

Onderwerp Ruimte voor economie
ter informatie
Steller FH. de Lorme van Rossem



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon	4023	Bijlage(n)	3	Ons kenmerk	133163-2023
Datum	26-4-2023	Uw brief van		Uw kenmerk	

Geachte heer, mevrouw,

Groningen groeit, zowel in inwoners als in banen. Het afgelopen jaar is de werkgelegenheid in onze gemeente met 7.578 banen toegenomen tot 169.914. Sinds 2018 is er zelfs sprake van een toename van 15.596 banen. We groeien daarmee sneller dan in eerdere prognoses is voorzien. Met de verstedelijkings-strategie hebben we op de schaal van de Regio Groningen-Assen (RGA) afspraken gemaakt om tot 2040 35.000 nieuwe woningen te realiseren en 28.000 banen ruimtelijk te faciliteren. Dit zal grotendeels in onze gemeente een plek moeten krijgen. Het ruimtebeslag van werk -samen met opgaven voor wonen, voorzieningen, groen & recreatie, energie en mobiliteit-vormt een groeiende uitdaging voor goede ruimtelijke ordening. Het Rijk anticipeert hierop met het programma *ruimte voor economie*¹, waar zij samen met gemeenten de komende tijd nader invulling aan wil geven.

Om inzicht te krijgen in de marktvraag naar bedrijfskavels en kantoorlocaties tot 2040 zijn onlangs marktanalyses voor kantoren en bedrijventerreinen uitgevoerd. Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van deze marktanalyses en de wijze waarop we -gegeven deze marktanalyses- de komende jaren uitvoering willen geven aan de Strategie werklocaties die uw raad in december 2021 heeft vastgesteld.

Huidige situatie

‘Groningen is zo goed als uitverkocht’. Zo zou de huidige situatie voor kavels en vastgoed voor bedrijven en kantoren getypeerd kunnen worden. De verkoop van bedrijfskavels en groei van de werkgelegenheid heeft zich de afgelopen vijf jaar ruim boven het meest gunstige scenario ontwikkeld. Ogenscheinlijk is er nog een redelijke

¹ Zie Kamerbrief ‘ruimte voor economie’ d.d. 14 oktober 2022 van het Minister van Economische Zaken en Klimaat waarin de minister de kamer informeert over de contouren voor een te voeren programma werklocaties.

Volgvel 1

voorraad aan bedrijfskavels beschikbaar: per 1 januari 2023 is er 63,4 hectare² bedrijfskavels beschikbaar in de gemeente Groningen. Het grootste deel hiervan heeft echter een specifieke bestemming: 40 hectare op Westpoort is bedoeld voor grootschalige bedrijvigheid, 11,3 hectare op Zernike is bedoeld voor innovatieve bedrijvigheid van Campus Groningen. Voor regulier mkb is nog een zeer beperkt aanbod: 10,7 hectare op Roodehaan (enkel grote bedrijfskavels) 0,8 hectare op Eemspoort en 0,6 hectare op Nesciopark in Haren. De cijfers uit onze jaarlijkse vastgoedmonitor laten zien dat er sprake is van een zeer krappe markt. De leegstand van kantoren en bedrijfsruimte is met 3,5% respectievelijk 1,5% ruim onder de 5% frictieleegstand van een gezonde marktsituatie met voldoende vraag en aanbod. De situatie in onze aangrenzende gemeenten in de RGA is voor wat betreft bedrijfskavels- en vastgoed overeenkomstig. Reden om voor beleid op bedrijventerreinen gezamenlijk op te trekken. Om deze reden zijn de marktanalyses voor kantoren en bedrijventerreinen op het schaalniveau van respectievelijk regio en provincie uitgevoerd.

Marktanalyse werklocaties

In 2022 zijn er door Stec Groep marktanalyses opgesteld tot 2040 voor bedrijventerreinen (in opdracht van provincie Groningen) en kantoren (in opdracht van de RGA). Een overzicht van de rollen van overheden m.b.t. kantoren en bedrijventerreinen, de Marktanalyses en een samenvatting van de Vastgoedmonitor vindt u in de bijlage.

Kantoren

De kantorenmarkt is in de RGA vooral een Groningse aangelegenheid: 70% van het vastgoed en 90% van de marktdynamiek van kantoren in de RGA bevindt zich in de gemeente Groningen. De vraag naar kantoren is sterk aan verandering onderhevig. Covid heeft een aantal ontwikkelingen in een stroomversnelling gebracht. De kantoorruimte per medewerker neemt af, de locatievoorkeur verandert (van snelweglocaties naar OV/centrummilieus en campuslocaties) en de functie verandert (van werkplek naar ontmoetingsplek), wat eisen stelt aan de functiemix in de omgeving van kantoren. De marktanalyse werkt met verschillende scenario's, afhankelijk van de werkgelegenheids groei en de mate waarin de ruimte per werknemer afneemt. Voor de RGA is een extra scenario opgesteld waarin de extra werkgelegenheids groei als gevolg van de regionale verstedelijkingsstrategie is verwerkt. Op basis van eerdere prognoses is gebleken dat Groningen altijd hoger scoort dan het hoogste scenario voor werkgelegenheids groei. Voor onze kantorenstrategie is het 'verstedelijkings-' scenario (de plus-variant) daarom ons uitgangspunt.

Aangaande de kantorenmarkt is op een aantal plekken nog ruimte voor groei, op andere plekken is het met name een vervangingsmarkt geworden. Verandering in meters per werknemer, locatievoorkeur en functie hebben dit bewerkstelligd. Dat betekent dat marktruimte met name wordt veroorzaakt doordat elders m² uit de markt worden genomen. Transformatie naar wonen en andere functies en eisen aan duurzaamheid van kantoorvastgoed zorgden er voor dat de afgelopen jaren zo'n ± 15.000 m² per jaar in onze gemeente uit de markt is verdwenen. De marktanalyse kantoren laat zien dat er hierdoor met name op centrummilieu/OV-knooppunten (Hoofdstation), Europapark/Kemkensberg en campusmilieus marktruimte ontstaat om nieuwe kantoren toe te voegen. Voor snelweglocaties, overige ov-knooppunten en solitair kantoren in woonmilieus wordt een negatieve markt vraag voorspeld. Dit betekent dat de verwachting is

² NB: in de marktanalyse bedrijventerreinen wordt gerekend met het cijfer van 2022: 59 hectare uit te geven kavels, exclusief 11,3 ha op Zernike die door Stec niet wordt meegerekend omdat dit een specifieke bestemming kent.

dat als er (weer) leegstand ontstaat, dit de meest waarschijnlijke locaties zijn. Nieuwe ontwikkelingen op dit soort locaties worden afgeraden.

Bedrijventerreinen

Ook de marktanalyse bedrijventerreinen kent net als die voor kantoren -afhankelijk van de werkgelegenheidsontwikkeling- een laag en een hoog scenario. In de markt-vraag wordt onderscheid gemaakt tussen de uitbreidingsvraag, vervangingsvraag (doordat bedrijventerreinen worden getransformeerd naar andere functies, zoals het Suikerunieterrein en Damsterdiep) en de additionele vraag (dit gaat om grote incidentele ruimtevragers van meer dan 5 hectare, zoals logistiek). In het lage scenario wordt uitgegaan van een totale markt-vraag tot 2040 van 98 hectare, en in het hoge scenario van 179 hectare voor de gemeente Groningen. Daar staat een hard planaanbod van 59 hectare tegenover (zie voetnoot 2). Een verschil tot 2040 van respectievelijk 39 (laag) tot 120 hectare (hoog scenario). Om de markt-vraag te faciliteren is uitbreiding van de voorraad bedrijventerreinen nodig.

Conclusies marktanalyse bedrijventerreinen:

- In alle scenario's is zo snel mogelijk uitgifte nodig van Westpoort fase 1C en Westpoort II, uitbreiding op Dijkshorn (Ten Boer) en Meerstad I³.
- Meerstad II hoeft pas na 2030 ontwikkeld te worden in zowel het midden- als het hoge scenario.
- De uitbreiding bij Westpoort fase 1C op de huidige grondberging en Westpoort III hoeven alleen in het hoge scenario ontwikkeld te worden. Westpoort III na 2030, grondberging Westpoort I vóór 2030.

Kwalitatief kenmerkt de vraag naar bedrijfskavels zich als volgt: een beperkt deel van de uitbreidingsvraag betreft kleinschalig lokale bedrijventerreinen. Hiervoor is geen aanbod beschikbaar. Een aanzienlijk deel van de uitbreidingsvraag zal naar regulier gemengde bedrijventerreinen zijn. In Groningen is het merendeel van het aanbod al onder optie en is er alleen nog ruimte over op Westpoort. Mogelijk kan een (klein) deel van deze ruimte-vraag naar regulier gemengde bedrijventerreinen opgevangen worden in de bestaande voorraad door bestaande bedrijventerreinen ruimte-intensiever te benutten. Met de start van gronduitgifte op Westpoort 1C en uitbreiding van de voorraad bij Dijkshorn en Meerstad I willen we op korte termijn voorzien in de ruimte-vraag voor mkb.

Een deel van de uitbreidingsvraag zal naar grootschalig regulier gemengde bedrijventerreinen zijn. Daarnaast valt ruimte-vraag vanuit additionele ruimtevragers vaak in deze categorie. Deze bovenregionale vraag zal voor het grootste deel voortkomen uit de sectoren industrie, logistiek en groothandel en zal voornamelijk willen landen in de gemeente Groningen. Alleen op bedrijventerreinen Westpoort en Roodehaan in de gemeente Groningen is nog plek voor grootschalige ruimtevragers.

Er is circa 11,3 hectare bedrijventerrein voor specifieke doelgroepen op Zernike Sciencepark. Naar verwachting is dit voldoende aanbod voor specifieke doelgroepen tot 2030. Ook op Zernike werken we echter aan een ander ontwikkelmodel met meer ruimte voor campus gerelateerde werkgelegenheid.

³ Dit maakt onderdeel uit van EKZ 4: EemsKanaalZone deelgebied 4 van de ontwikkelstrategie Eemskanaalzone 'Stad aan het water'.

NB: De marktanalyse bedrijventerreinen schetst de ruimtevraag voor bedrijvigheid die landt op bedrijventerreinen. Deze vraag komt náást bedrijvigheid die gefaciliteerd kan worden in gemengd gebied en onze dynamo's voor werkgelegenheid. Door verdichting van bestaande bedrijventerreinen kan wellicht voorzien worden in een deel van de marktvrage naar bedrijfskavels. In 2023 voeren we een onderzoek uit in welke mate verdichting mogelijk is, waarbij ook de kansen voor vergroening en klimaatadaptie worden betrokken. Uw raad heeft de motie *meer ruimte voor banen, geen voor criminaliteit* aangenomen. In Q3 2023 zenden wij u het Uitvoeringsprogramma aanpak ondermijnende criminaliteit toe, waarin we weergeven op welke wijze we de aanpak vanuit openbare orde & veiligheid en ruimtelijke economie op dit punt combineren. Daarnaast gaan we uiterst zorgvuldig met gronduitgifte om door vooruitlopend op het vestigingskader per kavelaanvraag een integrale ruimtelijk-economische afweging te maken.

Beleidskader: Strategie werklocaties

In de Strategie werklocaties (2021) hebben we opgenomen dat we werk ruimtelijk faciliteren volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking. Dat betekent: eerst kijken naar de kansen in (bestaand) bebouwd gebied voordat op uitleglocaties wordt ontwikkeld. We hanteren hiertoe een aantal sporen:

- Ruimte bieden aan groei van de economie in bestaand gebouwd gebied door:
 - Een stevig economisch programma in onze nieuwe gemengde ontwikkelzones (Suikerzijde, Stadshavens, Stationsgebied, Meerstad).
 - Versterken van onze dynamo's voor werkgelegenheid. Hier liggen kansen voor het toevoegen van werk in bestaand bebouwd gebied en investeren we in de functiemix en verblijfskwaliteit door toevoeging van programma.
 - Geen transformatie van bedrijventerreinen t.b.v. de verstedelijkingsopgave.
- Toekomstbestendig maken van onze bestaande bedrijventerreinen door verdichting, vergroening, verduurzaming en klimaatadaptatie. Met een bijdrage uit de herstelagenda corona kunnen we hier dit jaar een versnelling aan geven. We haken daarvoor aan bij lopende projecten voor vergroening (inpassing Hunzezone op bedrijventerreinen Euvelgunne-Eemspoort-Driebond-Oosterhoogebrug-Ulgersmaweg) en klimaatadaptatie.
- Nieuwe bedrijvigheid op de nog beschikbare kavels te faciliteren op basis van een vestigingskader + intensivering ruimtegebruik bestaande werklocaties. Het Didam-arrest en de beperkt beschikbare uitgeefbare kavels maken dat we helder moeten en willen zijn over ons vestigingskader in de uitgifteprocedure. We ontwikkelen - in samenhang met onze economische agenda en Strategie werklocaties hiertoe een vestigingskader. We benutten de input die we ophalen uit samenwerking met de G6⁴ en G40-gemeenten ten behoeve van het Rijksprogramma werklocaties zoals aangekondigd in de kamerbrief *ruimte voor economie*.
- Gefaseerde verruiming van de voorraad bedrijventerreinen aan de west- en oostkant van de stad (Westpoort en Meerstad).

De wijze waarop we de marktanalyse kantoren en bedrijventerreinen volgens de uitgangspunten van de Strategie werklocaties vertalen naar een strategie voor de komende jaren hebben we hieronder geformuleerd.

⁴ G6: zes grootste gemeenten van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den-Haag, Utrecht, Eindhoven en Groningen. G40: 40 grootste gemeenten in Nederland.

Kantorenstrategie

Gezien de marktanalyse kantoren, de huidige situatie op de kantoorvastgoedmarkt en de Strategie werklocaties zetten we in op de volgende kantorenstrategie:

- De binnenstad is onze grootste kantoorlocatie. Europapark en stationsgebied zijn onze primaire kantoor-ontwikkellocaties. Als centrummilieu/OV-knooppunt zijn deze locaties de meest aantrekkelijke locaties om een aantrekkelijke functiemix van werken-wonen-voorzieningen te realiseren en te behouden.
- Europapark en Kempkensberg kunnen per direct ontwikkeld worden. Spoorkwartier vanaf medio 2028.
- Naast onze primaire kantoorlocaties Europapark en stationsgebied willen we op basis van marktvrage ruimte aan kantoorontwikkelingen bieden op onze campuslocaties Zernike, Corpus den Hoorn-Zuid en Vitaliteitscampus Kardinge. Na realisatie van een station voorzien we -afhankelijk van de marktontwikkelingen- in de toekomst ook op Suikerzijde kantoorprogramma.
- We monitoren de ontwikkeling van de kantoorvoorraad op locaties waar een dalende vraag wordt voorzien: snelweglocaties, bedrijventerreinen en solitaire kantoorlocaties. Afhankelijk van leegstand, energielabel, status van het vastgoed en locatie werken we mee aan transformatie. We blijven echter ten behoeve van een gezonde functiemix en ‘werken in de wijk’ waar dit kan ruimte bieden aan kantoorruimte in gemengde gebieden, en daarmee ook in bestaande woonwijken. Vervangingsvraag door krimp van de voorraad op locaties met een dalende vraag moet in evenwicht zijn met nieuwbouw op primaire locaties.
- We faseren nieuwbouw van kantoren in tijd en locatie om een gezonde markt te behouden.
- We zetten in op verduurzaming van kantoorvastgoed door handhaving op energielabel-C, investeringen in de bestaande voorraad en passend bij ESG-investeringsstrategieën⁵ in nieuwbouw.
- We verwachten dat kantoorgebieden zich in toenemende mate thematisch gaan onderscheiden. Op onze primaire kantoorlocaties Stationsgebied en Europapark concentreren zich kantoorgebruikers rond zakelijke dienstverlening en (semi)overheid. Op campuslocaties verwachten we dat deze een kantoorprogramma ontwikkelen binnen het thema van de locatie: Kardinge rondom vitaliteit, Corpus den Hoorn en Healthy Ageing Campus rondom biomedische thema's, Suikerzijde rondom duurzaamheid en techniek en Zernike rondom chemie en energie.

Bedrijventerreinenstrategie

Gezien de marktanalyse bedrijventerreinen, de huidige situatie op de bedrijfstvastgoedmarkt en de Strategie werklocaties zetten we in op de volgende bedrijventerreinenstrategie:

- We breiden de voorraad bedrijventerreinen uit op die locaties die reeds benoemd zijn in de strategie werklocaties: Dijkshorn, Westpoort en Meerstad. Dit doen we gefaseerd: op basis van de marktanalyse en monitoring van de uitgifte voegen we stapsgewijs de benodigde ruimte toe aan de voorraad.

⁵ ESG staat voor Environmental, Social & Governance. Het houdt in dat factoren als energieverbruik, klimaat, beschikbaarheid van grondstoffen, gezondheid, veiligheid en goed ondernemingsbestuur worden meegewogen bij de selectie en het beheer van deelnemingen in bedrijven.

- We ontwikkelen bedrijvenpark Meerstad I (bij knooppunt P+R Meerstad) en uitbreiding Dijkshorn (Ten Boer) zo spoedig mogelijk om weer vestigingscapaciteit voor het (lokale) mkb te realiseren. We reserveren planologisch ruimte voor Meerstad II (bij knooppunt Westerbroek), maar ontwikkelen deze nog niet, aangezien deze locatie naar verwachting na 2030 nodig is.
- Op Westpoort Ia, Ib en II is nog ruimte voor bovenregionale additionele vraag. We zetten hierbij in op meer ruimte voor groeiende mkb-bedrijvigheid, en minder op de bovenregionale logistieke vraag om een te grote belasting van het omliggende wegennet te voorkomen. In de regionale bedrijventerreinenvisie RGA nemen we dit als uitgangspunt mee.
- Westpoort 1c zit in de harde planvoorraad maar werd nog niet uitgegeven. We starten zo spoedig mogelijk uitgifte en zetten dit in voor kavels voor mkb, aangezien hier nagenoeg geen kavels voor beschikbaar zijn.
- Westpoort II bereiden we planvorming voor t.b.v. gronduitgifte.
- Verder houden we op termijn rekening met verdere groei op Westpoort. Uitbreiding van de planvoorraad hier is echter alleen nodig in het hoge scenario. Mocht uit monitoring blijken dat we (net als afgelopen vijf jaar) boven het hoge scenario uitgeven, dan is het wel nodig. Dat betekent dat grondberging bij fase IC (op korte termijn) en Westpoort III (lange termijn) ontwikkeld worden ten behoeve van bedrijvigheid. Dit nemen we mee in onze visie Westpoort en ‘regionaal raamwerk⁶’.

Vestigingskader

De beschikbare ruimte voor nieuwe bedrijvigheid is schaars. We geven in deze brief aan hoe we om willen gaan met de voorraad in relatie tot de marktvraag. In ons coalitieakkoord stellen we dat economische groei geen doel op zich is. Wij zetten in op vergroting van de brede welvaart. Onze economie moet in de behoefte van haar inwoners voorzien. Daarom willen we dat ook onze werklocaties prettige en toekomstbestendige plekken zijn die een kwalitatieve meerwaarde hebben voor onze werkgelegenheid. We hebben daarbij de ambitie om onze bedrijventerreinen te ontwikkelen tot de groenste bedrijventerreinen van Nederland. We willen samen met onze ondernemers Groningse bedrijventerreinen vergroenen, biodiverser maken en verduurzamen. Daarnaast hebben we in het coalitieakkoord de ambitie opgenomen te streven naar een volledig circulaire economie. Om deze doelstellingen te realiseren willen we onze gronduitgifte op bedrijventerreinen doen op basis van een vestigingskader. Zo kunnen we -naast het bestemmingsplan- in onze verkoopprocedure sturen op de bedrijvigheid die past bij onze economie. We verkennen of we kunnen selecteren op basis van de volgende variabelen:

- Werkgelegenheid: bijdrage aan onze werkgelegenheid, zowel voor hoger opgeleiden als praktisch geschoolden. Centraal in onze economische agenda staan de onderwerpen energie, gezondheid en digitalisering. We maken afspraken over sociaal verantwoord ondernemen en social return.
- Energie-gerelateerde bedrijvigheid: we bieden voornamelijk geen ruimte aan commerciële initiatieven voor batterijopslag, maar verkennen eerst de ruimtelijk-economische meerwaarde hiervan voor de Groningse economie en de effecten op netcongestie. We werken hiertoe randvoorwaarden uit.

⁶ Het Regionaal raamwerk: dit is het overlegorgaan van provincies Groningen en Drenthe en gemeenten Noordenveld, Westerkwartier en Groningen. Onderwerp is de ruimtelijk opgaven m.b.t. de Cosun Beet Company en de gemeenten Groningen en Noordenveld rondom Westpoort en polder Matsloot. Er is een opgave om de tarraberging van CBC, de energieopwekking van Groningen en Noordenveld, en natuur en bedrijventerrein van Groningen te huisvesten in dit gebied.

Volgvel 6

- Collectiviteit: we stimuleren/verplichten deel te nemen aan collectieve voorzieningen welke binnen het parkmanagement van het betreffende bedrijventerrein worden aangeboden. Dit kan gaan om afspraken over collectieve groenvoorzieningen, energieopwekking, -opslag of -afname, collectief parkeren, beveiliging, onderhoud.
- Toekomstbestendige werklocaties: we stellen per bedrijventerrein eisen volgens de gemeentelijke doelstellingen m.b.t. energietransitie, CO2-routekaart, duurzaamheid, klimaatadaptatie, natuur-inclusief bouwen en circulaire economie. Bedrijvenpark Meerstad willen we als circulair bedrijventerrein ontwikkelen.
- Eindgebruiker in beeld: we geven geen grond uit enkel als investeringsdoel: de eindgebruiker van de kavel is in beeld.
- Verzorgingsgebied: aantoonbare relatie met de gemeentelijke, regionale en/of provinciale economie qua Verzorgingsgebied en Economische spin-off.
- Herkomstbeginsel: we geven prioriteit aan bedrijven die reeds gevestigd zijn in gemeente Groningen en een kavel zoeken om groei mogelijk te maken, verplaatst moeten worden of als startup huisvesting zoeken.

Het voeren van een vestigingskader is door het Didam-arrest een manier om in de verkoopprocedure heldere en toetsbare criteria te hanteren. In regionaal, provinciaal en G6-verband kijken we welke criteria het best hanteerbaar zijn, en hoe het vestigingskader het best juridisch geborgd kan worden. Dit brengen we als input in bij het Rijksprogramma werklocaties zoals aangekondigd in de kamerbrief *ruimte voor economie*.

Vervolg

Voor de ontwikkeling op kantoren kunnen we op basis van de in deze brief verwoorde strategie aan de slag. Voor de uitbreiding van de voorraad bedrijventerreinen zijn nog een aantal stappen te doorlopen:

- We maken met de Regio Groningen-Assen voor de zomer zowel kwalitatieve als kwantitatieve afspraken over het te voeren regionale bedrijventerreinenbeleid. De in deze brief verwoorde strategie bedrijventerreinen vormt onze input hiertoe. We hebben met onze partners in de RGA afgesproken eventuele uitbreiding van de voorraad regionaal af te stemmen. De marktanalyse bedrijventerreinen vormt daarvoor de onderbouwing. We zullen bij de regionale afspraken om instemming verzoeken voor uitbreiding van Westpoort en Dijkshorn en de ontwikkeling van Meerstad I en II.
- De regionale afspraken vormen de input richting provincies Groningen en Drenthe voor de in 2024 op te stellen omgevingsvisie en -verordening. Tevens wordt met de uitvoering van de marktanalyse bedrijventerreinen en het maken van regionale afspraken invulling gegeven aan de regietaak van de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening.
- Parallel aan onze regionale en provinciale afstemming trekken we met de andere G6-gemeenten gezamenlijk op in het geven van input aan het Rijk ten behoeve van het programma werklocaties.
- We scherpen ons uitgifteproces voor nieuwe bedrijvigheid aan met een vestigingskader.

Volgvel 7

- De programmatische invulling en planologische procedures voor de realisatie van Meerstad I (en op termijn Meerstad II) stemmen we af met B.V. Meerstad.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.