigen energiefonds en ontwikkelingsmaatschappij. De provincie heeft 6,5 miljoen Euro beschikbaar gesteld. Dit geld moet gebruikt worden om de energietransitie in Flevoland te versnellen.

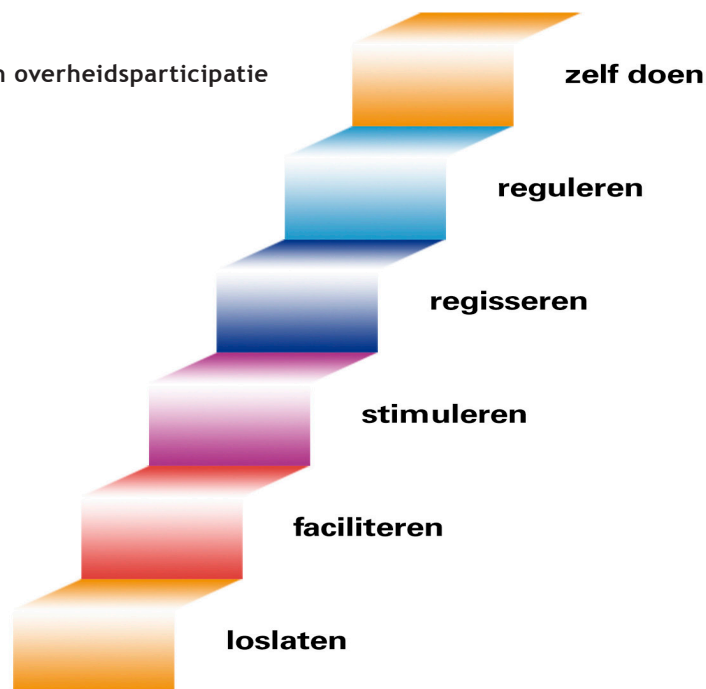
Daarnaast streeft de provincie naar duurzame mobiliteit door de gevolgen van nieuwe verstedelijking, zoals werklocaties, op de (auto)mobiliteit zo goed mogelijk beheersen. Voor een goede bereikbaarheid dienen in de provinciale visie nieuwe bedrijventerreinen, kantoren et cetera worden geaccommodeerd volgens de principes van de ladder voor duurzame verstedelijking. Ofwel rond multimodale vervoersknooppunten. Voor zowel nieuwe als bestaande terreinen speelt aanleg, behoud of verbetering van de kwaliteit van de ontsluiting en het stimuleren van duurzame vormen van vervoer (elektrische auto's bijvoorbeeld) een onmisbare rol.

#### **Leidend principe 6: grip op de bestaande voorraad en monitoring**

De slag van kwantiteit naar meer kwaliteit, en daarmee samenhangend het maken van goede ruimtelijke afwegingen rondom werklocaties volgens de ladder, vraagt om meer kennis van en grip op de bestaande voorraad.

De gemeenten Lelystad en Almere hebben met het ontwikkelen van kwaliteitskaarten al een mooie stap gezet met het in beeld brengen van de kwaliteit en dynamiek op bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Doel is dit te verbreden naar de andere gemeenten in Flevoland en ook naar de andere werklocatiessegmenten, zoals winkels/detailhandel. Mogelijk kan hierbij ook aangehaakt worden op monitoringsystemen die in de omringende regio's zijn en worden ontwikkeld, zoals de monitor werklocaties van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord. Op deze wijze wil de provincie het werken met de ladder en het realiseren van de cultuurverandering rondom werklocaties in Flevoland faciliteren.

Figuur 21. Ladder van overheidsparticipatie



### 3.3 Uitnodigen centraal

#### Leidend principe 7: meer ruimte aan het veld via uitnodigingsplanologie

Het is duidelijk dat Flevoland voor een flink aantal opgaven staat wat betreft werklocaties. Het is echter niet zo dat de provincie Flevoland deze opgaven alleen gaat oplossen. De rol van de provincie is vooral faciliterend bij de aanpak van deze opgaven. De daadwerkelijke aanpak van de veranderopgave geschiedt in cocreatie met gemeenten, marktpartijen en andere partners. De nieuwe RO Visie Werklocaties is zo gezien een met de partners in het veld ontwikkelde agenda voor de gezamenlijke aanpak van (regionale) werklocatievraagstukken en de basis voor een proces voor gezamenlijke actie(s) in de komende jaren.

De nieuwe RO Visie Werklocaties sluit daarmee aan op de veranderende gedachten over de rol van de overheid. Één die de samenleving in zijn kracht wil zetten en deze uitnodigt om initiatief te nemen en kwaliteit tot stand te brengen. De overheid is in die rol ondersteunend aan de markt (bedrijven, ontwikkelaars, beleggers, etc.), (maatschappelijke) instellingen en burgers. Ofwel: loslaten wat kan, zelfdoen en reguleren waar dat moet.

De provincie gebruikt daarbij de ‘Ladder van Overheidsparticipatie’ om de precieze provinciale rol te bepalen.

#### Leidend principe 8: stimuleren van pioniers & ruimte voor experiment

De voorliggende veranderopgave roept in het bijzonder om creatieve oplossingen: generieke sturingsprincipes en traditionele verdienmodellen werken meestal niet meer, de middelen van de overheid lopen terug, de markt pakt zeker niet alles op en nieuwe partijen lijken aan zet om gebiedsontwikkelingen op te pakken. Het is kortom nodig dat binnen de visie wordt gekeken hoe nieuwe vormen van integrale (gebieds)ontwikkeling, nieuwe allianties en samenwerkingsvormen en nieuwe instrumenten en verdienmodellen door de provincie gestimuleerd kunnen worden.

Daarom wil de provincie ruimte blijven bieden aan pioniers en ‘het experiment’. Per gemeente/regio wil de provincie de ruimte bieden voor één of enkele experimenten of voorbeeldprojecten.

Denk aan experimenten en pilots rondom:

- Deprogrammeren/schrappen van de planvoorraad
- Regionale (residuele) grondprijsystematiek en fondsvorming herstructurering
- Beperken planschade door maximaliseren voorzienbaarheid en gebruiken van wijzigingsbevoegdheid
- Private in plaats van publieke herstructurering.
- Stedelijke herverkeveling

## 4 BELEID

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vertaling van de visie uit hoofdstuk 3 in het beleid dat de provincie hierop wil voeren centraal. Paragraaf 4.2 geeft aan welke wijzigingen in het locatiebeleid worden doorgevoerd. Vervolgens staat in paragraaf 4.3 hoe de provincie met de ladder voor duurzame verstedelijking wil omgaan in kader van de (uitvoering van de) RO Visie Werklocaties. De daarop volgende paragrafen gaan in op het voorgestelde beleid ten aanzien van de specifieke werklocaties / vastgoedsegmenten.

### 4.2 Locatiebeleid

De provincie Flevoland wil alle bedrijven in Flevoland een plek geven die zo goed mogelijk past bij hun huidige en toekomstige wensen en eisen. Het aanbod moet dan ook zo goed mogelijk (toekomstbestendig) zijn afgestemd op de vraag. Samen met de gemeenten wil de provincie zich ervoor inspannen dat deze locaties op het juiste moment beschikbaar zijn en maximaal passen bij de vraag.

#### Van 7 naar 2 locatietypen

Het locatiebeleid van de provincie is uitgewerkt in de beleidsregels 'Locatiebeleid stedelijk gebied 2011' en 'Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied' (2008) en de Structuurvisie Werklocaties Flevoland (2011), als nadere concretisering van het Omgevingsplan Flevoland 2006. Met het oog op de verschuivende behoefte van formele naar informele locaties wil de provincie afscheid nemen van de zeven locatietypen zoals opgenomen in de beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied en toe naar twee verschillende concepten van werklocaties voor de stedelijke gebieden: formele en informele locaties. Uit het onderzoek naar de 'Ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen' (2013) is gebleken dat er nu bedrijvigheid/functies op formele werklocaties zitten die daar niet per se gevestigd hoeven te zijn. De provincie Flevoland wil gemeenten en marktpartijen ruimte bieden om informele werklocaties in te vullen zonder dat provincie hieraan specifieke criteria meegeeft.

**Een formele werklocatie** heeft een omvang van minimaal 1 ha bruto en is een scherp afgebakend gebied (juridisch vastgelegd in een vigerend bestemmingsplan: een in een gemeentelijk ruimtelijk plan juridisch begrensde ruimte, waarbinnen de vestiging van bedrijven en instellingen mogelijk is) waarbinnen een tamelijk monofunctionele invulling met meerdere bedrijven wordt aangetroffen in de milieucategorie 3.2, 4 en 5.

De formele werklocatie is bijvoorbeeld bestemd en geschikt voor gebruik door: handel, nijverheid en industrie (een bijzondere, specifieke vorm is het zeehaventerrein). Op deze terreinen kan ook enige commerciële en niet commerciële dienstverlening aanwezig zijn (zoals kantoorgebouwen, detailhandel (PDV/GDV)), maar deze dienen gelieerd te zijn aan formele bedrijvigheid (hogere milieucategorieën) en gezoneerd op de formele werklocatie.

In het onderzoek van 2013 is geconstateerd dat op formele werklocaties bedrijven zijn gevestigd die ook passen op informele werklocaties. Verdere onderverdelingen zijn mogelijk, thematische bedrijventerreinen e.d., maar dat wordt overgelaten aan de gemeenten en het lokale bedrijfsleven.

**Een informele werklocatie** is een locatie waar bedrijven en werkvormen zich kunnen vestigen die vallen onder de milieucategorie 1, 2 en 3.1, waarbij sprake is van een zekere en ruimtelijk herkenbare menging met andere functies (detailhandel, voorzieningen, wonen en dergelijke) die ook bestemmingsplantechnisch mogelijk is gemaakt.

Hierbij wordt verder aangesloten bij de door de VNG gebruikte en nader uitgewerkte driedeling (ABC-lijst):

- Activiteiten die weinig milieubelastend zijn voor hun omgeving dat deze aanpandig aan woningen kunnen worden uitgevoerd.

- Activiteiten die in een gemengd gebied kunnen worden uitgevoerd, echter met een zodanige milieube lasting voor hun omgeving dat zij bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies dienen plaats te vinden.
- Activiteiten zoals de bullet hierboven waarbij vanwege de relatief groter verkeer aantrekkende werking een ontsluiting op de hoofdinfrastructuur is aangewezen. Voor de toelaatbaarheid van deze activiteiten gelden de volgende randvoorwaarden:
- Het gaat om kleinschalige, meest ambachtelijke bedrijvigheid.
- Productie en/of laad- en loswerkzaamheden vinden alleen overdag plaats.
- Activiteiten gebeuren hoofdzakelijk inpandig.
- Activiteiten beschikken over een goede aansluiting op de hoofdinfrastructuur.

Een informele werklocatie is dus een locatie die gekenmerkt wordt door een menging van uiteenlopende functies. De VNG spreekt van functiemengingsgebieden en noemt in haar publicatie *Bedrijven en Milieuzo- nering (2009)* als mogelijk daarvoor geschikte gebieden:

- stadscentra, dorpskernen en winkelcentra;
- kantorenconcentratiegebieden
- grootschalige en/of perifere detailhandel
- bijzondere functies/ voorzieningen, zoals een ziekenhuis met zorgboulevard, concentratie van scholen, (ouderen)zorginstellingen e.d.
- horecaconcentratiegebieden;
- zones met functiemenging langs stedelijke toegangswegen;

De lokale indeling wordt ook weer overgelaten aan de gemeenten en bedrijfsleven.

### 4.3 Ladder voor duurzame verstedelijking

De provincie Flevoland wil de ladder voor duurzame verstedelijking als volgt invullen:

- Provincie definieert in de RO VWF de relevante begrippen ‘bestaand stedelijk gebied’ en ‘stedelijke ontwikkeling’ uit artikel 1.1.1. Bro Waarbij woningbouwlocaties buiten de reikwijdte vallen van de RO VWF en daarom geen onderdeel zullen uitmaken van de definiëring van ‘stedelijke ontwikkeling’. Zie hoofdstuk 1.
- Provincie neemt in de RO VWF de wettelijke tekst van de ladder uit het Bro (artikel 3.1.6 lid 2) op zodat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt gekomen. Zie hoofdstuk 1.
- Hierdoor blijven nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maar wel met een nadrukkelijk motiverings- vereiste en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van Flevoland, ook met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte, en voor de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt.
- De ladder voor duurzame verstedelijking wordt in de uitvoeringsagenda van de RO VWF door een actualisatie van de Structuurvisie Werklocaties Flevoland kaderstellend opgenomen voor alle juridisch bindende ruimtelijke plannen van provincie zelf. Dit kan nadere uitwerking met zich meebrengen in de provinciale beleidsregels.



- Met gemeenten wordt afgesproken dat de ladder voor duurzame verstedelijking wordt verankerd in de gemeentelijke structuurvisies werklocaties of de Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid (GVV).
- Niet te wachten op de herziening van het omgevingsrecht (de nieuwe Omgevingswet) waarin de huidige onderwerpen uit het Barro en het Bro hierin worden meegenomen dus ook de ladder.

Hierdoor houden provincie Flevoland en gemeenten zich aan de ladder (nu als motiveringsvereiste in het Bro opgenomen) om in de onderbouwing van ruimtelijke besluiten bij nieuwe ontwikkelingen van werklocaties de drie treden te doorlopen. De beoordeling van de mogelijkheden binnen elk van de treden is bij elk ruimtelijk besluit daarbij aan het bevoegd gezag (provincie of gemeente) zelf.

De provincie ziet toe op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking door gemeenten door dit zelf te verankeren middels de actualisatie van zijn Structuurvisie Werklocaties Flevoland en zijn beleidsregels 'Locatiebeleid stedelijk gebied' en 'Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied' én met gemeenten af te spreken dat deze de ladder voor duurzame verstedelijking geborgd is/wordt in een gemeentelijke structuurvisie werklocaties of Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid.

Met een toekomstbestendig locatiebeleid in de vorm van een actuele gemeentelijke structuurvisie werklocaties of Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid hebben gemeenten bij de ontwikkeling van (nieuwe) werklocaties een belangrijke bouwsteen om invulling te geven aan de ladder zoals dit als motiveringsvereiste in het Bro is opgenomen. Hiermee wordt onnodige proceduretijd aan de achterkant als gevolg van bezwaarprocedures zoveel mogelijk voorkomen én is de bovenlokale (regionale) afweging aan de voorkant geborgd. De provincie Flevoland ziet er daarmee van af om zelf nieuwe regels in een provinciale verordening toe te voegen aan de ladder voor duurzame verstedelijking omdat het procesdoel én motiveringsvereiste van de ladder door voornoemde acties afdoende geborgd wordt en het bevoegd gezag (i.c. gemeente) primair aan zet is.

Tot slot is het werken met de ladder nieuw en roept dit nog veel vragen op in Flevoland. De provincie wil daarom met gemeenten en partners kennis en kunde over het werken met de ladder delen.

## 4.4 Formele werklocaties

### 4.4.1 Bedrijventerreinen

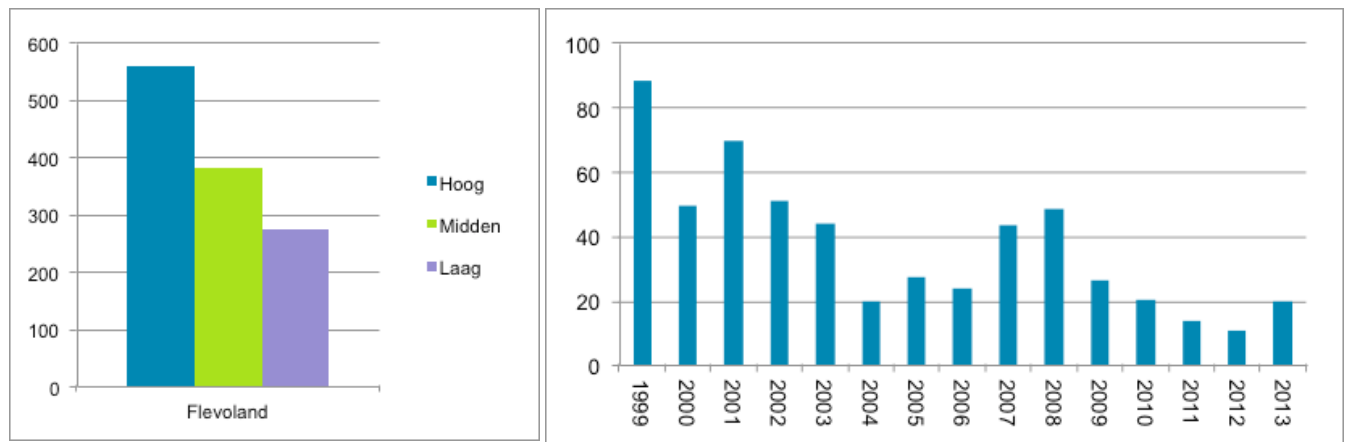
#### Globale kwantitatieve prognoses, kwaliteit en bestaande voorraad centraal

Flevoland heeft kwantitatief gezien ruim voldoende bedrijventerreinen. Groei zit vooral nog in de prioritaire clusters Agri & Food, High Tech Systemen en Materialen (HTSM), Life Sciences & Health (LSH) en Vrijtijdseconomie. De kwalitatieve opgave is des te belangrijker.

Dit betekent ook dat de provincie Flevoland geen uitvoerige kwantitatieve prognoses meer maakt. De ervaring is namelijk dat de prognoses te veel een eigen leven gaan leiden, worden gezien als een taakstelling voor de aanleg van bedrijventerreinen en daarmee afleiden van waar het echt om draait: denken vanuit wat er al is - de bestaande voorraad - en het alleen toevoegen van kwaliteit/terreinen met toegevoegde waarde waarnaar concreet vraag is. De provincie biedt enkel een grove bandbreedte waarbinnen de vraag zich naar alle waarschijnlijkheid zal bewegen; en hierin laat de provincie voldoende ruimte voor de (maak)industrie en logistiek.

In figuur 23 is deze bandbreedte weergegeven. De behoefte varieert tussen grofweg 275 (lage scenario) en 560 ha (hoge scenario) netto tot 2030, ofwel een gemiddelde jaarlijkse uitgifte van (afgerond) zo'n 20 tot 35 ha Flevoland-breed. Dit is gebaseerd op extrapolatie van verschillende historische uitgifteperiodes en trends en ontwikkelingen die we eerder hebben geconstateerd in hoofdstuk 2. Figuur 23 geeft ook een overzicht van de uitgiftecijfers van de afgelopen tien jaar vergeleken met de bovenstaande bandbreedte. Op basis hiervan en in combinatie met de eerder geconstateerde trends (zie hoofdstuk 2) wordt geconcludeerd dat het laagste scenario van de bandbreedte het meest realistisch lijkt.

Figuur 22. Indicatie bandbreedte behoefte bedrijventerreinen Flevoland (2015-2030)



Bron: Provincie Flevoland, 2014

De opgave zal per gemeente en regio verder geconcretiseerd worden in een gemeentelijke structuurvisies werklocaties of een Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid en conform de ladder van duurzame verstedelijking in regionale afstemming met gemeenten in de omringende, relevante marktregio. In deze visies komen de opgaven voor alle bedrijventerreinen (en andere werklocaties) aan bod, in samenhang met de punten die hieronder zijn opgenomen. Daarbij moet in het bijzonder de (kwaliteit van de) bestaande voorraad bedrijventerreinen (en andere werklocaties) een veel prominentere plek krijgen. krijgen dan in het verleden (van ontwikkelaarsdenken naar beleggersdenken). Dit kan verder vorm krijgen door enkele (experimentele) pilots gericht op nieuwe beheer- en exploitatiemodellen

#### Marktspanning opvoeren: pilots 'schrappen en deprogrammeren'

Hoewel diverse gemeenten in Flevoland al flinke stappen hebben gezet is het schrappen van overaanbod bij bedrijventerreinen (en kantoren) is in veel gevallen nog maar net begonnen. De provincie Flevoland kan en wil dit verder bevorderen. Dit enerzijds door het voortzetten van het huidige 'Convenant voorraad-beheersing en afstemming werklocaties' en anderzijds door enkele pilots 'schrappen en deprogrammeren' op te starten gekoppeld aan grondexploitaties in gemeenten/regio's waar nog te veel plannen boven de markt hangen.

In deze (bestuurlijke) pilots kan (samen) worden bekeken hoe nieuwe locaties terug te brengen en af te stemmen, de beste locaties overeind te houden en hoe te komen tot optimalisatie van grondexploitaties voor nieuwe bedrijventerreinen. Op meerdere locaties in Nederland worden nu dergelijke stappen gezet, bijvoorbeeld in de Gelderse regio's, regio Groningen-Assen, regio's Alkmaar en Den Helder in Noord-Holland, maar ook in Plabekaverband zijn hiermee al ervaringen mee opgedaan.

#### Nieuw financieel instrumentarium aanpak bestaande terreinen

In samenhang met het beleidsspoor - deprogrammeren/marktspanning opvoeren - wil de provincie het financieel instrumentarium versterken voor de aanpak van herstructurering. In het bijzonder waar het de private kant betreft.

Via de PHP-gelden zet de provincie Flevoland nu vooral in op verbetering van de publieke ruimte op bedrijventerreinen. Komende periode neemt de private kant in belang toe, o.a. door de toegenomen leegstand van (incourante) panden op bedrijventerreinen. Hoe kunnen ondernemers meer investeren in de private kant van bedrijventerreinen en vastgoed? De private kant van bedrijventerreinen staat nog in de kinderschoenen in Flevoland, ondernemers zijn nog maar weinig bewust bezig met waardeontwikkeling en -behoud van hun locatie. Daarin is overigens in heel Nederland nog een slag in te slaan. Dit vergt wel een lange adem. Meerdere provincies hebben hier al stappen in gezet of doen dit nu, zoals provincie Noord-Holland, met de HIRB subsidieregeling. De provincie Flevoland wil dit voorbeeld samen met de Flevolandse gemeenten volgen.

Daarbij wordt opgemerkt dat de vastgoedkant natuurlijk geen primaire taak van provincie en gemeenten is. Het is aan de ondernemers en gebouweigenaren zelf om de bal op te pakken. Provincie Flevoland en de gemeenten kunnen wel stimuleren:

- Een subsidieregeling gericht op (proces en onderzoeksondersteuning) voor private investeringen op bestaande terreinen. Zoals HIRB Privaat van de provincie Noord-Holland. Een eerste, laagdrempelige stap, is bijvoorbeeld dat de provincie in de PHP regeling voor 2015 de private inbreng in projecten extra beloont bij de waardering van de aanvraag. Ook kan de provincie eventueel restgeld PHP gebruiken voor procestrajecten van gemeenten met private partijen op bedrijventerreinen. Op dit moment voorziet de provincie echter dat de het beschikbare budget eind 2015 uitgeput zijn.
- Een subsidieregeling gericht op de ‘gevel tot gevel’ benadering, waarbij dus openbare ruimte en private ruimte in samenhang worden verbeterd.
- Pilots of projecten gericht op verder verzakelijken (private kant) van bedrijventerreinen, zoals de (landelijke) verzakelijkingpilots Deurne/Breda.
- Kennis- en leertraject ondernemersinvesteringen analoog aan bestaande aanpakken als ‘Hoe courant is uw pand?’ in de regio Gooi en Vechtstreek.
- Een uitgewerkte lijn hoe om te gaan met vraaggerichte zeer vitale uitplaatsingen van ondernemingen (samen met Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland) bijvoorbeeld naar bedrijventerreinen voor zware bedrijvigheid.

De provincie zal in 2015 verkennen of en vervolgens welke acties wenselijk zijn om op te zetten. Daarnaast bestaat aan de publieke kant onder andere de mogelijkheid tot het verplicht oprichten van een herstructureringsfonds per gemeente.

#### **Stappen in marktconforme grondprijzen**

Om investeringen op bestaande bedrijventerreinen mogelijk te houden is het belangrijk om naar grondprijzen van de nieuwe locaties te kijken. Gemeenten hebben de neiging met te lage grondprijzen op nieuwe locaties te werken in Flevoland. Deze grondprijzen blijken bovendien niet het gewenste effect (meer bedrijven) te bereiken.

De provincie vindt dat (regionale afspraken over ) marktconforme grondprijzen een voorwaarde moeten zijn voor provinciale inzet bij herstructurering, in welke vorm dan ook. Om gemeenten te stimuleren om kritisch naar het grondprijzbeleid te kijken kan de provincie bijvoorbeeld (kleine) onderzoeken ondersteunen naar de grondprijssystematiek. Of hier als provincie zelf een verkennend, provinciebreed onderzoek naar laten uitvoeren. Op basis daarvan kan worden bekeken of er mogelijkheden zijn voor verbetering van de prijzen en eventueel aanvullende financiële arrangementen, zoals fondsvorming voor herstructurering en verevening voor herstructurering.

#### **Tijdelijk anders bestemmen bedrijfsgronden**

Door een nog niet uitgegeven bedrijventerrein tijdelijk een andere bestemming te geven, snijdt het mes aan twee kanten. Allereerst zijn er extra (tijdelijke) inkomsten en daarnaast kan de tijdelijke functie ingezet worden voor imago building of om een gebied al sterker op de kaart te zetten. Uiteraard moeten wel rekening gehouden worden met de kenmerken van tijdelijke functies: o.a. rendabele exploitatieperiode, draagvlak, ligging etc. Voorbeelden van tijdelijke functies zijn: zonnepanelen, windenergie, natuurijsbaan, motorcrossbaan, verbouw van gewassen, huisvesting, horeca, evenemententerrein, camping et cetera.

#### **Gelijkwaardig speelveld tussen overheid en bedrijfsleven**

De provincie Flevoland stimuleert een gelijkwaardig(er) speelveld tussen bedrijfsleven en overheid. Dit geldt voornamelijk op het gebied van bedrijventerreinen, maar ook voor andere segmenten is dit de wens. Het creëren van dit speelveld kent als mogelijke sporen:

- Oprichten van een platform met gemeenten en bedrijfsleven in elke gemeente dat onafhankelijke (bindende) adviezen geeft; zowel aan de voor- als aan de achterkant (structuurvisie en bestemmingsplan).

- Een oliemannetje dat zorgt voor een betere verbinding tussen overheid en bedrijfsleven en om het gat op te vullen dat is ontstaan na het opheffen van de Kamer van Koophandel.
- Een onafhankelijke accountmanager per bedrijventerrein die zowel de ‘taal’ van de ondernemers als van de overheid spreekt waardoor processen en procedures soepeler verlopen.
- Door trainingen kennis en kunde van bedrijfskringen en -verenigingen op niveau brengen. Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan een adviesdesk of kennisbank voor ondernemers.

#### 4.4.2 Specifieke bedrijventerreinen

##### Locaties voor prioritaire clusters, zware en watergebonden bedrijven

Bijzondere aandacht vragen terreinen met havenfaciliteiten, terreinen met vestigingsmogelijkheden voor HMC-bedrijven (hogere milieucategorie) en locatie(ontwikkelingen) voor de prioritaire clusters van de Flevolandse kenniseconomie.

Bedrijven in hogere milieucategorieën, zoals afvalverwerking, maakindustrie, recycling en bedrijven die een grote ruimtebeslag vragen zijn een belangrijke schakel in de economische structuur van Flevoland. Een bijzondere categorie bedrijven zijn de bedrijven die onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) vallen. Voor deze bedrijven geldt een apart toetsingskader met het oog op de kans op rampen en grote ongevallen. Het is wenselijk op de formele werklocaties voor de HMC-bedrijven ruimte te reserveren voor deze bedrijven. Met het oog op risicobeheersing en rampenbestrijding streeft de provincie naar en clustering van deze bedrijven. Deze bedrijven wil Flevoland dan ook passende ruimte bieden. Tegelijkertijd ‘mixen’ deze bedrijven, bijvoorbeeld in de hogere milieucategorie, vaak niet goed met andere bedrijvigheid en gevoelige functies. Er is nu een beperkte vraag vanuit dit type bedrijven.

Op dit moment streeft de provincie in haar huidige beleid naar locaties voor het opvangen van zware bedrijvigheid. Dit beleid heeft nog steeds geen gevolg gekregen bij de gemeenten. Per polderdeel zijn door de gemeenten (nog) geen gezamenlijke bedrijventerreinen voor deze categorie bedrijvigheid vastgesteld. Toch veronderstelt de provincie dat op termijn deze bedrijventerreinen nodig zijn gelet op de ontwikkeling van de maakindustrie, het tekort aan terreinen in de hogere milieu categorieën in de Metropoolregio Amsterdam en de vraag vanuit internationale bedrijven. Flevoland heeft met haar ruimte voor deze bedrijvigheid, juist nabij de Randstad, een unique selling point. De provincie handhaaft daarom dat zowel in Noordelijk Flevoland (de gemeenten Noordoostpolder en Urk), Oostelijk Flevoland (de gemeenten Lelystad en Dronten) als in Zuidelijk Flevoland (de gemeenten Almere en Zeewolde) minimaal 1 bedrijventerrein (of een zone op een regulier bedrijventerrein) beschikbaar is voor de vestiging van bedrijven voorkomend in de categorie 3,4 en 5 van de VNG-bedrijvenstaat. Op deze terreinen, die natuurlijk kansrijk gelegen en goed ontsloten moeten zijn, moet vervolgens maximaal ruimte worden gereserveerd voor zware bedrijvigheid. Daarbij vindt de provincie het voorkomen en waar mogelijk saneren van knelpunten voor lucht, geluid, externe veiligheid en geur uitermate belangrijk. De provincie streeft naar een duurzame inrichting van nieuwe en bestaande werklocaties, waarbij het effect en de onderlinge hinder van dit type bedrijven zo optimaal mogelijk is geregeld.

Daarnaast is er een aantal sectoren, zoals watergebonden bedrijvigheid, die een bijzondere ontwikkeling doormaken en een passende plek nodig hebben. De provincie wil er voor zorgen dat ook deze sectoren zo goed mogelijk kunnen worden geacommodeerd. Op dit moment wordt op drie locaties in Flevoland de mogelijkheden voor buitendijkse havenontwikkeling actief onderzocht. Dit betreft een multimodale overslaghaven bij Lelystad (Flevokust), een maritieme servicehaven bij Urk en een buitendijkse haven bij Almere. De provincie Flevoland heeft een actieve rol bij de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad, Flevokust, maritieme servicehaven Urk en het Omala terrein vanwege de (boven)regionale betekenis van deze werklocaties. De redeneerlijn havenontwikkeling en ladder voor duurzame verstedelijking zijn kaderstellend voor verdere ontwikkeling van deze locaties en vergen in alle gevallen een eigen uitwerking.

## 4.5 Informele werklocaties

### 4.5.1 Kantoren(concentraties)

De provinciale ambitie is te zorgen voor voldoende kantooruimte van goede kwaliteit in de Flevolandse, vooral regionale kantorenmarkt. Een goed functionerende kantorenmarkt is immers een belangrijke schakel in een aantrekkelijk vestigingsklimaat en daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor verdere economische groei en de ontwikkeling van de Flevolandse kenniseconomie.

De huidige situatie op de Flevolandse kantorenmarkt vraagt dan ook om actie. Er is grote leegstand en overaanbod aan gemeentelijke plannen voor nieuwbouw, in het bijzonder in Almere en Lelystad. De Flevolandse kantorenmarkt functioneert kortom niet naar behoren en moet weer vitaal worden gemaakt. Dit betekent dat het planaanbod voor nieuwbouw moeten worden teruggebracht. Daarnaast is een kwaliteitsslag nodig in de bestaande voorraad en dient deze beter benut te worden. De vastgoedeigenaren, bij voorkeur via samenwerking, zijn hiervoor primair verantwoordelijk.

De centrale opgave voor de Flevolandse kantorenmarkt is dan ook een groei in kwaliteit zonder dat de kwantiteit toeneemt.

### Geen kwantitatieve prognoses meer, kwaliteit en bestaande voorraad centraal

De provincie maakt - om vergelijkbare redenen als bij bedrijventerreinen - geen uitvoerige nieuwe, kwantitatieve prognoses voor de kantorenvraag. Bovenal ook omdat deze vraag zich vrijwel volledig toespitst op de gemeenten Almere en Lelystad. Gemeenten zijn zelf aan zet om een goede prognose van de ruimtevraag vanuit kantoren te maken. Voor Almere en Lelystad geldt dat dit al in Plabeka-verband gebeurt.

De opgave moet vervolgens geconcretiseerd en vertaald worden in de gemeentelijke structuurvisies werklocaties of de Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid en - indien relevant - in regionale afstemming met gemeenten in omliggende regio's. In deze visies komen de opgaven voor alle kantorenlocaties aan bod, in samenhang met de punten hieronder. Daarbij moet in het bijzonder de (kwaliteit van de) bestaande voorraad een veel prominenter plek krijgen dan voorheen.

### Focus op beperkt aantal kantoorgebieden

Bij de aanpak van de kantorenmarkt legt de provincie de focus op de concentratiegebieden. Daarbij sluit de provincie aan op de vraaggerichte profilering die in Plabeka-verband, dus ook in Almere en Lelystad, wordt uitgewerkt. Hierbij wordt per kantorenlocatie (en bedrijventerrein) een oordeel geveld over de toekomst:

- concentratiegebieden waar (beperkte) groei kan plaatsvinden;
- balansgebieden;
- transitiegebieden, waar de ontwikkeling van kantoren wordt beperkt en op termijn afscheid genomen wordt van de kantoorfunctie.

De concentratiegebieden liggen veelal centraal in het stedelijk gebied met hoogwaardige OV-ontsluiting (centrumgebieden en stationsomgevingen). Hierbij ligt een link met het MIRT. Ook campusontwikkelingen met kantoorachtige gebouwen, zoals het beoogde Businesspark Composiet Marknesse, rekent de provincie ertoe. Hier wil de provincie stimuleren, vernieuwen en voorwaardelijk nieuwbouw toestaan. In balansgebieden is het niet de bedoeling dat de kantorenvorraad groeit. Hier is kwaliteitsverbetering alleen via her- en verbouw mogelijk. Dat geldt ook voor de transitiegebieden, maar daar zet de provincie Flevoland sterker in op toekomstige afname van de kantorenvorraad door kantoorfuncties te ontmoedigen en toekomstige functieverandering/sloop te stimuleren, uiteraard met respectering van bestaande afspraken en rechten.

Alle overige gebieden zijn uitsluitingsgebieden voor kantoren. Daar is geen ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe middelgrote of grote kantoren, m.u.v. eventuele invulling van bestaande, waardevolle gebouwen via maatwerk en regionale saldering. Kleine kantoren (<500 m<sup>2</sup>) blijven in bebouwd gebied via maatwerk en mits afgewogen tegen de ladder voor duurzame verstedelijking mogelijk. Ook bedrijventerreinen behoren tot de uitsluitingsgebieden voor kantoorontwikkeling. Hier is geen vestiging van solitaire kantoren toegestaan, maar is wel ruimte voor geïntegreerde kantooractiviteiten bij productie-, handels- en logistieke bedrijven.

Alleen nieuwe meters, als deze echt wat toevoegen en er vervanging van bestaand plaatsvindt. Gezien de huidige forse leegstand en de structureel lagere vraag naar kantoorruimte is het nodig de bestaande reële plancapaciteit (planologisch geregelde kantoorbestemmingen van kavels waarop nog geen kantoren zijn gebouwd) buiten de concentratiegebieden zoveel mogelijk te reduceren, geen uitbreidingsplannen te ontwikkelen en nieuwe kantoren alleen mogelijk te maken via vervangende nieuwbouw.

De provincie stelt voor de volgende basisuitgangspunten te hanteren voor de kantorenprogrammering in Flevoland:

- Geen ontwikkeling van nieuwe kantoorgebieden.
- Nieuwe kantorenplannen/-programma alleen in bestaande concentratiegebieden toe te laten.
- De huidige voorraad wordt per gemeente (dit speelt vooral dus voor Almere en Lelystad) begrensd, dat betekent per saldo geen uitbreiding van kantoorvloeroppervlak. Alleen in concentratiegebieden hoeft deze saldering in tijd en omvang niet 1-op-1 te geschieden.
- Nieuwe gebouwen met de hoofdfunctie kantoor zijn dus alleen mogelijk als:
  - Het gaat om een ontwikkeling binnen concentratie- of balansgebieden;
  - Deze passen binnen modern en flexibel gebruik van kantoorruimte en dus een adequate toevoeging zijn voor de kwaliteit van het regionale aanbod;
  - Er gewerkt wordt met voorverhuur of concept-huurovereenkomsten waarbij het merendeel van de meters van een gebouw op voorhand is ingevuld;
  - Er tegelijkertijd elders onbenutte voorraad uit de markt wordt genomen ('nieuw voor oud') dan wel elders reële plancapaciteit wordt geschrapt.
- De (principes van de) ladder voor duurzame verstedelijking worden toegepast, wat betekent dat dus prioriteit wordt gegeven aan de herbenutting van leegstaande gebouwen.
- Middelgrote (500-2.500 m<sup>2</sup>) en grote kantoren (> 2.500 m<sup>2</sup>) mogen alleen ontwikkeld in concentratie- en balansgebieden; uitzondering kan zijn als dergelijke kantoren zouden passen binnen de bestaande bebouwing en in een lokale behoefte voorzien. Kleine lokale kantoren (<500 m<sup>2</sup>) blijven in bebouwd gebied (informele werklocaties) via maatwerk mogelijk.
- Buiten concentratie- en balansgebieden waar mogelijk schrappen van bestaande plancapaciteit.
- Buiten concentratiegebieden geen vrijstellingen of bestemmingswijzigingen ten faveure van de kantorenfunctie.

#### **Structureel werken aan verbeteren van de bestaande kantorenvorraad**

De veranderingen in de ruimtevraag gaan ook bij kantoren hard. Kantoren moeten zo lang mogelijk passen of regelmatig aangepast worden aan de kwalitatieve vraag. Kantoren moeten toekomstbestendiger ('herbruikbaar') worden met oog op transformatie naar ander type bedrijfsvoeringen of andere functies.

Indien kantoorpanden leeg komen te staan moet in overleg met marktpartijen een inschatting gemaakt worden of er sprake is van kansrijk vastgoed (object goed en centrale locatie, vasthouden kantoorfunctie), kanshebbend vastgoed (object goed, locatie niet centraal, verhuurbaar binnen 2-3 jaar) of kansarm vastgoed (object minder, locatie niet centraal, risico op structurele (>3 jaar) leegstand reëel).

Globaal kan men de volgende typering maken naar kantoren naar kansrijkheid van gebieden/kantoorpanden:

Figuur 23. Indicatie toekomstperspectief kantoorlocaties

TOEKOMSTPERSPECTIEF KANTOORLOCATIES		
locatietype	toekomstperspectief	(structurele) leegstand
• multifunctionele stationslocaties	++	Lage kans
• kantoren in centrummilieus	+	Lage kans
• OV-knooppunten en voorstadshaltes	+	beperkte kans
• stadsrandlocaties	0	redelijke kans
• snelweglocaties	-	vrij grote kans
• kantoren op bedrijventerreinen	--	grote kans
• kantoren in woonwijken	0	redelijke kans

Bron: Stec Groep, 2014

Om de Flevolandse gemeenten in staat te stellen deze kwaliteitslag te kunnen maken, legt de provincie Flevoland de volgende basisuitgangspunten vast:

- Alle kantoorlocaties in concentratie- en balansgebieden dienen - in lijn met de ladder voor duurzame verstedelijking - multimodaal en in ieder geval per openbaar vervoer ontsloten te zijn dan wel te worden ontsloten, bij voorkeur via directe overstap op regionaal hoogwaardig openbaar vervoer. Ook de OV-ontsluiting van campussenontwikkelingen vraagt om aandacht;
- Kantoorfuncties en -ruimten van ondergeschikte aard blijven mogelijk in, op of bij logistieke, handels- en of productiebedrijven;
- Uitgangspunten van de ladder van duurzame verstedelijking dienen ook op gebouwniveau te worden toegepast, met nadruk op (her-)ingebruikname van leegstaande panden.

#### Aanpak van leegstand, o.a. via experimenten/pilots

Wat betreft het terugdringen van de leegstand vindt de provincie dit primair een verantwoordelijkheid van vastgoedeigenaren en de gemeenten zelf. De provincie wil echter de randvoorwaarden scheppen waarbinnen tot actie gekomen kan worden door deze partijen.

Zaken waar de provincie Flevoland aan denkt, of bij gemeenten onder de aandacht wil brengen:

- Registratie leegstand c.q. inrichten van monitoringstool. De kwaliteitskaarten van gemeenten Almere en Lelystad zijn een prima basis, mogelijk kan de provincie dit koppelen aan een bredere provinciale, real-time monitoring.
- Nieuwvestigers altijd alternatieven voor nieuwbouw voorleggen: eerst leegstaande panden laten bekijken en, indien niet bruikbaar, per pand afweging waarom ongeschikt (incl. sloop en herbouw) laten motiveren. Ladder voor duurzame verstedelijking op uitvoeringsniveau dus.
- Indien eigenaren al of niet in samenwerking met andere marktpartijen kantoren willen herontwikkelen, transformeren of slopen, spannen gemeenten zich maximaal in om dit via bestemmingsplanwijzigingen/-aanpassingen mogelijk te maken, mits passend binnen de eigen en provinciale beleidskaders en onderbouwd conform de ladder voor duurzame verstedelijking. Waarbij de RO Visie Werklocaties Flevoland 2015, de gemeentelijke structuurvisies werklocaties of de Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid helpen.

Aanvullend hierop wil de provincie Flevoland een experimenten/pilotregeling opzetten voor innovatieve ideeën voor de aanpak van kantorenleegstand vanuit gemeenten en vastgoedeigenaren/marktpartijen. Denk aan het faciliteren van gebiedsgerichte verkenningen van gemeente/ondernemers om te komen tot de aanpak van de lokale leegstand, ontwikkelen van innovatieve (juridische) beheer-/eigenaarconstructies voor een specifiek kantoorpand voor ZZP-ers, experimenten met uitnodigingsplanologie, faciliteren van transformatie naar multifunctionele gebouwen en gebiedstransformatie, waarbij verschillende werklocaties betrokken zijn. Het gaat daarbij niet alleen om verkenningen, maar juist ook om (innovatieve) voorstellen om de leegstand daadwerkelijk op een specifieke locatie aan te pakken.

Insteek bij de uitvoering van de experimenten/pilots is dat provincie met procesgeld de pilot/het experiment (deels) faciliteert, de ondernemers/gemeenten de uitvoering doen en dat de provincie de uiteindelijke resultaten/leerervaringen van hen ontvangt en breder deelt met de ondernemers/gemeenten.

#### 4.5.2 Winkels

De verwachting is dat de vraag naar fysieke winkels in Flevoland de komende jaren gaat teruglopen. Er lijkt nog wel ruimte voor enige uitbreiding, vanwege de groeiende bevolking, maar gecombineerd met 'negatieve trends' als de verdere afvloeiing van aankopen naar internet, zal deze uitbreidingsvraag beperkt zijn. Er ligt wél een grote kwalitatieve opgave. Winkels moeten immers in het snel veranderde winkellandschap inspelen op ontwikkelingen als de razendsnelle groei van het internetwinkelen en de toenemende vraag om belevenis. De centrale opgave is dan vooral groei in kwaliteit bij een veelal stabiele kwantiteit.

De winkelgebieden problematiek in de provincie Flevoland verschilt van veel andere provincies. De winkerkernen liggen in Flevoland op zodanige afstand van elkaar dat deze voor het primaire en voor een deel ook secundaire aanbod niet zwaar met elkaar concurreren. Een regionale visie rondom winkels/detailhandel is dan ook niet noodzakelijk. Gemeenten dienen winkelontwikkeling conform de Ladder van duurzame verstedelijking te laten plaatsvinden waarbij de relevante regionale samenwerking en afstemming gezocht moet worden. In principe zijn de kernwinkelgebieden dan ook kansrijk te noemen. Dat impliceert dat minder kansrijke winkelgebieden, waar mogelijk sanering bij moet plaatsvinden, niet op het ruimtelijk niveau ligt van de provincie Flevoland. Vooralsnog ziet de provincie de ladder voor duurzame verstedelijking als instrument dat verdere regelgeving als een verordening voor detailhandelontwikkeling niet nodig is en ook niet past in de deregulering die de provincie en de gemeenten voor ogen hebben.

De kwaliteit van de binnensteden als belangrijke ontmoetingsplaatsen zal behouden en waar mogelijk versterkt moeten worden. Daar liggen de grootste kansen voor vernieuwing en het realiseren van de (beperkte) uitbreiding die nog nodig is in Flevoland. De kwaliteit is daarbij het resultaat van een mix van winkels met ook andere voorzieningen, kantoren, ambachtelijke bedrijven en binnenstedelijk wonen. Met aantrekkelijke binnensteden kan de koopkrachtbinding en het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van de kernen van de Flevolandse gemeenten behouden/verhoogd worden. De ontwikkeling van de regionale functie (funshopping) van de steden Lelystad en Almere ligt respectievelijk bij Batavia Stad en bij de verdere ontwikkeling van het Floriadelocatie, al zal de concurrentie van grote, aantrekkelijke steden als Utrecht, Amsterdam en Zwolle daarbij onverminderd groot zijn. Bij deze ontwikkelingen moet bovendien gewaakt worden voor uitholling van de binnenstad van Lelystad en Almere.

Duidelijke gemeentelijke visie en sturing op ontwikkeling winkellandschap is nu nodig

Hoewel het Flevolandse winkellandschap afwijkingen vertoont van de rest van Nederland, vraag ook de Flevolandse markt om duidelijkheid en een heldere sturing vanuit de overheid/gemeenten op het winkellandschap. Daarom wil de provincie Flevoland dat elke gemeente hun visie en beleid op detailhandel concreet uitwerkt in de Gemeentelijke structuurvisie werklocaties of de Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid. Onderstaande basisprincipes en spelregels zijn voor de provincie het vertrekpunt voor deze visies:

- Gemeenten maken in hun visie duidelijk welke winkelgebieden kansrijk zijn en prioriteit hebben voor vernieuwing in het winkelaanbod/het faciliteren van (investerings)initiatieven.
- Voor nieuwe winkelgebieden of grotere uitbreidingen van bestaande winkelgebieden met bovenlokale impact is er ruimte als deze aantoonbaar toegevoegde waarde bieden aan de gemeente en omliggende



regio, leiden tot versterking van de structuur en de vitaliteit van de bestaande binnensteden niet aantasten. Oftewel als deze zorgvuldig zijn afgewogen tegen en in lijn zijn met de principes van de ladder voor duurzame verstedelijking.

- Buiten de stedelijke gebieden is er geen plek voor nieuwe winkelgebieden of grote uitbreidingen van bestaande. Wel is verkoop toegestaan van zelf geproduceerde producten, conform de huidige beleidsregel 'Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied'.
- Geen winkels op bedrijventerreinen, in lijn met het provinciale beleid voor formele werklocaties/ bedrijventerreinen. Uitgezonderd is alleen de verkoop van eigen productie.
- Geen nieuwe winkels meer in de wei.
- Aan elke andere nieuwe winkelontwikkeling ligt een afweging langs de ladder voor duurzame verstedelijking ten grondslag.

### **Monitoring**

Net als bij bedrijventerreinen en kantoren is ook voor winkels meer kennis van en grip op de bestaande voorraad, samen met goede monitoring, gewenst. Dit is nodig voor de slag van kwantiteit naar meer kwaliteit, en daarmee samenhangend het maken van goede ruimtelijke afwegingen rondom nieuwe detailhandelontwikkelingen (ladder voor duurzame verstedelijking).

Het is daarbij o.a. belangrijk dat vraag en aanbod van winkelpanden en van lokale en regionale retailontwikkelingen (kansen, bedreigingen, sterktes en zwaktes) actiever gevolgd worden. Denk daarbij aan het opzetten kwaliteitskaart/monitoringstool, maar ook aan koopstromenonderzoeken, om gefundeerde keuzes te maken bij de (her)ontwikkeling van gebieden.

Wat betreft de monitoring kan aangesloten worden op het eerder genoemde mogelijkheden, zoals de uitbouw van de kwaliteitskaarten van Lelystad en Almere of eventueel het aanhaken op systemen die in de omringende regio's zijn en worden ontwikkeld, zoals de monitor werklocaties van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord.

Wat betreft de vraagzijde zal worden aangesloten bij gezamenlijk op te stellen kooponderzoek (methodiek) van het IPO.

### **4.5.3 Leisure**

Provincie Flevoland heeft bekende trekkers (Walibi Holland, Leisure World, Aviodrome, Oostvaardersplassen, Lowlands), maar het aanbod is verder beperkt, mede door de ligging nabij grote steden als Amsterdam en Utrecht. Leisure biedt echter wel de kans om de (be)leefbaarheid van Flevoland te vergroten. Op het vlak van leisure zijn ook geen specifieke ontwikkelingen of opgaven waar de provincie via de RO Visie Werklocaties Flevoland 2015 een antwoord op moet geven, zo kan geconstateerd worden uit hoofdstuk 2.

Belangrijk is dat gemeenten weloverwogen inspelen op kansrijke nieuwe leisure ontwikkelingen. Eventuele leisure ontwikkelingen moet echt kwaliteit toevoegen en worden afgewogen langs de ladder voor duurzame verstedelijking. Aangezien dit verplicht is bij alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen is dit hiermee voldoende geborgd. Er is geen aanvullend beleid van de provincie op dit vlak nodig.

### **4.5.4 Maatschappelijk vastgoed en zorg**

Het gebruik van maatschappelijk vastgoed staat onder druk. Diverse ontwikkelingen leiden tot een afname van de behoefte aan maatschappelijk vastgoed, landelijk tot -25%. Vanwege de nog altijd groeiende bevolking in Flevoland zal de afname hier minder zijn, maar dat de vraag naar en bezetting van het vastgoed afneemt staat vast. De opgave ligt dan ook bij het vinden van oplossingen voor de leegkomende panden en het zeer terughoudend zijn met eventuele nieuwe ontwikkelingen.

Wat betreft de leegstand ligt de verantwoordelijkheid bij de betreffende gebouweigenaren. De provincie speelt hier geen rol in, enkel dan door het wegnemen van barrières c.q. het scheppen van de juiste randvoorwaarden.

Bij nieuwe ontwikkelingen is de ladder voor duurzame verstedelijking bruikbaar als afweging. Daar is geen aanvullend provinciaal beleid voor nodig. Wel is zowel voor het goed kunnen toepassen van de ladder als het grip krijgen op (oplossingen voor) de leegstand behoefte aan een beter beeld van de bestaande voorraad maatschappelijk vastgoed in de Flevolandse gemeenten, in het bijzonder de gemeenten Zeewolde, Dronten, Noordoostpolder en Urk. Dit wordt meegenomen in het opzetten van de eerder genoemde monitoringstool voor alle werklocaties. Deze wordt vormgegeven in nauwe samenwerking met de gemeenten.

#### 4.5.5 Landelijk gebied

##### Omgevingsplan Flevoland 2006

De kaders voor de werklocaties zijn neergelegd in het Omgevingsplan. De essentiële elementen in de zin van de Wet op de ruimtelijke ordening (die essentieel zijn voor de provincie c.q. van provinciaal belang) die betrekking hebben op werklocaties in het landelijk gebied:

1. Bij stedelijke uitbreiding moet worden aangesloten bij bestaande ruimtelijke structuren, zodat de vitaliteit van de steden en dorpen wordt ondersteund.
2. Nieuwe solitaire clusters van bebouwing buiten de in figuur 11 van het Omgevingsplan aangegeven stedelijke gebieden worden in principe uitgesloten. Op deze regel kan in het kader van verweving op experimentele basis een uitzondering worden gemaakt.
3. De omvang van nieuwe ruimte voor wonen, werken en voorzieningen moet in verhouding staan tot de grootte van de kern en de positie ervan in de stedelijke en groen-blauwe hoofdstructuur.
6. Bij de locatiekeuze en invulling van werklocaties dient rekening te worden gehouden met: versterking van de economische ontwikkeling van Flevoland; beheersing van de mobiliteit door een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer; efficiënt gebruik van infrastructuur en vervoermiddelen; verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid, waarbij het parkeerbeleid een belangrijk ondersteunend instrument is. Tevens moet rekening worden gehouden met de potenties van de gemeenten en de positie van de kernen in de stedelijke en groen-blauwe hoofdstructuur.
8. Nieuwe niet-agrarische functies mogen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van het gebied niet aantasten. Ook moet rekening worden gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische basiskwaliteiten. Vestiging in het buitengebied van activiteiten die thuishoren op een formele werklocatie is in principe niet toegestaan. Milieuhygiënisch, landschappelijk en verkeerstechnisch ongewenste effecten moeten worden voorkomen. Om gewenste integrale ontwikkelingen met wonen, recreatie en bedrijvigheid als economische dragers in een gebied mogelijk te maken kan op experimentele basis het planologisch regime voor dat gebied worden verruimd. Voorwaarde is dan wel dat in een ruimtelijk ontwerp een integrale kwaliteitsimpuls voor het gebied wordt aangetoond.

De uitgangspunten voor de sturingsfilosofie van het provinciale omgevingsbeleid zijn:

- Lokaal besluiten wat lokaal kan worden besloten;
- Wanneer sprake is van bovenlokale belangen is er een provinciale rol;
- Samenwerken op basis van respect voor de eigen doelen van alle partners;
- Afspraken worden gemaakt over de kaders waarbinnen de uitvoering tot stand komt;
- De provincie doet een beroep op eigen verantwoordelijkheid van de betrokken partners;
- Een slagvaardige en resultaatgerichte beleidsaanpak; Plannen moeten haalbaar en betaalbaar zijn;
- Burgers en belangengroepen worden actief betrokken bij planvorming en uitvoering.

### **Beleidsregel 'Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied' (2008)**

Met de beleidsregel 'kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied' (2008) is een nadere kaderstelling uitgewerkt voor niet-agrarische activiteiten. Deze beleidregel wordt mogelijk herzien naar aanleiding van 'Pionieren 2.0' en 'Erf zoekt kans' uit de Agenda Vitaal Platteland.

### **Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek 'Ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen in Flevoland' (2013)**

In het onderzoek 'Ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen in Flevoland' is geconstateerd dat het agrarisch landschap bijzonder is en cultuurhistorische waarde heeft. Dat geldt voor de aanwezige boerderijen die gezichtsbepalend zijn, maar nog meer voor de open ruimte en de strakke verkaveling. Willen deze cultuurhistorische, maar ook recreatieve en natuurwaarden behouden worden, dan heeft het de voorkeur om voor het landelijk gebied de kavelgewijze benadering (beleidsregel 'kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied') om te zetten in een meer gebiedsgewijze benadering. Dit is een werkwijze die overeenkomt met het huidige experimentenkader en tegelijkertijd inspeelt op herhaalde (en dus voorzienbare) ruimtevragen waarvoor regulier beleid opgesteld kan worden. Daarmee worden niet alleen de landschappelijke en cultuurhistorische waarden beschermd, maar kan de vitaliteit van het landelijk gebied worden versterkt zonder dat dit ten koste gaat van het stedelijk gebied.

In het onderzoek is ook geconstateerd dat het beleid voor het landelijk gebied geïntegreerd moet worden met het locatiebeleid voor het stedelijk gebied in één integrale RO Visie Werklocaties Flevoland 2015. Hier is alle aanleiding toe omdat het onderzoek heeft uitgewezen dat het landelijk en stedelijk gebied als het gaat om bedrijvigheid en werkgelegenheid niet alleen communicerende maar ook concurrerende vaten zijn. Zo vinden nu grootschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied plaats die nooit de bedoeling zijn geweest en vestigen zich functies in het landelijk gebied die op grond van de borging van provinciale belangen gehuisvest dienen te worden in het stedelijk gebied (formeel werklocaties, agro-industriële terreinen).

Aanbevolen wordt condities te formuleren voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing die enerzijds recht doet aan de transformatie van het landelijk gebied vanuit het oogpunt van een vitaal platteland en anderzijds de aanwezige ruimtelijke kwaliteit (landschap en cultuurhistorie) borgt. Momenteel is het provinciaal beleid voor het landelijk gebied sterk opgehangen aan landschapsbelangen terwijl er tevens een regionaal-economische behoefte is die de vitaliteit van het landelijk gebied (de sociaal-economische levensvatbaarheid) kan versterken.

### **Agenda Vitaal Platteland (2014)**

In 2014 heeft de provincie een agenda vitaal platteland opgesteld. Op 28 januari 2015 is deze agenda vastgesteld. Deze zal na de verkiezingen van Provinciale Staten worden uitgevoerd.

In de agenda is geconstateerd dat in de periode tot 2030 een grote oppervlakte agrarische bebouwing vrij komt, waarvoor het naar verwachting lastig zal zijn een nieuwe bestemming te vinden. Onder de noemer "Erf zoekt kans" wil de provincie de opgaven en mogelijke oplossingen verkennen. Hierbij is het wel belangrijk dat gekeken wordt of de nieuwe functie in de omgeving past. Denk hierbij bijvoorbeeld aan functies die veel verkeer aantrekken.

De agenda geeft ook aan dat Flevoland bestaat uit verschillende regio's die deels een eigen problematiek, kansen en karakteristieken en daarmee een eigen opgave hebben. De provincie onderzoekt opties voor een meer gebiedsspecifiek omgevingsbeleid om in te spelen op deze couleur locale.

Zowel het spoor Pionieren 2.0 als het spoor Erf zoekt kans zijn aangemerkt als urgente agendapunten. Het spoor Pionieren 2.0 geeft handen en voeten aan het faciliteren van initiatieven en ontwikkelingen die een bijdrage leveren aan zowel het versterken van het verdienvermogen als het borgen van de ruimtelijke (of gebieds)kwaliteit(en). Erf zoekt kans beoogt de problematiek van de vrijkomende erven te onderzoeken.

*Pionieren 2.0*

Het landelijk gebied van Flevoland blijft voor een groot deel uit moderne, grote agrarische bedrijven bestaan. Naast de versterking van het innovatieve vermogen en de duurzaamheid moet er met name in de nabijheid van woonkernen en natuurgebieden worden gezocht naar mogelijkheden voor nieuwe, andere vormen van ruimtegebruik. Een belangrijke factor is de implementatie van de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit krijgt zijn beslag in de actualisatie van de Visie Werklocaties. De provincie juicht nieuwe initiatieven toe en zegt toe het gesprek met initiatiefnemers te zullen voeren daar waar men tegen bestaande (provinciale) regels aanloopt. Onder de vlag Pionieren 2.0 wil de provincie de komende jaren nadenken en discussiëren over de multifunctionaliteit van het landelijk gebied: welke economische kansen liggen er en hoe kan men deze het beste benutten? De discussie beperkt zich niet tot vrijkomende agrarische erven, maar gaat net zo goed over leegstand op bedrijventerreinen en de leefbaarheid in kleine kernen. Er is veel mogelijk op het platteland. Flevolandse agrariërs zijn innovatief als het gaat om verbreding en ketenverlenging. Daarnaast zijn recreatie/toerisme en duurzame energie sectoren die al dan niet in combinatie met agrarische activiteiten, nu al nieuwe economische perspectieven opleveren.

*Erf zoekt kans*

Volgens het CBS komt in Nederland in de periode tot 2030 ongeveer 80% van de huidige agrarische bouwpercelen (erven vrij). Hoewel Flevoland een meer grootschalige en robuuste structuur kent dan veel andere gebieden in Nederland, gebeurt dat ook hier: van ongeveer 1.900 bedrijven naar nu 1.500 in de komende 10 jaar. Recente berekeningen van Alterra laten zien dat er tot 2030 naar verwachting in Flevoland zo'n 1,3 miljoen vierkante meter agrarische bebouwing beschikbaar komt: bij elkaar een grotere oppervlakte dan de thans leegstaande kantoren. Zo'n 70% hiervan bevindt zich in de Noordoostpolder. Meer ruimte (in de breedte) voor invulling van vrijkomende agrarische erven biedt een grotere kans de unieke structuur van de Noordoostpolder te bewaren zonder dat de aanblik verpaupert. Door meerdere herinvullingsmogelijkheden te bieden, is er minder kans op het verdwijnen van erven (en de unieke structuur).

Onder de noemer "Erf zoekt kans" wil de provincie samen met stakeholders bezien hoe groot de problematiek is en wat de beste aanpak voor deze kwestie is. Burgers, ZP-ers en ondernemers kunnen er in theorie voor zorgen dat het geen opgave is om de erven gevuld te houden. Echter, er kan spanning ontstaan tussen de agrarische bedrijvigheid enerzijds en burgerbewoning en/of niet-agrarische functies anderzijds. Hoever gaat de bescherming van de (toekomstige) ontwikkeling van de agrarische bedrijven in het landelijk gebied? In hoeverre wil men functieverandering naar bv. wonen, werken en zorgen reguleren? Hoe gaat men om met de huisvesting van arbeidsmigranten?

Hierbij moet goed worden gekeken naar het gehele gebied, ook de vitaliteit en ontwikkelingsmogelijkheden van woongebieden (bundelingsbeleid) en bedrijventerreinen (visie werklocaties) moeten gewaarborgd blijven. Het is dus niet wenselijk dat uitsluitend het mechanisme van de goedkoopste vierkante meters zijn werk doet, ook andere belangen dienen geborgd te worden, onder meer door toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Tegelijkertijd is er de wens om leegstand en verloedering tegen te gaan. Kortom, er is/ontstaat een meervoudige ruimtelijke opgave. Daarbij is de vraag in hoeverre de provincie kiest voor een aanvullende stimulerende aanpak. Er kan mogelijk een kwaliteitsslag worden gemaakt door op locaties waar oude en ongewenste gebouwen staan, deze te saneren in ruil voor andere bebouwing (rood voor rood). Het is daarbij goed denkbaar dat de voorwaarden per regio verschillend zijn of dat een regeling qua mogelijkheden beperkter is in oostelijk Flevoland ten opzichte van Noordelijk Flevoland. Aandachtspunt is het bundelingsbeleid dat gericht is op bouwen in of tegen bestaand bebouwd gebied. Provincie en gemeenten kunnen onderzoeken welke oplossingen mogelijk zijn, uitgaande van efficiënt ruimtegebruik.

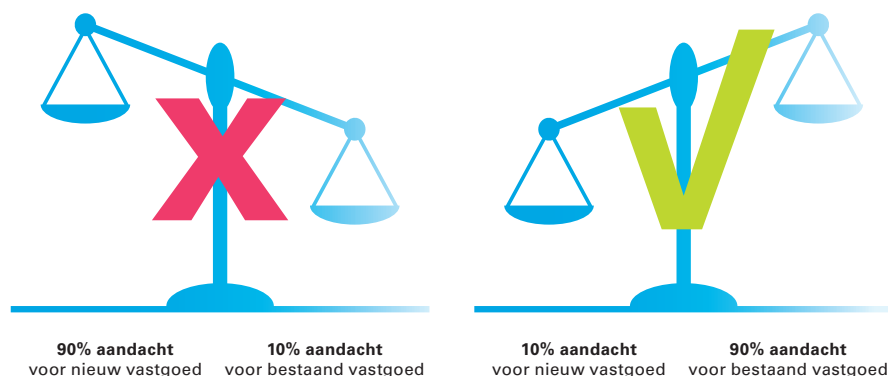
## 5 UITVOERING

### 5.1 Totstandkoming

De visie die voorligt, is de start van een noodzakelijk transitieproces dat de provincie Flevoland de komende jaren samen met haar partners inzet ten aanzien van de Flevolandse werklocaties. Van decennialange kwantitatieve groei, nieuwbouw en korte termijn ontwikkelaarsdenken, moet nu worden omgeschakeld worden naar kwalitatieve groei, meer aandacht voor de bestaande gebouwen en gebieden en lange termijn beleggersdenken in Flevoland. In deze visie staat hoe de provincie Flevoland dit met het veld wil realiseren. Daartoe heeft de provincie Flevoland de samenleving nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de visie en de uitvoeringsagenda RO VWF. In twee consultatierondes zijn gemeenten, ondernemers en buurregio's/provincies geraadpleegd. Dit leverde heel waardevolle en concrete inhoudelijk input op, die in deze visie en uitvoeringsagenda is verwerkt. Bovenal heeft deze co-creatie echter gezorgd voor het opbouwen van eerste draagvlak en een basis gelegd voor slagvaardige samenwerkingsallianties om deze verandering met elkaar te realiseren en tot een succes te maken. Niet alleen tussen partijen binnen Flevoland, maar ook met gebieden (regio's, provincies) buiten Flevoland, die economisch sterke samenhang met werklocaties in de Flevolandse gemeenten vertonen.

**Figuur 24. Van denken als ontwikkelaar (nieuwbouw) naar denken als belegger**

**denken als een belegger**



bron: Stec Groep

Uit het co-creatieproces bleek ook de natuurlijke kracht en veranderingsopgave voor iedere partij. Zo hebben de marktpartijen in Flevoland veel praktische ideeën om bedrijventerreinen, kantoren, winkelgebieden et cetera te verbeteren. Tegelijkertijd moeten ondernemers op een hoger schaalniveau nog een slag maken. Zo moeten zij -meer dan voorheen - verantwoordelijkheid gaan voelen voor de ontwikkeling van de kwaliteit en waarde van hun pand, kavel en locatie. Kennis, bewustzijn en houding van ondernemers in Flevoland moet meer gericht zijn op het behouden van toekomstwaarde en toekomstige functionaliteit van hun pand en locatie. Iets wat met de forse groei en nieuwbouwontwikkeling van werklocaties in Flevoland niet in de genen zit.

Aan overheden (gemeenten) in Flevoland vooral de taak om de context te scheppen waarbinnen ondernemers deze rol en verantwoordelijkheid kunnen oppakken. Bijvoorbeeld door terugdringen van het forse overaanbod en opvoeren van een gezonde marktspanning, door uitnodigingsplanologie, door goed en stevig EZ-accountmanagement, maar ook door als gemeente meer grip, inzicht en visie te ontwikkelen op de bestaande voorraad. Daarnaast zullen gemeenten ook meer de samenwerking met elkaar moeten opzoeken, bijvoorbeeld bij de (de)programmering en herontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoren. Belangrijk is dat deze samenwerking en afstemming plaatsvindt op het niveau van economisch samenhangende gebieden. Regelmatig betekent dit voor Flevoland dat deze afstemming moet plaatsvinden met buurregio's op 'het oude land'. De ladder voor duurzame verstedelijking helpt hierbij.

## 5.2 Veranderagenda

In onderstaande tabel staat de uitvoeringsagenda van voorliggende visie. Per veranderopgave is benoemd welke acties hiervoor nodig zijn en welke partijen hiervoor aan de lat staan c.q. in de 'lead' zijn. Gemeenten zijn in de lead bij de agendapunten die het meest direct raken aan de ontwikkeling van werklocaties. De provincie is in de lead bij het toekomstbestendig maken van haar eigen locatiebeleid (Structuurvisie Werklocaties en beleidsregels), het ontwikkelen van een provinciebrede monitoringtool, het financieel toezicht op gemeenten en de convenanten. Vervolgens is aangegeven hoe voortgang op deze acties wordt gemonitord. Daarbij zijn zowel inhoudelijke als procesindicatoren opgenomen.

Veranderopgave	Stakeholders	Veranderingspraken	Inhoudelijke indicatoren	Procesindicatoren
<p>1. Van ontwikkelaars denken naar beleggersdenken: toekomstbestendig werklocatiebeleid</p>	<p>Lead: Provincie Gemeenten</p> <p>Partners: Ondernemers, VNO NCW en overige - brancheverenigingen en ondernemers- organisaties</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualisatie provinciale structuurvisie werklocaties</li> <li>Actualisatie provinciale beleidsregels 'locatiebeleid stedelijk gebied' &amp; 'kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied'</li> <li>Actualisatie gemeentelijke structuurvisies werklocaties en GWV's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provincie heeft uiterlijk 31 december 2016 een actuele en toekomstbestendige werklocaties.</li> <li>In de loop van 2016 worden ook de beleidsregels geactualiseerd en hierin is de ladder verankerd.</li> <li>Elke gemeente voldoet aan de vereisten van het provinciale locatiebeleid zoals verwoord in het omgevingsplan Flevoland 2006 en de provinciale structuurvisie werklocaties 2011. Tevens voldoen gemeenten aan de wettelijke motiveringsvereiste die op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Daarnaast houden de gemeenten rekening met de spelregels en aandachtspunten zoals die voor de diverse segmenten in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeenten voldoen aan de wettelijke motiveringsvereiste van de ladder voor duurzame verstedelijking en organiseren daarin hun eigen governance.</li> <li>Provincie en partners sluiten eind 2015, na vaststelling RO YWF, een 'Flevolands manifest voor de verandering'.</li> <li>Provincie reikt de helpende hand qua expertise en benoemt samen met gemeenten en ondernemers ambassadeurs van de verandering.</li> <li>Provincie organiseert 1x per jaar congres 'transitie werklocaties' waarin terug wordt geptakt op strategiekaart en voortgang veranderagenda.</li> </ul> <p>Provincie helpt cultuurverandering handen en voeten te geven. Door vergroting bewustwording zowel ambtelijk als bij bestuur. Dit bijvoorbeeld via bestuurlijke presentaties, minisymposia, masterclasses en laddercafés, werkbezoek/excursie aan buurregio's, etc. Dit alles uiteraard naar vraagbehoefte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Provincie Flevoland stimuleert een gelijkwaardig(er) speelveld tussen bedrijfsleven en overheid. Dit geldt voornamelijk voor bedrijventerreinen, maar ook voor andere segmenten.</li> </ul>
Formele werklocaties				

Veranderopgave	Stakeholders	Veranderafspraken	Inhoudelijke indicatoren	Procesindicatoren
2. Bedrijventer- reinen: minder en beter	Lead: Gemeenten Partners: Ondernemers, Provincie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deprogrammeren</li> <li>• Ondernemersgericht herstructureren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpak overaanbod en herstructurering is verankerd en geconcretiseerd in gemeentelijke gemeentelijke structuurvisies of GVV's rekening houdend met spelregels en uitgangspunten benoemd in hoofdstuk 4.</li> <li>• Gemeenten maken op relevant regionaal niveau nadere afspraken over de programmering</li> <li>• Jaarlijkse monitoring op voortgang: aantoonbare verbetering ten opzichte van 0 situatie: 640 ha tot 925 ha overaanbod t/m 2030.</li> <li>• Er is aantoonbare verbetering ten opzichte van 0 situatie zoals benoemd in paragraaf 2.1.</li> <li>• Onderzoek naar en besluit over mogelijk nieuwe provinciale subsidieregeling herstructurering in 2016.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie hiervoor bij 1.</li> <li>• Plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>o enkele themassessies voor en door gemeenten (en ondernemers) rondom ondernemersgericht herstructureren en de programmeren.</li> </ul> </li> <li>• Daarin plaats voor succesvoorbeelden uit het land.</li> </ul>
Informele werk- locaties				
3. Naar kantoren met toekomst- waarde	Lead: Gemeenten Almere en Lelystad in bijzonder Partners: Eigenaren, Provincie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visie maken op kansrijke, -arme en -loze plekken.</li> <li>• Meenemen in SV werklocaties of GVV's</li> <li>• Experimenten aanpak leegstaande kantoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elke gemeente voldoet aan de vereisten van het provinciale locatiebeleid zoals verwoord in het omgevingsplan Flevoland 2006 en de provinciale structuurvisie werklocaties 2011. Tevens voldoen gemeenten aan de wettelijke motiveringsvereiste die op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Daarnaast houden de gemeenten rekening met de spelregels en aandachtspunten zoals die voor de diverse segmenten in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.</li> <li>• Provincie zet experimentenregeling op.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie hiervoor bij 1.</li> <li>• Plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Uitvoering convenant aanpak leegstand kantoren</li> <li>o Marktconsultatie met ontwikkelaars, eigenaren en gebruikers kantoren in Flevoland</li> <li>o Procesacties liggen vooral op niveau Plabeka/ Metropoolregio</li> </ul> </li> </ul>
4. Borgen van levendige centra in Flevoland	Lead: Gemeenten Partners: Provincie, Ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visie maken op kansrijke, -arme en -loze plekken</li> <li>• Meenemen in SV werklocaties of GVV's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elke gemeente voldoet aan de vereisten van het provinciale locatiebeleid zoals verwoord in het omgevingsplan Flevoland 2006 en de provinciale structuurvisie werklocaties 2011. Tevens voldoen gemeenten aan de wettelijke motiveringsvereiste die op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Daarnaast houden de gemeenten rekening met de spelregels en aandachtspunten zoals die voor de diverse segmenten in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie hiervoor bij 1.</li> <li>• Plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Enkele themassessies 'winkelgebied van de toekomst' in Flevoland.</li> </ul> </li> </ul>



Veranderopgave	Stakeholders	Veranderafspraken	Inhoudelijke indicatoren	Procesindicatoren
5. Meer aandacht en zorg voor maatschappelijk vastgoed	Lead: Gemeenten Partners: provincie, zorg- en maatschappelijke -instellingen, corporaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visie op (vrijkomend) zorg- en maatschappelijk vastgoed maken in relatie tot rijksbeleid, woning- en werklocatiemarkt en ladder.</li> <li>Plek geven in gemeentelijke SV werklocaties of GVV's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elke gemeente voldoet aan de vereisten van het provinciale locatiebeleid zoals verwoord in het omgevingsplan Flevoland 2006 en de provinciale structuurvisie werklocaties 2011. Tevens voldoen gemeenten aan de wettelijke motiveringsvereiste die op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Daarnaast houden de gemeenten rekening met de spelregels en aandachtspunten zoals die voor de diverse segmenten in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie hiervoor bij 1.</li> </ul>
6. Leisure als kans en smeermiddel	Lead: Gemeenten Partners: leisure ondernemers, provincie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visie op leisure opnemen in SV werklocaties of GVV's</li> <li>Belangrijk is dat gemeenten weloverwogen inspelen op kansrijke nieuwe leisure ontwikkelingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elke gemeente voldoet aan de vereisten van het provinciale locatiebeleid zoals verwoord in het omgevingsplan Flevoland 2006 en de provinciale structuurvisie werklocaties 2011. Tevens voldoen gemeenten aan de wettelijke motiveringsvereiste die op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Daarnaast houden de gemeenten rekening met de spelregels en aandachtspunten zoals die voor de diverse segmenten in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie hiervoor bij 1.</li> </ul>
7. Nieuwe economische dragers voor het landelijk gebied/VAB's	Lead: Gemeenten In het bijzonder de gemeenten Noordoostpolder en Dronten. Partners: provincie, ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pionieren 2.0</li> <li>Erf zoekt kans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elke gemeente voldoet aan de vereisten van het provinciale locatiebeleid zoals verwoord in het omgevingsplan Flevoland 2006 en de provinciale structuurvisie werklocaties 2011. Tevens voldoen gemeenten aan de wettelijke motiveringsvereiste die op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Daarnaast houden de gemeenten rekening met de spelregels en aandachtspunten zoals die voor de diverse segmenten in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie hiervoor bij 1</li> <li>Plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Discussietafels met gemeente en veld over multi-functionaliteit en nieuwe invullingsmogelijkheden van landelijk gebied/VAB's ook in relatie tot andere vastgoedkokers, zoals (leegstand) op bedrijventerreinen en de kleine kernen.</li> </ul> </li> </ul>
8. Meten is weten: grip op de bestaande voorraad	Lead: Provincie Partners: Gemeenten In het bijzonder Lelystad en Almere	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bekijken mogelijkheden voor verdiepen en uitrol kwaliteitskaarten Almere en Lelystad over heel Flevoland.</li> <li>Provincie ontwikkelt in co-makership met gemeenten en kennisinstellingen een monitoringtool bestaande voorraad, leegstand, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uiterlijk 31 december 2017 is de provinciale monitoringstool gereed</li> <li>Hierin hebben indicatoren van de kwaliteit en toekomstwaarde van de bestaande voorraad een prominente plek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie hiervoor bij 1</li> <li>Plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Enkele consultaties van o.a. gemeenten en partijen met vastgoeddata in kader van opstellen monitoring-tool</li> <li>o Inventarisatie aan vraagzijde waar behoefte aan is qua aanbodinformatie</li> <li>o Gesprek en verkennen samenwerkingsmogelijkheden met partijen die al een monitoringstool hebben, zoals Noord-Holland-Noord.</li> </ul> </li> </ul>

Veranderopgave	Stakeholders	Veranderafspraken	Inhoudelijke indicatoren	Procesindicatoren
9. Ruimte voor het experiment: Flevolands pionieren	Lead: Gemeenten en/of ondernemers (verenigingen) Partners: provincie,	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nader in te vullen op basis van bottom-up initiatief. Bijvoorbeeld: binnenstedelijke terreinen en/of flexibele bestemmingsplannen op De Vaart in Almere, VAB's in Noordoostpolder, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elke gemeenten heeft één pilot, uiterlijk in 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie hiervoor bij 1</li> <li>Plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>Podium bieden aan pilots op jaarlijks congres 'transitie werklocaties</li> <li>Optioneel: prijs(vraag) en competitie-element aan verbinden</li> </ul> </li> </ul>
10. Financieel toezicht: reductie financiële risico's	Lead: Provincie Partners: Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verminderen risico waarde verlies € 2 miljard in bestaande voorraad.</li> <li>Financiële gevolgen deprogrammeren doorrekenen versus 'niks' doen</li> <li>Vervolgstappen zetten in terugdringen financiële risico's (deprogrammeren)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoering conform bestuurlijk akkoord interbestuurlijk toezicht dd. 23 januari 2015.</li> <li>Gemeenten hebben de € 2 miljard nader verdiept en geconcretiseerd voor de eigen gemeente</li> <li>Plus aangevuld met een financiële (risico) analyse van de Grex en planschade</li> <li>Dit o.a. via enkele pilots deprogrammeren</li> <li>Financiële risico's worden beheerd</li> <li>Aantoonbare verbetering ten opzichte van de 0 situatie (€ 2 miljard waardeverlies en €x op grex-en)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie hiervoor bij 1</li> <li>Plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>Input op en beoordeling van Structuurvisie werklocaties van gemeenten vanuit financieel toezicht.</li> <li>Monitoring voortgang via jaarlijks congres 'transitie werklocaties'</li> <li>Verwerken financiële indicatoren in monitoringstool (zie 8)</li> </ul> </li> </ul>
11. Actuele en realistische convenanten	Lead: Provincie Partners: Rijk Gemeenten Eigenaren/ ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenant 'Aanpak leegstand kantoren' (Rijk, 2012)</li> <li>Convenant 'Bedrijventerreinen 2010 - 2020' (Rijk, 2009)</li> <li>Convenant 'Voorraadbeheersing en afstemming werklocaties' (provincie en gemeenten, 2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afspraken worden nageleefd.</li> <li>Inhoud en reikwijdte bestaande convenanten wordt onder de loep genomen. Bezien zal worden of de bestaande convenanten behouden, afgeschaft of gewijzigd worden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie hiervoor bij 1.</li> </ul>

### 5.3 Vervolg

De provincie is zich er van bewust dat de veranderagenda werklocaties een lange adem zal vergen. Het is immers een hele cultuuromslag met zijn allen - provincie, gemeenten, marktpartijen - moet worden doorgemaakt. Daarom heeft de veranderagenda een doorlooptijd van zo'n 10 tot 15 jaar. En daarom is de veranderagenda niet alleen een inhoudelijke agenda, maar vooral ook een procesagenda voor succesvol veranderen. Een veranderingsproces dat met deze visie een aanzet heeft gekregen en die nu moet worden omgezet in daden.

Na de vaststelling van de RO Visie Werklocaties Flevoland 2015 organiseert de provincie Flevoland jaarlijks een congres 'transitie werklocaties', waarin wordt teruggepakt op de strategiekaart en bovenstaande veranderagenda en waarin voorbeelden van succesvol veranderen binnen en buiten Flevoland een podium krijgen. Doelgroep is primair Statenleden en gemeenteraadsleden (die het dagelijks bestuur scherp moeten houden in de verandering), maar ook ambtenaren, ondernemers en buurprovincies zijn welkom. Overige procesacties zijn vervat in de veranderagenda.



**BIJLAGEN**



## BEGRIPPENLIJST

- **A1-locatie:** een winkelgebied op een centrale plaats in het centrum. Deze locatie heeft de meeste passanten en de hoogste huren. Meestal in de routing van een goedlopend winkelcentrum en in de nabijheid van een grote trekker.
- **Arbeidsplaatsenratio:** verhouding tussen de werkgelegenheid en de beroepsbevolking.
- **Barro:** Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.
- **Bedrijfsruimte:** bestemd voor productie, opslag en distributie van goederen. Ook bedrijfspaviljoens met een verhoogde kantoorcomponent - soms oplopend tot 50 procent van het totale vloeroppervlak - vallen hieronder.
- **Bestaand stedelijk gebied:** 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.
- **Bedrijven Investeringszone (BIZ):** een BIZ maakt het mogelijk voor ondernemers om gezamenlijk te investeren in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving, waarbij alle ondernemers meebetalen. Een BIZ is een afgebakend gebied, waarbinnen ondernemers gezamenlijk investeren in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving. BIZ wordt in het buitenland (VS, VK, Duitsland) al succesvol toegepast onder de naam Business Improvement Districts (BID). Met de experimentenwet BIZ zijn in Nederland gedurende een aantal jaren experimenten mogelijk.
- **Bevi:** Besluit externe veiligheid inrichtingen.
- **Bro:** Besluit ruimtelijke ordening.
- **Bruto toegevoegde waarde:** de toegevoegde waarde is gelijk aan het verschil tussen de productie (basisprijzen) en het intermediair verbruik (aankooprijzen) van een bedrijfseenheid. De som van de toegevoegde waarde van alle bedrijfseenheden is een belangrijke component van het bruto binnenlands product (bbp).
- **Bruto oppervlak:** totale oppervlak van de werklocatie binnen de bruto contour (in hectare). Oftewel het netto uitgeefbare gebied vermeerderd met de ruimte voor infrastructuur, stroken tussen infrastructuur en bebouwing, groenvoorzieningen en ruimte voor waterberging.
- **Bruto vloeroppervlak (bvo):** de buitenomtrek van een vastgoedobject inclusief trapgat, liftschacht en leidingschacht op elk vloerniveau en bijv. exclusief balkons en dakterrassen.
- **Brzo:** Besluit risico's zware ongevallen.
- **Centrummanagement:** een structureel samenwerkingsverband van publieke en private partijen in een centrumgebied, op basis van gelijkwaardigheid, met een gezamenlijke inzet van middelen, teneinde de aantrekkingskracht en daarmee het economisch functioneren van het centrum te versterken.
- **Detailhandel:** het leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument. Het is een sector die bestaat uit verschillende branches (zoals de levensmiddelenbranche, de modebranche, de wonenbranche enz.). De detailhandel is de laatste schakel van de bedrijfskolom die loopt van fabrikant tot consument.

- **Filialisering:** toename van het aandeel winkels van grote ketens.
- **Formele werklocatie:** een werklocatie met een omvang van minimaal 1 ha bruto. Een scherp afgebakend gebied waarbinnen een tamelijk monofunctionele invulling met meerdere bedrijven wordt aangetroffen in de milieucategorie 3.2, 4 en 5. De formele werklocatie is bijvoorbeeld bestemd en geschikt voor gebruik door: handel, nijverheid en industrie.
- **Grootschalige detailhandelsvestiging (GDV):** detailhandel die vanwege de omvang niet in een van de traditionele winkelcentra gevestigd is. Veelal gaat het daarbij om winkels die een groot verzorgingsbereik hebben (bovenlokaal/regionaal) en een grote verkeer- en parkeerbehoefte genereren.
- **Grondprijs:** prijs die de aanbieder van de grond (gemeente of ontwikkelaar) rekent voor een m<sup>2</sup> kavel of m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak bedrijfsruimte per m<sup>2</sup> kavel of per m<sup>2</sup> b.v.o.
- **GVV:** Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid. Een GVV is een gemeentelijke strategische visie op werklocaties, waarin voor bestaande en toekomstige locaties het beoogde locatietype is opgenomen. Per locatie wordt een profiel geschetst van de typen bedrijvigheid die er zich kunnen vestigen (bijvoorbeeld hoogwaardig, gemengd of logistiek, kantorenzone) en hoe de criteria per vestigingstype zijn uitgewerkt.
- **Herstructurering:** er worden vier typen herstructurering op bedrijventerreinen onderscheiden:
  - o **Facelift:** Hierbij is sprake van een grote opknappbeurt. Deze wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van openbare ruimte en gebouwen.
  - o **Revitalisering:** Hierbij blijft de bestaande economische functie (bedrijventerrein) gehandhaafd. Er is sprake van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn nodig om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren: aanpak van infrastructuur, openbare en private ruimte.
  - o **Herprofilering:** Hierbij is sprake van een zware vorm van revitalisering die leidt tot functiewijziging waarbij echter wel sprake is van behoud van de werkfunctie. Een alternatieve invulling met hogere grondprijzen is mogelijk. De locatie krijgt een nieuwe werkfunctie bijvoorbeeld kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.
  - o **Transformatie:** In tegenstelling tot herprofilering wordt het terrein aan de voorraad onttrokken en worden nieuwe, niet-economische functies op de locatie gevestigd. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen.
- **Het Nieuwe Werken:** Het tijd- en plaatsafhankelijk uitvoeren van werkzaamheden, gebruikmakend van nieuwe mobiele technologie. Kantoren verworden tot ontmoetingsplaatsen.
- **HIRB subsidie:** Herstructurering en Innovatief Ruimtegebruik Bedrijventerreinen. Subsidie in de provincie Noord-Holland kent twee sporen: 1) opknappen van de openbare ruimte op bedrijventerreinen en 2) herontwikkelen van private ruimte op bedrijventerreinen.
- **Hogere milieucategorie (HMC):** vanaf milieucategorie 4.2.
- **Huurprijs:** prijs (in € per m<sup>2</sup> v.v.o.) die de aanbieder van een bedrijfspand, soms een belegger, rekent voor een m<sup>2</sup> verhuurbaar vloeroppervlak.
- **Horeca:** (in dit rapport) logies, maaltijden en/of drankverstrekking.
- **IBIS:** website met informatie over bedrijventerrein met landelijke dekking. Het doel van de IBIS-inventarisatie is tweeledig: inventariseren van en informeren over alle uitgiftes op nieuwe bedrijventerlocaties in Nederland. De IBIS geeft tevens informatie over de planning van nieuwe werklocaties.
- **Industrie:** (in dit rapport) productie, reparatie en/of onderhoud.



- **Informele werklocatie:** een locatie waar bedrijven en werkvormen zich kunnen vestigen die vallen onder de milieucategorie 1, 2 en 3.1, waarbij sprake is van een zekere en ruimtelijk herkenbare menging met andere functies (detailhandel, voorzieningen, wonen en dergelijke) die ook bestemmingsplantechnisch mogelijk is gemaakt.
- **IPO:** interprovinciaal overleg.
- **Kantoor:** een ruimtelijk zelfstandige eenheid die grotendeels in gebruik is of te gebruiken is voor bureaugebonden werkzaamheden of ondersteunende activiteiten (o.a. zakelijke dienstverlening). De definitie van het begrip kantoor als een ruimtelijk zelfstandige eenheid betekent dat kantoren in fabrieken, bedrijfsgebouwen, ziekenhuizen en universiteiten buiten de statistiek worden gelaten.
- **Kavelgrootte:** absolute omvang van kavel (in aantal m<sup>2</sup> kavel of hectare).
- **Ladder voor duurzame verstedelijking:** de ladder helpt om overheden om ruimte zo zorgvuldig mogelijk te gebruiken. De ladder stelt namelijk eisen aan de motivering van onder meer bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. De ladder omvat drie opeenvolgende stappen: 1) is er een regionale behoefte?, 2) is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen binnen het bestaand stedelijk gebied?, 3) zoek een locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden voor de resterende regionale behoefte.
- **Leegstand:** alle gebouwen (bedrijfsruimte, kantoorruimte, winkelruimte) zonder gebruiker (dus: feitelijk leeg) (in % van de totale voorraad). Indien meer dan 1 jaar leeg; structureel.
- **Leisure:** segment gericht op vrijetijdsbesteding. Denk hierbij aan sport, kunst, cultuur, recreatie, dranken- en restaurantsector, verblijfsrecreatie en vrijetijdsector.
- **Logistiek:** alle activiteiten in de logistieke keten, ofwel het traject van leverancier naar de uiteindelijke consument. Logistiek bestaat uit een goederenstroom en een informatiestroom, vindt plaats op verschillende niveaus, bijvoorbeeld tussen bedrijven, of in een bedrijf zelf en beslaat zowel het inkopen als het afleveren van goederen.
- **Maatschappelijk Vastgoed:** verzamelbegrip voor gebouwen of terreinen met een publieke functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, maatschappelijke opvang en/of zorg-medisch. Voorbeelden van maatschappelijk vastgoed zijn: scholen, culturele centra, theaters, opvangthuizen, gezondheidscentra, buurthuizen, sportaccommodaties en dergelijke.
- **MIRT:** Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het MIRT is een uitvoeringsprogramma van de rijksoverheid. Het MIRT-programma omvat projecten van diverse ministeries, zoals Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken en Landbouw en Innovatie. Het MIRT-programma is in 2007 gestart en had tot 2012 een looptijd tot het jaar 2020. Dit is door het kabinet Rutte naar 2028 verlengd. In het MIRT zijn ruimtelijke projecten opgenomen, met een nadruk met vervoersprojecten over de weg, het spoor en het water.
- **MKB:** het midden- en kleinbedrijf zijn bedrijfsvestigingen met minder dan 250 werknemers.
- **MRA:** Metropool Regio Amsterdam
- **Netto-bruto verhouding:** verhouding tussen netto en bruto oppervlakte van werklocaties.
- **Netto oppervlak:** totale oppervlak van alle uitgeefbare of in erfpacht uitgeefbare kavels (in hectare).
- **Netto uitgeefbaar oppervlak:** oppervlak dat verkocht (of in erfpacht uitgeven) kan worden aan bedrijven (in hectare). In gemeentelijk eigendom ofwel in handen van een havenbedrijf, havenschap, ontwikkelingsmaatschappij, projectontwikkelaar of andere particuliere eigenaar.

- **OMFL:** Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland.
- **Parkmanagement:** een manier om de kwaliteit van bedrijventerreinen in stand te houden of te verbeteren. Gebruikelijke parkmanagement activiteiten zijn: beheer en onderhoud openbare ruimte, bewegwijzering, collectieve beveiliging, gezamenlijke afvalinzameling en verwerking en gezamenlijke inkoop van onderzoek en advies. Parkmanagement bevordert het in stand blijven van de kwaliteit van de openbare ruimte en daarmee de waardevastheid van het vastgoed. Ook maakt gezamenlijk beheer kostenbesparing mogelijk. De bijdragen van ondernemingen voor het parkmanagement verschillen afhankelijk van de wensen aan producten en diensten.
- **Perifere detailhandelsvestiging (PDV):** detailhandel in volumineuze of brand- en explosiegevaarlijke stoffen evenals tuincentra en bouwmarkten, die vanwege de aard van het productassortiment een groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling en goed bereikbaar moeten zijn.
- **PHP:** Provinciaal Herstructureringsprogramma.
- **Plabeka:** het Platform Bedrijven en Kantoren Metropoolregio Amsterdam werkt aan balans tussen vraag en aanbod in de kantoren- en bedrijfsruimtemarkt in de Metropoolregio.
- **Ruimtevrage:** de toekomstige behoefte aan ruimte voor werkfuncties, voor bedrijventerreinen uitgedrukt in hectaren.
- **Stedelijke herverkeveling:** grondruil tussen private partijen om nieuwe ontwikkelingen in stedelijk gebied mogelijk te maken.
- **Stedelijke ontwikkeling:** ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.
- **SVIR:** Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Dit nieuwe Rijksbeleid voor ruimte en mobiliteit is op 13 maart 2012 van kracht geworden. Hierin is ook de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd.
- **Uitbreidingsvraag:** de groei van de vraag naar bedrijfs- en/of kantoorruimte, bijvoorbeeld doordat een bedrijf is gegroeid in aantal werknemers en daardoor meer bedrijfsruimte en/of kantorenruimte is gaan huren, of een nieuwe vestiging van een bedrijf die van buiten een gemeente of regio afkomstig is.
- **Uitgeefbaar oppervlak:** aanbod van grond dat nog niet verkocht of in erfpacht uitgeven is aan een gebruiker (in hectare). Ofwel in gemeentelijk eigendom ofwel in handen van een havenbedrijf, havenschap, ontwikkelingsmaatschappij, projectontwikkelaar, of andere particuliere eigenaar.
- **Uitgegeven oppervlak:** oppervlakte dat uitgegeven is aan de (toekomstige) gebruiker van de werklocatie (in netto). Een kavel wordt als uitgegeven beschouwd als een koop- of erfpachtovereenkomst bij de notaris is gepasseerd.
- **Vervangingsvraag:** de potentiële vervangingsvraag bestaat uit twee delen: 1) vervanging door incurant aanbod (kwalitatieve mismatch) en 2) vervanging door actieve onttrekking van bedrijventerrein of losse kavels door verandering van bestemming (transformatie).
- **Voorraad bedrijventerreinen:** de totale voorraad bedrijventerrein bestaat uit de harde planvoorraad (harde plannen: vastgesteld /onherroepelijk bestemmingsplan) en de zachte planvoorraad (zachte plannen: ontwerp bestemmingsplan / plan in structuurvisie / ruimtelijk plan). Daarnaast wordt de direct uitgeefbare planvoorraad onderscheiden. Dit zijn alle hectares die nu bouwrijp en voor uitgifte beschikbaar zijn. De ijzeren voorraad is de gemiddelde uitgifte van de afgelopen tien jaar maal vijf.
- **Voorraad kantoren:** het totaal van leegstaande en in gebruik zijnde kantoren. Ook kantoren die op het

moment van registratie nog in aanbouw zijn, worden tot de voorraad gerekend. Alleen kantoorpanden met een oppervlakte boven de 500 m<sup>2</sup> geïnteriseerd. Als oppervlakte-eenheid wordt het verhuurbaar vloeroppervlak (v.v.o.) genomen.

- **VAB:** vrijkomende agrarische bebouwing.
- **VNG:** Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- **Werkgelegenheid:** aantal fulltime en parttime bezette banen en vacatures.
- **Wijzigingsbevoegdheid:** een bevoegdheid in een bestemmingsplan om na een periode van één jaar na inwerkingtreding van het plan een bouwvlak aanduiding te verwijderen, indien ter plaatse de daadwerkelijke bestemming niet is opgericht noch in oprichting is.
- **Wvo:** winkelvloeroppervlak
- **Zacht planaanbod:** alle werklocaties die in concrete planvorming zijn of in studie.
- **Zelfstandige zonder personeel (ZZP-er):** meestal één persoon die diensten of producten verkoopt en daarvoor de klanten een factuur stuurt. De ZZP'er staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.
- **Zorgvastgoed:** vastgoed met een zorgfunctie. Denk hierbij aan ziekenhuizen, praktijken, verpleeg- en verzorgingshuizen, tehuizen voor verstandelijk gehandicapten en psychiatrie, jeugdzorg, maatschappelijke opvang et cetera.



## MEMO

# EVALUATIE VISIE WERKLOCATIES 2010

### Inleiding

Begin juli is opdracht verleend aan de Stec Groep om de visie werklocaties voor de Provincie Flevoland op te stellen. Een eerste stap hierin is het evalueren van de visie uit 2010. Deze evaluatie vond plaats op 10 juli<sup>17</sup>. De uitkomsten hiervan dienen als input voor de geactualiseerde visie. Het document dat nu voor u ligt, is een beknopte samenvatting van deze evaluatie.

### Behoefte aan nieuwe visie werklocaties

Veranderd speelveld leidt tot behoefte aan nieuwe visie

De afgelopen decennia werkte de Provincie Flevoland hard aan de groei en het accommoderen van nieuwe bedrijventerreinen, winkels en extra kantoorlocaties. Inmiddels is duidelijk dat alle aandacht die destijds uitging naar nieuwbouw niet langer wenselijk is. Het ruimtelijk speelveld is inmiddels namelijk flink veranderd. Kortweg gezegd is er sprake van 'minder meer'. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren als winkellocaties. In de bestuuropdracht voor Actualisatie Visie Werklocaties Flevoland staat onder paragraaf 1.2 een uitgebreider overzicht van de aanleiding voor de actualisatie. Hierin worden ook enkele onderzoeken en visies genoemd (o.a. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, coalitieakkoord en onderzoeksrapport 'Ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen'). Kort samengevat: gezien het veranderde speelveld en het feit dat de taakstellende ramingen niet langer realistisch zijn, is momenteel behoefte aan een nieuwe visie op de Flevolandse werklocaties.

### 'MINDER MEER' FLEVOLAND IN PERSPECTIEF

Het beeld van 'minder meer' maakt Flevoland overigens niet uniek. Een groot deel van de regio's in Nederland staat voor een flinke omslag: afscheid nemen van het groeidenken. In enkele regio's is (op termijn) zelfs sprake van (forse) krimp, maar ook de crisis en vergrijzing zijn belangrijke trends achter het veranderende speelveld. Deze omslag betekent meer aandacht voor de bestaande voorraad en het schrappen of uitstellen van plannen. Ook moeten er andere financieringsmodellen worden gezocht.

### Andere insteek visiedocument: meer behoefte aan visie

Een tweede belangrijke constatering tijdens de evaluatie was het feit dat het visiedocument uit 2010 sterk inzet op een kwantitatieve analyse maar dat een duidelijke visie ontbreekt. In het nieuwe visiedocument is dus meer behoefte aan visie en een kwalitatieve benadering. Dus op welke manier gaan we om met de feiten die we constateren?

### Uitkomsten evaluatie: belangrijkste elementen in nieuwe visie

In de nieuwe visie dient een balans gevonden te worden tussen investeren in bestaande gebieden en selectief toevoegen van wat (kwalitatief) nodig is. Flevoland moet naast kwantitatieve groei vooral aan de slag met kwalitatieve groei en het versterken van de toekomstwaarde van bestaande gebieden. Hieronder een eerste aanzet van belangrijke elementen die bijdragen aan bovenstaande doelstelling. Deze lijst is samengesteld op basis van de evaluatie van 10 juli en is daarmee geen definitieve lijst. Opgemerkt moet worden dat er geen hiërarchie is tussen de vijftien elementen. Ook is het belangrijk te vermelden dat deze vijftien punten niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar juist een sterke samenhang kennen.

<sup>17</sup> Deelnemers van deze evaluatie waren: Roy Nijboer (projectleider), Hans van Groenestein (RE), Anno Vuurregge (RE), Paul Smeenk (RE) en Wil van Woerkom (RE). De Stec Groep (Evert-Jan de Kort en Boudewijn Kuijl) begeleidde deze sessie.

1. **Realistische groeicijfers.** Uit de evaluatie blijkt dat de destijds gehanteerde groeicijfers erg ambitieus waren en daarom niet gerealiseerd zijn/worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevolkingsgroei, de uitgiftecijfers en de arbeidsplaatsenratio. Het is daarom wenselijk in de nieuwe visie realistische groeicijfers te hanteren zonder een taakstellende opgave.
2. **Bieden van oplossingen voor overaanbod.** In de visie dient duidelijk naar voren te komen op welke manier wordt omgegaan met het overaanbod van plannen voor bedrijventerreinen, kantoren en winkels. Een van de middelen om de bestaande voorraad terug te dringen is het stimuleren van transformatie.
3. **Kwaliteit boven kwantiteit.** Dit staat in sterke relatie tot bovenstaande punten. Bij confrontatie tussen vraag en aanbod moet naast de kwantiteit ook gekeken worden naar de kwaliteit; dus kijken naar type werklocatie, uitstraling en ligging. Maar denk hierbij ook aan parkmanagement.
4. **Maatwerk per gemeente.** Duidelijk is dat binnen Flevoland de ene gemeente niet de andere is. Zo heeft Almere bijvoorbeeld een sterke oriëntatie op Amsterdam qua pendel en arbeidsmarkt terwijl deze voor Urk of Noordoostpolder duidelijk minder sterk is, en bovendien meer samenhang vertoont met bijvoorbeeld Overijssel en Friesland. Bestuurlijke grenzen lopen logischerwijs anders dan economische. Het is daarom wenselijk (tot op zekere hoogte) maatwerk per gemeente toe te passen en de gemeenten in de context met hun buurgemeenten/-regio's te zien.
5. **Ladder voor duurzame verstedelijking.** Toepassing van de Ladder leidt tot duurzaam ruimtegebruik en is bovendien verplicht voor gemeenten om toe te passen bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Doel is het behouden van de waarde van de bestaande voorraad. Als handvat voor gemeenten en provincie zelf, is het wenselijk om de Ladder goed te vertalen naar de specifieke Flevolandse situatie. Ook is het goed om een specifieke 'Ladder-sessie' te organiseren voor gemeenten tijdens het traject voor de visie werklocaties.
6. **Intergemeentelijk afstemming.** Er is nu onvoldoende afstemming tussen de gemeentes; er wordt nog veel vanuit lokaal perspectief gewerkt. Dit is echter wel wenselijk. Bijvoorbeeld bij toepassing van de Ladder, bij het bieden van oplossingen voor overaanbod en bij afstemming over HMCs.
7. **Aandacht voor herstructurering.** In het visiedocument van 2010 wordt geconstateerd dat de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen in Flevoland relatief overzichtelijk is. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er na 2020 een groot areaal is dat dan tegen het einde van zijn levenscyclus komt. Er komt op korte termijn dus een flinke opgave aan, zeker als nu niet kritisch wordt gekeken naar (de toegevoegde waarde van) nieuwe plannen en het aanbod dat al in uitgifte is. Om deze herstructurering mogelijk te maken, biedt het vormen van fondsen een mogelijkheid. Grondprijzen kunnen hierin een aantrekkelijk mechanisme zijn, maar ook pas alleen als stappen worden gezet in het terugdringen van het overaanbod aan bedrijventerreinen in Flevoland (opvoeren marktspanning).
8. **Meer aandacht voor detailhandel.** Door vergrijzing, de sterke opkomst van internetverkoop en de huidige crisis heeft de retailsector al een aantal jaren te maken met teruglopende omzetten en toenemende leegstand. Het is wenselijk om in de visie voldoende aandacht te besteden aan de uitdagingen die de komende jaren in de detailhandel spelen: in het kort komt dat neer op het compacter en levendiger maken van bestaande winkelgebieden met toekomstperspectief en het zeer selectief zijn met eventuele toevoegingen.
9. **Nadere uitwerking regierol Provincie.** Hoe geeft de Provincie invulling aan de regierol en op welke manier worden de issues, die nu en in de toekomst spelen, opgelost? De ontwikkelingen waar de provincie voor staat met betrekking tot werklocaties vragen om een herijking van deze rol. Gemeenten in Flevoland zullen meer moeten gaan samenwerken en verbeteren/veranderen op onderwerpen die zij nu nog niet van nature goed beheersen. Denk aan werken met de Ladder, meer inzicht, grip, denken en handelen vanuit de bestaande voorraad, et cetera. De nieuwe visie moet duidelijk maken welke rol van de provincie hierbij past en het maximale uit het Flevolandse 'veld' haalt bij werklocaties (gemeenten, marktpartijen, maatschappelijke organisaties).
10. **Monitoring.** Monitoring van vraag en aanbod is van groot belang voor een gezonde en duurzame balans

tussen vraag en aanbod op de bedrijventerreinen-, kantoren- en winkelmarkt. Twee aspecten zijn hierbij van groot belang. Ten eerste is het wenselijk om monitoring breder te trekken dan alleen het PHO EZ. Ook de verantwoordelijken voor de grondportefeuille dienen aan te sluiten en monitoring dient in de verschillende colleges een vast agendapunt te zijn. Daarnaast moet de bestaande voorraad sterker gemonitord worden; dit als aanvulling op IBIS en LISA. Lelystad en Almere dienen hierbij als aantrekkelijk voorbeeld (kwaliteitskaarten).

11. **Hoge urgentie voor landelijk gebied.** De komende jaren ligt er een flinke opgave in het landelijk gebied. Denk hierbij vooral aan de vrijkomende agrarische bebouwing (VABs). De visie moet duidelijkheid schaffen over hoe met deze VABs om te gaan en welke invulling hiervan wel of niet mogelijk/wenselijk is. Dit ook vanuit de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied, maar bovenal vanwege de samenhang die VABs hebben met de behoefte en invullingsmogelijkheden van andere gebouwen en gebieden in Flevoland, zoals (bestaande) bedrijventerreinen en maatschappelijk vastgoed. Daarnaast moet er in de visie meer aandacht komen voor de verhouding tussen stad en land. Kortom: wat is er nodig voor een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied waar het goed leven, werken en recreëren is?
12. **Informele werklocaties.** Er is sprake van een sterke groei van werkgelegenheid en bedrijvigheid op informele locaties. In de nieuwe visie werklocaties dient daarom een duidelijk beeld te komen op welke manier de provincie omgaat met informele werklocaties en hoe dit samenhangt met de behoefte aan formele terreinen. Bovendien extra aandacht voor functiemenging.
13. **Havenontwikkeling.** Flevoland is actief op het gebied van havenontwikkeling. Op dit moment wordt op drie locaties in Flevoland de mogelijkheden voor buitendijkse havenontwikkeling actief onderzocht. Dit betreft een multimodale overslaghaven bij Lelystad (Flevokust), een maritieme servicehaven bij Urk en een buitendijkse haven bij Almere. De provincie heeft recent een 'redeneerlijn havens' opgesteld, waarlangs deze havenontwikkelingen gelegd kunnen worden. Met deze redeneerlijn wil de provincie objectief en gestructureerd bepalen wat de toegevoegde waarde is van de betreffende ontwikkeling en welke rol de provincie daarin moet aannemen.
14. **MIRT.** De visie dient aan te sluiten op het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).





## MEMO

# 1E WERKCONFERENTIE VISIE WERKLOCATIES 24 SEPTEMBER 2014

### Inleiding

Begin juli is opdracht verleend aan de Stec Groep om de visie werklocaties voor de provincie Flevoland op te stellen. Onderdeel hiervan is twee werkconferenties met de ambtelijke vertegenwoordiging van de zes Flevolandse gemeenten. Het document dat nu voor u ligt, is een beknopte samenvatting van de eerste werkconferentie.

### Presentatie analyse Stec Groep

#### Nieuwe realiteit: 'minder meer' in Flevoland

De afgelopen decennia werkte de provincie Flevoland hard aan de groei en het accommoderen van nieuwe bedrijventerreinen, winkels en extra kantoorlocaties. Inmiddels is duidelijk dat alle aandacht die destijds uitging naar nieuwbouw niet langer wenselijk is: de vraag is zowel kwantitatief als kwalitatief flink veranderd. Er is sprake van een nieuwe realiteit: er is behoefte aan 'minder meer' in Flevoland. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren, winkellocaties en andere segmenten. Deze veranderopgave betekent meer aandacht voor de bestaande voorraad en het schrappen of uitstellen van plannen. Ook moeten er nieuwe verdien- en beheermodellen worden gezocht en vraagt de netwerksamenleving naar andere samenwerking tussen partijen. Kijken we enkel naar de bestaande voorraad (dus de grondexploitaties laten we buiten beschouwing) dan staat met deze veranderopgave zo'n € 2 miljard op het spel.

#### Kwantitatieve en kwalitatieve veranderopgave per segment

Hieronder geven we een kort overzicht van de belangrijkste opgaven per segment. Uiteraard kent elke gemeente zijn accenten: de opgaven voor kantoren en bedrijventerreinen speelt met name in Lelystad en Almere terwijl de problematiek van de vrijkomende agrarische bebouwing (VABs) met name in de landelijke gemeenten ligt. We sluiten bij elk segment af met enkele noodzakelijke acties:

- **Bedrijventerreinen:** de uitgifte van bedrijventerreinen is de afgelopen jaren duidelijk lager dan de ramingen in 2010 voorspelden. Er is daarom behoefte aan realistische ramingen. Daarnaast is behoefte aan het aanpassen / reduceren van de planvoorraad, nadruk op kwaliteit, aanpak van de herstructureeringsopgave en monitoring.
- **Kantoren:** de kantorenmarkt heeft een soortgelijk beeld: de werkelijke vraag blijft achter bij de prognoses. Ondanks de flinke schrapacties die reeds hebben plaats gevonden, dient de planvoorraad kantoren verder te worden teruggebracht. Daarnaast realistische prognoses, rem op nieuwbouw, aanpak van de bestaande voorraad (met name de leegstaande panden) en monitoring.
- **Retail:** de marktsituatie op de retailmarkt is positiever: er is geen sprake van overplanning en de komende groei de bevolking fors. Wel is de leegstand bovengemiddeld en loopt langzaam op. Daarom is actie noodzakelijk: aanvalsplan voor de bestaande voorraad, monitoring en behoud van een aantrekkelijk winkellandschap.
- **Maatschappelijk vastgoed:** de komende jaren dreigt een afnemende behoefte aan maatschappelijk vastgoed; zo ook in Flevoland. Daarom is aanpak van de dreigende leegstand gewenst. Ook rem op nieuwbouw en nadruk op monitoring.
- **Leisure:** de Flevolandse leisure sector is ondervertegenwoordigd ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. Dit is niet vreemd omdat Flevoland een jonge provincie is en omdat het sterke relaties heeft met het omliggende land dat veel leisure aanbod heeft (o.a. Amsterdam en Utrecht). Daarom is er behoefte aan realisme (geen vraag met aanbod willen creëren) en daar waar mogelijk gebruik maken van de kracht van leisure (marketing en symbiose met andere functies).

- **Zorg:** de zorgsector kent de komende jaren nog een flinke groei; met name veroorzaakt door de toenemende vergrijzing. Wel dreigt (o.a. door wet- en regelgeving) leegstand in verzorgingshuizen. Daarom aanpak van de dreigende leegstand gewenst en alleen goede nieuwbouw.
- **Landelijk gebied:** de komende jaren dreigt een flinke leegstand in de VABs te ontstaan. Gemeente Noordoostpolder is met een dreigende leegstand van bijna 1 miljoen m<sup>2</sup> absolute koploper. Daarom een aanjaagteam voor dreigende leegstand, monitoring en inzicht in effecten van transformatie VABs op andere segmenten.

### Leidende principes bij veranderopgave

Om bovenstaande veranderopgave is goede banen te leiden, is behoefte aan leidende principes:

1. De provincie Flevoland helpt bij de veranderopgave
2. De ladder voor duurzame verstedelijking moet handen en voeten krijgen
3. Het creëren van marktspanning is gewenst
4. De plancapaciteit van kantoren en bedrijventerrein moet worden aangepast / gereduceerd
5. Alleen sterke nieuwbouw met toekomstwaarde mag aan de bestaande voorraad worden toegevoegd
6. Meer liefde voor bestaand vastgoed
7. Dynamisch voorraad beheer is wenselijk
8. Meer inzicht in marktdynamiek door monitoring
9. Denk groot en handel klein
10. Nieuwe verdien- en beheermodellen en samenwerkingsallianties zijn noodzakelijk
11. Ten slotte moeten gemeenten hun grondexploitaties herijken.

### Aanvullingen gemeenten

Tijdens de presentatie van de opgave en de leidende principes hebben de aanwezige ambtenaren suggesties en verbetervoorstellen gedaan. De tabel hieronder geeft een overzicht hiervan. Stec Groep vindt de suggesties relevant en neemt deze daarom mee in het vervolgtraject.

Veranderopgave	Leidende principes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prognoses: meer couleur locale in prognoses, de 'waarde' van prognoses en prognoses versus scenario's.</li> <li>• Verdeel de € 2 miljard die op het spel staat onder naar de zes gemeenten.</li> <li>• Meer inzicht in wat een verouderd terrein is en een scherp beeld van opgave per gemeente</li> <li>• Meer inzicht in kwaliteit van de vraag: o.a. kavelomvang en sectoren</li> <li>• Verhouding tussen formeel en informeel</li> <li>• Vraagstuk segmentering versus menging</li> <li>• Woonwijken: economische belang hiervan en relatie tot formele werklocaties.</li> <li>• Focus niet alleen op de opgave maar kijk ook naar kansen voor Flevoland</li> <li>• Zware milieucategorie in verhouding tot omgevingsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De visie moet 'ladder proof' zijn.</li> <li>• Kan deze visie ook functioneren als opvolger van het bedrijventer reinenconvenant dat tot 2020 loopt? Plus als extra opgave: niet alleen niet meer toevoegen maar ook extra stappen zetten in huidige capaciteit.</li> <li>• Wat is de exacte definitie van een marktregio?</li> <li>• Regionale samenwerking: waarover gaat de raad en waarover gaat de regio?</li> </ul>

## MEMO

# 1E ONDERNEMERSPANEL VISIE WERKLOCATIES 3 OKTOBER 2014

### Inleiding

Vanaf juli is Stec Groep met de provincie in cocreatie met alle partijen in Flevoland gestart met opstellen van de visie werklocaties voor de provincie Flevoland. Onderdeel hiervan zijn panelbijeenkomsten met vertegenwoordigers van Flevolandse ondernemers en met kritische buurregio's. Het document dat nu voor u ligt, is een beknopte samenvatting van de het ondernemerspanel.

### Presentatie analyse provincie/Stec Groep

#### Nieuwe realiteit: 'minder meer' in Flevoland

De afgelopen decennia werkte de provincie Flevoland hard aan de groei en het accommoderen van nieuwe bedrijventerreinen, winkels en extra kantoorlocaties. Inmiddels is duidelijk dat alle aandacht die destijds uitging naar nieuwbouw niet langer wenselijk is: de vraag is zowel kwantitatief als kwalitatief flink veranderd. Er is sprake van een nieuwe realiteit: er is behoefte aan 'minder meer' in Flevoland. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren, winkellocaties en andere segmenten. Deze veranderopgave betekent meer aandacht voor de bestaande voorraad en het schrappen of uitstellen van plannen. Ook moeten er nieuwe verdien- en beheermodellen worden gezocht en vraagt de netwerksamenleving naar andere samenwerking tussen partijen. Kijken we enkel naar de bestaande voorraad (dus de grondexploitaties laten we buiten beschouwing) dan staat met deze veranderopgave zo'n € 2 miljard op het spel.

#### Kwantitatieve en kwalitatieve veranderopgave per segment

Hieronder geven we een kort overzicht van de belangrijkste opgaven per segment. Uiteraard kent elke gemeente zijn accenten: de opgaven voor kantoren en bedrijventerreinen speelt met name in Lelystad en Almere terwijl de problematiek van de vrijkomende agrarische bebouwing (VABs) met name in de landelijke gemeenten ligt. We sluiten bij elk segment af met enkele noodzakelijke acties:

- **Bedrijventerreinen:** de uitgifte van bedrijventerreinen is de afgelopen jaren duidelijk lager dan de ramingen in 2010 voorspelden. Er is daarom behoefte aan realistische ramingen. Daarnaast is behoefte aan het aanpassen / reduceren van de planvoorraad, nadruk op kwaliteit, aanpak van de herstructureringsopgave en monitoring.
- **Kantoren:** de kantorenmarkt heeft een soortgelijk beeld: de werkelijke vraag blijft achter bij de prognoses. Ondanks de flinke schrapacties die reeds hebben plaats gevonden, dient de planvoorraad kantoren verder te worden teruggebracht. Daarnaast realistische prognoses, rem op nieuwbouw, aanpak van de bestaande voorraad (met name de leegstaande panden) en monitoring.
- **Retail:** de marktsituatie op de retailmarkt is positiever: er is geen sprake van overplanning en de komende groei de bevolking fors. Wel is de leegstand bovengemiddeld en loopt langzaam op. Daarom is actie noodzakelijk: aanvalsplan voor de bestaande voorraad, monitoring en behoud van een aantrekkelijk winkellandschap.
- **Maatschappelijk vastgoed:** de komende jaren dreigt een afnemende behoefte aan maatschappelijk vastgoed; zo ook in Flevoland. Daarom is aanpak van de dreigende leegstand gewenst. Ook rem op nieuwbouw en nadruk op monitoring.
- **Leisure:** de Flevolandse leisure sector is ondervertegenwoordigd ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. Dit is niet vreemd omdat Flevoland een jonge provincie is en omdat het sterke relaties heeft met het omliggende land dat veel leisure aanbod heeft (o.a. Amsterdam en Utrecht). Daarom is er behoefte aan realisme (geen vraag met aanbod willen creëren) en daar waar mogelijk gebruik maken van de kracht van leisure (marketing en symbiose met andere functies).
- **Zorg:** de zorgsector kent de komende jaren nog een flinke groei; met name veroorzaakt door de

toenemende vergrijzing. Wel dreigt (o.a. door wet- en regelgeving) leegstand in verzorgingshuizen. Daarom aanpak van de dreigende leegstand gewenst en alleen goede nieuwbouw.

- **Landelijk gebied:** de komende jaren dreigt een flinke leegstand in de VABs te ontstaan. Gemeente Noordoost polder is met een dreigende leegstand van bijna 1 miljoen m<sup>2</sup> absolute koploper. Daarom een aanjaagteam voor dreigende leegstand, monitoring en inzicht in effecten van transformatie VABs op andere segmenten.

### Leidende principes bij veranderopgave

Om bovenstaande veranderopgave is goede banen te leiden, is behoefte aan leidende principes:

1. De provincie Flevoland helpt bij de veranderopgave
2. De ladder voor duurzame verstedelijking moet handen en voeten krijgen
3. Het creëren van marktspanning is gewenst
4. De plancapaciteit van kantoren en bedrijventerrein moet worden aangepast / gereduceerd
5. Alleen sterke nieuwbouw met toekomstwaarde mag aan de bestaande voorraad worden toegevoegd
6. Meer liefde voor bestaand vastgoed
7. Dynamisch voorraad beheer is wenselijk
8. Meer inzicht in marktdynamiek door monitoring
9. Denk groot en handel klein
10. Nieuwe verdien- en beheermodellen en samenwerkingsallianties zijn noodzakelijk
11. Ten slotte moeten gemeenten hun grondexploitaties herijken.

### Aanvullingen en resultaten ondernemerspanel

Op basis van de opgave en de leidende principes hebben de aanwezigen suggesties en verbetervoorstellen gedaan en is onderzocht wat ondernemers/bedrijfsleven zelf extra kunnen toevoegen aan de veranderopgave. De tabel hieronder geeft een overzicht hiervan.

Opmerkingen op veranderopgave en leidende principes	Wat kunt u als bedrijfsleven (extra) doen?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benadrukken kansen landelijk en agrarisch gebied</li> <li>• Meer kwalitatieve benadering, wat is nog echt nodig? En wie bepaalt dat?</li> <li>• Vormen van een team per gemeente (bestaande uit bedrijfsleven en overheid) om meer gevoel bij de markt te krijgen</li> <li>• Nadruk op een vraaggerichte benadering, dingen mogelijk maken, nu ondervinden ondernemers nog te veel dat iets niet kan ondanks dat het een goed initiatief is</li> <li>• Meer regie vanuit de provincie bij het veranderproces is wenselijk</li> <li>• Bij veranderproces hoort: open zijn, niet verdedigen maar samen oplossen</li> <li>• Op welke manier kunnen claims in contracten worden voorkomen? Zo kunnen we van slechte projecten afkomen, daar zijn gemeenten nu nog te bang voor</li> <li>• Hoe organiseren we de veranderopgave? Zet sowieso in op de kernkwaliteiten van Flevoland en die van de verschillende gemeenten</li> <li>• Maak duidelijk onderscheid tussen korte en lange termijn</li> <li>• Richt een bijstandsteam op voor gemeentelijke ondersteuning vanuit de provincie</li> <li>• Krijg meer gevoel bij de bestaande voorraad</li> <li>• De overheid moet voorwaardenscheppend zijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer investeren in bestaande voorraad</li> <li>• Samen (overheid en bedrijfsleven) een veranderagenda maken.</li> <li>• Samen (overheid en bedrijfsleven) een lange termijn visie maken</li> <li>• Gebruik Flevolandse voorbeeldprojecten (bottom up) om te leren</li> <li>• Maken van een toolkit voor juridische problemen (openbreken contracten, schrappen, maar ook mogelijk maken van lokale initiatieven)</li> <li>• Overleg met bestuurders over initiatieven vanuit de markt</li> <li>• Duurzaam transformeren, transformeren met functies voor lange termijn</li> <li>• Goede en heldere organisatie van lokale en regionale bedrijfsleven zodat bedrijfsleven een duidelijk en centraal aanspreekpunt heeft voor de overheid</li> <li>• Acquisitie overleg met markt en overheid</li> <li>• Zorg voor een reëel marktbeeld</li> <li>• Organiseren van brede bijeenkomst van alle panels</li> </ul>

### Vervolgtraject

Op 14 november volgt een tweede paneldag. We nodigen u dan ook graag uit om weer met ons in gesprek te gaan; dit keer over de economische visie op hoofdlijnen. Dit dient als input voor de economische visie die we eind 2014 definitief maken.

## MEMO

# 1E KRITISCHE BURENPANEL VISIE WERKLOCATIES 3 OKTOBER 2014

### Inleiding

Vanaf juli is Stec Groep met de provincie in cocreatie met alle partijen in Flevoland gestart met opstellen van de visie werklocaties voor de provincie Flevoland. Onderdeel hiervan zijn panelbijeenkomsten met vertegenwoordigers van Flevolandse ondernemers en met kritische buurregio's. Het document dat nu voor u ligt, is een beknopte samenvatting van het kritische burenpanel.

### Presentatie analyse provincie/Stec Groep

#### Nieuwe realiteit: 'minder meer' in Flevoland

De afgelopen decennia werkte de provincie Flevoland hard aan de groei en het accommoderen van nieuwe bedrijventerreinen, winkels en extra kantoorlocaties. Inmiddels is duidelijk dat alle aandacht die destijds uitging naar nieuwbouw niet langer wenselijk is: de vraag is zowel kwantitatief als kwalitatief flink veranderd. Er is sprake van een nieuwe realiteit: er is behoefte aan 'minder meer' in Flevoland. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren, winkellocaties en andere segmenten. Deze veranderopgave betekent meer aandacht voor de bestaande voorraad en het schrappen of uitstellen van plannen. Ook moeten er nieuwe verdien- en beheermodellen worden gezocht en vraagt de netwerksamenleving naar andere samenwerking tussen partijen. Kijken we enkel naar de bestaande voorraad (dus de grondexploitaties laten we buiten beschouwing) dan staat met deze veranderopgave zo'n € 2 miljard op het spel.

#### Kwantitatieve en kwalitatieve veranderopgave per segment

Hieronder geven we een kort overzicht van de belangrijkste opgaven per segment. Uiteraard kent elke gemeente zijn accenten: de opgaven voor kantoren en bedrijventerreinen speelt met name in Lelystad en Almere terwijl de problematiek van de vrijkomende agrarische bebouwing (VABs) met name in de landelijke gemeenten ligt. We sluiten bij elk segment af met enkele noodzakelijke acties:

- **Bedrijventerreinen:** de uitgifte van bedrijventerreinen is de afgelopen jaren duidelijk lager dan de ramingen in 2010 voorspelden. Er is daarom behoefte aan realistische ramingen. Daarnaast is behoefte aan het aanpassen / reduceren van de planvoorraad, nadruk op kwaliteit, aanpak van de herstructureringsopgave en monitoring.
- **Kantoren:** de kantorenmarkt heeft een soortgelijk beeld: de werkelijke vraag blijft achter bij de prognoses. Ondanks de flinke schrapacties die reeds hebben plaats gevonden, dient de planvoorraad kantoren verder te worden teruggebracht. Daarnaast realistische prognoses, rem op nieuwbouw, aanpak van de bestaande voorraad (met name de leegstaande panden) en monitoring.
- **Retail:** de marktsituatie op de retailmarkt is positiever: er is geen sprake van overplanning en de komende groei de bevolking fors. Wel is de leegstand bovengemiddeld en loopt langzaam op. Daarom is actie noodzakelijk: aanvalsplan voor de bestaande voorraad, monitoring en behoud van een aantrekkelijk winkellandschap.
- **Maatschappelijk vastgoed:** de komende jaren dreigt een afnemende behoefte aan maatschappelijk vastgoed; zo ook in Flevoland. Daarom is aanpak van de dreigende leegstand gewenst. Ook rem op nieuwbouw en nadruk op monitoring.
- **Leisure:** de Flevolandse leisure sector is ondervertegenwoordigd ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. Dit is niet vreemd omdat Flevoland een jonge provincie is en omdat het sterke relaties heeft met het omliggende land dat veel leisure aanbod heeft (o.a. Amsterdam en Utrecht). Daarom is er behoefte aan realisme (geen vraag met aanbod willen creëren) en daar waar mogelijk gebruik maken van de kracht van leisure (marketing en symbiose met andere functies).

- **Zorg:** de zorgsector kent de komende jaren nog een flinke groei; met name veroorzaakt door de toenemende vergrijzing. Wel dreigt (o.a. door wet- en regelgeving) leegstand in verzorgingshuizen. Daarom aanpak van de dreigende leegstand gewenst en alleen goede nieuwbouw.
- **Landelijk gebied:** de komende jaren dreigt een flinke leegstand in de VABs te ontstaan. Gemeente Noordoostpolder is met een dreigende leegstand van bijna 1 miljoen m<sup>2</sup> absolute koploper. Daarom een aanjaagteam voor dreigende leegstand, monitoring en inzicht in effecten van transformatie VABs op andere segmenten.

#### **Leidende principes bij veranderopgave**

Om bovenstaande veranderopgave is goede banen te leiden, is behoefte aan leidende principes:

1. De provincie Flevoland helpt bij de veranderopgave
2. De ladder voor duurzame verstedelijking moet handen en voeten krijgen
3. Het creëren van marktspanning is gewenst
4. De plancapaciteit van kantoren en bedrijventerrein moet worden aangepast / gereduceerd
5. Alleen sterke nieuwbouw met toekomstwaarde mag aan de bestaande voorraad worden toegevoegd
6. Meer liefde voor bestaand vastgoed
7. Dynamisch voorraad beheer is wenselijk
8. Meer inzicht in marktdynamiek door monitoring
9. Denk groot en handel klein
10. Nieuwe verdien- en beheermodellen en samenwerkingsallianties zijn noodzakelijk
11. Ten slotte moeten gemeenten hun grondexploitaties herijken.

#### **Aanvullingen kritische burenpaanel**

Op basis van de opgave en de leidende principes is gesproken over 1) wat opvalt in Flevoland, 2) wat 'best practices' van de omliggende regio's zijn en 3) wat samen opgepakt kan worden. De tabel hieronder geeft een overzicht hiervan.

1 - Wat valt op?	2 - Beste practices
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijk eenheid Flevoland is geen economische eenheid.</li> <li>• Almere en Lelystad versus andere gemeenten qua omvang en opgave</li> <li>• Forse opgave van vrijkomende agrarische bebouwing in gemeente Noordoostpolder</li> <li>• Raar dat sprake is van fors overaanbod terwijl het inzicht in de marktvraag beter is dan op het oude land</li> <li>• Groeidenken zit in de genen. Nu is echter een andere mindset nodig</li> <li>• Qua aantal gemeenten is de provincie Flevoland overzichtelijker dan andere provincies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzicht in veranderopgave en monitoring is absoluut noodzakelijk.</li> <li>• Krijg goed inzicht in de financiële kosten van het overaanbod; ook per gemeente</li> <li>• Creëer besef van urgentie voor de veranderopgave. Dan gaan partijen sneller aan de slag</li> <li>• Besef dat er regionale markten zijn en dus niet dat gemeenten op zichzelf staan of geen relatie met omliggende gemeenten hebben.</li> <li>• Zet vraaggerichte benadering centraal. Dat wil zeggen: dingen mogelijk maken. Nu ondervinden ondernemers nog te veel dat iets niet kan ondanks dat het een goed initiatief is</li> <li>• Zorg dat de visie door alle partijen gedragen wordt: het moet 'hun' visie worden</li> <li>• Initiatief van visie lag bij de provincie zoals bij Friesland en Noord-Holland</li> <li>• Gebruik van een bestuurlijk convenant a la Gelderland waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen lokaal en bovenlokaal</li> <li>• Zorg voor trainingen van ondernemers zodat meer inzicht in 'vastgoed denken' wordt verkregen</li> </ul>
3 - Wat samen oppakken?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coöperatieve financiering als middel om initiatieven van de grond te krijgen</li> <li>• I-locator (regionale ontwikkelingsmaatschappij) in Gooi en Vechtstreek helpt; maar vorderingen zijn langzaam.</li> <li>• HIRB-subsidie als geld om te veranderen.</li> <li>• Maak een investeringsplan per terrein zodat opgave per terrein helder is.</li> <li>• Stimuleren van regionale bedrijventerreinen-loketten en samen optrekken in acquisitie</li> <li>• Loskomen van de Grex-kramp: durf los te komen van (onrealistische) getallen en aannames in Grexen</li> <li>• Zorg voor een garantstelling (afbouwgarantie) voor kleine projecten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring van bestaande voorraad oppakken</li> <li>• Bestuurders Gooi en Vechtstreek en Noord-Veluwe met elkaar in contact brengen voor samenwerking en profilering regio's</li> <li>• Samen Floriade oppakken</li> <li>• Zorg voor regionale uitwisseling van de Plabeka visie</li> <li>• Zorg voor regionale uitwisseling hoe om te gaan met maatschappelijk vastgoed. Pas hierbij de satéprikker toe: alle vastgoedsegmenten hangen met elkaar samen.</li> </ul>	

## Vervolgtraject

Op 14 november volgt een tweede paneldag. We nodigen u dan ook graag uit om weer met ons in gesprek te gaan; dit keer over de economische visie op hoofdlijnen. Dit dient als input voor de economische visie die we eind 2014 definitief maken.





## MEMO

# 2E WERKCONFERENTIE VISIE WERKLOCATIES 6 NOVEMBER 2014

### Inleiding

Begin juli is opdracht verleend aan de Stec Groep om de visie werklocaties voor de provincie Flevoland op te stellen. Onderdeel hiervan is twee werkconferenties met de ambtelijke vertegenwoordiging van de zes Flevolandse gemeenten. Het document dat nu voor u ligt, is een beknopte samenvatting van de tweede werkconferentie.

### Presentatie en werksessies

#### Terugblik op resultaten tot nu toe

De bijeenkomst begint met een presentatie over de oogst tot nu toe. Er wordt teruggekeken op de 1e gemeentelijke werkconferentie en het kritische burenpaanel en ondernemerspaanel op 3 oktober. Daarnaast wordt stil gestaan bij figuur 19 in de visie: het wat en hoe van de visie en de beschikbare middelen om dit te realiseren. Vervolgens de werksessies. Centrale onderwerpen zijn:

- Inhoud van de visie: wat is goed en wat moet beter?
- Hoe draagvlak bij besturen en raden te realiseren?

#### Werksessie 1: wat is goed en wat moet beter?

- Doel: achterhalen wat de gemeenten van de visie vinden.
- Centrale vragen om dit boven tafel te krijgen, zijn: wat voor gevoel krijg je bij de visie, wat vind je sterk, wat moet anders, wat moet nog verder uitgewerkt worden, waar krijgen we de handen van de bestuurders niet voor op elkaar, aan welke veranderopgave wil jij je verbinden en wat zegt jouw gemeentelijke coalitieakkoord over de veranderopgave werklocaties?
- Resultaten:
  - In de basis zijn de gemeenten positief over de visie: de visie is herkenbaar en de gemeenten zijn blij met de toepassing van de ladder.
  - Soms is de visie wat algemeen. Daarnaast moet nog een slag gemaakt worden dat de gemeenten buiten Almere en Lelystad zich ook meer in de visie herkennen. Daarbij gaat het vooral om het herkenbaar opnemen van bepaalde cijfers en benoemen van goede stappen/acties die ook in die gemeenten al zijn gezet, bijvoorbeeld in aanpassen van grex-en en planreductie. Maar ook bij beleidsacties bijvoorbeeld aangeven voor welke gemeenten dit vooral aan de orde is. Kortom; iets meer lokale accenten van de vier overige gemeenten toevoegen.
  - Soms moeten cijfers wat meer kwalitatief genuanceerd worden en in perspectief worden geplaatst. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de VAB's in Dronten en planvoorraad bedrijventerrein in sommige gemeenten.
  - Feiten en cijfers waar nodig nog aanvullen/actualiseren. Daarnaast sommige begrippen nader concretiseren en uitwerken.
  - Aan bepaalde onderwerpen moet nog wat meer handen en voeten gegeven worden: onder andere segmentering en (markt)regio's
  - Stuk over locatietypologie roept nog veel vragen op: gemeenten vinden het aantrekkelijk dat het een vereenvoudiging is. Wel wordt opgemerkt dat het nu te grof/abstract is. Door gemeenten wordt geopperd om aan te sluiten bij VNG functiescheidings- én menglijst.
  - Leisure: enkele gemeente geven aan meer ambitie op het gebied van leisure te tonen. Bijvoorbeeld in de kielzog van de Floriade.
  - De formulering van het bestaand stedelijk gebied roept vragen op. De kaart uit OP 2006 is niet actueel en kan daarom beter niet in de visie worden opgenomen.

- Een belangrijk doel van de visie is ook het creëren van werkgelegenheid. Dit moet nog in de visie worden opgenomen.
  - De kracht van Flevoland komt niet goed genoeg uit de verf in de visie. De focus ligt nu te veel op problemen. De visie moet meer kansen en (toekomst)perspectieven schetsen. De visie moet meer een kansenaanpak dan een problemenaanpak zijn.
  - De rol van de provincie op de diverse onderdelen moet duidelijker naar voren komen.  
Werksessie 2: hoe draagvlak bij besturen en raden te realiseren?
- Doel: achterhalen op welke manier draagvlak bij bestuurders en raden is te realiseren
  - Resultaten:
    - Met name de gemeenteambtenaren dienen draagvlak te creëren bij hun bestuurders en raden.  
De gemeenteambtenaren gaan de komende weken hun wethouder(s) (verder) bijpraten en/ of inlichten.
    - Wat provincie kan doen:
  - De provincie of de Stec Groep kan een extra toelichting of presentatie verzorgen aan bestuurders in afzonderlijke gemeenten. Verschillende gemeenten benadrukken dat een nadere toelichting op het getal 2 miljard hierbij goed kan helpen.
  - Belangrijk is om een duidelijk perspectief schetsen voor na het bestuurlijk overleg op 2 december. Hoe gaat 'de verandergeest' voortleven? In dat kader kwam ook regelmatig de behoefte op om snel te starten met een financiële doorrekening en concreet maken van sense of urgency per gemeente. Dat kan namelijk wethouders en politiek echt overtuigen dat er actie geboden is. Dus bijvoorbeeld snel starten met pilots deprogrammeren of enkele financiële (grex)analyses.
  - Ten slotte moeten ook de wethouders van Economische Zaken en Grondzaken bij het veranderproces betrokken worden.

## Vervolgtraject

Op 14 november volgt de tweede paneldag voor ondernemers en kritische burens. Vervolgens is op 2 december de bestuurlijke sessie en wordt de ontwerpvisie op 16 december in GS vastgesteld en vrijgegeven voor inspraak.

## MEMO

# 2E ONDERNEMERSPANEL VISIE WERKLOCATIES

14 NOVEMBER 2014

### Inleiding

Begin juli is opdracht verleend aan de Stec Groep om de visie werklocaties voor de provincie Flevoland op te stellen. Onderdeel hiervan zijn panelbijeenkomsten met vertegenwoordigers van Flevolandse ondernemers en met kritische buurregio's. Het document dat nu voor u ligt, is een beknopte samenvatting van de tweede ondernemerspanel.

### Presentatie en werksessies

#### Terugblik op resultaten tot nu toe

De bijeenkomst begint met een presentatie over de oogst tot nu toe. Er wordt teruggekeken op de twee gemeentelijke werkconferenties en het kritische burenpaanel en ondernemerspanel op 3 oktober. Daarnaast wordt stil gestaan bij figuur 19 in de visie: het wat en hoe van de visie en de beschikbare middelen om dit te realiseren. Vervolgens wordt in de werksessie onderzocht wat aantrekkelijk aan de visie is en wat het bedrijvenleven nodig heeft van de provincie.

#### Werkssessie: wat is aantrekkelijk aan de visie werklocaties?

- De inventarisatie en de analyse is goed en herkenbaar. Het 'wat' is kortom goed omschreven; de focus moet nu ligt op het 'hoe': hoe gaan we de doelstellingen die in de visie genoemd, worden bereiken? Dus hoe gaan we het bedrijfsleven laten aanhaken op de verandering die we met z'n allen constateren?
- De dubbele petten problematiek van de provincie moet worden voorkomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Flevokust. De provincie moet regie voeren als er knelpunten tussen gemeenten zijn en de gemeenten moeten voor het bedrijfsleven meer mogelijk maken.
- Daarnaast is gevraagd om recht te doen aan de driedeling qua economische regio's, om een gemeenschappelijke sessie met gemeenten en buurprovincies, strakkere regie door de provincie en inzicht te bieden in kansrijke locaties voor investeringen.
- Het is aantrekkelijk dat de Ladder goed wordt verankerd in een gemeentelijke structuurvisie. Hierdoor hoeft de Ladder niet bij elk nieuw bestemmingsplan te worden gehanteerd.

#### Werkssessie: wat heeft het bedrijfsleven van de provincie nodig?

- Kennis en kunde op niveau brengen door trainingen aan bedrijfskringen en -verenigingen. Daarnaast opstellen van bijvoorbeeld naslagwerken over de werking van de ladder. Hierin past bijvoorbeeld ook een adviesdesk/ kennisbank voor ondernemers en bedrijvenkringen.
- Gelijkwaardig speelveld tussen overheid en bedrijfsleven creëren. Dit kan door het oprichten van een platform met gemeente en bedrijfsleven in elke gemeente die onafhankelijke (bindende) adviezen mogen geven. Dit moet zowel aan de voor- als aan de achterkant plaats vinden (structuurvisie en bestemmingsplan). Goed voorbeeld hierbij is de adviescommissie van Noord-Holland Noord. Bij voorkeur wordt dit platform in elke gemeente binnen twee jaar opgericht.
- Accountmanager per bedrijventerrein met een onafhankelijke vrije rol om de rol tussen bedrijfsleven en bedrijfsleven soepel te laten verlopen.
- Een 'oliemannetje' om verandering goed te laten verlopen, om een betere verbinding tussen gemeente en bedrijfsleven te krijgen en om het gat dat na het opheffen van de KvK is ontstaan op te vullen met name bij input in planvormingsprocessen.

- Bij iedere actualisatie van bestemmingsplan moet het bedrijfsleven een duidelijk rol hebben. Input liefst aan de hand van één model.
- Pilots voor nieuwe beheer- en exploitatiemodellen.
- Sense of urgency bij politiek moet groter worden. Belangrijk is om de genoemde 2 miljard die op het spel staat verder uit te werken.

### Vervolgtraject

Op 2 december volgt een bestuurlijke sessie. Vervolgens wordt de ontwerpvisie op 16 december in GS vastgesteld en vrijgegeven voor inspraak.

# VERSLAG BESTUURLIJKE SESSIE 6 FEBRUARI 2015 JL. 3E WERKCONFERENTIE VISIE WERKLOCATIES 2 DECEMBER 2014 EN 6 FEBRUARI 2015

## Inleiding

Op 7 januari 2014 hebben Gedeputeerde Staten van Flevoland bestuursopdracht gegeven voor het actualiseren van de bestaande Visie Werklocaties Flevoland 2030+ naar aanleiding van de economische structuurveranderingen die in 2013 in beeld zijn gebracht met het onderzoek 'De ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen' en de ladder voor duurzame verstedelijking, motiveringsvereiste Bro sinds 1 oktober 2012. Het document dat voor u ligt is een beknopte samenvatting van de derde en laatste fase van de planvorming waarin de resultaten van de co-creatie met Stec Groep, gemeenten, ondernemers en de buurprovincies zijn voorgelegd aan de gedeputeerde en wethouders Ruimtelijke Ontwikkeling op 2 december 2014 en 6 februari 2015.

## Eerste bestuurlijk overleg op 2 december 2014

In co-creatie met de Stec Groep, gemeenten, ondernemers en buurprovincies heeft de provincie Flevoland een concept RO Visie Werklocaties Flevoland opgesteld, dat op 2 december 2014 door de gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling is voorgelegd aan de wethouders Ruimtelijke Ontwikkeling.

Tijdens het eerste bestuurlijk overleg is door provincie Flevoland geconstateerd dat bij de Flevolandse gemeenten nog vragen leefden ten aanzien van:

- De reikwijdte van de RO Visie Werklocaties Flevoland;
- De rol- en taakverdeling tussen provincie en gemeenten in het ruimtelijk domein;
- De behoefte aan specifieke bedrijventerreinen;
- De bestuurlijke prioritering van veranderopgaven;
- De mate van deregulering;
- De mate waarin de RO Visie Werklocaties Flevoland recht doet aan de verschillen in couleur locale.

Gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling heeft op basis hiervan besloten tot een extra processtep. Deze bestond uit een ambtelijke ronde langs alle gemeenten om te komen tot (gedeelde) antwoorden op bovenstaande vragen.

## Tweede bestuurlijk overleg op 6 februari 2015

Op basis van de ronde langs gemeenten, begin januari 2015, is in het tweede bestuurlijk overleg op 6 februari 2015 het volgende gedeeld:

- Reikwijdte van de RO Visie Werklocaties Flevoland: Waar de Visie Werklocaties Flevoland 2030+ zich nog beperkte de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van bedrijventerreinen en kantorenlocaties in het stedelijk gebied, is er nu sprake van een grotere reikwijdte waarin ook aandacht wordt geschonken aan meer werklocaties. Reden hiervoor is dat het onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen van nieuwe werkvormen (2013) heeft uitgewezen dat elk van 'de kokers' (bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel, maatschappelijk/zorg, landelijk gebied, leisure en landelijk gebied) middenin een transitie zit. De samenhang tussen vastgoedsegmenten en locatietypen is daarbij groter dan ooit. Ontkokeren en het gebruik van de satéprikker is daarom belangrijk. De satéprikker in de concept RO Visie Werklocaties Flevoland bestaat uit ontkokering via:
  - De ladder van duurzame verstedelijking als concept en afwegingskader dwars door alle kokers.
  - Multifunctionele en informele locaties, gebieden en gebouwen maken, flexibel zijn in de functie en in de tijd, mengen waar dat kan.

- Oplossingen voor gemeentelijke grondexploitaties, om zo deprogrammering en transformeren (omkatten) mogelijk te maken. Naast de provinciale ruimtelijke regierol ook de financiële toezichthoudersrol.
  - Werken vanuit het uitgangspunt: het verbeteren en versterken van Flevoland als totaal, waardecreatie van Flevoland als geheel en het vergroten van de verdien capaciteit.
  - Regionale programmering verder brengen, door bijvoorbeeld te kiezen voor toekomstbestendige voorzieningencusters in Flevoland maar ook versterking van de robuuste ruimtelijke structuur.
  - Crossings met niet-economische thema's, bijvoorbeeld infrastructuur en woningbouwprogrammering, bijvoorbeeld waar het gaat om het knooppuntenbeleid.
  - Omgaan met leegstand, herbestemming en herontwikkeling, waaronder visie op stedelijke herverkaveling.
  - Maximaal anderen laten investeren: particulieren, beleggers, ontwikkelaars, bedrijven et cetera. Aan de slag met verleidingsplanologie.
- De rol- en taakverdeling tussen provincie en gemeenten in het ruimtelijk domein: Gelet op de verdeling van de taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein, hebben provincies op grond van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) de volgende taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein:
    - Op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol;
    - Gebiedsregisseur door integrale ontwikkelingsvisies, afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit;
    - Actieve rol bij oplossen bestuurlijke en financiële knelpunten gemeenten;
    - Kaderstelling regionale watersysteem;
    - Bevoegd gezag vergunningverlening relatief grote grondwateronttrekkingen en infiltraties t.b.v. industriële toepassingen;
    - Bevoegdheden conform Wet op de ruimtelijke ordening (Wro): structuurvisies, provinciale inpassingsplannen;
    - Toezicht op waterschappen;
    - Toezicht op gemeenten.

De rol- en taakverdeling tussen provincie en gemeente ten aanzien van werklocaties is vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006 (p. 68-72). De concept RO Visie Werklocaties Flevoland tornt hier niet aan. Zo is de ontwikkeling en realisatie van werklocaties primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en marktpartijen. De provincie vervult vooral een faciliterende, ondersteunende, gebiedsvertegenwoordigende en regisserende rol. De concept RO Visie Werklocaties Flevoland laat de realisatie van werklocaties primair aan gemeenten en private partijen, maar stemt die wel af op een provinciaal toekomstperspectief. Naast een kwantitatieve raming dient de concept RO Visie Werklocaties Flevoland strategische doelen. Het geeft aan hoe de provincie haar beleid vormgeeft en hoe het best kan worden ingespeeld op ruimtelijk-economische trends op een hoger schaalniveau. Daarbij geeft de visie richting bij beleidskeuzes op het gebied van onder meer zorgvuldig ruimtegebruik en functiemenging. Ook dient het document als aanzet voor intergemeentelijke afstemming ten aanzien van werklocaties. Hierin wijkt de concept RO Visie Werklocaties Flevoland niet af van de Visie Werklocaties 2030+ uit 2010.

- De behoefte aan specifieke bedrijventerreinen: In de Visie Werklocaties Flevoland 2030+ uit 2010 is vastgelegd dat het van belang is om vestigingsmogelijkheden te blijven bieden voor industriële bedrijven (met name voor milieuhindercategorieën IV en V). De concept RO Visie Werklocaties Flevoland wil deze ruimte in stand houden omdat dit een onderscheidende vestigingsfactor is voor de provincie Flevoland. Per polder (Zuidelijk Flevoland, Oostelijk Flevoland en Noordelijk Flevoland) is hiervoor ruimte.
- De bestuurlijke prioritering van veranderopgaven: De RO Visie Werklocaties Flevoland zet gemeenten in de 'lead' bij de veranderopgaven die het meest direct raken aan de ontwikkeling en realisatie van werklocaties. Dit is niet alleen conform het Omgevingsplan Flevoland 2006 maar laat elke gemeente ook de ruimte voor een bestuurlijke prioritering die recht doet aan de couleur locale van veranderopgaven.
- De mate van deregulering: De concept RO Visie Werklocaties Flevoland dereguleert:
  - Met de actualisatie wordt het aantal locatietypologieën teruggebracht van 7 naar 2 (formele en informele werklocaties) locatietypen. Dit biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk dan in de Visie Werklocaties uit 2010.
  - Gemeenten zijn in de lead bij de agendapunten die het meest direct raken aan de ontwikkeling van werklocaties. De provincie is in de lead bij het toekomstbestendig maken van haar eigen locatiebeleid (Structuurvisie Werklocaties en beleidsregels), het ontwikkelen van een monitoringtool, het financieel toezicht op gemeenten en de convenanten.
  - De concept RO Visie Werklocaties Flevoland heeft door de keuze voor een veranderagenda een sterk procesmatige insteek. De ruimte voor pionieren en maatwerk (waardoor Flevoland zich onderscheidt van de rest van Nederland) is daarbij expliciet vastgelegd in agendapunt 9 'Ruimte voor het experiment: Flevolands pionieren'. Hierin is Flevoland de witte raaf in provinciaal land aangezien andere provincies vrijwel zonder uitzondering kiezen voor het instrument van de verordening. Het laatste giet het locatiebeleid juridisch in beton en laat weinig ruimte voor lokaal maatwerk.
  - Per 1 oktober 2012 is de ladder van duurzame verstedelijking in werking getreden. In tegenstelling tot andere provincies kiest de provincie Flevoland er niet voor om zelf extra tredes (lees provinciale criteria) aan de ladder voor duurzame verstedelijking toe te voegen. Provincie steekt in op het denken in en handelen naar de geest van de ladder. Provincie heeft op 24 september ook een laddercafé aangeboden aan gemeenten om te voorkomen dat zij vastlopen in het moeras van de laatste stand van zaken van de jurisprudentie. De ladder voor duurzame verstedelijking is een wettelijk motiveringsvereiste Bro, waarbij gemeenten als bevoegd gezag zelf invulling dienen te geven.
  - In het Omgevingsplan Flevoland 2006 is vastgelegd dat de provincie bij de ontwikkeling van bedrijvigheid rekening wil houden met de karakteristieken van de individuele gemeenten en tot maatwerk wil komen. Met de gemeenten is in 2006 afgesproken dat ze een Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid (GVV) opstellen. Een GVV is een lokale strategische visie op werklocaties. Een GVV, waarvan Gedeputeerde Staten hebben geconstateerd dat deze voldoet aan het provinciale beleid, is in beginsel bepalend voor het onderdeel locatiebeleid bij de beoordeling van gemeentelijke ruimtelijke plannen. De gemeente dient te zorgen voor de actualiteit van de GVV. Als richtlijn geldt dat de GVV minimaal eens in de vier jaar wordt opgesteld met de mogelijkheid van eenmalige verlenging met nog eens vier jaar, indien bijstelling niet eerder nodig is. In de provinciale Structuurvisie Werklocaties uit 2011 heeft de provincie dit nog eens vastgelegd en aangegeven dat de voorkeur van provincie ernaar uitgaat dat gemeenten hun locatiebeleid vastleggen in een structuurvisie. Deze voorkeur komt voort uit het feit dat een GVV geen wettelijk planfiguur is en een structuurvisie wel. Provincie wil met gemeenten afspreken dat zij beschikken over een toekomstbestendig beleid ten aanzien van werklocaties in de vorm van een actuele gemeentelijke structuurvisie werklocaties of Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid, die gedragen wordt door ondernemers en rekening houdt met de aandachtspunten zoals benoemd bij de verschillende vastgoedsegmenten in hoofdstuk 4.

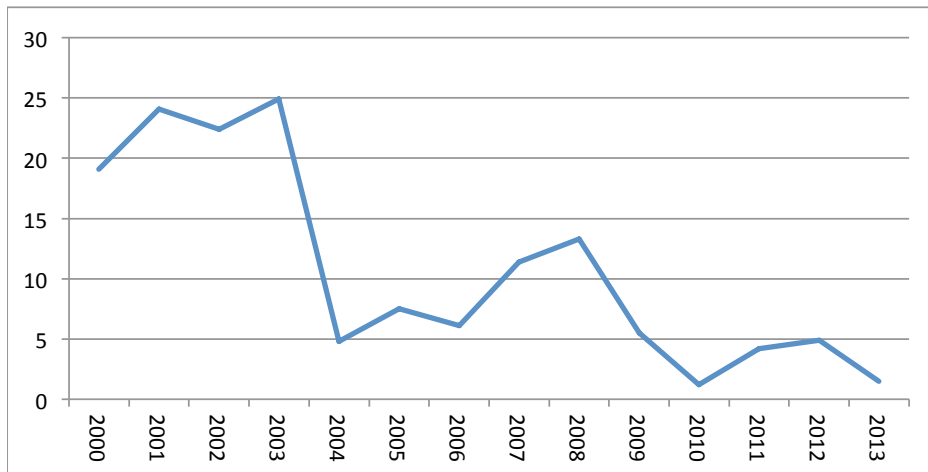
- De mate waarin de RO Visie Werklocaties Flevoland recht doet aan de verschillen in couleur locale: De specifieke resultaten van de ambtelijke ronde zijn voorgelegd aan bestuurders en worden verwerkt in de vertaalslag van concept naar ontwerp RO Visie Werklocaties Flevoland. Daarbij blijft het mogelijk dat de realiteit op onderdelen afwijkt van het gehanteerde bronmateriaal als gevolg van lokale dynamiek en succesvolle veranderstappen van gemeenten.

Hiermee zijn de vragen van gemeenten beantwoord. Gemeenten hebben hun waardering uitgesproken over het gevoerd proces en de resultante hiervan. Gedeputeerde heeft aangegeven dat gemeenten nog in de gelegenheid worden gesteld tot een finale check van de concept RO Visie Werklocaties Flevoland zoals die op 24 februari 2015 wordt voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van Flevoland om in ontwerp vast te stellen en vrij te geven voor inspraak. Gelet op de korte tijdspanne voor de bestuurlijke besluitvorming is afgesproken dat check plaatsvindt binnen een dag.

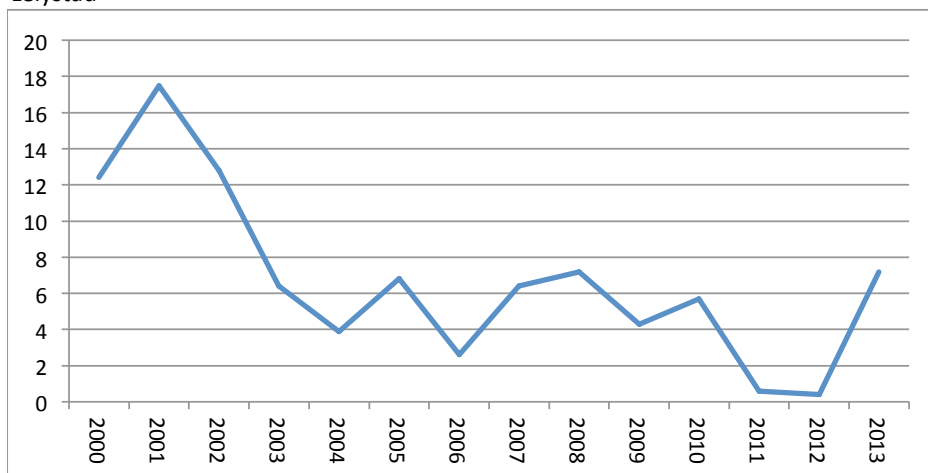


## UITGIFTE BEDRIJVENTERREIN FLEVOLAND NAAR GEMEENTE - 2000 T/M 2014 - IN HA

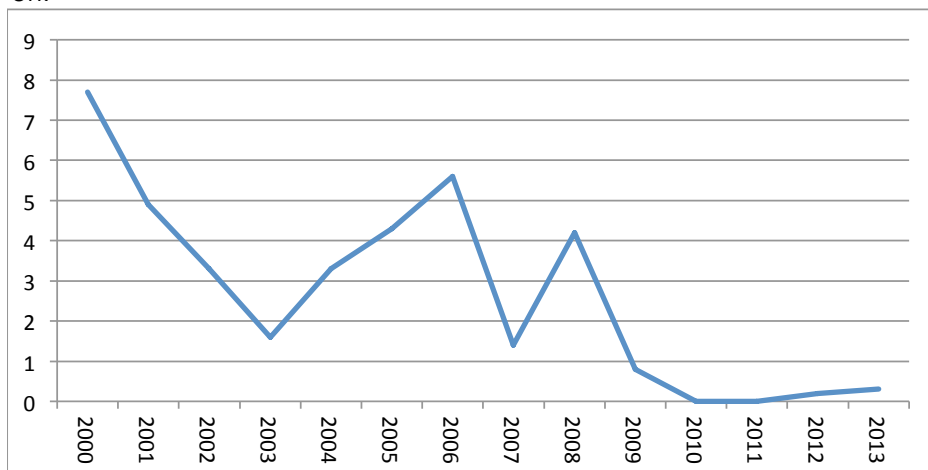
Almere



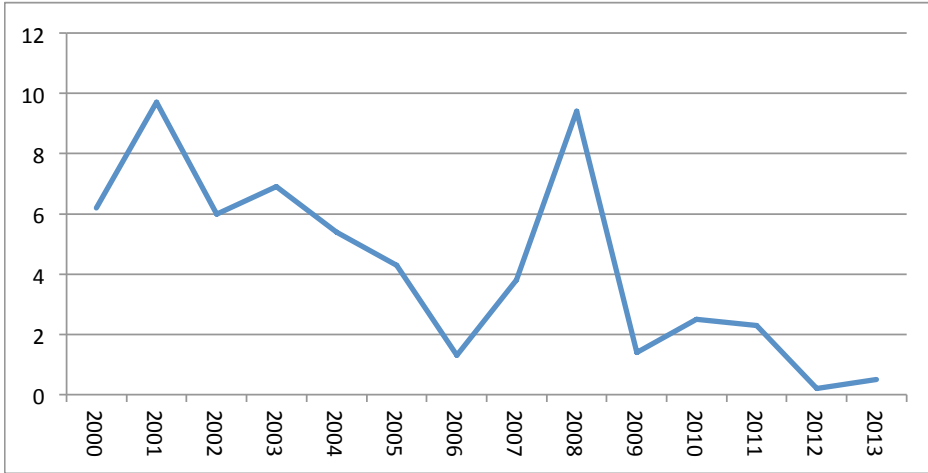
Lelystad



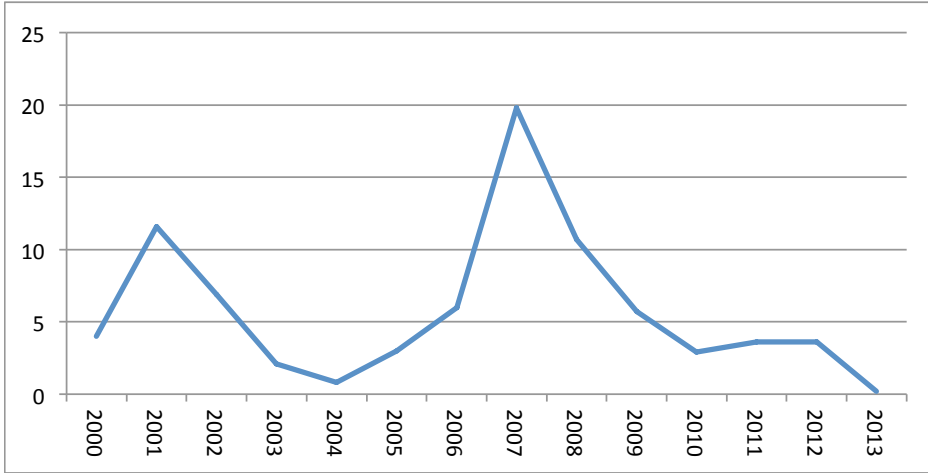
Urk



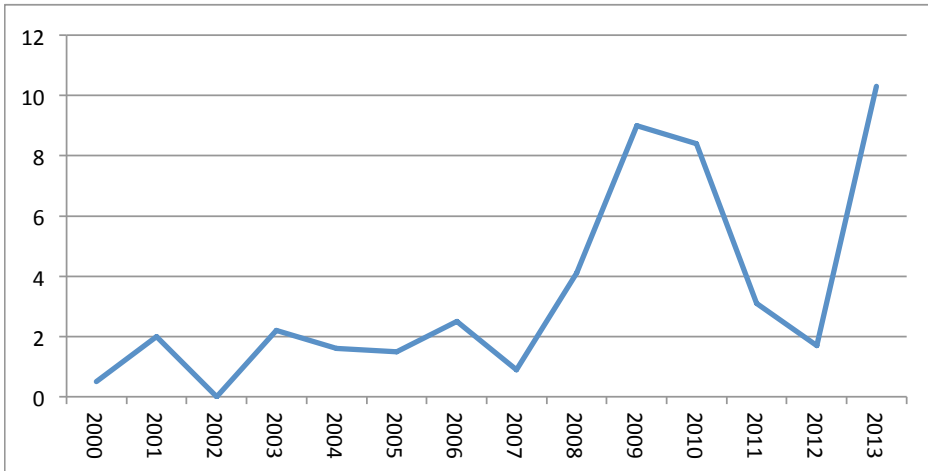
Dronten



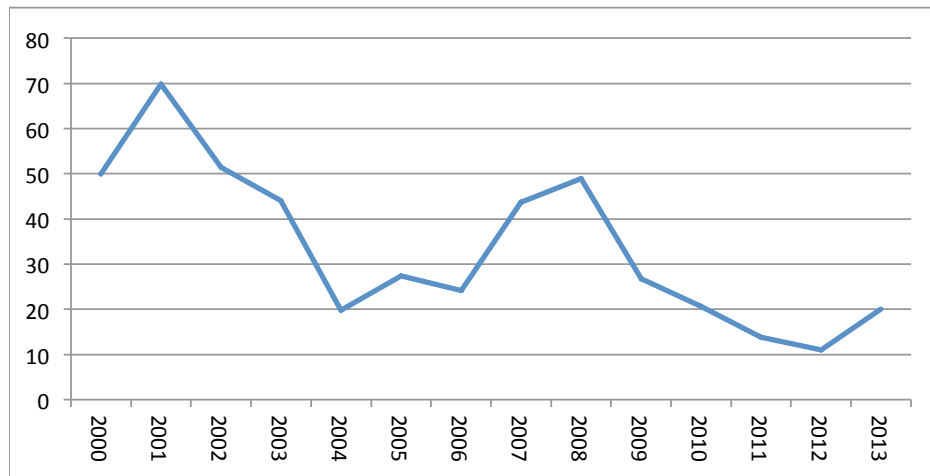
Noordoostpolder



Zeewolde



## Flevoland



Bron: **IBIS (2014)**



# COCREATORS RO VISIE WERKLOCATIES FLEVOLAND 2015

## Stuurgroep

Gedeputeerde Bert Gijsberts (*provincie Flevoland*)  
Wethouder Mark Pol (*gemeente Almere*)  
Wethouder Wim van der Es (*gemeente Zeewolde*)  
Wethouder Ed Rentenaar (*gemeente Lelystad*)  
Wethouder Hans Engelvaart (*gemeente Dronten*)  
Wethouder Gerrit Post (*gemeente Urk*)  
Wethouder Wiemer Haagsma (*gemeente Noordoostpolder*)

## Kernteam Provincie

Roy Nijboer  
Anno Vuurregge  
Hans van Groenestein  
Paul Smeenk  
Wil van Woerkom  
Alex Lucassen  
Niels Vogelaar  
Evert-Jan Kort (*stec groep*)  
Peter van Geffen (*stec groep*)  
Esther Geuting (*stec groep*)  
Boudewijn Kuijl (*stec groep*)  
Laura Engelbertink (*stec groep*)

## Provinciale klankbordgroep

Philippe Spapens  
Wim Kaljouw  
Jeroen Plantinga  
Anton Smets

## gemeente Almere

Hinne-Paul Krolis  
Harry Laheij  
Anton Bokkers  
Kim Derks-Van Leeuwen  
Marcel Stolk  
Boudewijn Thier

## gemeente Dronten

Ite Meints

## gemeente Lelystad

Robert-Jan Moorman  
Bas Terbach

## gemeente Noordoostpolder

Jeroen van Wijk  
Rene van den Belt  
Marieke de Rijk-Venema

**gemeente Urk**

Louw Schraal  
Joost Eijkelenboom  
Ine Margriet Westhoff

**gemeente Zeewolde**

Gilbert van Dijk  
Bert Oldewarris

**ondernemerspanel**

Ane Pappa (*OMFL*)  
Joep Cramer (*Vereniging Bedrijfskring Almere*)  
Cees de Goede (*Bun Supermarkt*)  
Wim van den Noort (*voorzitter stichting verenigd bedrijfsleven Zeewolde, bedrijfskring Zeewolde*)  
Cees Maris (*bedrijfskring Zeewolde, Bureau Maris B.V. landschapsarchitecten*)  
Dhr. Boeve (*Bedrijfskring Lelystad, bouwbedrijf Noordersluis*)  
André de Vries (*Bedrijfskring Urk*)  
Willemien van Putten (*Ondernemersvereniging Groendorpen*)  
Theo Eggink (*VNO-NCW Flevoland*)  
Kevin van Rooij (*Van Rooij Bedrijfsmakelaars*)  
Peter Broer (*Mac 3 Park*)  
Jildau Schuilenburg (*Detailhandel Nederland*)

**kritische burenpaanel**

Ed Heijstee (*iLocator Gooi en Vechtstreek*)  
Edwin Rem (*Provincie Noord-Holland*)  
Cees Brinkman (*Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord*)  
Aad Lafeber (*SADC*)  
Alfred Peterson (*Provincie Overijssel*)  
Han Wiendels (*HMO*)  
Ron Snel (*Provincie Utrecht*)  
Wouter Weyers (*Kamer van Koophandel Gooi, Eem- en Flevoland*)  
Gerrit Marskamp (*Regio Noord Veluwe*)  
Kas Klein (*provincie Gelderland*)  
Frans Kleijnsen (*provincie Friesland*)

## Colofon

**Dit is een uitgave van:**  
Afdeling Ruimte en Economie (RE)  
Provincie Flevoland  
Visarenddreef 1  
Postbus 55  
8200 AD Lelystad

**Contact:**  
Telefoon 0320 - 265 265  
E-mail: [info@flevoland.nl](mailto:info@flevoland.nl)  
[www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)

Februari 2015

