



Twente Centrum voor Studies in Technologie en Duurzame Ontwikkeling

Evaluatieonderzoek

(her)ontwikkeling bedrijventerreinen Enschede 2000-2010

Eindrapportage

24 september 2010

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Gemeente Enschede

Auteurs:

Thomas Hoppe

Kris Lulofs

Theo de Bruijn

UNIVERSITEIT TWENTE.

Een publikatie in de reeks **CSTM Studies en Rapporten**

ISSN 1381-6357

CSTM-SR nr. 362

Thomas Hoppe
Kris Lulofs
Theo de Bruijn

**Evaluatieonderzoek
(her)ontwikkeling bedrijventerreinen Enschede 2000-2010**

Enschede, september 2010

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	p. 1
Inleiding	p. 13
Hoofdstuk 1: Doelen in bedrijventerreinenbeleid 2000-2010.....	p. 15
Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in het bedrijventerreinenbeleid	p. 31
Hoofdstuk 3: Realisatie en effecten	p. 53
Hoofdstuk 4: Andere beleidsinstrumenten en strategieën	p. 65
Literatuurlijst	p. 81
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen	p. 89
Bijlage 2: Vragenlijst interviews.....	p. 90
Bijlage 3: Ontwikkelingen ten aanzien van bedrijventerreinen in Nederland 2000-2010	p. 92
Bijlage 4: Overzicht van relevante beleidsnota's Gemeente Enschede	p. 102
Bijlage 5: Tabel overzicht arbeidsplaatsen per bedrijventerrein in Enschede 2004-2009	p. 109
Bijlage 6: Tabel overzicht vestigingen per bedrijventerrein in Enschede 2004-2009	p. 110
Bijlage 7: Adviezen Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen.....	p. 111

Managementsamenvatting

De rekenkamercommissie van de gemeente Enschede heeft het CSTM opdracht gegeven het Enschedese bedrijventerreinenbeleid in de periode 2000-2010 te evalueren om te bezien in hoeverre door de inzet van instrumenten in deze periode de doelstellingen zijn behaald.

Met het bedrijventerreinenbeleid beoogt de gemeente Enschede dat ruimte wordt geboden aan (de groei van) bedrijven zodat (nieuwe) arbeidsplaatsen kunnen ontstaan in de stad/regio. De Gemeente tracht voldoende (kwalitatief en kwantitatief) aanbod van bedrijventerreinen te verzorgen, passend bij de vraag naar locaties.

Hierbij dient sterk rekening te worden gehouden met de ruimtelijke ontwikkelingsvisie, in het bijzonder duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Dat wil zeggen: verantwoord omgaan met ruimtegebruik, ruimtelijke structuur en kwaliteit, cultuurhistorie, natuur, landschap en waterstromen.

Concreet betekent dit dat een heel belangrijk accent ligt op inbreiding en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Inbreiding vóór uitbreiding.

De centrale onderzoeksvraag van het evaluatieonderzoek luidt:

In hoeverre heeft in de periode 2000-2010 de inzet van de beleidsinstrumenten herstructurering en planning van bedrijventerreinen bijgedragen aan de doelstellingen versterking van de ontwikkeling van werkgelegenheid, economische ontwikkeling (bijdrage aan de concurrentiekracht) en duurzaam ruimtegebruik (inbreiding vóór uitbreiding) en in hoeverre zijn de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd dankzij deze instrumenten?

Onder het begrip 'bedrijventerreinenbeleid' verstaan wij het beleid dat gericht is op de behoefte-raming, ruimtelijke planningsopgave, planning, planologische realisatie en uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen, de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en de kwaliteit en monitoring van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen¹.

Doelen kunnen zowel de *onmiddellijke* beoogde beleidseffecten als ook de beoogde *uiteindelijke* beleids- of maatschappelijke effecten betreffen. Als indicatoren voor de beoogde beleidsprestaties nemen we, de handreiking van de rekenkamercommissie volgend, de (ontwikkeling in) doelen voor wat betreft:

¹ Definitie als opgenomen in Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 tussen het Rijk, IPO en VNG (2009).

- Het aantal en de omvang van te herstructureren bedrijventerreinen zoals deze in beleidsdocumenten, projectplannen en besluitvorming voorkomen (en respondenten deze informatie hebben aangevuld en toegelicht) alsmede, voor zover geëxpliciteerd, specificaties wat betreft eigenschappen en kwaliteiten van aantal en omvang.
- Het aantal en de omvang van nieuw aan te leggen bedrijventerreinen zoals deze in beleidsdocumenten, projectplannen en besluitvorming voorkomen (en respondenten deze hebben aangevuld en toegelicht) alsmede, voor zover geëxpliciteerd, specificaties wat betreft eigenschappen en kwaliteiten.
- Waar bekend worden de argumenten voor keuzes (en voor veranderingen) in doelen en prioriteitstelling vermeld.

De centrale onderzoeksvraag beantwoorden wij door voorafgaand een vijftal deelvragen te beantwoorden. Zij zijn als volgt geformuleerd:

- 1) Wat is de doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede?
- 2) In hoeverre heeft de gemeente Enschede vastgelegd welke maatschappelijke effecten (de ontwikkeling van de economie, de werkgelegenheid, de ruimtelijke kwaliteit, de duurzaamheid, leefbaarheid en de bereikbaarheid) zij met het bedrijventerreinenbeleid beoogt?
- 3) Welke beleidsinstrumenten, in het bijzonder het instrument planning in de regionale context (afstemming van vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief in de regio), zet de gemeente Enschede in om de doelstellingen en maatschappelijke effecten te bereiken?
- 4) Wat zijn de bereikte effecten van de instrumenten die ingezet zijn in het kader van het bedrijventerreinenbeleid en in welke mate dragen die bij aan de beoogde doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten, waaronder de afstemming tussen vraag en aanbod in kwantitatieve en kwalitatieve zin?
- 5) Hadden de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid en de beoogde maatschappelijke effecten ook bereikt kunnen worden door de inzet van andere beleidsinstrumenten?

In deze managementsamenvatting zullen wij de beantwoording van de onderzoeksvragen in volgorde per vraag behandelen.

Beantwoording van onderzoeksvraag 1: Wat is de doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede?

Het bedrijventerreinenbeleid is onderdeel van het economische beleid en het ruimtelijke beleid van de gemeente Enschede. Het valt onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Economische Zaken (in de onderzochte periode). De hoofddoelstelling van het bedrijventerreinenbeleid is

werkgelegenheid. Dit moet in hoofdzaak worden gerealiseerd door bedrijvigheid te stimuleren door te voorzien in een voldoende aanbod van bedrijventerreinen. Dit is al zo sinds de teloorgang van de textielindustrie in Enschede. Het bedrijventerreinenbeleid kent twee sporen: de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.

Beantwoording van onderzoeksvraag 2: In hoeverre heeft de gemeente Enschede vastgelegd welke maatschappelijke effecten (de ontwikkeling van de economie, de werkgelegenheid, de ruimtelijke kwaliteit, de duurzaamheid, leefbaarheid en de bereikbaarheid) zij met het bedrijventerreinenbeleid beoogt?

De doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid zijn hoofdzakelijk vastgelegd in de gemeentelijke toekomstvisie en verder uitgewerkt in de ruimtelijke ontwikkelingsvisie. Daarnaast komen elementen van het bedrijventerreinenbeleid nog terug in verscheidene behoefteprognoses, oplegnotities, memo's en masterplannen van een of meerdere bedrijventerreinen. De doelen van het bedrijventerreinenbeleid moeten uiteindelijk op projectniveau worden gerealiseerd. Verder wordt in verschillende nota's van flankerend beleid notie gedaan van de doelstelling aangaande bedrijventerreinen, zoals de benoeming van arbeidsplaatsnormen en beeldkwaliteitseisen die gelden bij gronduitgifte en de vestiging van nieuwe bedrijven.

Het is opvallend dat het bedrijventerreinenbeleid versnipperd is. Voor de aanleg van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen gelden niettemin in hoofdzaak dezelfde doelstellingen: werkgelegenheid, concurrentiekracht en duurzame ruimtelijke ontwikkeling. In de meer recente jaren van de onderzochte periode is het gewicht van duurzame ruimtelijke ontwikkeling en leefbaarheid (bijvoorbeeld via parkmanagement) zichtbaar toegenomen. In tegenstelling tot andere delen van Nederland is er gedurende de gehele periode 2000-2010 structureel aandacht geweest voor bestaande bedrijventerreinen, en de SER-ladder². Dit heeft een oorzaak in ruimtelijke beslissingen die in late jaren '90 van de vorige eeuw genomen zijn. Wel is het gewicht van bestaande en binnenstedelijke bedrijventerreinen in de loop van het geëvalueerde decennium toegenomen, hetgeen in 2007 zelfs tot uiting kwam in een separate nota binnenstedelijke bedrijventerreinen. In de loop van de periode is er steeds meer aandacht gekomen

² In de SER-ladder - een redeneerlijn van de Sociaal Economische Raad (SER) - staan richtlijnen rondom de ontwikkeling van (nieuwe) bedrijventerreinen. Uitgangspunt is dat er eerst wordt gekeken naar ruimtewinst die gehaald kan worden door herstructurering van verouderde terreinen voordat er eventueel een nieuw bedrijventerrein wordt aangelegd. Het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimte en Milieu en het Ministerie Economische Zaken heeft dit vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB).

voor functiemenging van wonen en werken, zowel op (voormalige) bedrijventerreinen als in woonwijken.

Ook is er in de periode 2000-2010 een verschuiving zichtbaar van het aantrekken van nieuwe bedrijven naar het faciliteren van bestaande bedrijven en het behouden van bedrijvigheid op binnenstedelijke locaties. De doelstelling is als het ware veranderd van het aantrekken van externe bedrijvigheid naar het vasthouden van de bestaande (lokale) bedrijvigheid.

De indruk bestaat dat de Gemeente Enschede in de pas – of zelfs voorop - loopt met landelijke ontwikkelingen op het gebied van de geformuleerde doelstellingen en de verschuiving daarin over de periode 2000-2010. Dit komt niet alleen omdat Enschede landelijk beleidstrends volgt, maar ook omdat stedelijke ontwikkelingen in Enschede daar aanleiding toe hebben gegeven. In hoofdzaak gaat het hierbij om het vertrek van grote bedrijven uit de binnenstad en het daarbij gepaard gaande risico dat (voormalige) binnenstedelijke bedrijventerreinen een functieverandering zouden ondergaan tot woonlocaties.

De belangrijkste doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid is het stimuleren van meer werkgelegenheid door bestaande bedrijvigheid vast te houden en nieuwe bedrijvigheid te creëren. Het is opvallend dat de beoogde effecten nergens concreet en gekwantificeerd staan geformuleerd. Onduidelijk is bijvoorbeeld om wat voor hoeveelheden bedrijfsvestigingen en arbeidsplaatsen het gaat. Wel worden ambities geformuleerd ten aanzien van het aantal uit te geven hectaren bedrijventerrein. Ook op projectniveau wordt deze vertaalslag niet vaak gemaakt³. Wel worden daadwerkelijke gronduitgiftes doorgecommuniceerd aan beleidsmakers waarna het aanbod bedrijventerreinen gekoppeld wordt aan de geprognosticeerde vraag en de 'match' met het aanbod wordt bepaald. Indien nodig wordt de beoogde jaarlijkse uitgifte bijgesteld.

Beantwoording van onderzoeksvraag 3: Welke beleidsinstrumenten, in het bijzonder het instrument planning in de regionale context (afstemming van vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief in de regio), zet de gemeente Enschede in om de doelstellingen en maatschappelijke effecten te bereiken?

Naast de beleidsdoelstellingen is er in dit onderzoek gekeken naar de instrumenten die als middel dienen om de doelstellingen te realiseren. Wij hebben de instrumenten geclassificeerd naar planningsystematiek, uitleglocaties voor nieuwe bedrijventerreinen en herstructureringslocaties.

³ Voor sommige projecten zoals het Kennispark wordt de koppeling met het creëren van een concreet aantal arbeidsplaatsen benoemd. Daar wordt invulling gegeven aan de vertaalslag van ruimte voor bedrijven naar het creëren van arbeidsplaatsen.

Eens in de vier jaar laat de gemeente Enschede een behoefteprognose uitvoeren door een extern bureau. Op basis van de prognose wordt het bedrijventerreinenbeleid en met name de ruimtelijke neerslag daarvan ingevuld. Uitgangspunt is dat Enschede een voldoende aanbod van bedrijventerreinen biedt.

Op uitleglocaties beschikt de gemeente Enschede over het instrument grondprijs en een reeks van flankerende beleidsinstrumenten. Met de grondprijs kan de gemeente eisen stellen aan zich vestigende ondernemers op verschillende beleidsterreinen, zoals arbeidsmarkt, ruimtelijke ordening (beeldkwaliteit) en duurzaamheid. Via gronduitgifte kunnen middelen worden vergaard die kunnen worden ingezet om verliesgevende (ontwikkel-)projecten te financieren (verevening).

Het instrumentarium op herstructureringslocaties verschilt fundamenteel met dat van uitleglocaties. De gemeente zal op bestaande terreinen vaak geen grondposities hebben. Omdat investeringen op herstructureringslocaties in de regel verliesgevend zijn en de gemeente geen grond bezit, zullen externe financieringsmiddelen moeten worden aangewend (subsidies van andere overheden) en probeert de gemeente met 'zachte instrumenten' ondernemers te stimuleren om zelf een investering te doen. Daarbij kan via parkmanagement en ondernemingsverenigingen met een collectieve aanpak schaalvoordelen worden behaald teneinde het bestaande terrein kwalitatief te verbeteren en zodoende toekomstbestendig te maken.

Verder geldt zowel voor planning als uitbreiding dat er een flankerend beleidsinstrumentarium bestaat dat de gemeente Enschede inzet in het kader van het bedrijventerreinenbeleid. Daarbij wordt in het geval van herstructurering sterk geleund op de instrumenten van andere overheden, bijvoorbeeld subsidies, kwaliteitsscans, regionale planning en de provinciale herstructureringsmaatschappij.

Beantwoording onderzoeksvraag 4: Wat zijn de bereikte effecten van de instrumenten die ingezet zijn in het kader van het bedrijventerreinenbeleid en in welke mate dragen die bij aan de beoogde doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten, waaronder de afstemming tussen vraag en aanbod in kwantitatieve en kwalitatieve zin?

Voordat we onderzoeksvraag 4 beantwoorden, worden eerst de belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2000-2010 verwoord. Het gaat om ontwikkelingen op het gebied van daadwerkelijke uitgifte, de beleidsmatige trends op de gebieden van planning en herstructurering van bedrijventerreinen en instrumentarium dat daarbij is ingezet.

In Enschede is in de late jaren '90 van de vorige eeuw veel grond uitgegeven. In 2001 en 2002 werd eveneens veel uitgegeven. In 2002 maar liefst 31,8 hectare bedrijfskavel. Dit hing vooral samen met

verplaatsing van Grolsch naar de Grootte Plooy (goed voor 25,5 hectare), een actieve aanpak van het vasthouden van bestaande lokale bedrijvigheid door de gemeente Enschede. In 2002-2004 volgden jaren met een bijzonder lage uitgifte, mede veroorzaakt door de bestuurlijke verwachting in de late jaren '90 dat er geen vraag meer zou zijn naar bedrijfskavels. Tegelijkertijd speelde met uitzondering van de Usseleres dat geen verdere uitbreiding in het buitengebied (of eigenlijk: buiten de zogenaamde 'rode contour') meer was toegestaan. Dit noopte de gemeente kansen te gaan verkennen in binnenstedelijke bestaande bedrijventerreinen en de herstructurering van grote bestaande bedrijventerreinen buiten de stad zoals het Havengebied. Herstructureringsprojecten - in het bijzonder grootschalige herstructureringsprojecten zoals het Havengebied - zijn echter sterk afhankelijk van externe financiering om 'onrendabele toppen' te dekken. Op het gebied van binnenstedelijke bedrijventerreinen ontstond een nadruk op functiemenging van wonen en werken, maar ook renovatie en ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen (bijvoorbeeld op de locaties Hardick en Seckel, Roombeek, Tubantia-Rigtersbleek: Spinnerij Oosterveld). Na 2005 trad er weer een groei op in de uitgifte van bedrijfskavels. In 2007 werden zelfs weer meer dan 10 hectare bedrijfskavels uitgegeven. Medio 2008 trad een mondiale economische crisis in en nam de vraag naar bedrijfskavels weer af. In 2009 werden nog maar 3,3 hectare bedrijfskavels uitgegeven.

Voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen heeft de gemeente Enschede verschillende instrumentenmixen gehanteerd.

Bij nieuw aan te leggen terreinen heeft de gemeente Enschede vanwege grondposities meer mogelijkheden om aan ondernemers eisen te stellen op de gebieden werkgelegenheid, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid en leefbaarheid. Zo geldt er vanaf 2003 een werkgelegenheidsgrens van minimaal 50 arbeidsplaatsen per hectare (voor herstructureringslocaties geldt een minimale eis van 40 arbeidsplaatsen per hectare) aan de orde en wordt actieve deelname aan parkmanagement verlangd. Naast onderhandeling over de grondprijs is er een breed flankerend beleidsinstrumentarium dat hier een faciliterende rol speelt. Ook dient aangekochte grond binnen twee jaar door de ondernemer bebouwd te zijn en geldt een sterk pakket aan beeldkwaliteitseisen. Deze eisen zijn in vergaande vorm toegepast op de Josink Es.

Voor herstructurering gold (en geldt nog steeds) dat beïnvloeding van ondernemers een stuk lastiger is dan bij nieuwe terreinen. Grondposities ontbreken immers, dus is er in principe geen 'hard instrument' om te interveniëren. Met een mix aan communicatieve en economische beleidsinstrumenten worden ondernemers benaderd. De gemeente heeft hier een belangrijke initiërende rol en dient de ondernemers tot actie aan te zetten. Dit kan via het opknappen van openbaar groen, wegen en andere voorzieningen (zoals kades in havengebieden). In het

Havengebied is mede dankzij intensieve regionale samenwerking veel actie. Dit wordt ondersteund door subsidies van nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau (de Gemeenteraad). Naast het havengebied zijn er ook veel kleine binnenstedelijke locaties die worden geherstructureerd (Hardick en Seckel, de Reulver, Roombeek). Om ondernemers te stimuleren, wordt hier ook veel geschakeld binnen het bestaande instrumentarium. Procesmanagement is er van groot belang.

Met een functiemengingkaart en vastlegging in het bestemmingplan van te handhaven bestaande bedrijventerreinen is in de planning invulling gegeven aan de doelstelling van duurzame ruimtelijke ontwikkeling: eerst de bestaande binnenstedelijke bedrijventerreinen opknappen en de bestaande bedrijvigheid behouden en daarna pas kijken naar het aantrekken van nieuwkomers bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Hiermee is bovendien voorkomen dat een werkfunctie verandert naar een woonfunctie; een reëel gevaar, want functietransformatie is veel lucratiever dan een 'facelift' - of een revitaliseringoperatie.

Per doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid geven wij een toelichting over de mate van doelbereiking en de rol van het bedrijventerreinenbeleid daarin.

Op het gebied van *werkgelegenheid* is in de geëvalueerde periode een groei van 7,8% opgetreden. In vergelijking met Nederland, de regio Twente en de G31 vertoont Enschede in de periode 2004-2009 zelfs de grootste groei in werkzame personen (+ 1,5%). In de periode 2000-2010 is er een ontwikkeling opgetreden van minder productiewerkgelegenheid en meer 'dienstverlenende' werkgelegenheid. Ook zijn er relatief genomen meer ZZP'ers gekomen. Deze zijn door het bedrijventerreinenbeleid gefaciliteerd met de komst van bedrijfsverzamelgebouwen op binnenstedelijke bedrijventerreinen. Ruimtelijk gezien, treedt de groei van werkgelegenheid op in uitleglocaties, kantoren en winkellocaties. In binnenstedelijke bedrijventerreinen is eerder sprake van krimp.

Op het gebied van *concurrentiekracht* is in de geëvalueerde periode een groei van bedrijfsvestigingen met 32% opgetreden. In vergelijking met ander steden en regio's vertoont Enschede een gemiddelde ontwikkeling. Enkele ontwikkelingen hebben de economische structuur van Enschede geleidelijk veranderd. Zo heeft de keuze voor zelfstandig ondernemerschap het aantal kleine ondernemingen omhoog gestuwd. Verder is onder invloed van de 'verdienstelijking' van de economie de sectorale werkgelegenheidsstructuur gewijzigd en heeft er een 'upgrading' van de beroepenstructuur plaatsgevonden (minder behoefte aan laagopgeleiden). Wat betreft het ondernemingsklimaat krijgt Enschede van ondernemers een goede waardering, onder meer op de beschikbaarheid van

bedrijfslocaties. Wanneer naar afzonderlijke bedrijventerreinen wordt gekeken over de periode 2004-2009⁴, zien we voornamelijk onder binnenstedelijke bedrijventerreinen groei⁵. Als de stimulerende rol van het bedrijventerreinenbeleid er niet was geweest dan was de groei qua vestigingen wellicht lager geweest.

Op het gebied van *duurzame ruimtelijke ontwikkeling* zijn in de geëvalueerde periode belangrijke ontwikkelingen opgetreden. De gemeente Enschede heeft inbreiding heel consequent opgepakt in de periode 2000-2010. Zo is er structureel (maar in toenemende mate) aandacht geweest voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. De wijze waarop het Havengebied wordt geherstructureerd is opmerkelijk proactief. Daarnaast zijn er ook meerdere kleine binnenstedelijke bedrijventerreinen geherstructureerd voor een ander type ondernemers (bijvoorbeeld ZZP'ers). Voor binnenstedelijke bedrijventerreinen in het bijzonder is veel aandacht getoond. Dit heeft geleid tot een separaat beleid met een vastgestelde nota. De nadruk ligt hierin bij functiemenging van wonen en werken. Er zijn ook instrumenten ontwikkeld die planmakers moeten behoeden voor de functietransformatie van werken naar wonen. Voor nieuwe terreinen is er sterke aandacht gekomen voor beeldkwaliteit en de ruimtelijke inpassing daarvan. Met selectieve gronduitgifte wordt gewaakt op de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen. Op de Josink Es en Usseler Es wordt dat principe toegepast en de ervaringen zijn overwegend positief.

Op het gebied van *bereikbaarheid* is vooral de verdubbeling van de Auke Vleerstraat van belang. Deze ontwikkeling is van groot belang voor de ontsluiting van de bedrijvigheid in Enschede-West. Aan de ontwikkeling gaat een bestuurlijk proces vooraf waarin de wethouder Mobiliteit erin is geslaagd een coherent plan te ontwikkelen en daar bestuurlijk draagvlak voor te creëren. Het project is thans in uitvoering. Verder zijn een tweetal bestaande bedrijventerreinen aangesloten op de A35. De planmatige voorbereiding van de N18 met aansluiting op de KAN-regio loopt nog. De N18 is eveneens van groot economisch belang voor de bedrijvigheid in Enschede-West. De gemeente Enschede is hier echter sterk afhankelijk van de mogelijkheden en de welwillendheid van

⁴ Wij baseren ons op de gegevens van de Economische ontwikkelingsmonitor van de gemeente Enschede (I&O Research, juni 2010). Voor individuele bedrijventerreinen zijn alleen gegevens beschikbaar die teruggaan tot 2004 niet tot eerder jaren.

⁵ Het is opvallend dat het aantal vestigingen op binnenstedelijke bedrijventerreinen toeneemt, terwijl het aantal arbeidsplaatsen er afneemt. Niettemin achten wij het denkbaar dat de afname in werkgelegenheid werkelijk zo groot is als dat deze wordt geschetst in de Economische ontwikkelingsmonitor. Zo blijkt ook uit interviews. Op binnenstedelijke bedrijventerreinen bevinden zich veel ondernemers in de groottecategorie midden- en kleinbedrijf, in het bijzonder veel ZZP'ers. Omdat zij veel in opdracht werken en tijdelijke contracten hanteren, is het niet ondenkbaar de daadwerkelijke werkgelegenheid op binnenstedelijke bedrijventerreinen veel groter is dan wordt verondersteld in de economische ontwikkelingsmonitor waar alleen naar formele arbeidsplaatsen wordt gekeken.

Rijkswaterstaat, de provincie Overijssel en andere overheden. Ook de watergangen van en nabij het Havengebied zijn (of worden nog) verbeterd, hetgeen de ontsluiting van de locatie voor watergebonden verkeer bespoedigd.

Op het gebied van *leefbaarheid* zijn er eveneens positieve ontwikkelingen te melden. Parkmanagement is voortvarend opgepakt. Na twee pilots te hebben uitgevoerd en geëvalueerd (op de bedrijventerreinen Josink Es en Euregio) heeft de gemeente in 2008 besloten het instrument verplicht te stellen op uitleglocaties en actief te stimuleren op bestaande locaties. Ook huurt de gemeente een parkmanager in. Verder zijn er ontwikkelingen te melden op het gebied van functiemenging en bedrijfscoaching. Daarnaast is er via (ruimtelijke) beeldkwaliteit en het opknappen van horeca- en vrijetijdsgeschieden (vooral in het Havengebied) invulling gegeven aan het aspect leefbaarheid.

Beantwoording van onderzoeksvraag 5: Hadden de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid en de beoogde maatschappelijke effecten ook bereikt kunnen worden door de inzet van andere beleidsinstrumenten?

Bij de beantwoording van deze vraag is gekeken naar verbeterpunten in het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede en experimenten in den lande om gelijksoortige problemen op te lossen. In Enschede gaat een heleboel goed ten aanzien van het bedrijventerreinenbeleid. Vooral op het gebied van herstructurering en de omgang met binnenstedelijke bedrijventerreinen bevindt Enschede zich in de 'voorhoede' van de gemeenten op het gebied van de omgang met bedrijventerreinenbeleid. Niettemin zijn er ook punten voor verbetering aan te wijzen. Deze bevinden zich op de gebieden regionale samenwerking, een vastgesteld integraal bedrijventerreinbeleidskader, de omgang met eisen over gronduitgifte, de benadering van ondernemers op herstructureringlocaties en de omgang met beleidsdoelstellingen en –belangen tijdens de uitvoering van projecten.

Op het gebied van regionale samenwerking zou nog een verdere slag kunnen worden gemaakt. Het betreft vooral de afstemming en coördinatie tussen partners in de Netwerkstad-regio in de aanwijzing en differentiatie van bedrijventerrein om de 'match' met de toekomstige vraag zo optimaal mogelijk te faciliteren. Dit kan in principe ook aansluiten bij het arbeidsmarktbeleid. De gemeente Enschede en de Netwerkstad-regiopartners zouden een voorbeeld kunnen nemen aan de regio Groningen-Assen. In deze regio wordt de match van arbeidsvraag en –aanbod regionaal op elkaar afgestemd. Gemeentelijke ondernemersloketten hebben hier een belangrijke rol in. Ook wordt in overleg met grote regionale ondernemers onderzocht hoe zie het beste kunnen worden gefaciliteerd om ze voor de regio te behouden.

Verder is de afwezigheid van een vastgesteld integraal bedrijventerreinenbeleidskader een reden tot zorg in een periode van economische crisis (met een gebrek aan vraag naar bedrijfskavels). In tijden van laagconjunctuur ligt het risico van het loslaten van strenge kwaliteitseisen bij gronduitgifte op de loer, en zonder vastgesteld integraal beleidskader ontbreekt er beleidsmatige houvast, waardoor het gemakkelijker wordt de strenge eisen los te laten wanneer grote bedrijven zich melden.

In herstructureringsprojecten zou nog een slag kunnen worden geslagen in de benadering van ondernemers. In het Havengebied wordt een opmerkelijk proactieve wijze gevolgd, maar het verkrijgen van commitment blijkt lastig. Enschede zou kunnen leren van innovatieve werkwijzen in de regio Groningen-Assen en de gemeente Zaanstad om ondernemers over de streep te trekken.

Daarnaast zouden ondernemersverenigingen versterkt kunnen worden. De gemeente Enschede (en de ondernemers) zou in dit kader kunnen kijken naar voorbeelden in Maastricht en Leiden, waar ondernemersverenigingen samenwerken om collectief problemen in herstructureringsprojecten op te lossen en waar financiële constructies zijn ontwikkeld die het collectieve belang van bedrijven en gemeente benadrukken. Ondernemers zijn gebaat bij een aansluiting op de lokale arbeidsmarkt en daarmee inherent de uitstromende studenten van de lokale onderwijsinstellingen. In navolging van andere regio's en gemeenten zou in Enschede actiever kunnen worden omgegaan met de koppeling tussen onderwijs-, arbeidsmarkt en bedrijventerreinenbeleid. Hoewel er contact bestaat tussen onderwijsinstellingen en lokale ondernemers op bedrijventerreinen (bijvoorbeeld met stageplaatsen) zou het arbeidspotentieel van (uitstromende) studenten uit het onderwijs nog gestructureerder en op grotere schaal kunnen worden 'ge-matched' aan het potentieel van vraag naar arbeid op bedrijventerreinen. Op binnenstedelijke bedrijventerreinen worden 'wijkconomieën' gestimuleerd door een aanpak met coaches. Ook valt te denken aan een traject waarin onderwijsinstellingen zelfstandig ondernemerschap stimuleren (wat bijvoorbeeld op de UT gebeurt) en de gemeente Enschede dit probeert te koppelen aan het vinden van werkruimte in een bedrijfsverzamelgebouw op een binnenstedelijk bedrijventerrein.

Ook is er aandacht nodig voor het tijdig insteken en afwegen van sectorale afdelings- en projectbelangen in projectmatig werken. Sectorale afdelingsbelangen – zoals ruimtelijke kwaliteit – worden wel eens losgelaten tijdens de concrete uitvoering van projecten. In feite is dit inherent aan projectmatig werken, want de keuze voor een pragmatische, maar suboptimale oplossing wordt snel gemaakt. Door de sectorale doelstellingen vanuit de sectorale afdelingen tijdig te agenderen in projecten en de projectleider te dwingen een transparante afweging te laten maken en de beslissing vast te laten leggen, wordt voorkomen dat sectorale doelstellingen te snel worden losgelaten.

Tot slot zijn wij van mening dat de doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten van het bedrijventerreinenbeleid – meer werkgelegenheid door meer bedrijvigheid - moeilijk hadden kunnen worden bereikt door de inzet van een ander instrumentarium. Wel had de ingezette strategie wellicht nog optimaler kunnen uitpakken wanneer de ‘best practices’ uit een reeks landelijke voorbeelden (zie paragraaf 4.2) ook in Enschede waren toegepast. Maar dat is ‘wishful thinking’ en het verschil was waarschijnlijk niet substantieel geweest. Alleen met een meer professionele regionale aanpak had misschien een significant beter resultaat kunnen worden geboekt. Het inzicht dat de ‘match’ tussen vraag en aanbod op regionale schaal beter het hoofd kan worden geboden dan op lokale schaal is reeds ingedaald in de planning van de gemeente Enschede. Ook is helder dat de problematiek van de magere jaren tussen 2002 en 2004 geen vervolg mag krijgen in de toekomst.

Wij geven vijftien concrete adviezen⁶ ter overweging:

Cluster Organisatie en communicatie

Advies 1: Stel een strategisch kader voor het bedrijventerreinenbeleid op waarin de kernwaarden, wensbeelden en afwegingskaders zijn opgenomen. Dit bevordert doorwerking van doelen in projecten, bevordert interacties tussen beleidsafdelingen en projecten bureau en structureert het politieke debat tussen Raad en college.

Advies 2: Communiceer transparant en tijdig aan de verantwoordelijke wethouder, de ambtelijke opdrachtgever en de projectmanager over moeilijke afwegingen en keuzes in projecten en doe dat in compacte vorm. Dat vermindert de afstand tussen de beleidsafdelingen, het projectenbureau en de politiek.

Advies 3: Rapporteer de operationalisatie van de kernwaardes en wensbeelden –wat er gerealiseerd is, wat er geprobeerd maar niet gerealiseerd is; en inventariseer mogelijkheden om toepassing te geven aan succesvoorbeelden uit andere steden en regio’s in Nederland.

Advies 4: Onderzoek de strategische agenda’s en wensen van de grote lokale ondernemers wat betreft bedrijfsvestiging en mogelijkheden tot faciliteren door de gemeente; doe dit in een vertrouwelijke sfeer.

Cluster Integraal Werken

Advies 5: Verbind alle segmenten van werkgelegenheid met het bedrijventerreinenbeleid en de segmentering en menging daarin. Hierbij dient de verbinding tussen arbeidsmarkt- en

⁶ Nadere inhoudelijke uitleg van de adviezen staat toegelicht in paragraaf 4.3 (pp. 70-76).

bedrijventerreinenbeleid nader te worden gespecificeerd. De facto betekent dit meer aandacht voor laagwaardige kennis (en niet alleen hoogwaardige kennis en werkgelegenheid waar de afgelopen jaren al veel aandacht aan is besteed) en een focus op binnenstedelijke bedrijventerreinen.

Advies 6: Verbind onderwijsbeleid, waaronder het werken met bedrijfscoaches en maatregelen gericht op het beroepsonderwijs, sterker met het bedrijventerreinenbeleid.

Cluster regionale samenwerking en concurrentie.

Advies 7: Stimuleer samenwerking en kennisuitwisseling binnen de regio.

Advies 8: Verken het aanbod van bestaande en geplande bedrijventerreinen in de regio en breng de toekomstperspectieven van grote ondernemers binnen de regio in kaart.

Advies 9: Maak afspraken over mogelijke samenwerkingsvormen tussen regionale partners en verken opties die verevening in een regionale markt in de toekomst kunnen bespoedigen.

Advies 10: Onderbouw de noodzaak van een regionale markt voor bedrijventerreinen en stimuleer regionale samenwerking; ga actief de discussie aan met regionale partners.

Advies 11: Probeer actiever toe te zien op naleving van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020. De vastgelegde afspraken zijn gericht op evenwichtige afstemming van bedrijventerreinenbeleid.

Cluster Onderhoud van bedrijventerreinen en bedrijventerreinen

Advies 12: Overweeg vaker functiemenging in binnenstedelijk gebied.

Advies 13: Voer een levensloopbenadering in voor (gesegmenteerde) bedrijventerreinen; er is meer denkbaar dan het huidige parkmanagement.

Advies 14: Zachte doelstellingen kunnen gerust in een Kadernota abstract worden geformuleerd, maar een lijst van 'best practices' en de inbreng van beleidsafdelingen in projectgroepen dient zo concreet en tastbaar mogelijk te worden ingevuld, vastgelegd, gerealiseerd en nageleefd.

Cluster Vernieuwing van bedrijventerreinenbeleid

Advies 15: Volg landelijke ontwikkelingen en lange termijn trends, vernieuw tijdig en leer van de 'best practices' in andere gemeenten met een vergelijkbaar stadsprofiel.

Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Enschede heeft het CSTM opdracht gegeven het Enschedese bedrijventerreinenbeleid in de periode 2000-2010 te evalueren om te bezien in hoeverre door de inzet van instrumenten in deze periode de doelstellingen zijn behaald.

Met het bedrijventerreinenbeleid beoogt de gemeente Enschede dat ruimte wordt geboden aan (de groei van) bedrijven zodat (nieuwe) arbeidsplaatsen kunnen worden ontstaan in de stad/regio. De gemeente tracht voldoende (kwalitatief en kwantitatief) aanbod van bedrijventerreinen te verzorgen, passend bij de vraag naar locaties.

Hierbij dient sterk rekening te worden gehouden met de ruimtelijke ontwikkelingsvisie, in het bijzonder duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Dat wil zeggen: verantwoord omgaan met ruimtegebruik, ruimtelijke structuur en kwaliteit, cultuurhistorie, natuur, landschap en waterstromen. Concreet betekent dit dat een heel belangrijk accent ligt op inbreiding en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Inbreiding vóór uitbreiding.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre heeft in de periode 2000-2010 de inzet van de beleidsinstrumenten herstructurering en planning van bedrijventerreinen bijgedragen aan de doelstellingen versterking van de ontwikkeling van werkgelegenheid, economische ontwikkeling (bijdrage aan de concurrentiekracht) en duurzaam ruimtegebruik (inbreiding vóór uitbreiding) en in hoeverre zijn de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd dankzij deze instrumenten?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn vijf deelvragen geformuleerd:

- 1) Wat is de doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede?
- 2) In hoeverre heeft de gemeente Enschede vastgelegd welke maatschappelijke effecten (de ontwikkeling van de economie, de werkgelegenheid, de ruimtelijke kwaliteit, de duurzaamheid, leefbaarheid en de bereikbaarheid) zij met het bedrijventerreinenbeleid beoogt?
- 3) Welke beleidsinstrumenten, in het bijzonder het instrument planning in de regionale context (afstemming van vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief in de regio), zet de gemeente Enschede in om de doelstellingen en maatschappelijke effecten te bereiken?
- 4) Wat zijn de bereikte effecten van de instrumenten die ingezet zijn in het kader van het bedrijventerreinenbeleid en in welke mate dragen die bij aan de beoogde doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten, waaronder de afstemming tussen vraag en aanbod in kwantitatieve en kwalitatieve zin?

5) Hadden de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid en de beoogde maatschappelijke effecten ook bereikt kunnen worden door de inzet van andere beleidsinstrumenten?

In deze rapportage verstaan wij onder het begrip ‘bedrijventerreinenbeleid’: beleid dat gericht is op de behoefte-raming, ruimtelijke planningsopgave, planning, planologische realisatie en uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen, de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en de kwaliteit en monitoring van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen⁷.

Doelen kunnen zowel de *onmiddellijke* beoogde beleidseffecten als ook de beoogde *uiteindelijke* beleids- of maatschappelijke effecten betreffen. Als indicatoren voor de beoogde beleidsprestaties nemen we, de handreiking van de Rekenkamercommissie volgend, de (ontwikkeling in) doelen voor wat betreft:

- Het aantal en omvang van te herstructureren bedrijventerreinen zoals deze in beleidsdocumenten, projectplannen en besluitvorming voorkomen (en respondenten deze informatie hebben aangevuld en toegelicht) alsmede, voor zover geëxpliciteerd, specificaties wat betreft eigenschappen en kwaliteiten van aantal en omvang.
- Het aantal en omvang van nieuw aan te leggen bedrijventerreinen zoals deze in beleidsdocumenten, projectplannen en besluitvorming voorkomen (en respondenten deze hebben aangevuld en toegelicht) alsmede, voor zover geëxpliciteerd, specificaties wat betreft eigenschappen en kwaliteiten.
- Waar bekend worden de argumenten voor keuzes (en voor veranderingen) in doelen en prioriteitstelling vermeld.

⁷ Definitie als opgenomen in convenant bedrijventerreinen 2010-2020 tussen het Rijk, IPO en VNG (2009).

1. Doelen in bedrijventerreinenbeleid 2000-2010

In paragraaf 1.1 wordt een overzicht gegeven van de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid in Enschede en de ontwikkelingen daarin. In paragraaf 1.2 wordt inzicht verschaft in het instrumentarium van het bedrijventerreinenbeleid. Daarbij wordt informatie verschaft over instrumenten die van belang zijn bij planning, nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van bestaande locaties. In paragraaf 1.3 worden de samenvatting en conclusies van het hoofdstuk vermeld. In dit hoofdstuk komt de beantwoording van de onderzoeksvragen 1, 2 en 3 aan de orde.

1.1. De doelen van de Gemeente Enschede in de periode 2000-2010

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende twee vragen:

1. Wat is de doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede?

2. In hoeverre heeft de gemeente Enschede vastgelegd welke maatschappelijke effecten met het bedrijventerreinenbeleid worden beoogd?

Om deze vragen te beantwoorden zijn een literatuurstudie en interviews uitgevoerd.

De centrale doelstellingen binnen het ruimtelijk-economische beleid van de gemeente Enschede zijn de groei van de werkgelegenheid en het verbeteren van het ondernemingsklimaat. Voldoende ruimte voor bedrijven en een gevarieerd aanbod van bedrijventerreinen is noodzakelijk om de doelstellingen te realiseren. Het betreft nieuwe (hoogwaardige en meer traditionele) terreinen, bedrijfsverzamelgebouwen, binnenstedelijke (gemengde) locaties en bestaande bedrijventerreinen. Wat betreft de werkgelegenheid moet er zowel voor hoger- als lageropgeleiden voldoende werk zijn.

Het bedrijventerreinenbeleid is zowel onderdeel van het economische beleid als van het ruimtelijke beleid van de Gemeente Enschede. Het beleid behelst de (her)ontwikkeling van voldoende ruimte voor economische ontwikkeling. De economische grondslag van het beleid wordt ontleend aan de Toekomstvisie (1999) en de ruimtelijke neerslag hiervan (de ruimtelijke ontwikkelingsvisie uit 2001). Het bedrijventerreinenbeleid is geen integraal vastgelegd beleidsspoor dat een eigen koepelnota kent. Het hoofddoel van het economische beleid is werkgelegenheid; bedrijventerreinenbeleid is daar een onderdeel van. Maar bedrijventerreinenbeleid is breder dan enkel economische beleid: ook functiemenging in de wijk is bijvoorbeeld een van de aspecten die een rol spelen.

Bedrijventerreinenbeleid is overigens beleidsmatig separaat georganiseerd van kantorenbeleid.

In Enschede hebben de doelstellingen werkgelegenheid en het verbeteren van de concurrentiekracht sinds de teruggang van de textielindustrie eind jaren '60 altijd hoog op de beleidsagenda gestaan. In recente jaren is er een beleidsmatige verschuiving opgetreden van hoe de gemeente die doelstellingen wil gaan bereiken. In de jaren '90 was de focus gericht op het aantrekken van bedrijven uit andere steden en regio's. Vanaf de millenniumwisseling vindt er een verschuiving plaats naar het creëren van condities waaronder bestaande Enschedese bedrijven kunnen worden vastgehouden en kunnen blijven groeien binnen de gemeentegrenzen.

De doelstellingen voor het lokale bedrijventerreinenbeleid zijn niet in een integrale koepelnota vastgelegd, maar worden in verschillende afzonderlijke nota's vermeld. Deze nota's richten zich op economische en ruimtelijke ontwikkeling. De doelstelling en jaarlijkse ontwikkelingen op het gebied van het bedrijventerreinenbeleid staan in de jaarlijkse programmabegrotingen⁸. Deze worden niet onder de noemer van een afzonderlijk 'bedrijventerreinenbeleid' vermeld en zijn zelfs onderdeel van verschillende programmaliijnen. De jaarlijkse uitgaven van het bedrijventerreinenbeleid staan in de Gemeenterekeningen. Eens per vier jaar komen er meerjarenbegrotingen. Na verkiezingsronden komt de nieuwe bestuurscoalitie met een akkoord waarin veelal ook aspecten van het bedrijventerreinenbeleid worden genoemd. Vooral de planning van nieuwe bedrijventerreinen is daarbij een onderwerp van politiek debat. Doordat geen coherente koepelnota voor het bedrijventerreinenbeleid bestaat, wekt het beleid een gefragmenteerde indruk.

Uit interviews blijkt dat de gemeente Enschede begin jaren '00 overwogen heeft een dergelijke nota op te stellen (zowel bestuurlijk als ambtelijk). Omwille van de redenering dat de doelstellingen ook wel bereikt zouden worden zonder een koepelnota is besloten ervan af te zien. In een nota 'voor de bühne' bestond geen behoefte. Overigens blijken in andere grote gemeenten koepelnota's bedrijventerreinenbeleid ook niet te bestaan. Wel bestaan er nota's bedrijventerreinenbeleid op

⁸ Zo staat in de programmabegroting 2006 dat een bepalende factor in de economische structuurversterking onder meer het aanbod van bedrijfskavels is in de hogere klassen, alsmede het aanbod van hoogwaardige werkgelegenheid. Bedrijventerreinenbeleid valt onder programmalijn 3 (Stadseconomie). Daar vallen diverse actiesporen onder: binnenstedelijke bedrijventerreinen, parkmanagement, functiemenging wonen en werken, laagdrempelige bedrijfsverzamelgebouwen. Verder zijn aspecten van bedrijventerreinenbeleid ook terug te vinden in andere programmaliijnen, zoals Kennisintensieve bedrijvigheid, Ondernemersloket Enschede (waaronder een opsomming wordt gegeven van de ontwikkeling van verschillende activiteiten op verschillende concrete bedrijventerreinen; 'bestuurlijke projecten programma Economische Ontwikkeling'). Ook wordt er gerefereerd aan het realiseren van doelstellingen uit de Toekomstvisie, een proces van jaren. Verder wordt er gesproken van het belang van de realisatie van snelwegen (N18 en A35) in combinatie met een bedrijventerrein als een enorme prikkel aan de economie van de stad. Tenslotte wordt duidelijk vermeld dat een outputdoelstelling – het verminderen van het aantal verouderde bedrijventerreinen en het verbeteren van het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen – wordt ontleend aan het (landelijke) GSB III-convenant.

deelgebieden, zoals binnenstedelijke bedrijventerreinen, bijvoorbeeld in Tilburg en Zaanstad. Aangetekend dient te worden dat er in Enschede voor binnenstedelijke bedrijventerreinen sinds 2007 wel een afzonderlijke beleidsnota bestaat. Voor het verwante kantorenbeleid bestaat sinds 2002 een afzonderlijke nota. Uit de interviews blijkt dat de nota masterplan bedrijventerreinen Enschede-West door sommigen wordt gezien als de overkoepelende beleidsnota voor bedrijventerreinen in Enschede (zowel uitleg- als herstructureringslocaties). Alhoewel de nota niet alle in Enschede gelegen bedrijventerreinen omvat, scheidt het wel een kader voor betere afstemming tussen ontwikkelingen in bedrijventerreinen gelegen in Enschede-West, het gebied in Enschede waar zich het leeuwendeel van de bedrijventerreinen bevindt.

Vanuit het Grondbedrijf staat in de Meerjarenplanning een uitwerking van de planning, ook voor bedrijventerreinen. Deze plannen worden uiteindelijk vastgelegd in de Toekomstvisie en de ruimtelijke uitwerking daarvan: de R.O.-visie. Hoewel de plannen hetzelfde zijn, kan de insteek – en daarmee de doelstelling – per stuk verschillen. Om de stand van zaken te peilen wordt eens per vier jaar een behoefteverkenning naar direct uitgeefbare hectaren bedrijventerreinkavels uitgevoerd. Indien de match van vraag en aanbod – zowel kwalitatief als kwantitatief – in onbalans is geraakt, leidt dit tot herijking van het bedrijventerreinenbeleid, concreet de R.O.-visie en de nota's die daar onder hangen. De afstemming van vraag en aanbod is daarmee een belangrijk (sub-)doel van het bedrijventerreinenbeleid.

Het beleid wordt uiteindelijk concreet op projectniveau vormgegeven. Per project is er meestal een projectgroep⁹, waarin naast de projectmanager diverse ambtenaren van de verschillende gemeentelijke beleidsafdelingen deelnemen (bijvoorbeeld namens de clusters Economische Zaken, Grondbedrijf en Ruimtelijke Ontwikkeling). Verder staan doelstellingen per locatie uitgewerkt in kadernota's op bedrijventerreinniveau, bijvoorbeeld het masterplan Havengebied dat in 2005 door de Raad is vastgesteld.

Niet alleen de gemeente Enschede heeft overigens beleidsnota's geschreven en vastgesteld die van invloed zijn op bedrijventerreinen in Enschede. Andere overheden oefenen ook invloed uit, zij het indirect. Zo is het grotestedenbeleid van invloed (rijk), de Vijfde nota ruimtelijke ordening (Ministerie van VROM), sinds 2009 het convenant bedrijventerreinenbeleid (rijk, IPO, VNG) en het meerjarenprogramma Vitale bedrijventerreinen (Provincie Overijssel). Verder zijn de Regio Twente en zelfs de Europese Unie via diverse sporen, zoals subsidieregelingen, betrokken bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Enschede. In box 1 staat een overzicht van relevante

⁹ Dit geldt voornamelijk voor projecten op de grotere uitleg- en herstructureringslocaties.

beleidsnota's voor het bedrijventerreinenbeleid (in chronologische volgorde). In Bijlage 4 worden de gepresenteerde nota's verder toegelicht.

Box 1: Relevante nota's die invloed hebben op het bedrijventerreinenbeleid Enschede.

Nota's van de Gemeente Enschede:

- Toekomstvisie 2010 (1999);
- Ruimtelijke ontwikkelingsvisie (2001);
- Beleidsnota "Met andere ogen ..." (2002);
- Nota "Kantorenbeleid Gemeente Enschede" (2002);
- Beleidsnota "Selectieve Gronduitgifte" (2003);
- Collegeakkoord 2006-2010 (2006);
- Nota "Beleid en aanpak binnenstedelijke bedrijventerreinen" (2007);
- Toekomstvisie 2015 (2008);
- Rapportage "Kwaliteitsmatch vraag en aanbod bedrijventerreinen Enschede" (2008);
- Memo wethouder "Stand van zaken herstructurering bedrijventerreinen (2008);
- Masterplan bedrijvigheid Enschede-West (2009);
- Ruimtelijke ontwikkelingsvisie (2009);
- Jaarlijkse uitgaven Meerjarenperspectief Grondbedrijf;
- Jaarlijkse programmabegroting college van B&W;
- Jaarlijkse Gemeenterekeningen college B&W;

Nota's van andere overheden:

- Vijfde Nota ruimtelijke ontwikkeling (1999);
- Convenant Grote Steden Beleid III (2005);
- Convenant Bedrijventerreinenbeleid 2008-2020 (Rijk, IPO, VNG, 2009);
- Meerjarenprogramma Vitale bedrijventerreinen (Provincie Overijssel, 2009).

Reflectie op de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid Enschede 2000-2010

Het bedrijventerreinenbeleid was in de onderzochte periode in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de wethouder van Economische Zaken. Daarnaast hadden de wethouders Milieu (MER), wethouder Ruimtelijke Ordening, en de wethouder Grondbedrijf indirecte verantwoordelijkheden in het bedrijventerreinenbeleid. Uit interviews blijkt dat gezien de centrale doelstelling werkgelegenheid er bestuurlijk afstemming is geweest met het arbeidsmarktbeleid.

Van een vastgelegd integraal bedrijventerreinbeleidsdocument is geen sprake. Dit is in begin jaren '00 een expliciete keuze geweest. Er waren al genoeg beleidsnota's en er werden geen dringende redenen gezien om ook nog voor bedrijventerreinen een afzonderlijke integrale nota te

schrijven. De doelstellingen zouden naar de mening van betrokkenen ook wel via andere wegen (vanuit andere reeds bestaande beleidssporen) te realiseren zijn.

Er zijn meerdere opeenvolgende beleidsnota's die uitgangspunten en richtlijnen bevatten die van toepassing zijn op het bedrijventerreinenbeleid. De Toekomstvisie (1999) bevat de richtlijnen die de uitgangspunten zijn van het bedrijventerreinenbeleid. De ruimtelijke weerslag van de toekomstvisie en daarmee het bedrijventerreinenbeleid is vastgelegd in de ruimtelijke ontwikkelingsvisie. Verder zijn er verschillende nota's die elementen leveren die relevantie hebben voor bedrijventerreinen. Omdat er geen integraal vastgelegd bedrijventerreinenbeleid bestaat, ontstaat er wel eens verwarring. Uit interviews blijkt echter dat er geen aanleiding bestaat om te betwijfelen dat er ambtelijke overeenstemming¹⁰ bestaat over de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid (tussen de clusters R.O., EZ, Grondbedrijf en Bureau projectmanagement; alle onderdeel van de dienst DSOB¹¹). Dit neemt niet weg dat er wel eens discussies zijn of een bepaald bedrijf wel of niet op een bepaald terrein thuishoort, maar verder gaat het niet. Wel zijn er discussies met de Raad¹². Er zijn geen voorbeelden van vraagstukken die bij de directeur en in het college aan de orde zijn geweest¹³.

De uiteindelijke uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid vindt plaats op projectniveau. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het Masterplan Havengebied (2005). Gedurende het decennium 2000-2010 doen onder invloed van onder meer het grote stedenbeleid de begrippen 'ruimtelijke kwaliteit' en 'functiemenging' hun intrede. Later zijn beleidsnota's ontwikkeld en vastgelegd met een meer integraal karakter, maar wel met een gedifferentieerd karakter. Zo is er in 2007 de Nota *"Beleid en aanpak binnenstedelijke bedrijventerreinen"* (2007) gekomen, waarin de nadruk ligt bij het actief voorkomen dat de bestaande voorraad binnenstedelijke bedrijventerreinen kwantitatief en kwalitatief verder afnemen. Verder is de functiemenging van wonen en werken een centraal begrip in de nota. Van de oude industrieterreinen wordt een stap gezet richting innovatieve toekomstbeelden, zoals 'werklandschappen'. Een ander en meer recent voorbeeld van een integrale en

¹⁰ Het gaat hierbij om de clusters die betrokken zijn bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Dit zijn met name clusters binnen de dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB); de clusters economische zaken, ruimtelijke ordening, het grondbedrijf en het bureau projectmanagement.

¹¹ Afkorting voor Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer.

¹² Bijvoorbeeld de casus van de mogelijke vestiging van de detailhandel Hornbach en discussie over het belang van de komst van het moderne gemengde bedrijventerrein de Usseleres. Uitgangspunt van college en ambtenarij is vooralsnog dat de Usseleres hard nodig is om in de toekomst aan de vraag naar bedrijventerrein te kunnen voldoen.

¹³ Ook niet de discussie of de beeldkwaliteitseisen van de Josink Es te hoog zouden zijn geweest en de mogelijke vestiging van 'nieuwkomers' zou hebben belemmerd.

overkoepelende nota betreft het Masterplan bedrijvigheid Enschede-West (2009), waarin de strategie staat omschreven voor de verdere ontwikkeling en herstructurering van alle bedrijventerreinen aan de Westkant van Enschede. Deze nota wordt thans ook wel gezien als de integrale nota voor het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede. Het grote merendeel van de bedrijventerreinen in Enschede ligt immers aan de Westkant van de stad. Doel van de nota was om meer samenhang tussen de verschillende bedrijventerreinen te creëren. Samen met de nota binnenstedelijke bedrijventerreinen kan het Masterplan bedrijvigheid Enschede-West worden gezien als het beleidskader van het huidige bedrijventerreinenbeleid van Enschede.

In de loop van de periode 2000-2010 is er een accentverschuiving opgetreden in wat de belangrijkste doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede wordt gevonden. Anno 2010 is dit het ontwikkelen van bedrijventerreinen voor de eigen (Enschedese) bedrijvigheid en daarna het aantrekken van bedrijven van buitenaf. In 2000 was laatstgenoemde nog het belangrijkste. Nu ligt de essentie veel meer bij het vasthouden en faciliteren van de bestaande bedrijvigheid. Werkgelegenheid, met name ook voor lageropgeleiden, was al een belangrijke achterliggende doelstelling, maar is dat gedurende de geëvalueerde periode nog meer geworden.

1.2. Beleidsinstrumenten bedrijventerreinenbeleid periode 2000-2010

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord:

“Welke beleidsinstrumenten, in het bijzonder het instrument planning in de regionale context (afstemming van vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief in de regio), zet de gemeente Enschede in om de doelstellingen en maatschappelijke effecten te bereiken?”

Wij brengen een onderscheid aan tussen het instrumentarium dat wordt ingezet bij de planning van nieuw aan te leggen bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Eerst wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop de gemeente Enschede de vraag bepaalt waarop zij het aanbod van haar bedrijventerreinen baseert.

1.2.1. Lokale aanpak van planning van het aanbod aan bedrijventerreinen

In Enschede wordt de planning van het bedrijventerreinenaanbod als volgt opgepakt. Eens in de vier jaar laat de gemeente een externe adviseur een raming¹⁴ maken van de geprognosticeerde vraag

¹⁴ De gegevens van de Enschedese bedrijventerreinvoorraad worden ingevoerd in het zogenaamde “SPEC-TRA”-model, waarbij met verschillende scenario’s van mondiale en Europese ontwikkeling wordt gewerkt bij het berekenen van het geprognosticeerde toekomstige aanbod (in dit geval het “European Coordination Scenario”).

naar bedrijventerreinruimte. Daarbij maakt de externe adviseur gebruik van een rekenmodel, maar ook van een gegevensset over de bestaande voorraad hectaren bedrijfskavels in Enschede en het uitgiftepatroon in recente jaren. In 2004 en 2008 heeft de externe adviseur de gemeente geadviseerd in de behoefteprognose. Uit de prognose van 2008 blijkt dat Enschede tot 2020 dient te beschikken over 112 hectare uitgeefbare bedrijfskavels om aan de vraag tegemoet te kunnen komen¹⁵. De toekomstramingen krijgen veel gewicht bij het formuleren van beleid ten aanzien van beslissingen over bedrijventerreinen. Naast deze lokale vraagprognose worden ontwikkelingen in vraag en aanbod ook in regionaal verband onderzocht (IBIS; provincie). Ook is er de Vastgoedrapportage Twente. De verwachting is dat het aanbod van ruimte zal dalen, maar de vraag naar verwachting ook. In de afgelopen jaren heeft de gemeente erop gestuurd dat jaarlijks 10 uitgeefbare hectaren bedrijfskavels nodig zijn. In 2005 is dat naar beneden bijgesteld (naar 7,5 hectare jaarlijks), vanwege de financiële lasten bij het niet op korte termijn uitgeven van grond. In het kader van de regionale samenwerking met de Netwerkstad-partners is in 2009 besloten de behoefteprognose naar bedrijfskavels van lokaal naar regionaal niveau te verplaatsen. Behoefteramingen zullen voortaan niet meer alleen voor Enschede worden gemaakt, maar voor de gehele Netwerkstad-regio.

Naast de verwachting die wordt berekend door de externe adviseur benut de gemeente ook informatie die binnen de eigen organisatie (Ondernemersloket, Grondbedrijf, R.O.) en via externe contacten beschikbaar is. Ook heeft de gemeente in 2005 een enquête laten uitvoeren onder ondernemers/bedrijven om de wensen en eisen te meten¹⁶. De verwachtingspatronen – zowel de interne inzichten, als de door de externe adviseur geschetste verwachting – worden uiteindelijk opgenomen in een meerjarenplanning.

Enschede deelt haar bedrijventerreinen grotendeels in naar segmenten. Ten eerste worden de bedrijventerreinen ingedeeld naar typen activiteiten die op bedrijventerreinen kunnen plaatsvinden. Wanneer slechts een beperkt aantal sectoren of bedrijfstakken zich kan vestigen op een terrein, wordt dit aangeduid als thematisch terrein. Voorbeelden in Enschede zijn het Business & Science Park, het Transportcentrum en het Kennispark. Andere bedrijventerreinen zijn gemengd. Dit betekent dat hier een diverse samenstelling van bedrijven is gevestigd (of zich kan vestigen). Een

¹⁵ Anders gezegd: om te voorkomen dat er een mismatch ontstaat tussen vraag en aanbod.

¹⁶ Dit om de wensen en eisen van bedrijven te inventariseren en hiermee de segmentering van toekomstige locaties te verbeteren. Met deze informatie heeft de gemeente goede aanknopingspunten voor bijvoorbeeld de verkavelingstructuur, arbeidsplaatsen per ha., bedrijfsvloeroppervlakte (voor kantoren) mogelijkheden voor zorgvuldig ruimtegebruik. Doordat de enquête vergelijkbaar was met landelijke data konden de regionale resultaten worden vergeleken met het landelijke beeld en andere regio's.

tweede indelingscriterium is de uitstraling van het terrein en van bedrijven. Hiervoor bestaan verschillende kwalificaties: standaard en modern. Een derde onderscheid betreft de schaal. Kleinschaliger terreinen hebben kavels van circa 1.000 tot 5.000 m², met een minimum kavelmaat van circa 500 m² en een maximum van 1 hectare. De grootschalige terreinen hebben kavels die tot 2 hectare kunnen gaan. Gemiddeld zullen de kavels tussen 5.000 en 10.000 m² groot zijn. De zeer grootschalige bedrijven - die meer dan 2 hectare nodig hebben - worden conform de afspraken die voortvloeien uit regionale samenwerking ex Netwerkstad Twente (sinds 2008)- doorverwezen naar het regionale bedrijventerrein XL Business Park Twente¹⁷. Een vierde segmentering betreft de wens voor een internationaal, grensoverschrijdend bedrijventerrein, zoals in de jaren '90 van de vorige eeuw is voorgesteld en vastgelegd in de Toekomstvisie (Euregio). Hieruit ontstaat de volgende segmentering:

- thematisch;
- grootschalig standaard gemengd;
- kleinschalig standaard gemengd;
- grootschalig modern gemengd;
- kleinschalig modern gemengd;
- regionaal gemengd grootschalig;
- internationaal.

Hoewel inhoudelijk consistent en volledig bestaan er ook andere vormen van segmentering die tot de verbeelding spreken. Het gaat dan om een indeling in haventerreinen (grootschalige terreinen aan diep vaarwater met laad- en loskades), gemengde bedrijventerreinen (naar zwaartecategorieën van milieuhinder), terreinen bedoeld voor hoogwaardige productie-activiteiten, kantooractiviteiten en R&D, en distributieparks (logistiek en transport). In het licht van de landelijke trend conform de zogenaamde 'SER-ladder' kan 'functiemenging in de (woon)wijk' wellicht aan de lijst worden toegevoegd.

Om verrommeling van bestaande bedrijventerreinen tegen te gaan, wordt in Enschede recentelijk sterk op segmentering gestuurd (met uitzondering van de Usseleres dat een modern gemengd bedrijventerrein moeten worden). Om werkgelegenheid te stimuleren, hanteert de gemeente Enschede voor nieuwe bedrijventerreinen en vrijgekomen kavels op bestaande bedrijventerreinen sinds 2003 een minimale eis voor het aantal arbeidsplaatsen per hectare. Dit om de terreinen die nog

¹⁷ Gelegen ten zuiden van Almelo (Bornerbroek).

kunnen worden uitgegeven zo optimaal mogelijk te benutten. Voor herstructureringslocaties geldt een minimale eis van 40 arbeidsplaatsen per hectare¹⁸.

Een bijzondere plaats wordt ingenomen door het regionale bedrijventerrein XL Business Park Twente (dat in samenwerking met de Netwerkstad-partners de gemeentes Almelo, Hengelo, Borne en de provincie Overijssel wordt ontwikkeld. Dit regionale bedrijventerrein is bedoeld voor bedrijven in de logistiek, transport, distributie en industrie. Met dit terrein dat intergemeentelijk wordt beheerd, willen de betrokken partijen (en de provincie) een impuls geven aan de werkgelegenheid en de concurrentiepositie van de regio Twente. Al deze bedrijven leveren ook indirecte werkgelegenheid op, zoals bij toeleveranciers elders in de regio. Het terrein biedt de mogelijkheid om grote ruimtevragers (> 2 hectare) in de regio Twente te houden of naar de omgeving te halen. Zo dient een samenhangend, gedifferentieerd en hoogwaardig aanbod aan bedrijventerreinen en bedrijvenmilieus te ontstaan¹⁹. Bijzonder is dat wanneer gemeenten niet doorverwijzen volgens de afspraken die hierover gemaakt zijn, is vastgelegd dat men een deel van de grondopbrengsten afdraagt aan het regionale fonds dat is opgericht²⁰.

1.2.2. Instrumenten bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen

Uit de interviews en de bureaustudie blijkt dat in Enschede een actief grondbeleid wordt gevoerd. Omdat de gemeente naast het bestemmingsplan niet over dwangmiddelen beschikt, dient zij de ondernemer met zachte, economische prikkels te stimuleren, bijvoorbeeld met overleg over aspecten die voor de ondernemer van belang zijn in relatie tot de gronduitgifte. Op deze manier kan de gemeente de grond op een bedrijventerrein zelf in de hand houden, om rekening te houden met doelstellingen uit flankerende beleidsterreinen: duurzaamheid, werkgelegenheid en duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Bij gronduitgifte kan de gemeente Enschede uiteenlopende eisen stellen. In de eerste plaats wordt de eis gesteld dat de vrager per hectare bedrijfskavel tenminste 40 arbeidsplaatsen realiseert, bij voorkeur met reeds in Enschede woonachtige werknemers, hoewel dat natuurlijk moeilijk afdwingbaar is. Alleen wanneer verrommeling dreigt en dit praktisch kan worden

¹⁸ Zie bijlage 5 voor beleidsnota waarin de eis geformuleerd is (de Beleidsnota Selectieve Gronduitgifte uit 2003).

¹⁹ De Gemeenteraad in Enschede was aanvankelijk geen grote voorstander van de komst van het regionale bedrijventerrein XL Business Park Twente. De gronduitgifte op het regionale bedrijventerrein is thans nog laag (1,5 ha. is uitgegeven). Dit wordt vooral geweten aan de economische crisis. Of de arbeidsplaatsen op XL Business Park Twente ook worden doorgerekend aan de gemeente Enschede is niet bekend. Overigens is het niet zo dat bedrijven die meer dan 2 hectare bedrijfskavels willen automatisch door de gemeente naar het regionale bedrijventerrein worden gestuurd. Zij zijn vrij zelf die afweging te maken.

²⁰ Het gaat om 25 procent van de grondopbrengsten bij de eerste 'overtreding'. Dit percentage wordt bij iedere volgende 'overtreding' met 15 procent opgevoerd.

opgelost met de aankoop van een kleine hoeveelheid grond (een voormalige groenstrook om opslag- of parkeerproblemen op te lossen) kan van de eis worden afgeweken. Wanneer een bedrijf grond heeft aangekocht, dient deze de grond binnen twee jaar bebouwd te hebben. Vanuit stedenbouwkundig oogpunt is het belangrijk dat nieuwe bedrijven gaan bouwen binnen het stedenbouwkundige kader. In Enschede betekent dit bijvoorbeeld dat sterk rekening wordt gehouden met het landschappelijke karakter. Zo is het bedrijventerrein Josink Es dusdanig ontworpen dat het past binnen de esstructuur van de landschappelijke omgeving. Nieuwe bedrijven moeten deze eisen naleven wanneer zij komen. Ook beloven zij de groene structuur te onderhouden en zo te bouwen dat hun pand(en) aan de stedenbouwkundige eisen voldoen (in concreto: de eisen die voortvloeien uit het beeldkwaliteitplan). De genoemde maatregelen op bedrijventerrein Josink Es vallen onder parkmanagement. In sommige gevallen verloopt de landschappelijke verkaveling lastig. Bedrijfskavels zijn moeilijk uit te geven vanwege de karakteristieke landschappelijk inpasbare vormen. Daardoor zijn er niet gemakkelijk (grote) bedrijfspanden zijn te bouwen. Over de precieze ligging van de kavelgrenzen kan het bedrijf nog onderhandelen met de gemeente.

In de planning van ontwikkellocaties wordt zoveel mogelijk ingespeeld op de verwachte vraag van bedrijven. Daarbij is segmentering een instrument. Via het Ondernemersloket worden signalen gepeild. Het Ondernemersloket beschikt ook over accountmanagers die per locatie een potentieel vestigend bedrijf maatadvies geven. Niettemin spelen sectorale beleidsaspecten een limiterende rol. Milieuzonering kan een barrière voor vestiging opwerpen, maar dit geldt ook voor mobiliteits-, stedenbouwkundig en duurzaamheidsbeleid. Voor een groot deel ligt hier ook een belangrijke planologische opgave: welke bedrijven wil de gemeente op (middel) lange termijn aantrekken en op welke locaties kunnen zij zich vestigen?

Om verrommeling in de toekomst tegen te gaan, verplicht de gemeente sinds 2007 parkmanagement²¹ voor bedrijven die zich willen vestigen op herstructurerings- en nieuw aangelegde bedrijventerreinen.²² Nieuwkomers moeten verplicht lid worden van de Ondernemersvereniging. Zij dienen bij vestiging direct contributie af te dragen (afgezien van de overige verplichtingen die parkmanagement met zich meebrengt).

Vanwege de economische crisis worden door de gemeente Enschede aanvullende maatregelen genomen om de ondernemers tegemoet te komen. Zo is er een subsidie voor bedrijven om personeel op cursus te sturen. Ook is er een regeling om bedrijven die van buiten Enschede komen te

²¹ Parkmanagement wordt ook wel bejegend als een vooruitgeschoven post om gemeenten herstructurerings van bedrijventerreinen te laten oppakken.

²² In 2004 zijn twee pilots van start gegaan: Euregio en Josink Es. De pilots zijn inmiddels geëvalueerd.

stimuleren om werkzoekenden in dienst te nemen die reeds in Enschede woonachtig zijn²³. Daar staat tegenover dat Enschede geen gebruik maakt van het instrument erfpachtkorting²⁴. Dit wordt echter gecompenseerd door de twee genoemde instrumenten.

Wat betreft duurzaamheid worden verschillende instrumenten ingezet om doelstellingen op bedrijventerreinen te realiseren. Via de projectstructuur worden klimaatbeleidsdoelstellingen (ex BANS, later SLOK) per (grootschalig) project geagendeerd (energiescans, en –visies, EPL). Hiervoor zijn vanuit de betreffende gemeentelijke dienst duurzaamheidscoördinatoren per project aangewezen. Ook worden aan de bouwvergunningen voor de op te richten panden eisen voor ‘duurzaam bouwen’ opgenomen volgens de GPR-methode. Deze methode laat ruimte aan de individuele ondernemer om zelf te bepalen hoe zij de integrale GPR-norm willen gaan bereiken (bijvoorbeeld met extra maatregelen om de energieprestatie te optimaliseren, zoals de plaatsing van een zonneboilersysteem). In box 2 wordt een overzicht gegeven van de beleidsinstrumenten die worden ingezet bij gronduitgifte/planning.

Box 2: Overzicht van beleidsinstrumenten ingezet bij planning uitleglocaties bedrijventerreinen.

- Vraagverkenning / prognose / kwaliteitsmatch;
- Grondprijis/-uitgifte;
- Segmentering;
- Projectmanagement;
- Ondernemersloket;
- Parkmanagement;
- Beeldkwaliteitplan;
- Eis van minimaal 40 werknemers per ha.;
- Eis om binnen twee jaar na aankoop grond te bouwen;
- Subsidie om personeel van ‘nieuwkomers’ op cursus te sturen;
- Regeling voor ‘nieuwkomers’ om in Enschede woonachtige werkzoekenden in dienst te nemen;
- Sanctie in kader van samenwerking Netwerkstad;
- Bestemmingsplan; art. 19 R.O.;
- Verevening;
- Bouwvergunning (en alle eisen die daar onder vallen) en Bouwbesluit; GPR: duurzaam bouwen e.a.);
- Welstandsnota.

²³ Een maatregel die is afgestemd op het lokale arbeidsmarktbeleid.

²⁴ Een gemeente kan grond in erfpacht uitgeven. Erfpacht is een juridische constructie waarbij een gemeente eigenaar blijft, terwijl anderen - de erfpachters - deze grond langdurig mogen gebruiken. Een erfpachter heeft dan het recht om de grond voor een afgesproken periode te gebruiken en betaalt daar jaarlijks een geldbedrag boor (de canon). Wanneer een gemeente grondbezit - of heeft aangekocht – op een bedrijventerrein heeft, kan zij dit in erfpacht uitgeven aan ondernemers en daar eisen aan ophangen, zoals verplicht parkmanagement, beeldkwaliteit- en/of onderhoudeisen. Erfpachtconstructies worden in Nederland als innovatieve maatregel genoemd om de kwaliteitsgraad van bedrijventerreinen op lange termijn te ondersteunen. De gemeente Enschede heeft wel de mogelijkheid voor erfpacht, maar maakt er geen gebruik van.

1.2.3. Instrumenten bij de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen

Het succesvol uitvoeren van een herstructureringproject op een bedrijventerrein is in de regel veel ingewikkelder en duurder dan de ontwikkeling en exploitatie van een nieuw aan te leggen bedrijventerrein. Ook speelt dat de gemeente (lees: het Grondbedrijf) hier veel minder baten kan genereren. Investerende partijen kampen met ‘onrendabele toppen’: herstructureringprojecten zijn dusdanig verliesgevend dat de verliesposten elders moeten worden gecompenseerd, bijvoorbeeld met de uitgifte van nieuwe grond (dit wordt ook wel ‘verevenen’ genoemd)²⁵. Daarnaast speelt dat de gemeente in vergelijking met aanleg van nieuwe terreinen over veel minder instrumenten beschikt om de ondernemers op locatie te overtuigen actief te participeren en mee te investeren in het proces van herstructurering. Ook dient vermeld te worden dat een ingewikkeld scala aan wet- en regelgeving de succesvolle uitvoering van een herstructureringproject bemoeilijkt.

Herstructurering is een ‘proces van lange adem’ met een gemiddelde duur van tien jaar (landelijk gezien). Ervaringen met herstructureringprojecten leren dat subsidies een belangrijke voorwaarde vormen om een herstructureringproject te doen slagen. Daarnaast is expertise op het terrein van procesmanagement van groot belang. Partijen moeten op het juiste moment bij elkaar worden gebracht en worden gehouden, en er moeten voor die partijen geschikte of acceptabele oplossingen worden gevonden. Gezien de uiteenlopende belangen is dat vaak geen gemakkelijke opgave. De ervaringen in Enschede zijn hierop geen uitzondering (zie paragraaf 2.3 voor een indruk van een groot herstructureringproject in Enschede: het Havengebied).

Gemeenten kunnen via het Ondernemersloket en externe contacten proberen bij te houden welke bedrijven willen verhuizen en hen helpen een geschikte nieuwe locatie te vinden. Op deze manier kan de gemeente strategisch invloed uitoefenen. Strategisch slecht onderhouden panden kunnen worden verworven en daarna gesloopt of gerenoveerd. Hierdoor ontstaan er kansen voor (opnieuw strategisch gekozen) nieuwkomers die zich kunnen vestigen. Ook kunnen verouderde infrastructurele voorzieningen worden vervangen²⁶.

²⁵ Omdat in Enschede vanaf 2001 minder grond is uitgegeven en de exploitatie bovendien niet zonder meer winstgevend is, vindt verevening bijna niet meer plaats.

²⁶ Zo zijn de taluds in het Havengebied van Enschede weggezakt en zijn de havenarmen dichtgeslibd. De infrastructuur dient te worden verbeterd: dit betekent onderhoud van de taluds en kades, en het uitbaggeren van de havenarmen. Daarnaast zijn er veel bedrijven die op een kadelocatie zitten zonder dat eigenlijk nodig te hebben. De gemeente probeert hen te verplaatsen en zo ruimte te creëren voor bedrijven die voornemens zijn de kade wel te gebruiken om te laden en/of te lossen van schepen. Zo wordt een functionele herverdeling van bedrijven gerealiseerd, een proces dat actief wordt ondersteund door het opknappen en vervangen van de nodige infrastructuur en voorzieningen. De gemeente speelt er een

Om verrommeling tegen te gaan, is het belangrijk om een bedrijventerrein te laten voldoen aan de eisen van een beeldkwaliteitplan (daarmee kan opslag van spullen op verkeerde plekken en 'wild parkeren' worden tegengegaan). Hierbij speelt onderhoud van de openbare ruimtes (openbaar groen, wegen, verlichting) een belangrijke rol. Omdat de gemeente dit niet alleen kan uitvoeren en de baten vooral voor de ondernemers zelf zijn, is een collectieve verantwoordelijkheid gewenst. Dit kan via parkmanagement worden bespoedigd. Hierbij is de actieve deelname van een ondernemingsvereniging in een herstructureringsproject onontbeerlijk. Deze zijn er vaak wel op grote bedrijventerreinen, maar niet op de kleinere terreinen. In Enschede zijn op twee terreinen vanaf 2004 pilots uitgevoerd met parkmanagement (Euregio en Josink Es). Ondanks dat de resultaten niet zonder meer positief waren, gaven de ondernemers aan verder te willen met het concept. In 2008 is door het college van B en W besloten parkmanagement in principe op alle nieuwe bedrijventerreinen verplicht te stellen. Op bestaande bedrijventerreinen wordt parkmanagement gestimuleerd, maar niet verplicht gesteld. Parkmanagement kan er juridisch niet worden verplicht.

In Enschede zijn sinds de teloorgang van de textielindustrie vanaf eind jaren '60 met het vertrek van grote industriële ondernemers ruimtelijk gezien 'grote gaten' in de stad gekomen. Deze voormalige bedrijfslocaties zijn in aanzienlijke mate van functie veranderd: van 'werken' naar 'wonen'. Rond de millenniumwisseling dreigde dit ook te gebeuren met de resterende binnenstedelijke bedrijventerreinen. Om een vlucht van de ondernemers naar de rand van stad te voorkomen en wijk economieën te behouden, heeft het cluster Economische Zaken van DSOB het belang van het behoud van de binnenstedelijke bedrijventerreinen weten te agenderen naar een praktijkvoorbeeld uit de gemeente Tilburg dat voor een vergelijkbare opgave stond. Vastlegging van de hernieuwde aanpak van binnenstedelijke bedrijventerreinen werd vastgelegd in twee beleidsnota's: "Met andere ogen..." (2002) en 'Binnenstedelijke bedrijventerreinen' (2007). Dit leidde ook tot de inzet van nieuwe instrumenten. Met de komst van een 'herstructureringskaart' en een 'functiemengingskaart' kan in vroegtijdig stadium planologisch rekening worden gehouden met het in stand houden van de functies van verouderde en binnenstedelijke bedrijventerreinen. In 2008 heeft de provincie Overijssel een kwaliteitsscan als instrument ter beschikking gesteld waarmee de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen in Overijsselse steden kan worden gemeten²⁷. Het gaat om een door

initiërende rol in en stimuleert ondernemers verantwoordelijkheid te nemen. Voor de aanpak van de verouderde voorzieningen en infrastructuur wordt een TOPPER-subsidie van de rijksoverheid (Min. EZ) aangewend. Van de provincie Overijssel wordt er een subsidie ingezet die vanuit ruimtelijke ordening geormerkt is voor herstructureringsprojecten. Ook worden naast de verbetering van watergangen in de haven de wegefuncties (Auke Vleerstraat) verbeterd, zodat de bereikbaarheid met verkeer wordt verbeterd.

²⁷ Het gaat eigenlijk om een auditmethode.

het adviesbureau DHV ontwikkelde methode die uitmondt in een kwalitatieve score (een vijfsterrenschaal). Op basis van de behaalde score worden aanbevelingen gedaan hoe het bedrijventerrein kwalitatief te verbeteren, opdat dit een betere score behaalt bij een mogelijke nieuwe audit. In box 3 geven wij een overzicht van de beleidsinstrumenten die worden ingezet bij herstructurering²⁸ van bedrijventerreinen.

Box 3: Overzicht van beleidsinstrumenten ingezet bij de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen in Enschede.

- Herstructureringkaart;
- Functiemengingkaart;
- Projectmanagement;
- Segmentering;
- Ondernemersloket;
- Ondernemersvereniging;
- Ondernemersfonds;
- Parkmanagement, parkmanager;
- Subsidies van andere overheden (zoals TOPPER);
- Masterplan Havengebied;
- Ontwikkelingsmij Overijssel;
- Ontheffing ex Wbb (indien grondsanering);
- Geluidzoning (Wgh);
- (Ver-)bouw infrastructurale voorzieningen;
- Kwaliteitsscan DHV bestaande bedrijventerreinen DHV;
- Convenanten GSB II en III;
- Project "Vitale bedrijventerreinen", provincie Overijssel;
- Landelijk convenant bedrijventerreinen 2008-2020;
- Welstandsnota.

1.3. Samenvatting en conclusies

Het bedrijventerreinenbeleid in de onderzochte periode was onderdeel van het economische beleid en het ruimtelijke beleid van de Gemeente Enschede. Het viel onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Economische Zaken. De hoofddoelstelling van het bedrijventerreinenbeleid is werkgelegenheid. Dit moet in hoofdzaak worden gerealiseerd door bedrijvigheid te stimuleren door te voorzien in een voldoende aanbod van bedrijventerreinen. Dit is al zo sinds de teloorgang van de textielindustrie in Enschede. Het bedrijventerreinenbeleid kent twee sporen: de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.

De doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid zijn hoofdzakelijk vastgelegd in de gemeentelijke toekomstvisie en verder uitgewerkt in de ruimtelijke ontwikkelingsvisie. Daarnaast komen elementen van het bedrijventerreinenbeleid nog terug in verscheidene behoefteprognoses, oplegnotities,

²⁸ Indien de gemeente op bestaande terreinen beschikt over grondposities kunnen ook de instrumenten worden toegevoegd die een rol spelen bij gronduitgifte (bijv. in geval Ossenboer Havengebied).

memo's en masterplannen van een of meerdere bedrijventerreinen. De doelen van het bedrijventerreinenbeleid moeten uiteindelijk op projectniveau worden gerealiseerd. Verder wordt in verschillende nota's van flankerend beleid notie gedaan van de doelstelling aangaande bedrijventerreinen, zoals de benoeming van arbeidsplaatsnormen en beeldkwaliteitseisen die gelden bij gronduitgifte en de vesting van nieuwe bedrijven.

Het is opvallend dat het beleidsterrein versnipperd is. Voor de aanleg van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen gelden niettemin in hoofdzaak dezelfde doelstellingen: werkgelegenheid, concurrentiekracht en duurzame ruimtelijke ontwikkeling. In de meer recente jaren van de onderzochte periode is het gewicht van duurzame ruimtelijke ontwikkeling en leefbaarheid (bijvoorbeeld via parkmanagement) zichtbaar toegenomen. In tegenstelling tot andere delen van Nederland is er gedurende de gehele periode 2000-2010 structureel aandacht geweest voor bestaande bedrijventerreinen, en de SER-ladder. Dit heeft een oorzaak in ruimtelijke beslissingen die in late jaren '90 van de vorige eeuw genomen zijn. Wel is het gewicht van bestaande bedrijventerreinen in de loop van het geëvalueerde decennium toegenomen, hetgeen in 2007 zelfs tot uiting kwam in een separate nota binnenstedelijke bedrijventerreinen. In de loop van de periode is er steeds meer aandacht gekomen voor functiemenging van wonen en werken, zowel op (voormalige) bedrijventerreinen als in woonwijken.

Ook is er in de periode 2000-2010 een verschuiving zichtbaar van het aantrekken van nieuwe bedrijven naar het faciliteren van bestaande bedrijven en het behouden van bedrijvigheid op binnenstedelijke locaties. De doelstelling is als het ware veranderd van het aantrekken van externe bedrijvigheid naar het vasthouden van de bestaande (lokale) bedrijvigheid.

De indruk bestaat dat de Gemeente Enschede in de pas – of zelfs voorop - loopt met landelijke ontwikkelingen op het gebied van de geformuleerde doelstellingen en de verschuiving daarin over de periode 2000-2010. Dit komt niet alleen omdat Enschede landelijk beleidstrends volgt, maar ook omdat stedelijke ontwikkelingen in Enschede daar aanleiding toe hebben gegeven. In hoofdzaak gaat het hierbij om het vertrek van grote bedrijven uit de binnenstad en het daarbij gepaard gaande risico dat (voormalige) binnenstedelijke bedrijventerreinen een functieverandering zouden ondergaan tot woonlocaties.

In dit hoofdstuk is er naast beleidsdoelstellingen ook gekeken naar de instrumenten die als middel dienen om de doelstellingen te realiseren. Wij hebben de instrumenten geclassificeerd naar planningsystematiek, uitleglocaties voor nieuwe bedrijventerreinen en herstructureringlocaties.

Eens in de vier jaar laat de gemeente Enschede een behoefteprognose uitvoeren door een extern bureau. Op basis van de prognose wordt het bedrijventerreinenbeleid en met name de ruimtelijke neerslag daarvan ingevuld. Uitgangspunt is dat Enschede een voldoende en gedifferentieerd aanbod bedrijventerreinen biedt.

Op uitleglocaties beschikt de gemeente Enschede over het instrument grondprijs en een reeks van flankerende beleidsinstrumenten. Met uitgiftevoorwaarden en voorwaarden die gekoppeld zijn aan de verlening van bouwvergunningen kan de gemeente eisen stellen aan zich vestigende ondernemers op verschillende beleidsterreinen, zoals arbeidsmarkt, ruimtelijke ordening (beeldkwaliteit) en duurzaamheid. Via gronduitgifte kunnen middelen worden vergaard die kunnen worden ingezet om verliesgevende (ontwikkel-)projecten te financieren (verevening). Dit was net na de jaren '90 van de vorige eeuw mogelijk, vanwege de grote gronduitgifte, maar is in recente jaren steeds ingewikkelder geworden.

Het instrumentarium op herstructureringslocaties verschilt fundamenteel met hetgeen dat van kracht is op uitleglocaties. De gemeente zal op bestaande terreinen vaak geen grondposities hebben. Omdat investeringen in de regel verliesgevend zijn en de gemeente geen grond bezit, zullen externe financieringsmiddelen moeten worden aangewend (subsidies van andere overheden) en probeert de gemeente met 'zachte instrumenten' ondernemers te stimuleren om zelf een investering te doen. Daarbij kunnen via parkmanagement en ondernemingsverenigingen met een collectieve aanpak schaalvoordelen worden behaald teneinde het bestaande terrein kwalitatief te verbeteren en zodoende toekomstbestendig te maken.

Verder geldt zowel voor planning als uitbreiding dat er een flankerend beleidsinstrumentarium bestaat dat de gemeente Enschede inzet in het kader van het bedrijventerreinenbeleid. Daarbij wordt in het geval van herstructurering sterk geleund op de instrumenten van andere overheden, bijvoorbeeld subsidies, kwaliteitsscans, regionale planning en de provinciale herstructureringsmaatschappij.

2. Ontwikkelingen binnen het bedrijventerreinenbeleid

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkelingen in het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede in de periode 2000-2010 zijn opgetreden. In het bijzonder wordt daarbij ingezoomd op een aantal aspecten die de rekenkamercommissie van groot belang acht in discussie rondom bedrijventerreinen: economische ontwikkelingen, ruimtelijke ontwikkelingen, regionale samenwerking, de levensloopbenadering van bedrijventerreinen, organisatorische processen binnen de gemeente Enschede, en gebeurtenissen in de bedrijventerreinenprojectuitvoering zelf.

In paragraaf 2.1 wordt inzicht verschaft in de periode voorafgaand aan de geëvalueerde periode 2000-2010. In paragraaf 2.2 worden de ontwikkelingen geschetst in de periode 2000-2010. Naast een chronologisch overzicht met belangrijke gebeurtenissen wordt per beleidsmatig thema inzicht verschaft in deze gebeurtenissen en de betreffende oorzaken en gevolgen. Het gaat daarbij om de volgende thema's: economische ontwikkelingen, ruimtelijke ontwikkelingen, levensloop bedrijventerreinen, regionale samenwerking en organisationele ontwikkelingen. In paragraaf 2.3. wordt een overzicht gegeven van de projectmatige uitvoeringsagenda. Ook wordt in deze paragraaf een beschrijving gegeven van een concreet herstructureringsproject: het Havengebied. Het hoofdstuk wordt besloten met een samenvatting en conclusies in paragraaf 2.4.

2.1. Voorafgaande periode; de planning van aanleg en herstructurering in algemene zin

Een historisch overzicht van belangrijke gebeurtenissen ten aanzien van gronduitgifte in Enschede staat gepresenteerd in tabel 1. In figuur 1 staat een overzicht gepresenteerd van de jaarlijkse gronduitgifte van de Gemeente Enschede vanaf 1975.

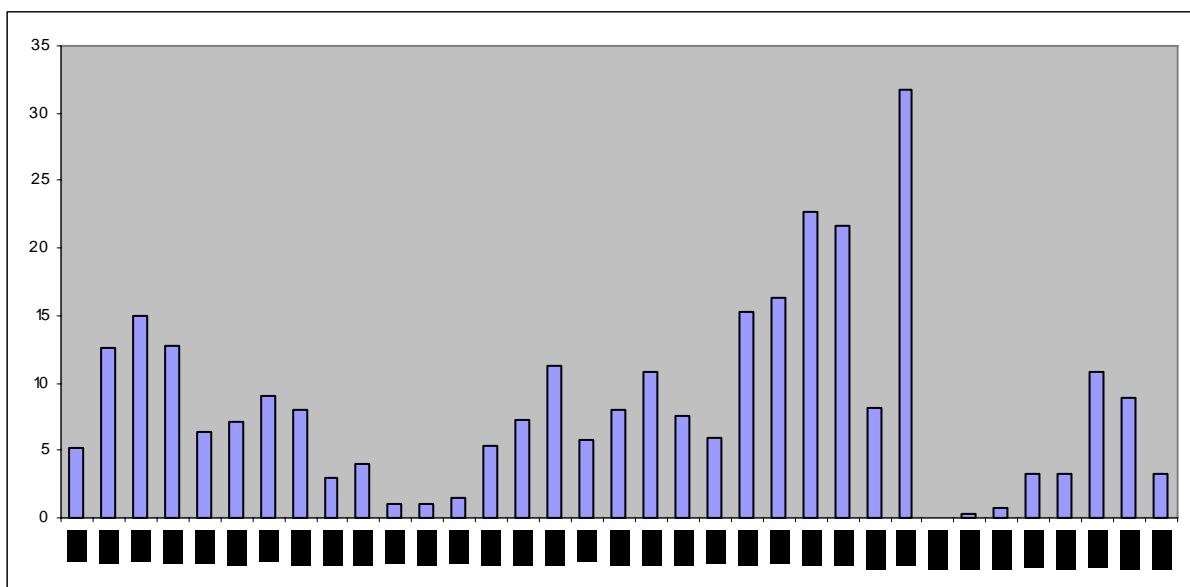
In de onderzoeksperiode 2000-2010 werd landelijk steeds nadrukkelijker onder ogen gezien dat het planningsvraagstuk naast een kwantitatieve ook een kwalitatieve benadering vereist. Dat niet iedere ruimtevrager dezelfde wensen en eisen heeft, is een lang geleden gedane constatering. In het midden van onze onderzoeksperiode bestaat landelijk nog het beeld dat de meeste gemeenten er toch vooral op sturen om zorg te dragen voor het tijdig beschikbaar hebben van voldoende hectaren aan bedrijventerrein. Bij keuzes ten aanzien van de doelgroep bedrijven, kwaliteit en profilering ten opzichte van bestaande terreinen blijkt er een voorkeur voor terreinen met een hoge potentiële grondopbrengst en/of terreinen die er mooi of kantoorachtig uit zien. Zo was er rond 2005 landelijk gezien een tekort aan locaties voor grootschalige logistiek en locaties voor bedrijven met een hoge milieubelasting. Ook was er in veel regio's een tekort aan terreinen voor bedrijven die weinig waarde

hechten aan uitstraling en een functionele omgeving zoeken. Dit zien we ook terug in Enschede waar in de jaren 2002-2004 dezelfde problematiek speelde.

Tabel 1: Historisch overzicht gebeurtenissen uitgifte van grond Enschede.

Jaartal	Gebeurtenis
1966/67	Start sluiting fabrieken. Einde grootschalige textielindustrie.
1977	Opening A35. Veel gronduitgifte medio jaren '70 (15,02 ha. in 1977).
1980	Enschede Artikel 12-gemeente.
1983 - 1987	Periode met weinig gronduitgifte.
1992	A1 doorgetrokken naar Duitse grens.
1996-2001	Grootschalige uitgifte van grond: 115,6 ha. in zes jaar (19,3 ha. per jaar).
2001	Massale uitgifte van grond: 31,81 ha., waarvan 25,5 voor Grolsch (de Groote Plooy). ²⁹
2002-2004	Nauwelijks uitgeefbare grond beschikbaar: 1 hectare uitgegeven in 3 jaar.
2008	Start economische crisis.

Figuur 1: Historisch overzicht gronduitgifte Enschede vanaf 1975.



²⁹ Recordjaar Groote Plooy 2001; in 2001 werd 31 hectare grond uitgegeven, het hoogste aantal ooit binnen de gemeente Enschede. Dit betrof grotendeels de verplaatsing van de bierbrouwer Grolsch uit de binnenstad naar de locatie de Groote Plooy aan de A35 (25,5 hectare). Het is de vraag of een dergelijke gebeurtenis, die misschien eens in de vijftien jaar voorkomt, meegerekend mag worden in een evaluatie van het bedrijventerreinenbeleid vanwege de eenmaligheid van een dergelijke gebeurtenis. Anderzijds moet worden opgemerkt dat de gemeente geanticipeerd heeft om de bedrijvigheid en werkgelegenheid van Grolsch voor Enschede te behouden door de ondernemer bedrijfskavels aan te bieden op de locatie de Groote Plooy. Als daar geen rekening mee was gehouden door de gemeente Enschede was Grolsch misschien wel weer vertrokken naar Groenlo.

Daarentegen was er juist een groot aanbod aan locaties met een hoogwaardige uitstraling en locaties waar kantoren zich kunnen vestigen. Deze locaties kenmerken zich door een hoge potentiële grondopbrengst (SenterNovem 2005). Voor Enschede geldt dat er ook een groot aanbod is ontstaan van in die periode ontwikkelde kantoorlocaties. Die vlucht naar een hoge potentiële grondopbrengst zien we met de toenemende aandacht voor herstructurering ook in deze deelmarkt in de vroege jaren na de millenniumwisseling. Te herstructureren binnenstedelijke locaties leenden zich vaak voor functiewijziging naar wonen en grootschalige (detail)handel. Voorbeelden in Enschede zijn het voormalige Janninks-complex voor het eerste geval (wonen) en Schuttersveld voor het tweede geval (detailhandel). De tot voor kort lucratieve kantorenmarkt vormde een landelijk gesignaleerde derde mogelijkheid om een hoge potentiële grondopbrengst te bewerkstelligen³⁰. Hierop is in Enschede eind jaren '90 en de eerste jaren na de millenniumwisseling ook ingespeeld. Vooral op het Business & Science Park en aan de Zuiderval treft men in toenemende mate kantoren aan.

Verder speelt landelijk de discussie welk deel vervanging van uitleg door herstructurering haalbaar is. Ook hier zien we een trend naar een meer kwalitatieve en locatiespecifieke invulling van het planningvraagstuk naast de bestaande kwantitatieve invulling. Daarbij speelt ook het thema in welke mate nieuwe terreinen werkelijk nieuwe bedrijfsvestigingen opleveren en welk deel enkel verplaatsingen van reeds bestaande bedrijven betreft, waarbij mogelijk zelfs verrommeling, verloedering en leegstand op oude terreinen dreigen. Een problematiek die er mede toe heeft geleid dat zogenaamde 'SER-ladder' in de Vijfde nota ruimtelijke ordening is opgenomen (1999). Dit principe behelst dat uitbreiding alleen is toegestaan wanneer mogelijkheden tot herstructurering en verbetering van alle bestaande bedrijventerreinen moeilijk of niet haalbaar zijn. Ook hier past een kwalitatieve benadering van het planningsvraagstuk en in dit geval zelfs tussen meerdere locaties. Zie voor een uitgebreide vermelding van de landelijke ontwikkelingen in de periode 200-2010 Bijlage 3.

2.2. Ontwikkelingen in de periode 2000-2010

In tabel 2 is een chronologisch overzicht gegeven van de belangrijke gebeurtenissen in de onderzochte periode op het gebied van bedrijventerreinenbeleid in Enschede. Om orde aan te brengen in het grote aantal gebeurtenissen vinden wij het noodzakelijk een categorisering aan te brengen. Naast het jaartal en de specifieke gebeurtenis hebben wij aangegeven om wat voor soort gebeurtenis het gaat. Het gaat hier om economische ontwikkelingen, ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijk beleid, ontwikkelingen ten aanzien van de levensloopbestendigheid van

³⁰ Deze trend leidde tot te hoge verwachting en op langere termijn tot een leegstandsprobleem. In 2007 stond ruim 16% van de kantoren in Enschede leeg. Anno 2010 is dat 13%.

bedrijventerreinen, herstructurering van bedrijventerreinen, regionale samenwerking, organisationele ontwikkelingen binnen de gemeente Enschede, belangrijke gebeurtenissen op landelijk of zelfs mondiaal niveau, gebeurtenissen op projectniveau, en beleidsnota's van de gemeente Enschede.

In de volgende deelparagrafen wordt geanalyseerd wat de belangrijkste ontwikkelingen en hun invloed op het bedrijventerreinenbeleid zijn geweest. Het gaat om economische ontwikkelingen, ruimtelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen ten aanzien van de levensloopbestendigheid van bedrijventerreinen, regionale samenwerking en organisationele ontwikkelingen binnen de gemeente Enschede. Tot slot wordt een resumé gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen en hun oorzaken en gevolgen, alvorens een blik wordt geworpen op de resultaten van de projectmatige uitvoeringsagenda.

Tabel 2: Chronologisch overzicht van gebeurtenissen op het gebied van bedrijventerreinenbeleid in Enschede gedurende de periode 2000-2010, met labels naar type gebeurtenis.

Jaar	Gebeurtenis	Label
1999	Toekomstvisie	Beleidsnota EZ
2000	Vuurwerkramp ³¹	Gebeurtenis
2001	R.O.-visie	Beleidsnota RO
2001	Recorduitgifte van 31 hectare (Grote Plooy 25,5 ha.)	Project
2001	Referendum Usseleres ³² ; bijstelling aantal uitgeefbare bedrijfskavels naar 55 ha.	Project

³¹ Ramp 2000; Na de vuurwerkramp werd geconstateerd dat er veel traditioneel ondernemerschap was in de door de ramp getroffen wijk Roombeek. Er ontstond een noodzaak om bedrijvigheid terug te halen naar Roombeek. Dit werd lastig vanwege de beperkte ruimte. De planmakers en architecten zagen aanvankelijk liever woningbouw en daarnaast speelde concurrentie met de creatieve industrie ook een rol van betekenis. De gevolgen hiervan zijn nog steeds zichtbaar. Het Roombekerveld als binnenstedelijk bedrijventerrein verloopt langzamer dan gepland als gevolg van de economische crisis. Verder had de ramp de consequentie dat DSOB de directe jaren na de ramp grotendeels genoodzaakt was al haar capaciteit te benutten voor de afwikkeling van de consequenties van de ramp.

³² De planning voor de ontwikkeling van de Usseleres als een groot gemengd bedrijventerrein gaat terug tot de jaren '80 en heeft sindsdien veel voor- en tegenstand gekend. In 2001 is er een referendum gehouden over de noodzaak tot ontwikkeling van de Usseler Es. Dit was door de "Vereniging tot Behoud van Usselo en de Usseleres" aangevraagd. Op 17 oktober 2001 zijn in totaal ruim 115.000 mensen opgeroepen om hun stem uit te brengen met betrekking tot de toelaatbaarheid van de ontwikkeling van een 'modern gemengd bedrijventerrein' op het Usseleres (noordelijke deel). Ruim 30.000 mensen hebben uiteindelijk hun stem uitgebracht. Daarmee bedroeg het opkomstpercentage ruim 26 %. Het referendum zou echter alleen als geldig worden beschouwd indien het opkomstpercentage meer dan 60 % zou zijn. Het gehouden referendum moest dus als ongeldig worden aangemerkt. 85 % van de mensen die wel hebben gestemd, hebben aangegeven 'tegen' de ontwikkeling van de Usseleres te zijn. Vervolgens heeft de gemeenteraad op 20 november 2001 (alsnog) besloten tot de aanwijzing van de Usseleres (noordelijke deel) als (zoek)locatie voor een nieuw "modern gemengd bedrijventerrein" in het kader van de ruimtelijke ontwikkelingsvisie. Het referendum leidde uiteindelijk tot een aangepast ruimtelijk plan dat voorzag in een gemengd bedrijventerrein

2002	Blauwe nota binnenstedelijke bedrijventerreinen – locatiescans (“met andere ogen ...”)	Beleidsnota EZ
2003	Van start gaan bureau projectmanagement	Organisationeel
2003	Nota Selectieve Gronduitgifte; eis van minimaal 50 arbeidsplaatsen./ha. op uitleglocaties en 40 arbeidsplaatsen./ha. op herstructureringslocaties.	Beleidsnota GB
2002 - 2004	Economische laagconjunctuur	Gebeurtenis / Economie
2002 - 2004	Historisch lage gronduitgifte: feitelijk geen uitgifte over een periode van twee jaar	Project
2004	Oplevering Josink Es en Euregio; van start gaan pilots parkmanagement	Project Levensloop
2005	Bijstelling jaarlijkse behoefte bedrijventerreinen van 10 ha./jr. naar 7,5 ha./jr.	Beleidsnota
2005	Vaststelling Masterplan Havengebied / Eerste TOPPER-subsidie	Project
2005	Taskforce Banen, later Taskforce Werk	Beleidsnota EZ
2006	Collegeakkoord 2006-2010; wethouder EZ verantwoordelijk voor bedrijventerreinenbeleid Enschede.	Beleidsnota
2006	Vaststelling dat binnenstedelijke bedrijventerreinen sinds 2003 met 25 ha. zijn afgenomen	Herstructurering
2006	Convenant GSB III: focus op moderne werkstad / functiemenging	Landelijk beleid Herstructurering Herstructurering
2006	Beleidsnota intensivering herstructurering bedrijventerreinen provincie Overijssel – Project “Vitale bedrijventerreinen”	Herstructurering
2007	Nota binnenstedelijke bedrijventerreinen Enschede	Levensloop
2008	Parkmanagement verplicht op uitleglocaties en gestimuleerd op herstructureringslocaties	Herstructurering
2008	Herijking R.O.-visie Enschede 2015	Beleidsnota RO
2008	Afspraken samenwerkingsverband Netwerkstad vastgelegd: vaste grondprijs, realisatie regionaal bedrijventerrein, en strafbepaling bij overtreding	Regionale samenwerking
2008	Vraagverkenning ‘kwaliteitsmatch vraag en aanbod’; 112 ha. structureel nodig om aan vraag t/m 2020 te voldoen, noodzaak Usseleres; met oplegnotitie wethouder.	Beleidsnota EZ
2008	Onderzoek Algemene Rekenkamer naar herstructurering van bestaande bedrijventerreinen	Herstructurering
2008	Vestiging Hornbach wordt afgekeurd door Gemeenteraad	Project
2008	Bestemmingsplan gewijzigd en planopzet gemaakt verdubbeling A. Vleerstraat	Project - Verkeer
2008	Gemeenteraad stelt 3,8 miljoen euro beschikbaar voor opknappen oevers / taluds Havengebied (oktober)	Project
2008	Begin gaan economische crisis (vanaf september)	Gebeurtenis - Economisch
2008	Landelijk convenant bedrijventerreinenbeleid 2008-2020; focus op herstructurering; provincie en gemeenten zijn mede-ondertekenaar.	Herstructurering
2009	Onderzoek PBL naar herstructurering van bestaande bedrijventerreinen	Herstructurering
2009	Vaststelling Masterplan Enschede-West	Beleidsnota
2009	Meerjarenprogramma “Vitale bedrijventerreinen” provincie Overijssel	Herstructurering
2009	Realisatie bedrijfsverzamelgebouw op het binnenstedelijke bedrijventerrein Hardick en Seckel	Project
2010	Grondbedrijf maakt bekend negatieve reserve te hebben	Organisationeel

2.2.1. Economische ontwikkelingen

Een aantal economische ontwikkelingen hebben gevolgen gehad op de economische structuur en het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Enschede. In de eerste plaats een verschuiving in de economische doelstelling. In de tweede plaats de wijze waarop ondernemers benaderd zijn. En in de

van 55 hectare, bijna een halvering ten opzichte van het oorspronkelijk geplande aantal hectaren bedrijfskavel op de aangewezen locatie.

derde plaats de economische crisis die medio 2008 een negatieve invloed heeft gehad op de vraag naar bedrijfskavels vanuit de markt.

Zo heeft de keuze voor zelfstandig ondernemerschap het aantal kleine ondernemingen omhoog gestuwd. Verder is onder invloed van de 'verdienstelijking' van de economie de sectorale werkgelegenheidsstructuur gewijzigd en heeft er een 'upgrading' van de beroepenstructuur plaatsgevonden (minder behoefte aan laag opgeleiden). Niettemin blijft het aandeel en de groei van hoogopgeleiden in de beroepsbevolking van Enschede nog achter bij referentiegemeenten. Enschede heeft relatief veel laag opgeleide NWW-ers³³.

In Enschede is het creëren en vasthouden van lokale werkgelegenheid de belangrijkste economische doelstelling. Begin jaren '00 werd vooral hoogopgeleide werkgelegenheid gestimuleerd. Gedurende het decennium 2000-2010 is er een accentverschuiving opgetreden. Thans ligt de nadruk meer op de bevordering en het vasthouden van laagopgeleid arbeidspotentieel.

In vergelijking met de voorafgaande periode wordt er veel meer samen met ondernemers gekeken naar verwachtingen rondom bedrijventerreinen. Mede dankzij de Taskforce banen is de dialoog met de ondernemers verbeterd. De wijze waarop ondernemers in het Havengebied worden benaderd via een kwartiermaker die hun meningen peilt³⁴, is een treffend voorbeeld van een vruchtbare omgang met ondernemers. Een andere ontwikkeling waarin de benadering van ondernemers centraal staat, betreft de aanpak gericht op het op een creatieve wijze slechten van problemen die ondernemers ervaren met beleidskaders. Tegelijkertijd ging het ook om het wegnemen van communicatieve barrières tussen ondernemers en de gemeente Enschede. In 2007 is vanuit het economische beleid van de gemeente Enschede de Taskforce Banen³⁵ in het leven geroepen. Met deze taskforce is getracht invloed uit te oefenen op een onderdeel van het bedrijventerreinenbeleid: de benadering en omgang met ondernemers. Er zijn creatieve oplossingen bedacht voor problemen die ondernemers ervoeren en die niet eenvoudig binnen de bestaande beleidskaders konden worden opgelost³⁶. Er zijn verschillende cases geweest waarbij geadviseerd is van de bestaande kaders af te wijken en een creatieve oplossing te bedenken. De Taskforce heeft mede bijgedragen aan de hoge score die de gemeente Enschede krijgt van lokale ondernemers voor ondernemingsklimaat.

³³ Niet werkende werkzoekenden.

³⁴ Dit betreft vooral het deelproject Middenhaven.

³⁵ Al snel werd de benaming van de Taskforce Banen veranderd in Taskforce Werk.

³⁶ Bijvoorbeeld bedrijven die wilden verhuizen naar een uitleglocatie, maar in de problemen kwamen, omdat zij de arbeidsplaatsennorm van 50 arbeidsplaatsen per hectare niet haalden.

Gedurende de geëvalueerde periode is de Luchthaven Twente een voor bedrijventerreinfunctie interessant gebied geworden. De luchthaven heeft jarenlang een militaire functie gehad, maar bood ook (deels) ruimte voor burgerluchtvaart. Met de midden jaren '90 door de rijksoverheid aangekondigde sluiting van de luchthaven³⁷ zouden 2.500 arbeidsplaatsen aan werkgelegenheid verloren gaan. Op 1 januari 2008 is de luchthaven geheel gesloten. Rijk, provincie en gemeenten hebben reeds voor de sluiting mogelijkheden onderzocht voor een doorstart van de luchthaven. Een reden daartoe was de belangrijke economische functie van de luchthaven in de regio die naar voren kwam in een analyse naar de Twentse economische situatie. Na onderhandelingen tussen verschillende partijen is een structuurvisie opgesteld gebaseerd op een compacte luchthaven in een groene omgeving. Op 14 december 2009 is de structuurvisie door de gemeenteraad (Enschede) vastgesteld en op 16 juni 2010 in provinciale staten met een meerderheid aangenomen. De beoogde doelen van de Enschedese structuurvisie, een compacte en multifunctionele luchthaven in het groen met de daarbij behorende werkgelegenheid, versterking van de natuur en de gewenste ontwikkeling van de deelgebieden³⁸ kunnen worden bereikt binnen de kaders van de provinciale ruimtelijke visie gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. Onderzoek naar de baten van een doorstart geeft aan dat de luchthaven het vestigingsklimaat in de regio Twente voor (inter)nationale bedrijven en instellingen versterkt. Ook ondersteunt de luchthaven – in combinatie met de A1 en het spoor - de bereikbaarheid van Twente en biedt kansen voor de ontwikkeling van de Twentse economie. Deze structuurvisie levert blijkens een uitgevoerde kosten-batenanalyse grotere bijdrage aan welvaartseffecten en biedt meer additionele werkgelegenheid voor Twente dan een alternatief waarin niet zou worden gekozen voor doorstart van de luchthaven. Ook heeft de structuurvisie een hogere opbrengst conform de grondexploitaties. Het plan biedt daarnaast gunstige mogelijkheden voor het aantrekken van nieuwe draagkrachtige bewoners in het hoogste segment door het aanbieden van nieuwe woonmilieus. De luchthaven zal naast burgerluchtvaart ook weer ruimte gaan bieden aan militaire luchtvaart.

In september 2008 is een mondiale economische crisis begonnen. Deze heeft geleid tot een afname in de vraag naar hectaren bedrijfskavels. Dit was ook zichtbaar in de gemeente Enschede, waar vanaf 2008 een afname in het aantal uitgegeven hectaren bedrijventerrein waarneembaar is. In 2007 werden 10,9 hectaren uitgegeven, in 2008 8,9 en in 2009 (maar) 3,3 hectaren bedrijfskavel.

³⁷ Als gevolg van de beëindiging van de subsidiëring van regionale luchthavens.

³⁸ Met deze deelgebieden worden bedoeld: Vliegveld, EHS, Oostkamp, Prins Bernhardpark, Overmaat en Zuidkamp.

2.2.2. Ruimtelijke ontwikkelingen

In Enschede is omstreeks vanaf de millenniumwisseling aandacht besteed aan de waarde van bestaande binnenstedelijke bedrijventerreinen. De SER-ladder (1998) werd actief doorvertaald in de Toekomstvisie (1999) en de ruimtelijke ontwikkelingsvisie (2001). Dit is niet zo verwonderlijk want Enschede had nauwelijks meer mogelijkheden om uit te breiden. Dit was voor een groot deel het gevolg van het ruimtelijke besluit om een 'rode contour' rondom het stedelijk gebied van Enschede te leggen teneinde het buitengebied te beschermen tegen verdere bebouwing³⁹. De ontwikkeling van de Usseleres zou - politiek gezien - de laatste aantasting van het buitengebied worden. De ontwikkeling van deze locatie zou echter ernstige vertraging oplopen. De uitleglocaties Josink Es en Euregio-III waren ten tijde van de millenniumwisseling nog in ontwikkeling. Ondertussen werden binnenstedelijke bedrijventerreinen bedreigd met transformatie tot woonlocaties. Grote en middelgrote bedrijven verlieten Enschede of vestigden zich aan de rand van de stad. Ambtelijk waren er contacten met de gemeente Tilburg waar men voor een zelfde opgave stond en deze op proactieve wijze aanpakte. Een samenloop van deze omstandigheden leidde ertoe dat er structurele aandacht kwam voor binnenstedelijke bedrijventerreinen. In 2002 werd dit beklonken met de nota 'Met andere ogen ...' ('blauwe nota'), waarin bestaande binnenstedelijke bedrijfslocaties werden verkend. In 2006 werd geconstateerd dat het volume van binnenstedelijke bedrijventerreinen niettemin was afgenomen, deels omdat functieverandering naar wonen was opgetreden⁴⁰. Dit feit leidde tot agendering van het vraagstuk wat in 2007 uitmondde in de vaststelling van de beleidsnota binnenstedelijke bedrijventerreinen, waarbij vooral werd ingezet op functiemenging en het behoud van werkfuncties op binnenstedelijke bedrijventerreinen. De aandacht voor binnenstedelijke terreinen heeft uiteindelijk geleid tot de uitvoering van de herstructureringsprojecten Tubantia-Rigtersbleek (in concreto het opknappen van de Spinnerij Oosterveld tot bedrijfsverzamelgebouw) en Hardick en Seckel (sloop en nieuwbouw van een bedrijfsverzamelgebouw). Daarmee wordt ruimte gecreëerd voor een deel van de 4.800 ZZP'ers in Enschede.

³⁹ Hoewel de 'rode contour' is vastgesteld door de Gemeenteraad, geldt dit niet voor de ruimtelijke implicatie ervan in het bestemmingsplan. Dit blijkt uit interviews.

⁴⁰ Van een voormalige (binnenstedelijke) bedrijfslocatie een woonlocatie maken, is financieel gezien veel lucratiever. Maar daarmee gaat een kans op bedrijvigheid en werkgelegenheid verloren. In het geval van de voormalige bedrijfslocatie Boddenkamp is ervoor gekozen van de werkfunctie een woonfunctie te maken, en daarmee ging een grote mogelijkheid voor behoud van bedrijvigheid en werkgelegenheid binnen de stad voorgoed verloren. Daarop heeft de afdeling Economische Zaken besloten dit niet meer te willen en is er een beleid ontwikkeld gericht op de waarborging van werkfuncties van verouderde binnenstedelijke bedrijfslocaties.

Dit sluit goed aan bij de ontwikkeling dat Enschede van een industriestad steeds meer een dienstenstad is geworden. De verandering zie je ook in naamsverandering. Vroeger sprak men van mono-functionele industrieterreinen en / of bedrijventerreinen; nu spreekt men in navolging van de VROM-raad (2006) van 'werklandschappen', een terrein met gemengde functies. De locatie Zuiderval is daar een goed voorbeeld van.

Herstructureren was eigenlijk de enige optie voor de gemeente Enschede in 2000-2010 naast enige reeds in ontwikkeling zijnde bedrijventerreinen⁴¹, omdat uitbreiden praktisch niet meer kon en de bestaande bedrijventerreinen al vol waren en bovendien verouderd. De vraag naar bedrijventerreinen is veranderd in de periode 2000-2010. In de periode 2002-2004 was er niks om op de markt te zetten. De Josink Es en het Euregio-bedrijvenpark (met name Euregio-III) boden nog geen ruimte, die kwamen feitelijk te laat gegeven de vraag. De oorzaak hiervan lag in de planning in 1997-1998. De clusters E.Z. en R.O. gingen samenwerken en daar ging wat tijd overheen. Daarnaast gaf de lokale politiek aan geen behoefte te hebben aan nieuwe bedrijventerreinen (er was immers al heel veel grond uitgegeven in de jaren '90). Het cluster E.Z. zag echter in dat de opbrengsten van grond wel nodig zouden zijn en heeft vervolgens ambtelijk de druk opgevoerd om de Josink Es zo spoedig mogelijk te agenderen. De discussie werd bemoeilijkt door de (R.O.-) keuze voor de 'groene long' (de rode en groene contouren⁴², c.q. geen verdere aantasting van de ecologische en landschappelijke waarde van het buitengebied). Ook speelde hier later dat 2002-2004 een economisch gezien zwakke periode was, wat zich ook uitte in een kleine vraag naar bedrijfskavels. Met de economische crisis die in 2008 begon, trad dit effect weer op. Er waren zelfs enkele bedrijven die kavels teruggaven aan de gemeente.

Een ander ruimtelijk vraagstuk behelst de vastberadenheid waarmee de gemeenteraad vasthield aan ruimtelijk vastgestelde eisen, in het bijzonder zichtbaar in de casus Hornbach. In 2008 wilde de groothandel (bouw- en tuinmaterialen) Hornbach zich vestigen op de Usseler Es. Na discussie met de gemeente was de ondernemer bereidwillig om te voldoen aan de eisen ten aanzien van werkgelegenheid en beeldkwaliteit. Een ander aspect van discussie betrof de inpasbaarheid in de

⁴¹ Het gaat om de locaties Euregio, Josink Es en het Business & Science Park.

⁴² De rode contour betreft een denkbeeldige grens rondom het stedelijke gebied in Enschede waarbuiten niet meer gebouwd mag worden. Dit geldt zowel voor de woningbouw als bedrijventerreinen. Tot de rode contour is in de late jaren '90 van de vorige eeuw besloten teneinde de ecologische en landschapculturele waarde van het buitengebied te waarborgen tegen stedelijke wildgroei. Toen besloten werd de Usseler Es aan te leggen werd tegelijkertijd besloten een 'rode contour' langs de stadsgrenzen te leggen. De Usseler Es zou de laatste aantasting van het buitengebied worden, zo werd beloofd. Rondom deze 'rode contour' zou in latere jaren zowel ambtelijk als bestuurlijk onduidelijkheid ontstaan omdat nooit ruimtelijk was vastgesteld waar deze denkbeeldige grens precies lag.

ruimtelijke bestemming op de beoogde locatie op de Usseleres. Hornbach betreft detailhandel en metaalbewerking en dat strookt niet met de beoogde industrie functie. Dit was voor de Gemeenteraad reden de plannen van Hornbach af te keuren. Oprekken van de vestigingseisen in casu was geen optie voor de Raad⁴³.

2.2.3. Levensloop van bedrijventerreinen

Het gaat er in hoofdzaak om de veroudering en verrommeling van bedrijventerreinen tegen te gaan en de oorspronkelijke kwaliteit te handhaven en waar nodig te actualiseren. Het uit het oog verliezen van terreinen en vooral gebouwen na uitgifte is onverstandig. Het tijdig opknappen van een bedrijventerrein is immers vele malen goedkoper dan het aanpakken wanneer de neerwaartse spiraal reeds ingetreden is. De markt voor bestaande gebouwen (naast de markt voor kavels) is echter weinig transparant en wordt in onvoldoende mate beschouwd als een volledig en volwaardig onderdeel van de ruimte voor bedrijfsmatige activiteiten. Verschillende strategieën en instrumenten kunnen worden aangewend om het verouderingsproces te kenteren. Bijvoorbeeld: het door de gemeente opkopen van leegstaande panden en deze slopen dan wel renoveren. Ook kan gedacht worden aan parkmanagement om ondernemers via een ondernemersvereniging aan te sporen collectief verantwoordelijkheid te laten dragen voor het onderhoud en beheer van het bedrijventerrein. Tevens kunnen hier voordelen mee worden behaald door bepaalde diensten centraal in te kopen, zoals beveiliging, onderhoud van openbaar groen en energie. Op deze manier kunnen betrokkenen geprikkeld worden om een bestaand bedrijventerrein 'toekomstbestendig' te maken. Niettemin, moet wel worden geconstateerd dat een grootschalige vernieuwingsoperatie van een bestaand terrein voor de gemeente veel ingewikkelder en duurder is dan ontwikkeling van een nieuwe locatie. Soms moeten ingrijpende ruimtelijke maatregelen worden getroffen zoals het oplossen van slordig parkeren door een collectieve parkeerplaats aan te leggen. Op de Josink Es speelde een dergelijke discussie over de aanleg van een collectieve parkeerplaats. Bestuurlijk werd dit een probleem. Hoewel de wethouder van Economische Zaken voorstander was, was de wethouder van het Grondbedrijf tegen. De collectieve parkeerplaats is er uiteindelijk niet gekomen. Dit hangt samen met het gegeven dat op de Josink Es aan zoveel ruimtelijke eisen moest worden voldaan dat de gemeente er verliesgevend in moest investeren en alle vereveningmogelijkheden al waren uitgeput.

⁴³ Alhoewel er ook een drietal partijen is – CDA, VVD en SP – die vinden dat de kaders ruimer kunnen worden geïnterpreteerd indien er meer bedrijvigheid en werkgelegenheid kan worden binnengehaald.

In het kader van de levensloopbenadering is het zinvol te melden dat er in Enschede in de periode 2000-2010 veel aandacht is gekomen voor parkmanagement. En dat geldt niet alleen voor uitleglocaties, maar ook voor herstructurering. In Enschede zijn pilots met parkmanagement gehouden op de bedrijventerreinen Josink Es en Euregio. De twee pilots zijn inmiddels geëvalueerd. De resultaten laten zien dat parkmanagement niet gemakkelijk te implementeren valt en dat het veel aandacht behoeft van de gemeente en ondernemers. Niettemin ervaren de ondernemers op de pilotlocaties parkmanagement als een belangrijke ontwikkeling en ondersteunen zij voortzetting van het initiatief. In 2008 is vastgesteld dat parkmanagement verplicht is op uitleglocaties en wordt gestimuleerd op herstructureringlocaties⁴⁴. Voor ondernemers die zich nieuw komen vestigen is deelname in parkmanagement sowieso verplicht.

2.2.4. Regionale samenwerking

In 2009 voerde Het Planbureau voor Leefomgeving (2009) een onderzoek uit naar de toekomst van bedrijventerreinen (“Van uitbreiding naar herstructurering”) en adviseerde gemeenten en provincies om op regionaal niveau de handen ineen te slaan en regie te voeren opdat vraag en aanbod optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd en problemen die samenhangen met een zelfstandig gemeentelijke lokale aanpak kunnen worden verholpen. In de regio Twente wordt – al voor het uitkomen van dit rapport – in de geest van dit rapport gehandeld. Sinds de jaren ’90 bestaat het regionale samenwerkingsverband Netwerkstad Twente. Gezamenlijk werken de steden Enschede, Hengelo, Oldenzaal, Borne, Almelo, de Regio Twente en de provincie Overijssel binnen dit verband samen op het gebied van bedrijventerreinenbeleid. Zo zijn afspraken gemaakt over de (vaste) grondprijs, wordt kennis uitgewisseld en houden de gemeenten elkaar op de hoogte van ontwikkelingen in de vraag naar bedrijventerrein (en over bedrijven die aangeven te willen verhuizen of zich willen vestigen)⁴⁵. De behoefteprognoses voor de vraag naar bedrijfskavels in regionaal verband wordt momenteel opgesteld.

Sinds de millenniumwisseling werken de partners in Netwerkstad Twente samen in de ontwikkeling en exploitatie van een regionaal, intergemeentelijk beheerd bedrijventerrein, het eerder genoemde XL Business Park Twente. Het regionale bedrijventerrein is er gekomen om de concurrentiekracht van de regio te verbeteren; dat wil zeggen grote bedrijven van buiten de regio aan te trekken. Het regionale bedrijventerrein XL Business Park Twente is niet een locatie die bestaande bedrijvigheid uit

⁴⁴ Parkmanagement blijkt lastig op herstructureringlocaties te verwezenlijken. Er kunnen geen eisen worden vastgesteld omdat geen grond – met gepaarde verplichtingen – wordt uitgegeven. Inmiddels wordt parkmanagement ingevoerd op de binnenstedelijke bedrijventerreinen Hardick & Seckel en Roombekerveld.

⁴⁵ Wel blijkt er volgens SenterNovem (2005) onder de betrokken gemeenten sprake te zijn van zeer uiteenlopend flankerend beleid dat de vestigingscondities als geheel nog flink kan beïnvloeden.

Enschede moet weglukken. Voor dit bedrijventerrein is een ruimtebehoefteraming gemaakt in Almelo, Borne, Hengelo en Enschede. De ruimtebehoefte werd uitgesplitst naar type bedrijvigheid en uitgaande van voorwaarden gesteld voor vestiging op het bedrijventerrein, de wenselijkheid van voorzieningen op regionale bedrijventerrein XL Business Park Twente onder bedrijven en de gewenste kavelgrootte. Hiervoor werd gebruik gemaakt van historische uitgiftecijfers, regionale prognosemodellen, onderzoek naar ruimtegebruik en terreincoëfficiënten. Separaat voor de havens gelegen aan het Twentekanaal hebben de Netwerkstad-partners gezamenlijk een – in Nederland unieke – regionale havenvisie geformuleerd, volgens welke bestaande bedrijven (haven-) terreinen aan het Twentekanaal dienen te worden geherstructureerd. Aanvullend is in Twente een regionale steekproef onder gebruikers van bedrijfsruimte gehouden, over hun kenmerken, locatie en huisvestingwensen en –eisen (SenterNovem 2005: 37).

Ook hebben de portefeuillehouders Grondzaken van de Netwerkstad Twente afgesproken om te komen tot een minder vrijblijvende samenwerking⁴⁶, en afspraken hieromtrent vast te leggen in een te actualiseren nota grondbeleid Netwerkstad Twente. Een onderzoek naar samenwerkingsvormen⁴⁷ en juridische structuren⁴⁸ is van start gegaan in 2009 en wordt uitgevoerd door Saxion in samenwerking met DHV. De belangrijkste resultaten laten zien dat regionaal ruimtelijk beleid en een regionaal ontwikkelingsprogramma richting dienen te geven aan de uitvoering van regionaal grondbeleid. Daarvoor zijn er privaats- en publiekrechtelijk voldoende mogelijkheden. Praktijkervaringen uit andere plusregio's laten zien dat besluiten over minder vrijblijvende samenwerking op het terrein van grondbeleid alleen op basis van een brede consensus kunnen worden genomen. Bovendien is Netwerkstad Twente een van de weinige regio's die al beschikt over een eigen grondbeleid. Uit ervaringen in Regio Twente en andere plusregio's blijkt dat het proces van bestuurlijke samenwerking in de praktijk weerbarstig blijkt en meer energie vraagt naarmate gemeentelijke autonomie meer in het geding komt. Verder blijkt dat de Netwerkstad Twente snel zichtbare resultaten kan boeken met praktische afstemming op regionaal niveau. Wel blijkt dat er nauwelijks ervaring in de regio bestaat met de regionale bundeling van grondbeleidexpertise. Dit heeft er ook mee te maken dat gemeenten deze kennis liever binnen eigen huis houden. Met ontwikkelingsfondsen (die regionale verevening moeten ondersteunen) is landelijk nog geen ervaring

⁴⁶ Een minder vrijblijvende samenwerking kan worden bereikt door: (1) juridisch, financieel en procesmatige structuur aan te brengen, en (2) (zelf)binding van partijen om conform die structuur te handelen.

⁴⁷ Het gaat om vijf samenwerkingsvormen in de uitvoering van regionaal grondbeleid: (1) praktische afstemming, (2) regionale ondersteuning, (3) regionale uitvoeringsprogrammering en verevening, (4) een regionaal ontwikkelingsfonds en verevening en (5) een regionaal grond- of ontwikkelingsbedrijf.

⁴⁸ Het gaat om vier juridische structuren: (1) een gemeenschappelijke regeling Wgr+, (2) een samenwerkingsovereenkomst, (3) vereniging / stichting en (4) vennootschap.

opgedaan. Regionale grond- en ontwikkelingsbedrijven functioneren thans alleen op intergemeentelijke uitleglocaties (zoals het regionale bedrijventerrein XL Business Park Twente).

Tot slot is het zinvol te vermelden dat er strategisch wordt samengewerkt in het kader van de Innovatiedriehoek om hoogwaardige kennisproductie (vooral op de gebieden van nanotechnologie en zorg) te genereren en dit ook om te zetten in toekomstige bedrijvigheid en werkgelegenheid. De Regio Twente stimuleert de uitrol en toepassing van breedbandinternet (-infrastructuur) op bedrijventerreinen in de Netwerkstad Twente, inclusief Enschede. Samenwerking in regionaal verband biedt tevens het voordeel dat een sterke lobby kan worden gemaakt naar de rijksoverheid en zelfs de Europese Unie. Nieuwe samenwerking in het kader van de Netwerkstad en de Regio Twente (als plusregio) heeft al geleid tot het verwerven van verschillende subsidies.

2.2.5. Organisationele ontwikkelingen Gemeente Enschede

In deze paragraaf wordt ingegaan op organisationele ontwikkelingen binnen de gemeente Enschede die van invloed zijn geweest op het bedrijventerreinenbeleid. Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op de leercapaciteit van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van de omgang met bedrijventerreinen.

Verliesgevende projecten (uitleglocaties en andere locaties waar gemeente grondposities heeft) konden in het verleden met verevening financieel worden gecompenseerd. Door de lage gronduitgifte in recente jaren werd dit steeds moeilijker en is het sinds 2009 helemaal geen optie meer. Bovendien was de ontwikkeling en gronduitgifte van de uitleglocatie Josink Es al een verliesgevende exploitatie (er moest geld bij in plaats van dat er aan verdiend werd door het Grondbedrijf; zo blijkt uit interviews). Ervaringen met de Josink Es en andere projecten leidden tot het inzicht dat verevening op lokaal niveau niet meer werkt in de gemeente Enschede. Met een inmiddels negatieve Reserve Grondbedrijf (anno 2010) is van verevening geen sprake meer.

Naar aanleiding van een onderzoek naar de grootschalige budgetoverschrijding in de ontwikkeling van het Van Heek-plein (Rekenkamercommissie Enschede, 2002) heeft de gemeente Enschede lessen geleerd en verankerd in een standaard projectmanagementaanpak teneinde project- en procesmanagement van grote projecten in Enschede te ondersteunen. Een van de organisatorische consequenties was de oprichting van het bureau projectmanagement binnen de gemeente Enschede in 2003. Het bureau, een afdeling binnen DSOB, is het beleidsmatige antwoord op een reeks van grote stedelijke projecten die financieel uit de hand zijn gelopen omdat projecten niet professioneel werden begeleid (en met name door externe partijen, waardoor de gemeente projectmanagement voortaan wilde internaliseren). Na zes jaar is management van grote complexe

gebiedsontwikkelingsprojecten geëvalueerd (Rekenkamercommissie Enschede, 2009). Hoewel blijkt dat projectmatig werken heel veel goede eigenschappen heeft, blijkt ook dat er nog een aantal lessen te trekken zijn, voornamelijk om de oorspronkelijke ambities tijdens en na afloop van een project levend te houden. Projectmanagement veronderstelt namelijk een nadruk op de (financiële) haalbaarheid en een tijdige uitvoering van een project. Dit kan ten koste gaan van sectorale belangen, zoals milieudoelstellingen, economische doelstellingen of ruimtelijke kwaliteit; aspecten die juist steeds belangrijker worden in het kader van de levensloopbestendigheid van bedrijventerreinen. Om te waarborgen dat doelstellingen niet verloren gaan, moeten ruimtelijk en milieubeleid al in het voortraject worden afgekaart. Dit gebeurt niet altijd op optimale wijze: afwegingen worden niet altijd tijdig en transparant gemaakt. Frustraties omtrent het niet of deels realiseren van sectorale beleidsdoelstellingen (dienstbelangen) zijn inherent aan projectmatig werken. Daarin treden eenmaal zaken op als wisseling van projectleiderschap. Op de Usseler Es had dit het ongewenste effect dat een projectleider werd aangesteld die enkel technisch inzicht had, en geen aandacht had voor het politieke gewicht van het project, dat destijds en nog steeds het predikaat 'heet hangijzer' toekomt⁴⁹.

Uit de gang van zaken rondom ontwikkelingen over de uitgifte van hectaren bedrijventerrein blijkt dat de gemeente Enschede over voldoende leercapaciteit beschikt om te kunnen bijsturen en bijstellen wanneer de situatie erom vraagt. Zo voert de gemeente prognoses uit naar de vraag naar direct uitgeefbare hectaren bedrijventerrein en past zij de prognose erop aan. Zo werd op basis van een prognose in 2005 het jaarlijkse streefcijfer direct uitgeefbare hectaren bedrijfskavel van 10 hectaren per jaar bijgesteld naar 7,5 hectaren per jaar. Ook beschikt het cluster Economische Zaken van de dienst DSOB over ambtenaren met een hoge mate van professionaliteit die over veel kennis en ervaring beschikken (ook uit vergelijkbare functies bij andere gemeenten waar zij voorheen werkzaam waren) en houden zij landelijke ontwikkelingen in de gaten en bezoeken zij landelijke fora over innovaties in bedrijventerreinen. De kennis en inzichten die zij daar opdoen, nemen zij mee naar de eigen organisatie om deze te benutten. Zo leidden landelijke ontwikkelingen rondom regionale bedrijventerreinmarkten tot een visie om Enschede deel te laten nemen in de regionale aanpak met de 'Netwerkstad'-partners (en er een voortrekkersrol in te spelen). Ook is er in dit kader een ambtenaar van de gemeente Enschede bij de Regio Twente gedetacheerd om samenwerking met regiopartners te stimuleren.

⁴⁹ Zeer recent is zelfs de verdere ontwikkeling van de Usseler Es in de gemeenteraad weer ter discussie gesteld. Onduidelijk is vooralsnog welke uitkomst de discussie zal hebben.

Verder kan worden gesteld dat leercapaciteit ook zichtbaar is geworden inzake ontwikkelingen rond binnenstedelijke bedrijventerreinen. Hierbij speelden een ruimtelijk en economisch belang die net na de millenniumwisseling niet geheel in elkaars verlengde lagen. Het ruimtelijk belang (cluster Ruimtelijke Ordening, DSOB) was beeldkwaliteit in de stad bevorderen (en bedrijfsvestigingen naar de rand van de stadsgrenzen of daarbuiten te verplaatsen), terwijl het economische belang (cluster Economische Zaken, DSOB) de meerwaarde van stadseconomie en functiemenging (wonen en werken) voorstond, naar analogie met stedelijke ontwikkelingen in Tilburg. Inzichten en discussie leidden er uiteindelijk toe dat er gekozen is voor instandhouding van een aanzienlijk deel van de bestaande binnenstedelijke bedrijventerreinen na 2002. Het leidde zelfs tot de ontwikkeling van een autonoom beleidsspoor binnenstedelijke bedrijventerreinen. Wat dit betreft, kan worden gesteld dat economische inzichten en de benutting van ervaringen uit een andere stad met vergelijkbaar stadsprofiel (Tilburg) ertoe geleid hebben dat de gemeente Enschede de omgang met binnenstedelijke bedrijventerreinen heeft veranderd. In die zin geeft de gemeente Enschede aan te beschikken over zelfreflectie en leercapaciteit.

2.3. Het planningsresultaat: De projectmatige uitvoeringsagenda 2000-2010

In deze paragraaf wordt uitleg gegeven van de concrete bedrijventerreinprojecten die in de periode 2000-2010 zijn uitgevoerd in de gemeente Enschede. Hierbij lichten wij eerst die ontwikkelingen toe van een reeks uitleglocaties. Daarna wordt aandacht besteed aan een reeks herstructureringslocaties.

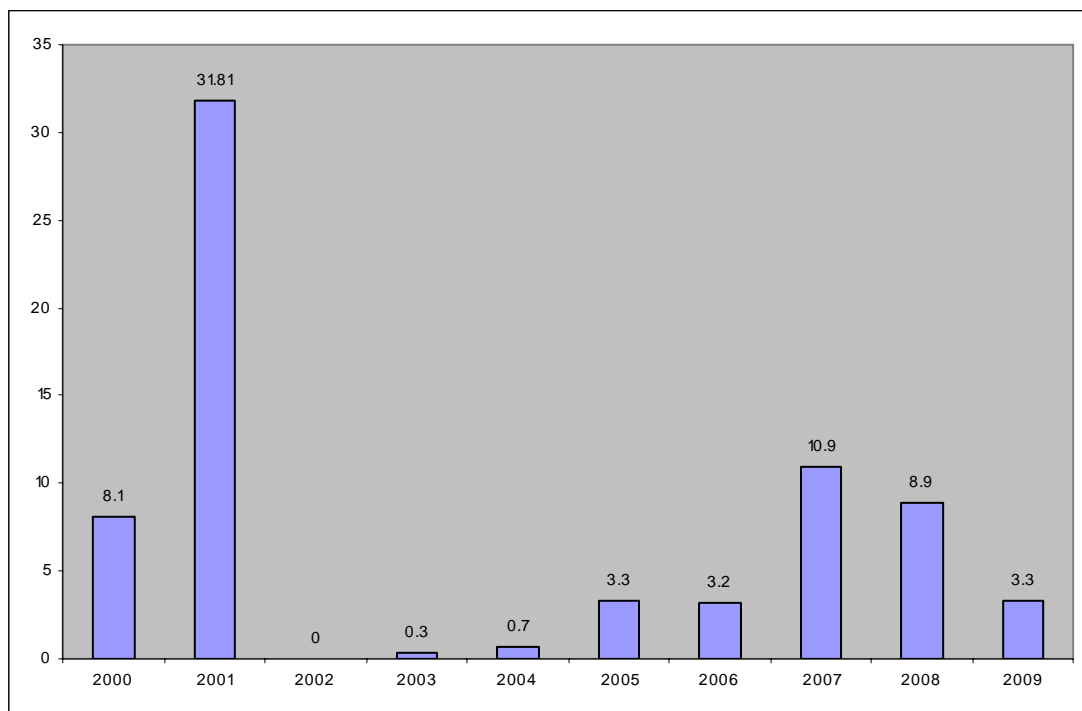
Voordat op de concrete projecten wordt ingegaan, schetsen wij eerst een totaalbeeld van de gronduitgifte in hectaren bedrijfskavels evenals het aantal direct uitgeefbare hectaren bedrijfskavels dat de gemeente op voorraad heeft.

Qua gronduitgifte treffen wij een gevarieerd patroon aan. Na de 'vette jaren' in de jaren '90 van de vorige eeuw worden in 2000 en 2001 wederom veel kavels uitgegeven. In het recordjaar 2001 worden 31,8 hectaren bedrijfskavel uitgegeven. Aangetekend dient te worden dat 25,5 hectaren hiervan de nieuwe Grolsch-locatie op bedrijventerrein de Groote Plooy betreft; een unieke uitgifte. De meningen of dit toegerekend moet worden aan het bedrijventerreinenbeleid zijn verdeeld. Na 2001 treedt een drietal jaren op (2002-2004) waarin gezamenlijk slechts 1 hectare wordt uitgegeven. Dit lag aan het feit dat de gemeente Enschede niet over aanbod van direct uitgeefbare bedrijfskavels beschikte. Met de oplevering van de Josink Es en Euregio III in 2004 treedt er weer een toename in uitgeefbare hectaren bedrijfskavel op. Deze stijgende trend loopt tot halverwege 2008 wanneer de mondiale economische crisis intreedt. Deze beïnvloedt de vraag naar bedrijfskavels. Dit zien we terug in een afnemende trend in de jaren 2008 en 2009. Werd in 2007 nog 10,9 hectaren bedrijfskavel

uitgegeven, in 2009 bedraagt dit maar 3,3 hectaren bedrijfskavel. Er zijn zelfs ondernemers geweest die door de economische crisis gedwongen waren reeds aangekochte bedrijfskavels ‘terug te geven’ aan de gemeente. Een grafische weergave staat gepresenteerd in figuur 2.

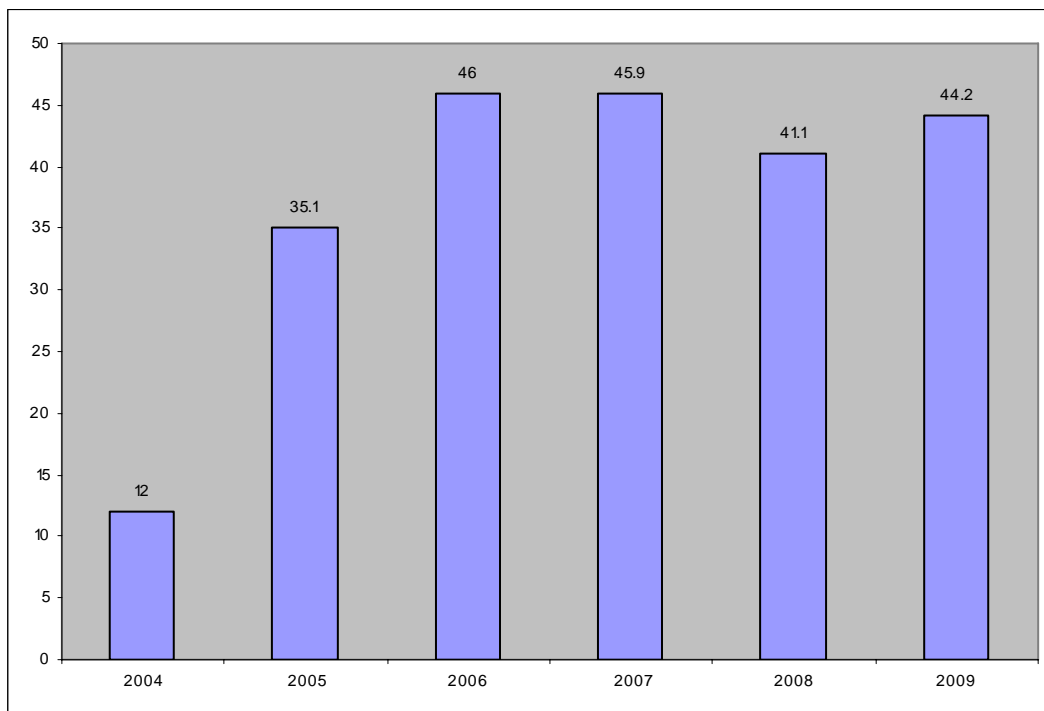
Wanneer het decennium 2000-2009 wordt vergeleken met het voorafgaande decennium zien wij een afname in uitgegeven hectaren bedrijfskavel. In 1990-1999 werden jaarlijks gemiddeld 12,53 hectaren bedrijfskavel uitgegeven. In de periode 2000-2009 was dit jaarlijks 7,05 hectaren bedrijfskavel. Wanneer het effect van de unieke binnengemeentelijke verhuizing van Grolsch naar het terrein de Groote Plooy niet wordt meegerekend, daalt de gemiddelde uitgifte zelfs naar 4,50 hectare bedrijfskavel per jaar. Wanneer we dit vergelijken met de prognose uit te geven hectaren, blijkt de daadwerkelijke uitgifte veel lager te zijn. In 2000 was de doelstelling 10 hectare per jaar uit te geven. In 2005 is dit bijgesteld naar 7,5 hectare per jaar. Niettemin is de daadwerkelijke uitgifte nog lager, zelfs wanneer het effect van de Groote Plooy in 2001 wordt meegerekend.

Figuur 2: Gronduitgifte bedrijventerrein in hectaren bedrijfskavels per jaar, periode 2000-2009.



Een doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid is om te beschikken over een voldoende aantal direct uitgeefbare hectaren bedrijfskavels. In de jaren '90 van de vorige eeuw was dit het geval. In de periode 2002-2004 stond de gemeente voor het probleem dat zij niet beschikte over een voldoende voorraad. Dit zien we terug in het gegeven dat er in 2004 maar 12 hectaren direct uitgeefbare bedrijfskavels waren (zie Figuur 3).

Figuur 3: Aantal hectaren direct uitgeefbaar bedrijventerrein in Enschede, periode 2004-2009.



Uit interviews blijkt dat dit ligt aan de bestuurlijke en ambtelijke verwachting uit 1997-1998 dat er in de vroege millenniumjaren geen vraag naar bedrijfskavels meer zou zijn. Dit zien we terug in de statistieken: in 2004 beschikte de gemeente Enschede maar over 12 hectare direct uitgeefbare bedrijfskavels. De Josink Es en het Euregio-III bedrijfspark werden toen pas opgeleverd en ruimte op binnenstedelijke bedrijventerreinen was nog niet gecreëerd. Van het gebrek aan direct uitgeefbare bedrijfskavels en (vooral) de bijzonder lage uitgegeven hoeveelheid kavels in de periode 2002-2004 (1 hectare over een periode van drie jaar) leerde de gemeente Enschede dat iets dergelijks nooit meer zou mogen optreden. Vanaf 2004 zien we het aantal direct uitgeefbare hectaren bedrijfskavels oplopen van 12 hectare in 2004 tot 44,2 hectare in 2009 (zie figuur 3). Uit interviews blijkt dat het niet om een unieke situatie in Enschede gaat; andere steden kampen ook wel eens met perioden waarin zij over weinig direct uitgeefbare hectaren bedrijventerrein beschikken.

2.3.1. Voorbeeld van een concreet herstructureringsproject: Havengebied

Aan het einde van de periode 2000-2009 liepen er in Enschede drie grootschalige herstructureringsprojecten. Het gaat om de bestaande bedrijventerreinen op de volgende locaties: Havengebied, Hardick & Seckel en het voormalig Grolsch-terrein in Roombeek. Het Havengebied geldt als het paradepaardje van de herstructureringsprojecten in Enschede. Verder lopen er nog initiatieven op andere terreinen, zoals Tubantia-Rigtersbleek, de Reulver en Euregio 1. Deze herstructureringsprojecten zijn in verschillende stadia van uitvoering. Omdat binnen deze projecten

de meeste aandacht bestaat voor het Havengebied en deze ook de hoogste begroting en een innovatieve aanpak kent, zullen de ontwikkelingen binnen dit project nader worden beschreven.

Havengebied

Het Havengebied is een belangrijke 'leverancier' van werkgelegenheid voor lager geschoolden binnen de Twentse economische structuur. Enschede wordt wel gezien als de 'motor' van de Twentse economie en het Havengebied speelt daar een belangrijke rol in. Versterking van het Havengebied betekent versterking van de (boven) regionale economische structuur. In 2001 is er een plan voor de herontwikkeling van het terrein ontwikkeld, maar dat bleek onhaalbaar. Rond de eeuwwisseling speelde een bestuurlijk geschil tussen de wethouders EZ en Grondbedrijf, waarbij laatstgenoemde tegen herstructurering van het Havengebied was. Uiteindelijk is ervoor gekozen toch door te gaan met de herstructurering. Deze werd in 2005 vastgesteld in het Masterplan Havengebied.

Met de komst van diverse geldstromen / subsidies van andere overheden is het project op gang gekomen vanaf medio jaren '00 (bijvoorbeeld de TOPPER-subsidie van het Ministerie van EZ en GSB van het Ministerie van BZ), subsidies van de Europese Unie, de provincie Overijssel en de Regio Twente, en ondersteuning door de Herstructureringsmaatschappij Overijssel). Ook stelde de Gemeenteraad op 6 oktober 2008 3,8 miljoen euro ter beschikking ten behoeve van het project voor het opknappen van taluds en uitbaggeren van de havenarmen. Tien jaar lang zijn er mooie nota's geschreven, maar gebeurde er feitelijk niets. Het herstructureringsproject Havengebied kent een taaie werkelijkheid. Omdat de gemeente een grondpositie had op de locatie Ossenboer/Derde Havenarm kon deze gesaneerd en uitgegeven worden (5 hectaren bedrijfskavels). Zo ontstond er ook ruimte om de grote ondernemer Weyl (die voorheen drie werklocaties had, waarvan twee in het Havengebied) een centrale plaats te geven op de Ossenboer. Dit werd mede mogelijk gemaakt doordat ruimte werd gecreëerd door het vertrek van een autosloophandel. Het vasthouden van een grote werkgever als Weyl⁵⁰ kan worden gezien als een mooi voorbeeld van het koesteren van bestaande bedrijvigheid. Andere voorbeelden zijn Grolsch (op de Grootte Plooy) en Vredestein (Havengebied).

⁵⁰ Aangetekend moet worden dat deze ondernemer in het voorjaar van 2010 failliet is gegaan. Het Ondernemersloket van de Gemeente Enschede had geen zicht op de bedrijfseconomische situatie van het bedrijf anders dan informatie die uit gesprekken met de directie en projectmedewerkers naar voren was gekomen. Daar de curator een onderzoek gelast heeft naar balansfraude, is het de vraag of de gemeente Enschede dit inzicht ook had kunnen hebben. Bij de interne afdelingen die betrokkenen waren bij de vastgoedtransactie met Weyl, was duidelijk dat de financiering voor de nieuwbouw voor Weyl een zware opgave was. Het bedrijf heeft er daarom ook bewust voor gekozen - en het de gemeente Enschede laten weten - dat zij de realisatie van het nieuwe pand via een externe (vastgoed)partij zou laten plaatsvinden. De eventuele risico's die aan de vastgoedtransacties verbonden waren, zijn in de contracten geheel afgedekt.

De herstructurering Havengebied kent een viertal deelprojecten, die gefaseerd zijn opgepakt: (1) Handelskade en infrastructuur, (2) Ossenboer / Derde havenarm, (3) Zuidzijde Hendrik ter Kuilestraat, (4) Woonarken⁵¹, en (5) Herstructurering Middenhaven. De komende periode (2010-2015) staat een reeks van deelprojecten gepland. Het gaat om:

- herstructurering van de Binnenhaven (grootschalig project); aan de innovatieve benadering van de ondernemers⁵² is al een start gemaakt, mede ondersteund door de herstructureringsmaatschappij Overijssel⁵³. Grote nadruk ligt op de instandhouding en versterking van de watergebonden bedrijvigheid. Kansen voor watergebonden bedrijvigheid werden in de voorafgaande jaren onderbenut. Ook is het de bedoeling bedrijven die geen gebruik maken van watergebonden activiteiten te stimuleren om te vertrekken naar andere niet-watergebonden bedrijventerreinen en bedrijvigheid aan te trekken die juist wel actief gebruik wil maken van de watergebonden functies die het Havengebied te bieden heeft.
- aanleg van nieuwe laad- en loskades;
- herstructurering en uitgifte van bedrijfskavels aan de Kop Ossenboer en de Usselerhalte;
- uitbaggeren van de havens en herstellen van de kades en oevers⁵⁴;
- verdubbeling van de Auke Vleerstraat⁵⁵.

Immers, daar de grond betaald moet zijn alvorens de akte kan passeren, is dat risico afgedekt. Verder was in de contracten vastgelegd dat de grond door Weyl zou moeten worden gesaneerd alvorens de ondernemer een bouwvergunning zou kunnen krijgen. Ook voor dit potentiële risicotraject is in de contracten de positie van de gemeente afgezekerd. Overigens voert de gemeente Enschede in dergelijke grootschalige projecten doorgaans ex ante financiële haalbaarheidsonderzoeken (Monte Carlo-analyse) uit in de voorfasen. De risicoanalyses worden uitgevoerd op grondexploitatie.

⁵¹ In de haven bevonden zich dertien woonarken. Op basis van milieuregeling konden de woonarken niet worden ingepast in het gewijzigde bestemmingsplan vanwege de aanwezigheid van zware bedrijvigheid. Woonarkbewoners is verzocht elders te gaan wonen. De gemeente heeft overeenkomsten gesloten met de bewoners en de woonarken aangekocht.

⁵² Hierbij is een kwartiermaker ingeschakeld die de verschillende ondernemers op de locatie zelfstandig benadert. Dat is belangrijk, want hiermee wordt niet direct het door de ondernemers negatief ervaren imago van de (enkel vergunning verlenende) gemeente uitgedragen aan de ondernemers. Ook is de belangenvereniging Ondernemers Havengebied actief betrokken.

⁵³ Zowel in de benadering van de ondernemers als het beschikbaar stellen van krediet.

⁵⁴ De havenarmen waren dichtgeslibd waardoor boten alleen nog maar half beladen konden varen. De kades en oevers hadden dringend onderhoud nodig. Zo waren de taluds verzakt. Ook waren de openbare ruimte en de private terreinen verouderd.

⁵⁵ Een zelfstandig (infrastructureel) project dat van groot belang is voor de duurzame ontsluiting en bereikbaarheid van het Havengebied.

Verder is het zinvol te vermelden dat in coördinatie met andere overheden ook actie wordt ondernomen om de duurzame kwaliteit van het Havengebied te verbeteren. Zo maakt Rijkswaterstaat een planstudie die moet leiden tot het uitbaggeren van het aansluitend deel van het Twentekanaal en de uitbreiding van het sluizencomplex bij Eefde. In samenwerking met de partners uit de Netwerkstad is er een nota Twentse havengebieden vastgesteld waarbij afstemming tussen de aan het Twentekanaal gelegen haventerreinen plaatsvindt. Het gaat hier ook om coördinatie van projectwerkzaamheden van herstructureringsprojecten, evenals de financiering hiervan.

2.4 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen binnen het Enschedese bedrijventerrein onder de loep genomen. In de slotparagraaf omschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van daadwerkelijke uitgifte, en de beleidsmatige trends op de gebieden van planning en herstructurering van bedrijventerreinen. Daarbij komt ook het toegepaste beleidsinstrumentarium aan de orde.

In Enschede is in de late jaren '90 van de vorige eeuw veel grond uitgegeven. In 2001 en 2002 werd eveneens veel uitgegeven. In 2002 maar liefst 31,8 hectare bedrijfskavel. Dit hing vooral samen met verplaatsing van Grolsch naar de Groote Plooy (goed voor 25,5 hectare), een actieve aanpak van het vasthouden van bedrijvigheid door de gemeente Enschede. In 2002-2004 volgden jaren met een bijzonder lage uitgifte, mede veroorzaakt door de bestuurlijke verwachting in de late jaren '90 dat er geen vraag meer zou zijn naar bedrijfskavels. Tegelijkertijd speelt met uitzondering van de Usseleres geen verdere uitbreiding in het buitengebied (of eigenlijk: buiten de zogenaamde 'rode contour') is toegestaan. Dit noopte de gemeente kansen te gaan verkennen in binnenstedelijke bestaande bedrijventerreinen en de herstructurering van grote bestaande bedrijventerreinen zoals het Havengebied. Herstructureringsprojecten - in het bijzonder grootschalige herstructureringsprojecten als het Havengebied - zijn echter sterk afhankelijk van externe financiering om 'onrendabele toppen' te dekken. Op het gebied van binnenstedelijke bedrijventerreinen ontstaat een nadruk op functiemenging van wonen en werken, maar ook renovatie en ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen (bijvoorbeeld op de locaties Hardick en Seckel, Roombeek, Tubantia-Rigtersbleek: Spinnerij Oosterveld). Na 2005 treedt er weer een groei op in de uitgifte van bedrijfskavels. In 2007 worden zelfs weer meer dan 10 hectaren bedrijfskavel uitgegeven. Medio 2008 treedt een mondiale economische crisis in en neemt de vraag naar bedrijfskavels af. In 2009 worden nog maar 3,3 hectaren bedrijfskavels door de gemeente Enschede uitgegeven.

Voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen heeft de gemeente Enschede verschillende instrumentenmixen gehanteerd.

Bij nieuw aan te leggen terreinen had de gemeente Enschede vanwege grondposities meer mogelijkheden om aan ondernemers eisen te stellen op de gebieden werkgelegenheid, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid en leefbaarheid. Zo geldt er een werkgelegenheidsgrens van minimaal 50 arbeidsplaatsen per hectare aan de orde en wordt actieve deelname aan parkmanagement verlangd (voor herstructureringslocaties geldt een minimale eis van 40 arbeidsplaatsen per hectare). Naast onderhandeling over de grondprijs is er een breed flankerend beleidsinstrumentarium dat hier een faciliterende rol speelt. Ook dient aangekochte grond binnen twee jaar door de ondernemer bebouwd te zijn en geldt een sterk pakket aan beeldkwaliteitseisen. Deze eisen zijn in vergaande vorm toegepast op de Josink Es.

Voor herstructurering gold (en geldt nog steeds) dat beïnvloeding van ondernemers een stuk lastiger is dan bij nieuwe terreinen. Grondposities ontbreken immers, dus is er in principe geen 'hard instrument' om te interveniëren. Met een mix aan communicatieve en economische beleidsinstrumenten worden ondernemers benaderd. De gemeente heeft hier een belangrijke initiële rol en dient de ondernemers aanzet te geven om actie te ondernemen. Dit kan via het opknappen van openbaar groen, wegen en andere voorzieningen (zoals kades in havengebieden). In het Havengebied is mede dankzij intensieve regionale samenwerking veel actie. Dit wordt ondersteund door subsidies van nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau (de Gemeenteraad). Naast het havengebied zijn er ook veel kleine binnenstedelijke locaties die worden geherstructureerd (Hardick & Seckel, de Reulver, Roombeek). Om ondernemers te stimuleren, wordt hier ook veel geschakeld binnen het bestaande instrumentarium. Procesmanagement is er van groot belang.

Met een functiemengingkaart en vastlegging in het bestemmingplan van te handhaven bestaande bedrijventerreinen is in de planning invulling gegeven aan de doelstelling van duurzame ruimtelijke ontwikkeling: eerst de bestaande binnenstedelijke bedrijventerreinen opknappen en de bestaande bedrijvigheid behouden en daarna pas kijken naar het aantrekken van nieuwkomers bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Hiermee is bovendien voorkomen dat een werkfunctie verandert naar een woonfunctie; een reëel gevaar, want functie transformatie is veel lucratiever dan een 'facelift'- of een revitaliseringoperatie.

3. Realisatie en effecten

In dit hoofdstuk zal onderzoeksvraag 4 worden beantwoord. Het gaat om de volgende vraagstelling:

Wat zijn de bereikte effecten van de instrumenten die ingezet zijn in het kader van het bedrijventerreinenbeleid en in welke mate dragen die bij aan de beoogde doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten, waaronder de afstemming tussen vraag en aanbod in kwantitatieve en kwalitatieve zin?

In dit hoofdstuk staat de bijdrage van het bedrijventerreinenbeleid aan een vijftal beleidsdoelen centraal. In paragraaf 3.1 wordt daar verder op ingegaan. Het gaat om het bereik en de effecten van het bedrijventerreinenbeleid. De vijf doelstellingen betreffen: werkgelegenheid, concurrentiekracht, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid en leefbaarheid. In paragraaf 3.2 worden de effecten en de mate van doelbereiking van het bedrijventerreinenbeleid samengevat en voorzien van conclusies ten aanzien van de vraagstelling.

3.1. Bereik en effecten van het beleid op de genoemde doelstellingen

In deze paragraaf wordt inzicht verschaft in de mate van doelbereiking en de effecten van het bedrijventerreinenbeleid op het gebied van de vijf beleidsdoelen werkgelegenheid, concurrentiekracht, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid en leefbaarheid.

3.1.1. Doelstelling 1: Werkgelegenheid

In deze paragraaf wordt vooral ingegaan op kwantitatieve indicatoren die zicht geven op dynamiek in werkgelegenheid in de gemeente Enschede. Daartoe hebben wij gebruik gemaakt van gegevens uit de Economische ontwikkelingsmonitor 2009 (I&O Research, 2010). Met deze monitor peilt de gemeente Enschede jaarlijks het economische klimaat.

In de periode 2000-2009 is het aantal werkzame personen in Enschede gestegen van 74.960 tot 80.840. Dit is geen lineaire ontwikkeling, maar kent een wat schommelend verloop (zie figuur 4). Over de periode 2000-2009 gaat het om een geïndexeerde groei van 7,8% (zie tabel 3).

Verwacht mag worden dat het aantal vestigingen bedrijfsondernemingen en het aantal werkzame personen in de gemeente een parallelrend vertonen. Tot en met 2004 lijkt dit het geval te zijn. Na 2004 zien we echter een ongelijkmatige ontwikkeling in de groei. Ondanks dat het aantal bedrijfsvestigingen blijft doorgroeien, stagneert de groei in werkgelegenheid. Het lijkt erop dat de werkgelegenheid fluctueert met de conjunctuurgolven. Dit is niet zo verwonderlijk. Zowel in perioden van hoog- als laagconjunctuur wordt er voor zelfstandig ondernemerschap gekozen.

In dit kader is het interessant Enschede te vergelijken met andere steden in Nederland. Sinds 2006 kent Enschede een werkgelegenheidsontwikkeling die ongeveer parallel loopt aan die van Nederland en de G-31. Wel heeft Enschede in vergelijking met Nederland, de regio Twente en de G31 in de periode 2004-2009 de grootste groei in werkzame personen gekend (+ 1,5%). Het is ook relevant om werkgelegenheidsontwikkeling naar bedrijfssector te bekijken. In de periode 2000-2010 is er bijvoorbeeld een ontwikkeling opgetreden naar een afname in productiewerkgelegenheid en een toename in 'dienstverlenende' werkgelegenheid.

Een verder onderscheid in de werkgelegenheidsanalyse kan worden aangebracht naar type bedrijfslocatie. Zo kenden uitleg- en kantoorlocaties kenden tot 2003 een vergelijkbaar groeipatroon qua werkgelegenheidsontwikkeling. Daarna is het aantal werkzame personen op uitleglocaties sterker gegroeid. De werkgelegenheid op binnenstedelijke bedrijventerreinen neemt zelfs geleidelijk af: in 1997 was nog 15 procent van de Enschedese werkgelegenheid hier te vinden, in 2009 was dit nog 11 procent. In de periode 2004-2009 nam de werkgelegenheid op binnenstedelijke bedrijventerreinen af van 9478 tot 9146 arbeidsplaatsen (-3,5%). Een eenduidige verklaring is moeilijk te vinden. Enerzijds kiezen steeds meer bedrijven voor een locatie aan de rand van de stad, omdat ze daar meer ruimte hebben of vanwege milieuredenen. Anderzijds heeft de behoefte aan woningen en voorzieningen in de stad bedrijfsfuncties en daarmee ook het binnenstedelijke bedrijventerreinaanbod doen krimpen. Deze ontwikkeling is opvallend gegeven de aandacht die de gemeente Enschede vanaf 2002 is gaan geven aan binnenstedelijke bedrijventerreinen. Te meer omdat het aantal vestigingen op binnenstedelijke bedrijventerreinen is in de periode 2004-2009 toegenomen van 423 naar 494 (+16,8%). Het aantal werkzame personen per vestiging is van 22,4 in 2004 gedaald naar 18,5 in 2009 (- 17,4%). De afname hangt vermoedelijk samen met de stimulering van ZZP'ers en MKB op binnenstedelijke bedrijventerreinen door de gemeente Enschede. Andere indicatoren vormen een verdere aanwijzing voor deze ontwikkeling⁵⁶.

Overigens blijkt de groei in werkgelegenheid vooral te hebben plaatsgevonden op een beperkt aantal typen locaties. Uit een ruimtelijke analyse naar werkgelegenheid door het onderzoeksbureau I&O blijkt dat werkgelegenheid vooral is gegroeid op winkellocaties, maar ook op uitleglocaties (nieuwe bedrijventerreinen) en kantoorlocaties. De groei geldt (nog) niet voor binnenstedelijke bedrijventerreinen, waar een afname plaatsvindt in het aantal werkzame personen.

⁵⁶ In 2009 is in 49 % van de bedrijfsvestigingen één persoon werkzaam, in 1997 was dit bijvoorbeeld nog 32 %. De bedrijvenstructuur is dus duidelijk kleinschaliger geworden. Echter, het overgrote deel van de werkgelegenheid is nog steeds te vinden in de grotere bedrijven. Zo is in 2009 56 % van het aantal werkzame personen gekoppeld aan vestigingen met minimaal 50 werkzame personen (4 % van alle vestigingen).

Wanneer naar individuele bedrijventerreinen wordt gekeken (2004-2009), treedt voornamelijk op bestaande bedrijventerreinen een afname op in werkgelegenheid (bijvoorbeeld: Rigtersbleek-Tubantia: -468; -35%; Polaroid: -526; -97%; Havengebied: -162; -2,7%). Op uitleglocaties zien we voornamelijk groei (bijvoorbeeld Euregio: +425; +26%). Een totaaloverzicht van ontwikkelingen in werkgelegen

3.1.2. Doelstelling 2: Concurrentiekracht

Om een groei in werkgelegenheid te bewerkstelligen, is een groei in concurrentiekracht nodig. Om zicht te krijgen op de concurrentiekracht zijn ontwikkelingen in het aantal (nieuwe) bedrijfsvestigingen onderzocht. Dit is van belang omdat Enschede van oudsher over veel ondernemers in het midden- en kleinbedrijf beschikt (en niet zozeer uitblinkt in het aantrekken van grote bedrijven van buitenaf). Uit recent onderzoek van de gemeente Enschede naar de uitgifte van kavels in de periode 2005-2010 blijkt dat meer dan 90% is uitgegeven aan bedrijven uit Enschede zelf. In het vervolg van deze paragraaf baseren wij ons wederom op gegevens uit de Economische ontwikkelingsmonitor 2009 (I&O Research, 2010).

In de periode 1997-2009 is het aantal vestigingen in Enschede vrijwel constant gestegen van 6.820 tot 9.770 vestigingen, een toename van ruim 40 procent (I&O Research, 2010). Over de periode 2000-2009 is het aantal bedrijfsvestigingen gestegen van 7.400 tot 9.771. Dit betreft een groei van 32% (zie ook tabel 3).

In vergelijking met ander steden en regio's vertoont Enschede een gemiddelde ontwikkeling. In de periode 2004-2009 groeit het aantal vestigingen in Enschede (4,7%) bijna net zo hard als in Nederland (4,8%), en meer dan in Twente (3,4%), maar minder dan in andere G31-steden (6,4%).

Wanneer naar individuele bedrijventerreinen wordt gekeken over de periode 2004-2009⁵⁷, zien we voornamelijk onder binnenstedelijke bedrijventerreinen groei in het aantal vestigingen op bedrijventerreinen (bijvoorbeeld Rigtersbleek-Tubantia: +22⁵⁸; +33%⁵⁹; Zuiderval: +19; +11,7%). Afname komt ook voor (bijvoorbeeld Hardick & Seckel: -15; -39%). Op andere binnenstedelijke bedrijventerreinen blijft het aantal vestigingen nagenoeg gelijk (Havengebied: -1; 0%; De Reulver: -1; -1%). Op uitleglocaties zien we variatie in groei (Josink Es: +22; +1200%; Marssteden: +15; +8,8%; Euregio: +66; +51%). Zie voor een totaaloverzicht staat gepresenteerd in bijlage 6.

⁵⁷ Wij baseren ons op de gegevens van de Economische ontwikkelingsmonitor van de gemeente Enschede (I&O Research, juni 2010). Voor individuele bedrijventerreinen zijn alleen gegevens beschikbaar die teruggaan tot 2004 niet tot eerdere jaren.

⁵⁸ Verandering in absolute zin.

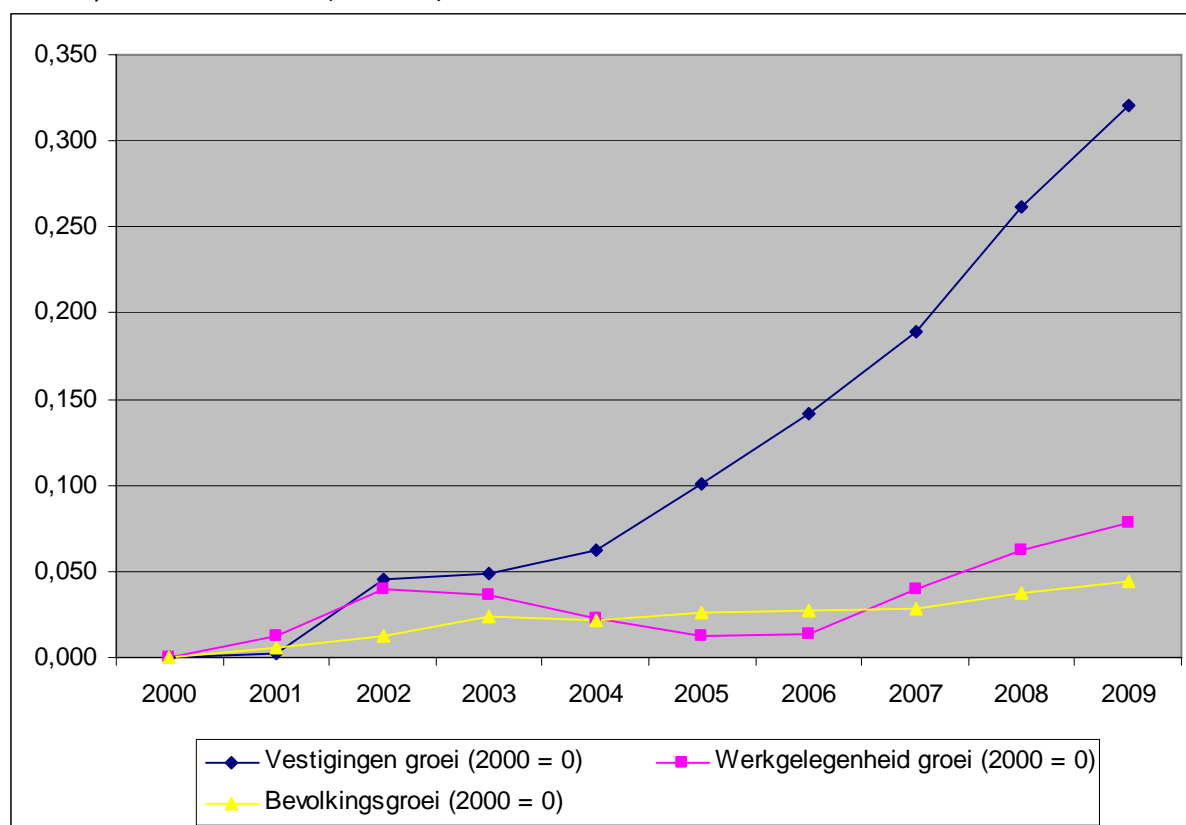
⁵⁹ Verandering in relatieve zin.

Tabel 3: Ontwikkelingen vestigingen en werkgelegenheid in Enschede 2000-2010, absoluut en relatief.

Jaar	Bedrijfs-vestigingen	Vestigingen groei (2000 = 0)	Werkgelegenheid	Werkgelegenheid groei (2000 = 0)	Bevolking Enschede	Bevolkingsgroei (2000 = 0)
2000	7400	0,000	74960	0,000	150449	0,000
2001	7419	0,003	75873	0,012	151346	0,006
2002	7732	0,045	77897	0,039	152321	0,012
2003	7760	0,049	77674	0,036	153989	0,024
2004	7862	0,062	76627	0,022	153679	0,021
2005	8143	0,100	75933	0,013	154377	0,026
2006	8446	0,141	76001	0,014	154476	0,027
2007	8796	0,189	77914	0,039	154753	0,029
2008	9334	0,261	79669	0,063	156071	0,037
2009	9771	0,320	80840	0,078	157076	0,044

In tabel 3 staan de absolute ontwikkeling en geïndexeerde groei in de voor drie categorieën gegevens gepresenteerd: bedrijfsvestigingen, werkgelegenheid en de bevolking van Enschede. In figuur 4 wordt een grafische presentatie gegeven van de ontwikkelingen in de groei van de drie categorieën.

Figuur 4: Geïndexeerde ontwikkelingen vestigingen, werkgelegenheid en bevolkingsgroei in Enschede over de periode 2000-2009 (2000 = 0).



Tussen 2000 en 2002 zien we drie gelijke ontwikkelingen. Na 2003 groeit het aantal vestigingen gestaag, terwijl de groei in werkgelegenheid afneemt en de bevolkingsgroei op hetzelfde pijl blijft. Over de periode 2000-2010 zien we dat vooral het aantal bedrijfsvestigingen is gegroeid (32%), terwijl de groei in werkgelegenheid (7,8%) en bevolkingsgroei (4,4%) achterblijft. Op basis van deze resultaten kan worden gesteld dat tussen de groei van bedrijfsvestigingen en de groei van werkgelegenheid en de lokale bevolking geen duidelijke samenhang bestaat. Dit is niet zo verwonderlijk, omdat ook landelijk de samenhang tussen groei in bevolking, werkgelegenheid en bedrijfsvestigingen nooit hard is aangetoond⁶⁰. De groei van de lokale bevolking en de groei in werkgelegenheid hangen vermoedelijk wel samen.

De vraagkant is niet zozeer het probleem, maar juist de aanbodkant. Het zijn bijna alleen Enschedese bedrijven die doorgroeien. Een tijdje was er alleen Euregio voor bedrijven, daarna kwam Josink Es gereed (2004). Niettemin zijn er redenen om aan te nemen dat Enschede er in de late jaren '00 in geslaagd is een voldoende gedifferentieerd aanbod te bieden waardoor voor de meeste bedrijven wel een plek te vinden was. Als de stimulerende rol van het bedrijventerreinenbeleid er niet was geweest dan was de groei qua vestigingen wellicht lager geweest. Andere factoren zoals landelijke en regionale economische conjunctuurontwikkelingen spelen ook mee. Het bedrijventerreinenbeleid kan daarmee als noodzakelijk voorwaarde worden gezien voor de groei in het aantal bedrijfsvestigingen, maar niet als voldoende voorwaarde. Bedrijventerreinenbeleid is daarmee een deelverklaring voor de groei. Een andere oorzaak is zonder twijfel de internationale economie.

Een positieve invloed gaat ook uit van de Taskforce Banen, later de Taskforce Werk vanaf 2007. Deze beider maatregelen moesten bijdragen aan de waardering van het ondernemingsklimaat in Enschede. De kwaliteit van het ondernemersklimaat blijkt uit een landelijke enquête. In de G-31 is een onderzoek uitgevoerd naar de waardering van ondernemingsklimaat door ondernemers (zie tabel 4). In vergelijking met andere steden uit de G-31 scoort Enschede net iets hoger dan het gemiddelde.

Tabel 4: Rapportcijfers ondernemingsklimaat Enschede en G-31 (Ecorys, 2009).

Criterium	Enschede	Rest G-31
Beschikbaarheid bedrijfslocaties	7.2	6.7
Algemene waardering ondernemingsklimaat	6.9	6.8
Arbeidsmarktbeleid	6.8	6.5
Samenwerking met andere gemeenten	6.5	6.5
Ontwikkeling en herstructurering bedrijfslocaties	6.5	6.3
Beleid omtrent economische crisis	6.2	5.7

⁶⁰ Zie ook Planbureau voor de Leefomgeving (2007).

Ook regionale ontwikkelingen rondom de omgang van overheden met bedrijventerreinen verdienen vermelding in deze paragraaf. Regionale samenwerking zal de aantrekkelijkheid van de regio voor ondernemers vermoedelijk geen windeieren hebben gelegd, al is het maar omdat een regionale aanpak de positie in het lobbyen naar subsidiestromen bij hogere overheden (rijk, provincie en EU) heeft versterkt. In dit kader zijn er voor het Havengebied en de regionale component hiervan (de projecten die onder de regionale Havenvisie vallen) veel middelen verworven die onontbeerlijk zijn bij de herstructurering van de onderhavige bestaande bedrijventerreinen. Andere regionale maatregelen verdienen ook vermelding. Zo zullen het recentelijk in regionaal verband gestarte prognosticeren van de behoefte aan bedrijventerreinen en de voorgenomen segmentering van bedrijventerreinen vermoedelijk tot een optimalere allocatie van bedrijven en werkgelegenheid tussen regio-gemeenten leiden. Daarmee wordt de regio Twente als geheel een (nog) aantrekkelijker regio voor vestiging van nieuwe bedrijven dan wel het vasthouden van bestaande bedrijvigheid. Met de gezamenlijk vastgestelde grondprijs en de aanwijzing van een regionaal bedrijventerrein voor grote bedrijfsvestigingen in de zware milieucategorieën loopt Twente (en daarmee de gemeente Enschede) landelijk voorop. Andere gemeenten en regio's zijn lovend over deze ontwikkelingen. Uit interviews blijkt dat deze ontwikkelingen in de regio Twente zelfs als voorbeeld dienen. De toekomst zal echter uitwijzen of het regionale bedrijventerrein XL Business Park Twente een succes wordt; het is thans nog te vroeg voor een oordeel.

3.1.3. Doelstelling 3: Duurzame ruimtelijke ontwikkeling

Om het vestigingsklimaat op bedrijventerreinen te waarborgen, is een korte termijn visie op de ontwikkeling van een bedrijventerrein ontoereikend. Met een visie op duurzame ruimtelijke ontwikkeling wordt in vroeg stadium rekening gehouden met ontwikkelingen op de middel- en lange termijn. Toekomstbestendigheid van een bedrijventerrein speelt hier een rol. Het gaat om maatregelen die verloedering en verrommeling van een bedrijventerrein structureel moeten tegengaan.

In de jaren '90 van de vorige eeuw lag het zwaartepunt van het bedrijventerreinenbeleid vooral bij uitbreiding naar nieuwe bedrijventerreinen op uitleglocaties. Vanaf 1999 tot 2010 is er steeds meer aandacht gekomen voor het belang van de kwaliteit van binnenstedelijke bedrijventerreinen. Naast de actieve toepassing van het principe 'SER-ladder' was dit mede het gevolg van het feit dat Enschede geen mogelijkheid meer had om uit te breiden (vanwege de zogenaamde 'rode contour' ter bescherming van de ecologische en cultuurlandschappelijke waarde van het buitengebied). Daartoe zijn een tweetal beleidsnota's ontwikkeld en zijn beleidsinstrumenten ingezet. De ruimtelijke

ordeningsvisie uit 2001 (later herijkt in 2007) prioriteert herstructurering en binnenstedelijke bedrijventerreinen in het kader van zuinig ruimtegebruik.

Met *herstructurering* van bestaande bedrijfslocaties is Enschede heel ver gekomen. Vooral de ontwikkeling die vanaf 2005 te zien is op het Havengebied is veelbelovend en bevat veel vernieuwende aspecten. Met het verleiden van ondernemers en het verkrijgen van commitment zijn veelbelovende werkwijzen ingezet en er zijn positieve resultaten geboekt, maar er zijn ook signalen dat dit nog beter kan. Ook de aanpak van de binnenstedelijke kleinschaliger locaties (Tubantia-Rigtersbleek, Hardick en Seckel, en Roombeek voormalig Grolsch-terrein) met het creëren van ruimte voor ZZP'ers in bedrijfsverzamelgebouwen kan worden gezien als een positieve ontwikkeling. Daarnaast is de recentelijk gecoördineerde aanpak over meerdere bedrijventerreinen lovenswaardig (zoals in het geval van het Masterplan bedrijvigheid Enschede-West), alhoewel het nog te vroeg is om te oordelen over de effectiviteit van deze maatregel. Er zijn weinig gemeenten in Nederland die ook een dergelijke integrale aanpak toepassen.

Voor *binnenstedelijke bedrijventerreinen* bestaat er inmiddels een apart beleidsspoor in Enschede. Hierin ligt de nadruk bij functiemenging van wonen en werken. Er is bovendien vastgelegd dat locaties met een werkbestemming niet meer mogen transformeren naar locaties met enkel een woonbestemming⁶¹. Functiemenging van wonen en werken wordt essentieel gevonden. Daartoe kan inmiddels flexibeler worden omgesprongen met het bestemmingsplan, zodat locaties kunnen worden aangewezen waar woonwerkplekken mogelijk zijn. Beleidsmatig wordt dit bewaakt doordat met een 'functiemengingkaart' is aangegeven op welke plaatsen locaties een woonwerkfunctie krijgen. Deze ontwikkeling sluit aan bij de trend dat Enschede steeds meer een diensteneconomie wordt. En dat heeft consequenties in ruimtelijke zin. Het betekent mengen van kantoor- en bedrijfsfuncties. Er wordt meer ruimtelijke flexibiliteit geëist van stadsplanners en de omgang met (rigide) bestemmingsplannen. Gedacht kan worden aan de ontwikkeling van 'werklandschappen' langs invalswegen.

Voor uitleglocaties zijn al vroeg in de periode 2000-2010 *beeldkwaliteitseisen* opgesteld die moeten worden nageleefd bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en bij gronduitgifte aan ondernemers die zich komen vestigen. Zo is er met beeldkwaliteitplannen voor de uitleglocaties Josink Es en de Usseler Es bepaald dat de bedrijventerreinen ruimtelijk te dienen worden ingepast in de landschappelijke esstructuur. Aan de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen wordt grote

⁶¹ Met uitzondering van kleine binnenstedelijke bedrijventerreinen die kampen met slechte bereikbaarheid en bovendien zijn omringd door woningbouw, waardoor een transformatie naar een woonfunctie voor de hand ligt. Zo blijkt uit interviews.

waarde gehecht in Enschede. Ondanks dat er vanuit de gemeenteraad dikwijls geluiden opgaan dat de strenge beeldkwaliteitseisen het ondernemers van buitenaf bemoeilijken hun bedrijf te vestigen in Enschede, zijn er bij het Ondernemersloket nauwelijks bewijzen van ondernemers die ook daadwerkelijk zijn afgehaakt omwille van deze beeldkwaliteitseisen. Wel is er bewijs dat beeldkwaliteitsplannen in sommige gevallen leiden tot apart gevormde kavels die moeilijk uitgeefbaar blijken te zijn.

3.1.4. Doelstelling 4: Bereikbaarheid

Wanneer ondernemers wordt gevraagd wat zij belangrijk vinden op een bedrijventerrein, krijgt bereikbaarheid meestal een groot gewicht. Ontsluiting op een snelweg of andere drukke verkeersader is van groot belang voor het slagen van een bedrijfslocatie.

De doelstelling bereikbaarheid was onderdeel van de R.O.-visie. De indruk bestaat dat de gemeente Enschede erin geslaagd is bereikbaarheid aan bedrijventerreinen te koppelen. Hierbij gaat het vooral om de verdubbeling van de Auke Vleerstraat in Enschede-West. Alhoewel de plannen teruggaan naar de jaren '90 van de vorige eeuw was het zeker niet duidelijk dat de verdubbeling van de Auke Vleerstraat voor 2010 zou worden uitgevoerd. Er bestonden aanvankelijk veel ambities en er was een gebrek aan middelen. Het plan verdubbeling van de Auke Vleerstraat moest concurreren met andere alternatieven, zoals de Noordwest-tangent en het oplossen van verkeersknelpunten in bestaande woonwijken. Nadat een haalbaarheidsanalyse uitwees dat de Noordwest-tangent ondoenbaar was, is een keuze gemaakt voor de Auke Vleerstraat. Hier speelde ook de discussie met de ecologische structuur en afstemming met de gemeente Hengelo. Niettemin was de Raad het oneens met het College vanwege de problemen met verkeersknelpunten in bestaande woonwijken. Dat het plan verdubbeling van de Auke Vleerstraat het gehaald heeft, is grotendeels te danken aan de inzet van de wethouder Mobiliteit, die een mobiliteitsplan ontwikkelde (in samenwerking met de gemeente Hengelo) dat in 2006 is vastgesteld. Dit werd ingepast in de ontwikkeling van de Kanaalzone, waarbij onder invloed van een m.e.r.-procedure uiteindelijk de keuze werd gemaakt voor het alternatief verdubbeling van de Auke Vleerstraat. De wethouder Mobiliteit was erin geslaagd bestuurlijk draagvlak te creëren voor zijn plan. In de periode 2000-2010 is er meer focus aangebracht in het mobiliteitsbeleid ten aanzien van de ontsluiting van de bedrijventerreinen in Enschede-West⁶². In 2008 kon de gemeente aan de slag met het ontwerp en het bestemmingsplan. Medio 2010 zijn de werkzaamheden in uitvoering.

⁶² Niettemin is er bewijs dat ondernemers in Enschede-West nog steeds klagen over de in hun ogen nog niet optimale bereikbaarheid.

Ondertussen speelde ook de discussie rondom de plannen voor de aanleg van de N18, een snelweg die aansluiting van Enschede op de KAN-regio (Arnhem, Nijmegen) zou moeten verwezenlijken. Ondanks bestuurlijke inzet van het gemeentebestuur loopt deze discussie nog. De gemeente is erg afhankelijk van Rijkswaterstaat, de provincie Overijssel (die geen prioriteit toekent aan de N18 die geen aansluiting heeft met Zwolle / West-Overijssel) en de regio's Achterhoek en Twente.

Verder zijn bestaande bedrijventerreinen ontsloten op grote verkeersaders; bijvoorbeeld het Euregio-bedrijvenpark en het bedrijventerrein de Reulver in Enschede-Zuid op de A35. Deze infrastructurele maatregelen zijn gefinancierd uit Europese middelen. Bij het verwerven van de middelen heeft het gemeentelijke subsidiebureau een belangrijke rol gespeeld.

Tot slot dient ook het uitbaggeren van de havenarmen door de gemeente Enschede (en Rijkswaterstaat in nabijgelegen watergangen) vermelding, omdat dit voor watergebonden verkeer het havengebied ontsluit.

3.1.5. Doelstelling 5: Leefbaarheid

Leefbaarheid is een breed begrip: onderhoud op basisniveau, parkmanagement, veiligheid en het samen gecoördineerd onderhouden van een bedrijventerrein. Leefbaarheid zit vrij integraal geborgd in het Enschedese bedrijventerreinenbeleid. Vanuit het gemeentelijke onderhoud- en ruimtelijke beleid komt het aan de orde op bedrijventerreinen, waardoor de leefbaarheidskwaliteit van terreinen verbetert. Het gaat dan vooral om de wat nieuwere terreinen, bijvoorbeeld Euregio en Josink Es. Daar werd leefbaarheid als belangrijk thema in het voorportaal van de projectontwikkeling ingebracht. Zo is er vanaf 2004 op deze terreinen geëxperimenteerd met parkmanagement. Ondanks een moeizame start kozen de betrokken ondernemers ervoor door te willen gaan met parkmanagement. Inmiddels is parkmanagement sinds 2008 verplicht gesteld op nieuwe bedrijventerreinen en voor bedrijven die zich komen vestigen (ook op bestaande terreinen). De gemeente Enschede huurt extern een parkmanager in om het parkmanagement op de terreinen te regelen.

Op andere bedrijventerreinen wordt het aspect leefbaarheid pas in latere stadia op projectniveau ingebracht. Het aspect leefbaarheid is het meest aan de orde gekomen bij het beleid gericht op functiemenging van wonen en werken in de wijk. Om dit mogelijk te maken is ook het bestemmingsplan flexibeler gemaakt. Zo is er een 'functiemengingskaart' gekomen. Zo wordt tegelijkertijd voorkomen dat locaties met werkfuncties in de toekomst alleen nog maar een woonfunctie toekomt en bedrijvigheid binnen de stad verloren gaat. Gekoppeld aan functiemenging wordt door de gemeente ook ondernemerschap in de wijk gestimuleerd. Daarbij wordt het

instrument 'coaching' ingezet. Een en ander vloeit voort uit de Toekomstvisie 2010-2015. In het Havengebied is ervoor gekozen om als eerste deelproject de Handelskade te herstructureren⁶³. In 2005 is er een rotonde gerealiseerd, waar in 2009 een kunstwerk op is geplaatst. Ook is een extra strook aan de weg toegevoegd. De Handelskade zelf heeft een stevige facelift gekregen waardoor een functionele hoogwaardige openbare ruimte is ontstaan met een aangenaam verblijfsklimaat. De aanwezige snackbar op de handelskade is in 2009 verbouwd, heeft een overkapping gekregen en beschikt nu over een moderne uitstraling. Ook staat op de Handelskade een bedrijfsverzamelgebouw gepland voor 2010. Op de Josink Es is veel aandacht besteed aan de cultureel-landschappelijke inrichting van de locatie (de esstructuur). Zo beschikt de locatie over wandelpaadjes en een ontsluiting op een woonwijk, zodat bedrijfspersoneel in de pauze kan gaan wandelen of hardlopen.

3.2. Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij de realisatie en effecten van het bedrijventerreinenbeleid beoordeeld naar de effectiviteit hiervan op vijf verschillende doelstellingen. Dat zijn werkgelegenheid, concurrentiekracht, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid en leefbaarheid. Per doelstelling geven wij een toelichting. Ook zullen wij in deze paragraaf een algemeen eindoordeel over de effectiviteit van het bedrijventerreinenbeleid geven.

Op het gebied van werkgelegenheid is in de geëvalueerde periode een groei van 7,8% opgetreden. In vergelijking met Nederland, de regio Twente en de G31 vertoont Enschede in de periode 2004-2009 de grootste groei in werkzame personen (+ 1,5%). In de periode 2000-2010 is er een ontwikkeling opgetreden van minder productiewerkgelegenheid en meer 'dienstverlenende' werkgelegenheid. Ook zijn er relatief genomen veel meer ZZP'ers gekomen. Deze zijn door het bedrijventerreinenbeleid gefaciliteerd met de komst van bedrijfsverzamelgebouwen op binnenstedelijke bedrijventerreinen. Ruimtelijk gezien, treedt de groei van werkgelegenheid op in uitleglocaties, kantoren en winkellocaties. In binnenstedelijke bedrijventerreinen is eerder sprake van krimp.

Op het gebied van concurrentiekracht is in de geëvalueerde periode een groei van 32% opgetreden. In vergelijking met andere steden en regio's vertoont Enschede een gemiddelde ontwikkeling. Enkele ontwikkelingen hebben de economische structuur van Enschede geleidelijk veranderd. Zo heeft de keuze voor zelfstandig ondernemerschap het aantal kleine ondernemingen omhoog gestuwd. Verder is onder invloed van de 'verdienstelijking' van de economie de sectorale werkgelegenheidsstructuur

⁶³ Omdat dit de entree van de haven vormt, het zowel visueel als functioneel een rol speelt en het beeldbepalend is voor het gehele terrein Havengebied.

gewijzigd en heeft er een 'upgrading' van de beroepenstructuur plaatsgevonden (minder behoefte aan laagopgeleiden). Wat betreft het ondernemingsklimaat krijgt Enschede van ondernemers een goede waardering, onder meer op de beschikbaarheid van bedrijfslocaties. Wanneer naar individuele bedrijventerreinen wordt gekeken over de periode 2004-2009⁶⁴, zien we voornamelijk onder binnenstedelijke bedrijventerreinen vooral groei. Wij zijn van mening dat wanneer de stimulerende rol van het bedrijventerreinenbeleid er niet was geweest dat dan de groei van het aantal bedrijfsvestigingen wellicht lager zou zijn uitgevallen.

Op het gebied van duurzame ruimtelijke ontwikkeling zijn in de geëvalueerde periode belangrijke ontwikkelingen opgetreden. Zo is er structureel (maar in toenemende mate) aandacht geweest voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. De wijze waarop het Havengebied wordt geherstructureerd is pro-actief. Daarnaast zijn er ook meerdere kleine binnenstedelijke bedrijventerreinen geherstructureerd voor een ander type ondernemers (ZZP'ers). Voor binnenstedelijke bedrijventerreinen in het bijzonder is veel aandacht getoond. Dit is uitgemond in een separaat beleid met een vastgestelde nota. De nadruk ligt hierin bij functiemenging van wonen en werken. Er zijn ook instrumenten ontwikkeld die planmakers moeten behoeden voor de functietransformatie van werken naar wonen. Voor nieuwe terreinen is er sterke aandacht gekomen voor beeldkwaliteit en de ruimtelijke inpassing daarvan. Met selectieve gronduitgifte wordt gewaakt op de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen. Op de Josink Es en Usseler Es wordt het principe toegepast en de ervaringen zijn overwegend positief.

Op het gebied van bereikbaarheid is vooral de verdubbeling van de Auke Vleerstraat van belang. Deze ontwikkeling is van groot belang voor de ontsluiting van de bedrijvigheid in Enschede-west. Aan de ontwikkeling gaat een bestuurlijk proces vooraf waarin de wethouder Mobiliteit erin is geslaagd een coherent plan te ontwikkelen en daar bestuurlijk draagvlak voor te creëren. Het project is thans in uitvoering. Verder zijn een tweetal bestaande bedrijventerreinen ontsloten op de A35. De planmatige voorbereiding van de N18 met aansluiting op de KAN-regio loopt nog. De N18 is van groot economisch belang voor de bedrijvigheid in Enschede-west. De gemeente Enschede is hier echter sterk afhankelijk van de welwillendheid van Rijkswaterstaat, de provincie Overijssel en andere overheden. Ook de watergangen van en nabij het Havengebied zijn (of worden nog) verbeterd, hetgeen de ontsluiting van de locatie voor watergebonden verkeer bespoedigt.

⁶⁴ Wij baseren ons op de gegevens van de Economische ontwikkelingsmonitor van de gemeente Enschede (I&O Research, juni 2010). Voor individuele bedrijventerreinen zijn alleen gegevens beschikbaar die teruggaan tot 2004 niet tot eerder jaren.

Op het gebied van leefbaarheid zijn er eveneens positieve ontwikkelingen te melden.

Parkmanagement is voortvarend opgepakt. Na twee pilots te hebben uitgevoerd (Josink Es en Euregio) heeft de gemeente besloten het instrument verplicht te stellen op uitleglocaties en actief te stimuleren op bestaande locaties. Ook huurt de gemeente een parkmanager in. Verder zijn er ontwikkelingen te melden op het gebied van functiemenging en coaching. Daarnaast is er via (ruimtelijke) beeldkwaliteit en het opknappen van horeca- en vrijetijdsgeligheden (vooral in het Havengebied) invulling gegeven aan het aspect leefbaarheid.

Wij oordelen dat de gemeente Enschede:

- Inbreiding heel consequent heeft opgepakt in de periode 2000-2010.
- Op het gebied van uitbreiding is weinig gebeurd. Dit had gegeven ontwikkelingen in het ruimtelijke beleid echter niet anders kunnen verlopen. Met de zogenaamde 'rode contour' was feitelijk eind jaren '90 bepaald dat met uitzondering van de Usseleres geen uitbreiding buiten de stadsgrenzen meer werd toegestaan. Dit gold (en geldt) voor plannen op locaties (buiten de stadsgrenzen) met een woon- dan wel een economische bestemming.
- Met herstructurering van bestaande bedrijfslocaties heel ver is, maar het verleiden van ondernemers en het verkrijgen van commitment in herstructureringsprojecten nog een verbeterpunt is en nadere aandacht behoeft⁶⁵. Ook is de gecoördineerde aanpak over meerdere bedrijventerreinen lovenswaardig (zoals in het geval van Masterplan bedrijvigheid Enschede-West). Er zijn weinig voorbeelden in Nederland te noemen van gemeenten die herstructurering zo pro-actief en integraal toepassen als de gemeente Enschede.
- Veel waarde hecht aan de kwalitatieve waarde van bedrijventerreinen en daarmee de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen. De beeldkwaliteitseisen gericht op toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen zijn binnen dit kader van grote betekenis. Ondanks dat er geluiden opgaan dat deze eisen het ondernemers van buitenaf bemoeilijken hun bedrijf te vestigen, zijn er nauwelijks bewijzen dat deze eisen hen daadwerkelijk hebben afgeschrikt.

⁶⁵ Landelijk vinden er verschillende experimenten plaats om ondernemers op bestaande bedrijventerreinen te stimuleren om te investeren in de duurzame kwaliteit van bedrijventerreinen. Het gaat dan om de inzet van instrumenten als ontwikkelingsmaatschappijen (idem provincie Overijssel), financiële constructies om ondernemersverenigingen te ondersteunen (Ondernemersfonds, e.a.), erfpachtconstructies en een gemoderiseerde aanpak van Ondernemerslokets en accountmanagement. Zie voor verdere voorbeelden en nadere uitleg hoofdstuk 4.

4. Andere beleidsinstrumenten en strategieën

In dit hoofdstuk proberen wij onderzoeksvraag 5 te beantwoorden. Het gaat om de volgende vraagstelling:

Hadden de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid en de beoogde maatschappelijke effecten ook bereikt kunnen worden door de inzet van andere beleidsinstrumenten?

In dit hoofdstuk wordt de beantwoording van onderzoeksvraag 5 gegeven. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op ruimte voor verbetering in het huidige bedrijventerreinenbeleid. In paragraaf 4.2 worden ter beantwoording van onderzoeksvraag 5 verschillende voorbeeldcases uit andere gemeenten en regio's gepresenteerd waaraan ideeën ontleend kunnen worden om het Enschedese bedrijventerreinenbeleid te verbeteren. Deze hebben wij geselecteerd op advies van door ons geïnterviewde personen en via de organisatie *Beste bedrijventerreinen*. Daarbij is gezocht naar innovatieve ideeën en concepten in steden met vergelijkbaar stads- en bedrijvenprofiel als in Enschede. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 4.3 waarin wij een aantal concrete adviezen geven.

4.1. Ruimte voor verbetering

In Enschede gaat een heleboel goed ten aanzien van het bedrijventerreinenbeleid. Vooral op het gebied van herstructurering en de omgang met binnenstedelijke bedrijventerreinen bevindt Enschede zich in de 'voorhoede' van de gemeenten op het gebied van de omgang met bedrijventerreinenbeleid. Niettemin is er ook ruimte voor verbetering. De punten die in deze paragraaf worden opgesomd, vloeien zowel voort uit onze inzichten gegeven de analyse als vermeld in hoofdstuk 3 als uit gesprekken met betrokkenen tijdens de gevoerde interviews.

4.1.1. Regionale samenwerking

De gemeente Enschede heeft samen met de partners in het kader van de Netwerkstadsamenwerking een flinke slag geslagen. Zo zijn afspraken gemaakt over een (vaste) grondprijs, wordt kennis uitgewisseld, staan de gemeenten gezamenlijk op de bedrijvenbeurs Provada in Amsterdam en houden de gemeenten elkaar op de hoogte van ontwikkelingen in de vraag naar bedrijventerrein. Ook laten zij sinds kort gezamenlijk een langjarige prognose opstellen over de vraag naar bedrijventerreinen. Verder is er een regionaal bedrijventerrein ontwikkeld en een regionale havenvisie geformuleerd. Aan deze zaken ligt intergemeentelijke afstemming en coördinatie ten grondslag. Ook is er een regionale nota grondbeleid in ontwikkeling en vindt er een onderzoek plaats naar de meest geschikte toekomstige (juridische) intergemeentelijke samenwerkingsvorm.

Er zouden vergaande afspraken kunnen worden gemaakt ten aanzien van intergemeentelijke planning en afstemming voor de differentiatie van een voldoende aanbod in verschillende types bedrijfskavels op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen in de regio. Daarbij zou bijvoorbeeld voor de hele Netwerkstad een vergaande gezamenlijke planning kunnen worden afgesproken⁶⁶ en vervolgens kunnen worden vastgelegd dat bedrijven die op zoek zijn naar een locatie om zich te vestigen in de regio binnen de regio een locatie op een bedrijventerrein krijgen die precies bij ze past (bijvoorbeeld binnen een straal van 20 kilometer). Een vorm van maatwerk. Een zelfde principe kan ook van toepassing worden op werkzoekenden. Zo kunnen hoogopgeleide werkzoekenden in Netwerkstad in de toekomst bijvoorbeeld worden verwezen naar het B&S Park of het Kennispark in Enschede. In diverse regio's in het land wordt met een dergelijke aanpak ervaring opgedaan, bijvoorbeeld in de regio Groningen-Assen (zie paragraaf 4.2) en in de regio Drechtsteden. In laatstgenoemde regio worden grondprijzen en grondbeleid actief afgestemd tussen gemeenten.

4.1.2. De afwezigheid van een vastgesteld integraal bedrijventerreinenbeleid

Een van de opvallende bevindingen in ons onderzoek betreft het gegeven dat Enschede niet beschikt over een integrale bedrijventerreinenbeleidsnota. Thans vindt het bedrijventerreinenbeleid haar legitimering in meer dan tien verschillende beleidsnota's die afkomstig zijn van verschillende afdelingen. Deze afdelingen hebben hun eigen belangen en in de uitvoering van projecten zouden die nog wel eens kunnen botsen⁶⁷. Ook bestaat de kans dat omdat doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid niet in een integrale nota zijn vastgelegd, zij kunnen worden losgelaten in concrete projecten wanneer de nood aan de man komt en toch kiest voor een praktisch en goedkoop alternatief dat wellicht niet de meest duurzame variant is. Een integrale nota biedt een kader van criteria en belangen die in ieder project moeten worden afgewogen. Bovendien kan dit als een toetsingskader gelden waarop een project na uitvoering en oplevering kan worden geëvalueerd (of zelfs bijtijds tot bijsturing kan leiden).

⁶⁶ Een vraagverkenning in Netwerkstad-verband is reeds in gang gezet. De gemeente Enschede ziet reeds in dat enkel lokaal bedrijventerreinbeleid te kleinschalig is en heeft – i.s.m. de Netwerkstad-partners – het adviesbureau Ecorys opdracht gegeven een vraagverkenning naar bedrijventerreinen uit te voeren voor de gehele Netwerkstad-regio.

⁶⁷ Alhoewel dit in de geëvalueerde periode amper het geval is geweest. Er was eerder sprake van enkele discussies tussen het College en de Raad, zoals in het geval van de Usseleres en potentiële vestiging van Hornbach in 2008.

4.1.3. Omgang met de eisen bij gronduitgifte

Uit de geëvalueerde periode blijkt dat het moeilijk is in concrete situaties om vast te houden aan de strenge eisen wat betreft beeldkwaliteit, de arbeidsplaatsennorm, verplicht deelname van ondernemers in parkmanagement, en de bouwnorm. Vaak willen ondernemers wanneer zij gaan uitbreiden of meer ruimte op de locatie / bedrijventerrein waar zij gevestigd zijn of zij willen verhuizen. In veel gevallen blijkt het dan net wel of net niet mogelijk om aan de eisen te voldoen. Vanaf 2007 hebben de Taskforces Banen en Werk creatieve oplossingen bedacht voor grote ondernemers die met dergelijke problemen kampten. Dit was een geslaagde kwalitatieve aanpak die veel maatwerk bood, maar anderzijds kan dit worden geïnterpreteerd als een afroomstrategie: bedrijven hoeven niet meer aan de strenge norm te voldoen om toch te mogen uitbreiden dan wel zich te vestigen op een nieuwe locatie. Ambtenarij en bestuur zouden de discussie moeten aangaan hoe in de toekomst met dit dilemma om te gaan en hoe dit vast te leggen als formeel beleid.

4.1.4. De benadering van ondernemers op herstructureringslocaties

Op veel bedrijventerreinen in Enschede zijn ondernemersverenigingen reeds aanwezig en stimuleren zij parkmanagement (bijvoorbeeld Euregio en Josink Es). Op andere vaak verouderde bedrijventerreinen is dit niet zo of is de ondernemersvereniging niet optimaal georganiseerd. Zo kan de samenstelling van de ondernemersvereniging een scheve afspiegeling zijn van de aanwezige ondernemers op een bedrijventerrein. Ook kan het zijn dat de grote ondernemers enkelzijdig de beslismacht hebben binnen de vereniging. Zonder een sterke ondernemersvereniging is het lastig voor de gemeente om een dialoog te ontwikkelen met de gevestigde bedrijven op een bedrijventerrein dat geherstructureerd wordt. Omdat het stimuleren van ondernemers in dergelijke projecten erg belangrijk is teneinde hen zelf te laten investeren, is een sterke goed functionerende ondernemersvereniging essentieel. Op het Havengebied is van een dergelijke vereniging nog geen sprake en moet de gemeente via een kwartiermaker de ondernemers individueel stuk voor stuk benaderen. Ondernemers moeten worden geholpen in te zien dat zij bij een ondernemersvereniging veel baat hebben. De collectieve voordelen en collectief inkopen kunnen ze veel financieel voordeel brengen vanwege schaalvoordelen (bijvoorbeeld bij de inkoop van beveiliging, groenonderhoud, nutsvoorzieningen, maar ook parkmanagement). Uiteraard kan de gemeente dit niet louter zelfstandig bewerkstelligen en is men sterk afhankelijk van de ondernemers in kwestie. Naar ons oordeel is een extra inspanning echter gerechtvaardigd. Een ondernemersvereniging hoeft niet beperkt te zijn tot een enkel bedrijventerrein. Voorbeelden met samenwerkende ondernemersverenigingen tussen meerdere bedrijventerreinen in de gemeenten Maastricht en

Leiden laten zien dat een overkoepelende aanpak vruchtbaar kan zijn (zie voorbeelden in paragraaf 4.2).

4.1.5. Tijdig insteken en afwegen afdelingbelangen en projectbelangen in projectuitvoering.

Uit het verleden zijn ervaringen bekend dat sectorale afdelingsbelangen worden losgelaten bij de concrete uitvoering van projecten. In feite is dit inherent aan projectmatig werken, want de keuze voor een pragmatische maar suboptimale oplossing wordt snel gemaakt. Door de sectorale doelstellingen vanuit de sectorale afdelingen tijdig te agenderen in projecten en de projectleider te dwingen een transparante afweging te laten maken en de beslissing vast te laten leggen, wordt voorkomen dat sectorale doelstellingen (bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit of milieu- en klimaatdoelstellingen) te snel worden losgelaten. Dit risico dreigt in afwezigheid van een integraal afweging- en toetsingskader. Immers, van een integraal vastgelegd bedrijventerreinenbeleid is (nog) geen sprake. Zeker in tijden van economische crisis bestaat de kans dat wordt gekozen voor een alternatief dat op korte termijn baten met zich meebrengt, terwijl de baten op de langere termijn minder gegarandeerd zijn.

4.2. Voorbeelden uit andere steden en regio's

In deze paragraaf wordt een zestal voorbeeldcases ('best practices') uit vijf andere gemeenten en een andere regio gepresenteerd. Hieraan kunnen ideeën worden ontleend die gebruikt kunnen worden in het Enschedese bedrijventerreinenbeleid.

4.2.1. Gemeente Zaanstad, Zaanse proeflokaal

De gemeente Zaanstad kent een vergelijkbaar stads- en bedrijventerreinenprofiel met de gemeente Enschede. Veel industrie is weggetrokken en de stad beschikt over een verouderd havengebied. In Zaanstad is medio jaren '00 het innovatieve idee van het 'Zaanse proeflokaal' ontstaan. Het gaat om een driestappenplan. Het eerste principe betreft het niet meer aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen (buiten degene die reeds gepland zijn) en zorg dragen voor voldoende bedrijfshuisvesting op bestaande bedrijventerreinen. Het tweede principe betreft het actief mengen van de functies wonen en werken. De inzet is om woonwerklandschappen te ontwikkelen voor bedrijven in de lage milieucategorie. De ruimte die ontstaat, kan worden benut voor grote bedrijven in de hogere milieucategorieën. Het derde principe behelst de reservering van de laatste nieuwe bedrijventerreinen voor bedrijven uit de hoge milieucategorieën. Dat heeft de consequentie dat delen van nieuwe terreinen een poosje leeg blijven totdat een geschikt bedrijf in de hoge milieucategorie wordt gevonden die zich daar kan vestigen. De uitdaging van het Zaanse proeflokaal is om wonen, werken, milieu en leefbaarheid in combinatie te blijven zien en te herontwikkelen. De

beoogde effecten zijn de bevordering van duurzame (her)ontwikkeling van binnenstedelijke bedrijventerreinen. De keuze voor de grootschalige herstructurering in Zaanstad is opvallend, omdat de gemeente feitelijk beschikt over voldoende mogelijkheden om uit te breiden, maar er toch voor kiest om te herstructureren. Het Zaanse proeflokaal dat inmiddels ook bestuurlijk als beleidsnota is vastgelegd, behelst 30 bestaande binnenstedelijke bedrijventerreinen. Het Zaanse proeflokaal geniet landelijke aandacht van het Ministerie van VROM dat het als een van de vijf pilots in het kader van 'ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen' monitort.

4.2.2. Gemeente Oss, Huisvestingsprotocol bedrijventerreinen Oss

De gemeente Oss en lokale ondernemers hebben een protocol ontwikkeld dat gemeente en ondernemers samen dienen te doorlopen wanneer een ondernemer zich wenst te vestigen op een bedrijventerrein in de gemeente. Het protocol kent een zestal fasen. In de eerste plaats vindt een zorgvuldige oriëntatie plaats aan de hand van een standaard intakeformulier, waarbij het uitgangspunt 'duurzaamheid' is. De uitkomsten worden gewogen op basis van door bestuur en ondernemingsverenigingen vastgestelde criteria. Bij de totaalafweging bestaat een mate van beleidsvrijheid, zodat ruimte bestaat voor maatwerk. Tijdens de tweede stap wordt naar de ruimtelijke en planologische uitbreidingsmogelijkheden op de eigen locatie of een andere, reeds bestaande locatie gekeken. Wanneer geen of voldoende uitbreidingsmogelijkheden voorhanden zijn, komt een nieuwe kavel in beeld (stap 3) waarbij niet alleen wordt gekeken naar ruimtevraag, maar ook naar werkgelegenheid, urgentie, speerpuntenbelangen uit het gemeentelijke economische beleidsplan, opleiding van het personeel, mobiliteit, intensivering van het ruimtegebruik, segmentatie en de toepassing van 'duurzaam bouwen'-principes. De vierde stap is het uitnodigen van de klant om planschetsen te ontwikkelen. Vervolgens wordt er een periode begroot voor het toetsen van planschetsen en vaststellen van het definitieve ontwerp. Vanaf die periode kan de gemeente tegen betaling een perceel reserveren en de afspraken vastleggen in een overeenkomst. Tijdens stap 5 wordt op basis van het inmiddels goedgekeurde definitieve ontwerp tijdens de reserveringsperiode de relevante bouw-, milieu- en/of andere vergunningen, ontheffingen en andere toestemmingen aangevraagd en wordt van de klant verlangd binnen een bepaalde periode te beginnen met bouwen. Een accountmanager van het Ondernemersloket begeleidt de klant in dit proces. Tijdens de zesde en laatste stap wordt de betaalde reservering ingezet in verkoop. Voor eventuele toekomstige uitbreidingen wordt een nieuwe reservering afgesloten. De accountmanager van het Ondernemersloket blijft betrokken als aanspreekpunt.

Het protocol is al een paar jaar ingevoerd en het blijkt vruchten af te werpen. Nadeel is dat het protocol vooral werkzaam blijkt te zijn op bedrijventerreinen waar de gemeente veel invloed

uitoefent (bijvoorbeeld op uitleglocaties en herstructurerings terreinen waar de gemeente actief verwerft, saneert en weer uitgeeft, c.q. reeds over veel middelen/grond en krachtige instrumenten beschikt).

4.2.3. Gemeente Haarlem, Waarderpolder

De Waarderpolder betreft een groot bestaand bedrijventerrein in de gemeente Haarlem dat recentelijk is geherstructureerd. Het herstructureringsproject is een klassiek voorbeeld van een geval waarin de overheid investeert in de openbare ruimte, waarna een volgreactie ontstaat onder de ondernemers die vervolgens private investeringen doen⁶⁸. Ook heeft de gemeente Haarlem ervoor gewaakt dat de werkfunctie op het bedrijventerrein gewaarborgd is, ondanks dat private ontwikkelaars gedurende de planningsfase hebben aangeklopt om in aanmerking te komen om delen van het verouderde bedrijventerreinen te verwerven teneinde woningbouw te ontwikkelen, hetgeen een functieverandering van wonen naar werken met zich mee zou brengen. Door haar rug recht te houden heeft de gemeente de werkfunctie instandgehouden, opdat het gehele bedrijventerrein geherstructureerd kon worden. De aanpak van de herstructurering op het bedrijventerrein Waarderpolder kan doorgaan als een goed voorbeeld van een herstructureringsproject, zij het dat de overheidsbijdrage erg hoog is geweest en dat contextuele factoren (geen grote concurrentie met andere nabijgelegen bedrijventerreinen) redenen zijn om het succesvoorbeeld niet te snel te veralgemeniseren naar andere bedrijventerreinen gelegen in andere gemeenten. De stichting Beste Bedrijventerreinen riep de Waarderpolder uit als beste bedrijventerrein van Nederland in de categorie 'geherstructureerd'.

4.2.4. Gemeente Leiden, Ondernemersfonds

Medio 2005 is in Leiden het Ondernemersfonds opgericht. Vanuit dit fonds kunnen initiatieven van georganiseerde ondernemers worden ondersteund. De financiering van het fonds komt uit de OZB-inkomsten; lokale ondernemers betalen hier jaarlijks 5,3% extra over ten behoeve van het fonds. De zo vergaarde middelen (jaarlijks ca. 1 miljoen euro) worden in een fonds gestort dat ten goede komt aan ondernemers en wordt beheerd door de Stichting Ondernemersfonds Leiden. De stichting ziet de OZB-opslag als een soort contributie voor ondernemersverenigingen. Vanuit het fonds kunnen de ondernemersverenigingen geld krijgen waarmee ze activiteiten kunnen financieren die het collectieve belang dienen van bedrijven en winkelcentra in Leiden. Het bestuur van de stichting kent

⁶⁸ Het gaat hier wel om een buitenproportionele overheidsbijdrage: 120 miljoen euro voor de herstructurering van 45 hectare bedrijventerrein. Ter vergelijking: in het Havengebied is tot nu toe voor ca. 20 miljoen euro overheidsbijdrage geïnvesteerd. Kanttekening bij de grote investering in de Waarderpolder is dat het gaat om het enige significante bedrijventerrein binnen de gemeentegrenzen.

een pluriforme samenstelling (universiteit, bedrijventerreinen en winkelcentra). Het Ondernemersfonds is opgezet met medewerking van alle Leidse ondernemingsverenigingen uit de binnenstad, winkelcentra en bedrijventerreinen. In nauwe samenwerking met de gemeente Leiden is bekeken hoe de ‘contributiebijdrage’ van de ondernemers aan collectieve activiteiten – die weinig inningkosten behelst en een goed draagkrachtprincipe kent – kon worden verplicht. Dit bleek te kunnen in het geval van de OZB op alle niet-woningen. Op deze wijze heeft de gemeente Leiden tegelijkertijd een mooie oplossing gevonden voor het ‘free rider’-probleem. Het concept is in 2006 geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de constructie kon rekenen op unanieme steun van de ondernemers. Opvallend is dat het Ondernemersfonds niet door de gemeente Leiden is geïnitieerd, maar door de ondernemers zelf.

4.2.5. Gemeente Maastricht, Ondernemersvereniging Samenwerkende Industrierreinen Maastricht (SIM)

Het initiatief betreft de overkoepelende samenwerking van meerdere ondernemersverenigingen op meerdere bedrijven- en industrierreinen in Maastricht. Er is een samenwerkingsplan ontwikkeld. In dit plan stond een goed calamiteitenplan en bedrijfsveiligheid centraal. Daarbij werd ook actief samenwerking gezocht met verschillende gemeentelijke afdelingen. Binnen de SIM wordt een cofinancieringstructuur gehanteerd. Zowel gemeente als de SIM dragen bij aan de samenwerkingsband. Ook heeft de SIM parkmanagement gescheiden van de inkoop van andere diensten (onderhoud, beveiliging, nutsvoorzieningen, e.d.). Er is geen belangenverstremming en de SIM heeft veel aandacht besteed aan de variatie in de specifieke behoeften van de gebruikers. Zo is er een brainstormsessie gehouden waarbij 180 ideeën zijn gegenereerd. Deze ideeën kunnen worden benut voor de vormgeving van de activiteiten van de SIM. De SIM draagt bij aan de sociale en economische structuur op de verschillende Maastrichtse bedrijventerreinen. In 2007 werd de SIM door de stichting Beste bedrijventerrein uitgeroepen tot beste ondernemingsvereniging.

4.2.6. Regio Groningen-Assen, Regionale afstemming

De regio Groningen-Assen 2030 is een vrijwillig samenwerkingsverband waarbij over bestuurlijke grenzen tussen gemeenten en provincies wordt heen gekeken. In het programma bedrijventerreinen werken de regiopartners samen aan het versterken van de economische positie van de regio en aan het behoud van de kwaliteiten van het gebied. Regionale samenwerking is nodig omdat de markt voor bedrijventerreinen een regionale schaal kent⁶⁹. Zowel de ondernemers als de werknemers zoeken binnen een straal van 20 kilometer, respectievelijk vestigingsruimte en werk. Samen zijn de regionale partners in staat een divers pakket aan bedrijventerreinen te bieden. Deze samenwerking

⁶⁹ Dit wordt ook onderkend door de gemeente Enschede en de Regio Twente.

levert bovendien schaalvoordelen, terwijl het niet nodig is concessies te doen wat betreft ruimtegebruik of ruimtelijke kwaliteit. Momenteel (tot 2010) is het regionale samenwerkingsverband een pilot die onder meer wordt gemonitord door het Ministerie van VROM in het kader van het programma 'ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen'. Binnen de pilot ligt de nadruk vooral op het zoeken naar werkende mechanismen om de regionale afstemming een impuls te geven. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan twee afzonderlijke bedrijventerreinen. Daarnaast doet de regio onderzoek naar de waardering van het ondernemingsklimaat. Wat betreft niet alleen een enquête, maar vooral een innovatieve kwalitatieve methode waarmee op vertrouwelijke wijze inzicht wordt verkregen in de agenda en wensen van grote ondernemers in de regio.

Ter besluit van paragraaf 4.2 moet worden opgemerkt dat menig van de genoemde voorbeelden uit den lande reeds bekend zijn bij ambtenaren die werkzaam zijn bij de dienst stedelijke ontwikkeling van de gemeente Enschede (DSOB). Zij zijn op de hoogte van recente ontwikkelingen en nemen actief deel in kennisfora, zoals 'Beste bedrijventerreinen', symposia⁷⁰ georganiseerd door het Ministerie van VROM en EZ, en hebben contacten met kennisinstituten op het gebied van bedrijventerreinen en innovaties, zoals NICIS.

4.3. Verbeterpunten

In paragraaf 4.1 is de ruimte voor verbetering gerapporteerd die gebaseerd is op de evaluatie van het Enschedese bedrijventerreinenbeleid 2000-2010. Vervolgens zijn in paragraaf 4.2 relevante 'best practices' uit andere steden en regio's besproken om meer zicht te krijgen op relevante en inspirerende alternatieven uit andere gemeenten. Dat samen nemend volgen in deze paragraaf de adviezen in de context van verbeterpunten die kunnen worden meegenomen bij reflectie op het bedrijventerreinenbeleid en de positie van diverse geledingen daarin, waaronder de Gemeenteraad. Die aanbevelingen worden gestructureerd in thematische deelparagrafen. Tot slot worden deze adviezen tegen het licht gehouden van de richtlijnen die voortvloeien uit het onderzoek van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen die het vraagstuk in opdracht van de Ministeries VROM en EZ op landelijke schaal heeft onderzocht.

4.3.1. Organisatie en communicatie

Er is geconstateerd dat er een harde knip is tussen enerzijds de beleidsafdelingen en anderzijds het projectenbureau. De keuze voor deze structuur wordt overigens breed gedragen. Maar voor het

⁷⁰ Een van deze ambtenaren heeft zelfs een prijs gewonnen voor het bedenken van een innovatief idee over de aanpak van bedrijventerreinen.

bedrijventerreinenbeleid wordt ook aangegeven dat de nadelen van deze structuur vragen om flankerende maatregelen. Vanuit verschillende beleidssporen worden doelen geformuleerd, maar niet altijd en versnipperd op papier gezet, en zeker niet tot een consistent en richtinggevend programma van kernwaarden samengesmeed. De indruk bestaat dat het er ook maar net van afhangt wie er in projectgroepen zitting hebben, deze doelen worden dan het best vertegenwoordigd en opgepakt binnen projecten. Dat leidt tot verrassingen, onbegrip en frustratie. Vanuit deze constatering verdient de volgende verbeteropties overweging:

1. Het explicieter en toegankelijker maken van de kernwaarden, wensbeelden en afwegingskaders van het bedrijventerreinenbeleid. Zo ontstaat er meer houvast in de interacties tussen beleidsafdelingen en projectbureau. Dit bevordert de doorwerking van doelen in projecten. De vorm kan een strategisch kader (een nota bedrijventerreinenbeleid) zijn. Deze ondersteunt ook de projectmanagers en structureert het politieke debat tussen Raad en college over het bedrijventerreinenbeleid (Advies 1: Stel een strategisch kader bedrijventerreinenbeleid op waarin de kernwaarden zijn opgenomen).
2. Het volgbaarder maken van de rol van kernwaarden in afwegingsprocessen in projecten. Dit vereist het tijdig transparant maken van afwegingen binnen projecten. Dat verloopt namelijk niet altijd optimaal. Er is dus ruimte voor verbetering. Dit komt ook doordat projectmatig werken een eigen dynamiek kent waarbij oorspronkelijke ambities dreigen te worden losgelaten. Verbetering van communicatie van en naar het projectbureau is aan de orde. Te overwegen valt in gevallen waarin 'moeilijke' keuzes gemaakt moeten worden te werken met "hete hangijzer"-notities of pijnpuntenagenda's of soortgelijk waarin afwegingen tijdig transparant worden gemaakt (Advies 2: Communiceer transparant aan de verantwoordelijke wethouder, de ambtelijke opdrachtgever en de projectmanager en tijdig over moeilijke keuzes in projecten in compacte vorm).
3. Expliciet rapporteren over hoe uiteindelijk de kernwaarden geoperationaliseerd zijn in projecten maakt het bedrijventerreinenbeleid beter evalueerbaar en opent ook de mogelijkheid een eigen portfolio bij te houden over recente positieve ontwikkelingen in andere steden en regio's (Advies 3: Rapporteer de operationalisatie van de kernwaardes –wat er gerealiseerd is, wat er geprobeerd maar niet gerealiseerd is en inventariseer mogelijkheden om toepassing te geven aan succesvoorbeelden uit andere steden en regio's in Nederland).
4. De communicatie naar de grote werkgevers en de kansrijke kleine en middelgrote werkgevers onderhouden en waar nodig verbeteren en de ondernemers zoveel mogelijk te faciliteren teneinde de bestaande bedrijvigheid te behouden. Teneinde deze bedrijven zo optimaal te faciliteren, kan naar analogie van de Regio Groningen-Assen een onderzoek worden uitgevoerd naar de strategische agenda's en wensen van ondernemers om zich parallel hieraan te ontwikkelen. Dit onderzoek moet wel in vertrouwelijke sfeer worden uitgevoerd (Advies 4:

onderzoek de strategische agenda's en wensen van de grote lokale ondernemers wat betreft bedrijfsvestiging en mogelijkheden tot faciliteren door de gemeente; doe dit in een vertrouwelijke sfeer).

4.3.2. Integraal werken

Geconstateerd is dat het bedrijventerreinenbeleid maar beperkt verbonden is met het arbeidsmarktbeleid voor wat betreft behoefteanalyse en realisatie. In het bedrijventerreinenbeleid is vooral een oriëntatie op hoogwaardige arbeid aangetroffen. Dat past bij een streefbeeld van Enschede als stad met hoogopgeleide burgers en hoogwaardige werkgelegenheid. Maar er zijn toch redelijk wat langdurige werklozen enkel voor minder hoogwaardige arbeid inzetbaar lijken. Daarnaast zijn er zo'n 4.800 ZZP'ers die ruimte nodig hebben. Sommige daarvan hebben net als andere jonge bedrijven potentie tot groei. Voor ZZP'ers en bestaande kleinere bedrijven zijn binnenstedelijke locaties essentieel.

1. Versterken en vooral specificeren van de verbinding tussen arbeidsmarktbeleid als kernwaarde van het bedrijventerreinenbeleid, voor hoogwaardige arbeid is die verbinding duidelijk; voor de belangrijke overige delen van de arbeidsmarkt niet (Advies 5: verbind alle segmenten van werkgelegenheid met het bedrijventerreinenbeleid en de segmentering en menging daarin. Hierbij dient de verbinding tussen arbeidsmarkt- en bedrijventerreinenbeleid nader te worden gespecificeerd. De facto betekent dit meer aandacht voor laagwaardige kennis (en niet alleen hoogwaardige kennis waar de afgelopen jaren al veel aandacht aan is besteed) en een focus op binnenstedelijke bedrijventerreinen).
2. Ook kan het bedrijventerreinenbeleid explicieter met het onderwijsbeleid worden verbonden. Zo kan er worden onderzocht of de lokale en regionale ondernemers voldoende halen uit het Enschedese lokale hoger onderwijs. Ook kan worden verkend wat de specifieke wensen van hoger onderwijsaanbieders en bedrijfsleven is en hoe deze beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit is van belang in het licht van het grote hoogopgeleide arbeidspotentieel dat jaarlijks voor Enschede en de regio verloren gaat (Advies 6: Onderwijsbeleid, waaronder bedrijfscoaches en gericht op het beroepsonderwijs sterker verbinden met het bedrijventerreinenbeleid).

Regionale samenwerking en concurrentie

Geconstateerd is dat de regionale samenwerking en afstemming versterkt kan worden. In regiocontext valt op dat de omvang van geplande nieuwe bedrijventerreinen aanzienlijk is en dat kleinere gemeenten aanzienlijke claims neerleggen en gehonoreerd (lijken) te krijgen. Een wildgroei

van kleinschalige bedrijventerreinen in kleine gemeenten zal de concurrentiepositie van de gemeente Enschede, de regio Twente en de provincie Overijssel weinig goeds doen. De planning van toekomstige uitleg en herstructureringssterreinen kan sterker. Daarin worden overigens op dit moment wel initiatieven genomen. Dit kan problemen in de toekomst opleveren.

1. Enschede kan nadrukkelijk inzetten op meer betekenisvolle samenwerking en uitwisseling van kennis in de regio (Advies 7: samenwerking en kennisuitwisseling binnen de regio stimuleren).
2. Nagaan wat er op regionale schaal allemaal aan aanbod van bedrijventerreinen is en wat de ontwikkelingen zijn op het gebied van bestaande bedrijvigheid en werkgelegenheid binnen de in de regio gelegen gemeenten. Kijk bijvoorbeeld naar de wensen en toekomstperspectieven van de grootste werkgevers in de regio en betrek deze ondernemers actief bij de planning van bedrijfskavels (Advies 8: aanbod van bestaande en geplande bedrijventerreinen verkennen en toekomstperspectief grote ondernemers binnen de regio in kaart brengen).
3. De financiering van onrendabele toppen op herstructurering werkt niet op lokaal niveau gezien de regionale concurrentie. Verevening is eigenlijk alleen zinvol op regionaal niveau, maar vergt durf, want is nog niet eerder toegepast in Nederland (Advies 9: Maak afspraken over mogelijke samenwerkingsvormen tussen regionale partners en verken opties die verevening in een regionale markt in de toekomst kunnen bespoedigen).
4. Onderzoeken wat de noodzaak van een regionale markt en intergemeentelijke samenwerking is teneinde regionale samenwerking goed te kunnen onderbouwen. Deze onderbouwing moet worden vastgelegd in een intergemeentelijke visie of masterplan waarin gezamenlijk doelen en middelen worden afgesproken. Over 'hete hangijzer'-vraagstukken, zoals de verdeling van lusten en lasten tussen gemeenten, een regionaal ontwikkelingsfonds en/of regionale verevening, maar ook regionale segmentering moeten de deelnemende gemeenten een actieve discussie durven voeren. Daarin moeten ook de ondernemers zelf worden betrokken, en naast grote gemeenten ook kleine gemeenten (actief) worden betrokken. De gemeenten moeten vervolgens commitment tonen in hun beloftes aan het bedrijfsleven om te voorkomen dat deze het vertrouwen in de samenwerking verliezen en afhaken (Advies 10: onderbouwen van noodzaak tot onderkenning van regionale markt bedrijventerreinen en regionale samenwerking; actief discussie aangaan met regionale partners).
5. Het gemeentebestuur moet blijvend de naleving van het Convenant bedrijventerreinen 2008-2020 dat ook door de provincie Overijssel is getekend, volgen en dit onderwerp nadrukkelijk onderwerp van bestuurlijk overleg maken (Advies 11: toezien op naleving van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Convenant bedrijventerreinen 2008-2020).

4.3.4 Onderhoud van bedrijventerreinenbeleid en bedrijventerreinen.

Geconstateerd is dat juist in de komende jaren (gedurende de economische crisis en financieel lastige periode in het grondbedrijf), de druk groot wordt om de werkgelegenheidseisen en de beeldkwaliteitseisen te laten vallen teneinde meer bedrijvigheid aan te trekken. Zo ontstaat het gevaar dat de lange termijn kwaliteit van bedrijventerrein niet wordt gewaarborgd en er verrommeling sneller ontstaat. Juist nu moet voor kwaliteit gezorgd worden en kostbare snelle veroudering worden voorkomen.

1. De SER-ladder (prioriteit herstructurering over uitleg) klinkt prachtig, en Enschede is in bepaalde opzichten in de voorhoede, maar er is ook uitleg in ontwikkeling en modernere opties, zoals functiemenging, verdienen de aandacht (Advies 12: Overweeg vaker functiemenging).
2. Parkmanagement moet continue zachte herstructurering entameren. Juist als de boel in sterke mate verloederd is, lukt het niet meer om op te zomeren zonder heel fors onrendabele investeringen. Eerder ingrijpen met subsidies en de provinciale herstructureringmaatschappij (indien de provincie een sturende rol kan en wil uitdragen) kan een optie zijn (Advies 13: Voer een levensloopbenadering in voor (gesegmenteerde) bedrijventerreinen, er is meer denkbaar dan het huidige parkmanagement).
3. De cultuurlandschappelijke kwaliteit en omgevingskwaliteit van bedrijventerreinen zijn mooie concepten maar uiteindelijk weinig praktisch toepasbaar. 'Zachte' duurzaamheidgerelateerde doelstellingen verdienen omgezet te worden in pragmatische, haalbare en herkenbare zaken zoals energiezuinig bouwen, inzet op duurzame energie en duurzaam bouwen. Voor klimaatdoelstellingen is ook de bereikbaarheid van bedrijventerreinen een thema, efficiënt ruimtegebruik kan gebaat zijn bij gemeenschappelijke parkeervoorzieningen (stroken en zones), dat kan ook verrommeling voorkomen (Advies 14: Zachte doelstellingen worden gerust in een Kadernota abstract geformuleerd maar een lijst van 'best practices' en de inbreng van beleidsafdelingen in projectgroepen dient zo concreet en tastbaar mogelijk te worden geformuleerd en vastgelegd).

4.3.5 Vernieuwing van bedrijventerreinenbeleid.

Geconstateerd is dat de percepties op het bedrijventerreinenbeleid in de periode 2000-2010 sterk veranderd zijn. Er is vastgesteld dat Enschede in bepaalde opzichten een voorhoede plaats heeft ingenomen. Echter het bedrijventerreinenbeleid is nog steeds in ontwikkeling. Deels is dit het gevolg

van dynamiek in de economische structuur. In Enschede bestaat het beeld van verandering van de Enschedese economie naar een diensteneconomie die ook herijking van het bedrijventerreinenbeleid vereist. Wij hebben daarbij boven de kanttekening geplaatst dat ook andere segmenten van de arbeidsmarkt sterker de aandacht verdienen, vaak op andere plaatsen in de stad. Ook is al gewezen op de toch wel sterke nadruk op segmentering. De algemene trends wijzen een andere richting uit en er zijn niet enkel verbanden zichtbaar met werkgelegenheidsbeleid en onderwijsbeleid, maar ook een sterke hechting met het mobiliteitsbeleid. De eerste herkenbare indicatie hiervan is het gemengde landschap dat noodgedwongen verschijnt langs de Zuiderval. Het woord bedrijventerrein is in transitie naar nieuwe concepten zoals werklocaties naar werklandschappen, de laatste term benadrukt de functiemenging van kantoren, bedrijven, wonen en recreatie langs invalswegen welke ook draagvlak voor openbaar vervoer voorzieningen creëert. Daartoe is het ook van belang dat de gemeente beschikt over ambtenaren en bestuurders die op de hoogte zijn van landelijke trends en ontwikkelingen en een lange termijn visie neerzetten (Advies 15: Volg landelijke ontwikkelingen, vernieuw tijdig en leer van de 'best practices' in andere gemeenten met een vergelijkbaar stadsprofiel).

4.3.6. Adviezen in het licht van landelijke richtlijnen op het gebied van bedrijventerreinenbeleid

De opgave van de lange termijn aanpak voor bedrijventerreinen is niet een unieke aangelegenheid voor de gemeente Enschede. Zoals eerder vermeld in deze rapportage krijgen bedrijventerreinen landelijk steeds meer aandacht op de beleidsagenda. In 2008 is er een Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (THB) ingesteld om het vraagstuk bedrijventerreinen te onderzoeken en een reeks strategische lijnen te ontwikkelen waarlangs de toekomstige aanpak van bedrijventerreinen kan worden ontwikkeld. Wij presenteren de hoofdlijnen hiervan in box 4. Zie voor verdere uiteenzetting van het werk van de Taskforce bijlage 7.

Veel van de door ons gegeven adviezen aan de gemeente Enschede liggen in lijn met de aanbevelingen die strekken uit de adviezen van de THB. Er moet worden aangestuurd op de condities waaronder een regionale markt kan floreren. Daartoe is een vergaande mate van intergemeentelijke afstemming en samenwerking cruciaal. Op dit punt moet de discussie worden aangegaan met andere gemeenten, maar bovenal ook de provincie, die volgens de THB regie moet durven voeren (of de Regio Twente meer vrijheidsgraden permitteren). Onder een dergelijk regie moet de regionale arena een 'level playing field' worden waarbinnen de planning en uitvoering van regionaal bedrijventerreinenbeleid voortvarend kan worden opgepakt. Verder moet worden geanticipeerd op economische stadsvernieuwing.

*Box 4: Kern van de opgave op het gebied van bedrijventerreinen in Nederland
(Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen).*

Over nut en noodzaak van een aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek bestaat in grote lijnen overeenstemming. De kern van de problematiek is:

- *te snelle veroudering van bedrijventerreinen* (functionaliteit, representativiteit, ontsluiting), met als gevolg sociale (slechte werkomgeving) en economische marginalisering, inefficiënt ruimtegebruik, verrommeling en onveiligheid op bestaande bedrijventerreinen;
- *een te ruim en goedkoop aanbod van nieuwe uitleglocaties*, die uitnodigen tot een vlucht van de bestaande (verouderde) bedrijventerreinen en nodeloos beslag op ruimte in de hand werken;
- *onvoldoende vraaggestuurd en dus gedifferentieerd terreinaanbod*, met als gevolg een suboptimaal vestigingsklimaat, gemiste kansen voor ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage aan de te snelle veroudering;
- *vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing van nieuwe bedrijventerreinen*, waaronder onvoldoende intensief ruimtegebruik.

Dáároveň hoeft de discussie niet te gaan. De kern van de beleidsopgave ligt in de voorwaarden voor een oplossing van de problemen. Die liggen vooral in:

- a. de *structuur van de bedrijventerreinenmarkt*; gemeenten zijn daarop de dominante grondaanbieders, met soms door lokale werkgelegenheidsmotieven ingegeven, lage grondprijzen, die de herstructurering planeconomisch zeer lastig maken en professionele vastgoedontwikkelaars en –beleggers op afstand zetten;
- b. de *zwakke ruimtelijke regie op regionaal niveau*, zowel bij de planning en programmering als bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, met als gevolg een kwantitatief en kwalitatief onvoldoende gecoördineerd terreinaanbod;
- c. de *financiële voorwaarden* om de decennialange scheefgroei in de bedrijventerreinenmarkt ongedaan te maken en de prioriteiten die bij de inzet van financiële middelen moeten worden gesteld. Deze voorwaarden kunnen niet los van elkaar worden gezien. Dat maakt de bedrijventerreinenproblematiek ook zo complex en een verantwoordelijkheid voor velen. Gemeenten staan er tot nu toe teveel alleen voor en verkeren bestuurlijk niet in een positie om regionale patstellingen te doorbreken.

Dat brengt ons tot de **strategische lijnen** waarlangs een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek moet plaatsvinden:

I. Een collectieve aanpak van de achterstallige herstructureringsopgave, die naar analogie van de aloude stadsvernieuwing voor woongebieden kan worden getypeerd als *economische stadsvernieuwing*. De achterstallige herstructurering kan namelijk niet op de structurele effecten van verzakelijking wachten, op straffe van een in elk geval sociaal en ruimtelijk, zo niet ook economisch ongewenst proces van ‘Verelendung’. Integendeel, het wegwerken van de herstructureringsachterstand en het daarvoor noodzakelijk, flankerend beleid zullen juist het vertrouwen moeten wekken dat nodig is om de transitie naar een meer zakelijke bedrijventerreinensector op gang te brengen.

II. Het *verzakelijken* van ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen, herstructurering daaronder begrepen. In combinatie met een zekere ruimtelijke schaarste moet verzakelijking ertoe leiden dat herstructurering op den duur gaat behoren tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen, met een hooguit beperkte, faciliterende rol voor de overheid. Dit sluit een blijvende rol voor de overheid als ‘producent’ van bedrijventerreinen niet uit, maar deze zal gaandeweg waarschijnlijk wel aan betekenis inboeten. De markt voor bedrijventerreinen zal immers een tenminste regionale markt zijn, waarop spelers zich ook regionaal zullen moeten bewegen. Die markt zal geleidelijk meer risicodragend moeten worden, ook ten aanzien van herstructurering. Een zware overheidsrol past daar niet in.

III. Positionering van planning en uitvoering van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in een *regionale arena*. De regionale arena sluit immers aan bij die van de bedrijventerreinenmarkt en biedt daardoor de beste kansen voor een proces van verzakelijking en voor koppeling van ‘greenfield’-ontwikkeling aan ‘brownfield’-herontwikkeling. Deze laatste is van belang voor een optimale, financiële bijdrage van marktpartijen en gemeenten aan de economische stadsvernieuwing. In het vervolg van dit advies werken wij die drie lijnen uit, te beginnen bij de economische stadsvernieuwing. Ons uitgangspunt daarbij is een optimaal gebruik van bestaande overheidsinstrumenten om de noodzaak van tijdrovende en onzekere wetgevingstrajecten te minimaliseren.

Dit betekent voor de gemeente Enschede een nog sterkere focus op binnenstedelijke bedrijventerreinen en functiemenging. Tot slot moet worden vermeld dat ondanks onze aanbevelingen wij van mening zijn dat Enschede en de regio Twente al redelijk op koers liggen gegeven het ideaalbeeld dat de THB schetst. Net als bedrijventerreinen vergt bedrijventerreinenbeleid echter voortdurend onderhoud, reflectie, aanpassing en bijsturing om vraag en aanbod van bedrijventerreinen in evenwicht te houden.

Literatuurlijst

Stukken Raadsvergaderingen:

Raadsvergadering gemeente Enschede 16 januari 2009.

Raadsvergadering gemeente Enschede 19 juni 2009.

Raadsvergadering gemeente Enschede 7 juli 2009.

Raadsvergadering gemeente Enschede 30 maart 2009.

Raadsvergadering gemeente Enschede 5 juni 2008.

Raadsvergadering gemeente Enschede 4 september 2007.

Raadsvergadering gemeente Enschede 14 mei 2007.

Raadsvergadering gemeente Enschede 29 januari 2007.

Raadsvergadering gemeente Enschede 9 januari 2007.

Raadsvergadering gemeente Enschede 20 februari 2007.

Raadsvergadering gemeente Enschede 6 februari 2007.

Raadsvergadering gemeente Enschede 17 oktober 2006.

Raadsvergadering gemeente Enschede 14 november 2006.

Raadsvergadering gemeente Enschede 31 januari 2005.

Raadsvergadering gemeente Enschede 28 juni 2005.

Raadsvergadering gemeente Enschede 5 september 2005.

Raadsvergadering gemeente Enschede 15 juni 2005.

Raadsvergadering gemeente Enschede 7 december 2004.

Raadsvergadering gemeente Enschede 20 december 2004.

Raadsvergadering gemeente Enschede 2 februari 2004.

Raadsvergadering gemeente Enschede 3 februari 2003.

Raadsvergadering gemeente Enschede 2 juni 2003.

Raadsvergadering gemeente Enschede 15 april 2003.

Raadsvergadering gemeente Enschede 6 oktober 2003.

Raadsvergadering gemeente Enschede 19 augustus 2003.

Raadsvergadering gemeente Enschede 7 januari 2003.

Raadsvergadering gemeente Enschede 15 april 2002.

Raadsvergadering gemeente Enschede 22 april 2002.

Raadsvergadering gemeente Enschede 7 oktober 2002.

Raadsvergadering gemeente Enschede 18 november 2002.

Raadsvergadering gemeente Enschede 29 januari 2001.

Raadsvergadering gemeente Enschede 11 juni 2001.

Raadsvergadering gemeente Enschede 3 juli 2001.

Raadsvergadering gemeente Enschede 20 november 2001.

Raadsvergadering gemeente Enschede 18 december 2001.

Raadsvergadering gemeente Enschede 14 april 2000.

Raadsvergadering gemeente Enschede 18 april 2000.

Raadsvergadering gemeente Enschede 30 oktober 2000.

Bestuurlijke stukken:

B&W-vergadering 10 februari 2009, DSOB A 2 Masterplan Bedrijvigheid Enschede-West.

B&W-vergadering 7 juli 2009, DSOB Functiemenging in wijken.

B&W-vergadering 29 april 2008, DSOB B 7 Grondprijzen bedrijventerreinen Netwerkstad.

B&W-vergadering 6 mei 2008, DSOB A 1 Parkmanagement gemeente Enschede.

B&W-vergadering 13 mei 2008, DSOB B 6 Verdubbeling Auke Vleerstraat.

B&W-vergadering 20 februari 2007, A C 4 DSOB Beleid en aanpak Binnenstedelijke bedrijventerreinen.

B&W-vergadering 27 maart 2007, A 1 DSOB Havengebied – Prestatieafspraken Vitale Bedrijventerreinen.

B&W-vergadering 10 juli 2007, B 1 DSOB Inventarisatie bedrijventerreinen Netwerkstad.

B&W-vergadering 11 juli 2006, AB 1 DSOB Notitie van Uitgangspunten en kredietvoorstel Tweekelers / 3^e Havenarm.

B&W-vergadering 11 juli 2006, A 4 DSOB Toekomst Kennispark.

B&W-vergadering 19 april 2005, A 3 DSOB Notitie Ontwikkelingslocaties Kennispark Twente.

B&W-vergadering 5 april 2005, A 1 DSOB Vaststellen van de Gemeenschappelijke regeling RBT door college.

B&W-vergadering 28 juni 2005, A 1 DSOB Masterplan havengebied.

B&W-vergadering 17 februari 2004, C 2 DSOB/gb Vaststellen grondprijzen bedrijfsterreinen.

B&W-vergadering 21 december 2004, A 3 CS/sbs Programmaplan Kennispark Actieplan Kennispark.

B&W-vergadering 15 juni 2004, A 2 DSOB/proj Regionaal Bedrijventerrein.

B&W-vergadering 7 juni 2004, A 1 DSOB/ez Invoering Parkmanagement op het Euregio Bedrijvenpark.

B&W-vergadering 7 januari 2003, A 3 DSOB/proj havengebied.

B&W-vergadering 7 januari 2003, F 2 DSOB/bpm projectvoorstel Usseleres/ M.E.R.-aanmeldingsnotitie.

B&W-vergadering 11 maart 2003, F 1 DSOB/ ro beeldkwaliteitsplan "Bedrijfslocatie Westerval-Zuid".

B&W-vergadering 16 september 2003, A 2 DSOB parkmanagement op bedrijventerreinen (pilotstudies).

B&W-vergadering 8 januari 2002, A F 6 BMD/ez beleidsnota binnenstedelijke bedrijfslocaties ("blauwe nota").

B&W-vergadering 26 maart 2002, C 1 PBW prioritering uitgifte kavels in Roombeek.

B&W-vergadering 10 september 2002, raadscommissie: economische commissie d.d. 24 september 2002, Raad d.d. 7 oktober 2002, onderwerp: *kantorennota*.

B&W-vergadering 11 juni 2001, G 1 CS/cs referendum Usseleres.

B&W-vergadering 3 juli 2001, A 1 BMD/rdb intentieovereenkomst Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT).

B&W-vergadering 28 maart 2000, A 3 BMD/ez selectieve uitgifte B&S Park.

MEMO, Stuknummer 13340, Wethouder Helder aan de Gemeenteraad Enschede, onderwerp: *Stand van zaken bedrijventerreinen Enschede*.

Overige stukken:

Algemene Rekenkamer, *Herstructurering van bedrijventerreinen; Hoe gaan we de 'verrommeling' van het landschap door bedrijventerreinen tegen? Een onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, Den Haag, SDU, 2008.

Arcadis i.o.v. Gemeente Enschede, *Ontwikkeling binnenhaven Enschede; Schetsboek bedrijfskavels*, 12 maart 2010.

Bedrijventerrein, *Juryrapport Beste Bedrijventerrein van Nederland 2006*, Amersfoort 2006.

Bedrijventerrein, Award / longlist > de 121 beste bedrijventerreinen van 2009, september 2009.

Beste Bedrijventerreinen, *Juryrapport Beste Ondernemersvereniging van Nederland 2007 Vakblad Bedrijventerrein*. 2007.

Beste Bedrijventerreinen, *Juryrapport / speech bekendmaking Beste Bedrijventerrein Innovatie in Nederland van Nederland*, Oss, 2 oktober 2008.

Beste Bedrijventerreinen, *Juryrapport / MENZI Award Beste Bedrijventerrein 2009*, Venlo, 8 oktober 2009.

BRO, Gemeente Enschede Beleidsnota "Met andere ogen"; Beleidsnota Functiemenging en Binnenstedelijke Werklocaties, i.o.v. Gemeente Enschede, 18 januari 2002

Centraal Plan Bureau, *Veroudering van bedrijventerreinen; Een structuur voor herstructurering*. 2000.

DHV, *Kwaliteitsscan Bedrijventerreinen; Sterrenkwalificatie van De Reulver; Definitieve eindrapportage*, i.o.v. Gemeente Enschede, Amersfoort, Mei 2009.

DHV, *Kwaliteitsscan Bedrijventerreinen; Sterrenkwalificatie van Rigtersbleek; Definitieve eindrapportage*, i.o.v. Gemeente Enschede, Amersfoort, Mei 2009.

Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Cluster Economische Zaken, *Kantorenbeleid gemeente Enschede – analyse en beleid t.a.v. de Enschedese kantorenmarkt -*, oktober 2002.

ECORYS, *Enschede in de ruimte*, i.o.v. Gemeente Enschede, Rotterdam, 20 oktober 2009.

ECORYS, *Kwaliteitsmatch vraag en aanbod bedrijventerreinen Enschede*, i.o.v. Gemeente Enschede, Rotterdam, 29 januari 2008.

Gemeente Enschede, *Beleidsregels Binnenstedelijke bedrijventerreinen*, februari 2007.

Gemeente Enschede, *Enschede biedt ruimte voor de toekomst; vastgesteld 2001; De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie voor de langere termijn*, april 2002.

Gemeente Enschede, *Gemeenterekening 2006; Jaarverslag & Jaarrekening*, Enschede, 2007.

Gemeente Enschede, *Gemeenterekening 2007; Jaarverslag & Jaarrekening*, Enschede, mei 2008.

Gemeente Enschede, *Gemeenterekening 2008; Jaarverslag & Jaarrekening*, Enschede, 11 mei 2009.

Gemeente Enschede, *Herstructurering Binnenhaven*, maart 2009.

Gemeente Enschede, *Herstructurering Havengebied Enschede; Afgeronde projecten per september 2009*, oktober 2009.

Gemeente Enschede, *Meer kwaliteit en realistische doelen... Herijking Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie – Binnenstadvisie - Mobiliteitsvisie*, afdeling Ruimtelijk Beleid, vastgesteld door de raad op 22 juni 2009.

Gemeente Enschede, *Nota Grondbeleid 2005*, Grondbedrijf, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB), april 2005.

Gemeente Enschede, *Nota Grondbeleid 2010-2013*, Grondbedrijf, 25 januari 2010.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2006-2009*, Enschede, 2006.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2007-2010; Duurzaam versterken, krachtig verbinden*, Enschede, 2007.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2008-2011; Kiezen voor Enschede*, Enschede, 2008.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2008-2011; Kiezen voor Enschede; Deel A Strategisch opgaven & Financieel middelenkader*, Enschede, 2008.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2008-2011; Kiezen voor Enschede; Deel B Programmaplan en Financiële Begroting*, Enschede, 2008.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2009-2010; Deel A: Strategische opgaven, majeure stedelijk investeringen en strategisch financieel beleid*, Enschede, 2009.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2009-2010; Deel B: Programmaplan en Financiële Begroting*, Enschede, 2009.

Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2010-2013*, Gemeente Enschede Concernstaf – S&C, Enschede, 9 november 2009.

Gemeente Enschede, *Projectplan "Haven" TOPPER 2* (subsidieaanvraag), Enschede, 10 september 2007.

Gemeente Enschede, *Welstandsnota Enschede; Bouwen aan identiteit*, juli 2004.

Grondbedrijf, *Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2003; deel1*, Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Cluster Grondbedrijf, 4 juni 2003.

Grondbedrijf, *Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2004; deel1*, Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, 6 april 2004.

Grondbedrijf, *Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2005; deel1*, Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, 30 maart 2005.

Grondbedrijf, *Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2006; deel1*, Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, 11 mei 2006.

Grondbedrijf, *Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2007; deel1*, Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, 17 april 2007.

Grondbedrijf, *Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2008; deel1*, Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, 10 maart 2008.

Grondbedrijf, *Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2009; deel1*, Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, 26 maart 2009.

I&O Research BV, *Locatiescans binnenstedelijke werklocaties; Een inventarisatie van bedrijventerreinen in Enschede*, i.o.v. Gemeente Enschede, Enschede, oktober 2002.

I&O Research BV, *Monitor Economische Ontwikkeling Enschede 2008*, i.o.v. Gemeente Enschede, Enschede, juni 2009.

I&O Research BV, *Monitor Economische Ontwikkeling Enschede 2009*, i.o.v. Gemeente Enschede, Enschede, juni 2010.

I&O Research BV, *Ondernemen in Twekkelerveld; Resultaten ondernemersenquête Februari 2009*, Enschede.

IPO, VNG en de Ministeries van VROM, EZ en BZK, *Convenant Bedrijventerreinen 2010 – 2020*, 2009.

Nicis Institute, *Topperregeling in de praktijk; Evaluatie en leerervaringen van de Topperregeling bedrijventerreinen*, Den Haag, maart 2009.

OPPS, *Rapport Evaluatie van de pilot parkmanagement op Bedrijvenpark Josink Es*, 13 januari 2010.

OPPS, *Rapport Evaluatie van de pilot parkmanagement op het Euregio Bedrijvenpark Enschede*, 11 februari 2008.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*, Den Haag / Bilthoven, 2009.

Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, *Evaluatie project Van Heek-plein*, Enschede, 2002.

Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, *Een spel van grenzen; Project- en procesmanagement bij grote projecten*, Enschede, maart 2009.

Stichting Vastgoedrapportage Twente, *'Bouwen aan een duurzame Toekomst' – Vastgoedrapportage Twente 2009*, Enschede, september 2009.

Saxion Kenniscentrum Leefomgeving Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht in opdracht van Regio Twente Netwerkstad, *Afstemming programmering RO en grondexploitatie Netwerkstad Twente; onderzoeksprogramma*, 2 maart 2010.

Saxion Kenniscentrum Leefomgeving Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht in samenwerking met DHV, *Regionale samenwerking; bij de uitvoering van het grondbeleid voor de Netwerkstad Twente*, conceptadvies, Enschede, 20 januari 2010.

SenterNovem, *Vraaggestuurd Bedrijventerreinenbeleid; Concrete handvaten voor een succesvol vraaggestuurd bedrijventerreinenbeleid*, Utrecht, december 2005.

Severijn, Jon, *Rekenkameronderzoek naar benutting bestaande bedrijventerreinen*, 11 september 2009, website I&O Research, bezocht op: 8 oktober 2009.

STOGO onderzoek en advies, *Kantorenmarkt Netwerkstad Twente; Een analyse en inventarisatie*, Nieuwegein, oktober 2009.

STOGO onderzoek en advies, *Remmende factoren bij het herstructureren van bedrijventerreinen, Bouwstenen voor het congres "Meer bedrijven met minder ruimte"*, Utrecht, februari 2007.

Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, *Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, uitgebracht op 9 september 2009 aan de Minister van VROM en de Minister van EZ.

Veen, A. van der, F. Coenen, J. Boshuizen, D.J. Fikkers (2006) *Evaluatie van het economische beleid van de gemeente Enschede: Kennisintensieve bedrijvigheid*, Enschede: Universiteit Twente, CSTM-reeks nr. 257, pp1-80.

VROM, Ministerie van, *Mooi Nederland: werken aan kwaliteit; Pilots voor ruimtelijk kwaliteit bedrijventerreinen*, Den Haag, april 2008.

Bijlage 1. Lijst met geïnterviewde personen

1. Mevr. Anneke Been, projectmanager, Regio Noordzeekanaalgebied. Geïnterviewd op 5 juli 2010.
2. Dhr. Kamiel Deinum, beleidsadviseur, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, cluster Economische Zaken, Gemeente Enschede, beantwoording van vragen via e-mail in juli, augustus 2010.
3. Dhr. Dr. Mr. Eric Helder, voormalig wethouder Economische Zaken, Gemeente Enschede. Geïnterviewd op 9 juni 2010.
4. Dhr. Hero Havenga – de Poel, projectmanager, Regio Groningen - Assen. Geïnterviewd op 6 juli 2010.
5. Dhr. Geert Kamminga, beleidsmedewerker, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, Gemeente Enschede. Geïnterviewd op 17 mei 2010.
6. Mevr. Irma Lissberg-Grondstra, senior beleidsmedewerker, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, cluster Economisch Zaken. Geïnterviewd op 29 april 2010.
7. Mevr. Gerdien Looman, Regio Twente. Geïnterviewd op 20 mei 2010.
8. Dhr. Henk Mulder, beleidsmedewerker, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, cluster Ruimtelijke Ontwikkeling. Geïnterviewd op 19 mei 2010.
9. Dhr. Dr. Cees-Jan Pen, hoofd onderzoek, NICIS. Geïnterviewd op 5 juli 2010.
10. Mevr. Laura v.d. Pol, beleidsmedewerker, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Grondbedrijf, Gemeente Enschede. Geïnterviewd op 17 mei 2010.
11. Dhr. Leo van der Ree, directeur Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. Geïnterviewd op 3 juni 2010.
12. Dhr. Tjerk Wassenaar, directeur Stedelijke Ontwikkelingsprojecten, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Gemeente Enschede. Geïnterviewd op 27 april 2010.
13. Dhr. Drs. Han Wiendels, directeur, Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerreinen Overijssel. Geïnterviewd op 20 mei 2010.
14. Dhr. Rien Wilderink, projectmanager, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, cluster projectbureau, Gemeente Enschede. Geïnterviewd op 12 mei 2010.

Bijlage 2. Vragenlijst interviews

Vragenlijst interview inzake evaluatie bedrijventerreinenbeleid Gemeente Enschede 2000-2010.

1. Wat is de doelstelling van het bedrijventerreinenbeleid?
 - a. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan ten aanzien van de doelstelling in de periode 2000-2010?
 - b. Bestaat er overeenstemming over de doelstelling en aanpak tussen diensten binnen gemeente, wethouders en de gemeenteraad?
2. Waar zijn de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid vastgelegd?
3. Volgt het bedrijventerreinenbeleid de vastgestelde doelstellingen? Zo nee, waarom niet?
4. Hoe wordt het instrument 'planning' ingezet om de doelstelling te bereiken, en wat zijn de ontwikkelingen daarbij binnen de periode 2000-2010?
5. Hoe wordt het instrument 'herstructurering' ingezet om de doelstelling te bereiken, en wat zijn de ontwikkelingen daarbij binnen de periode 2000-2010?
6. Kunt u een inschatting geven van de bijdrage van het Enschedese bedrijventerreinenbeleid aan de volgende doelstellingen, en dit beargumenteren:
 - a. werkgelegenheid;
 - b. concurrentiekracht;
 - c. bereikbaarheid;
 - d. duurzame ruimtelijke ontwikkeling;
 - e. leefbaarheid.

N.b. bestaat hier schriftelijke bewijsvoering voor?

7. In hoeverre hebben de volgende instrumenten hier een bijdrage in geleverd?:
 - a. planning;
 - b. herstructurering.
8. Kunt u aangeven welke ontwikkelingen zich in de periode 2000-2010 hebben voorgedaan gegeven de balans tussen vraag en aanbod voor bedrijventerreinen? Is de gepercipieerde 'mismatch' gedurende het verloop van de periode afgenomen?
9. Kunt u aangeven in welke mate de regel "inbreiding voor uitbreiding" is nageleefd in de periode 2000-2010? En wat betekent de regel in praktijksituaties? Kunt u voorbeelden geven?

10. Wat betekent inbreiding in de praktijk: facelift, revitalisering, herprofilering of zelfs transformatie? Wat is onderlinge verhouding tussen deze vormen van herstructurering?
11. Bestaat er concurrentie in het aanbod van bedrijventerreinen en zo ja, waar ligt die (andere gemeenten, andere regio, Duitsland)?
12. Waar liggen de uitdagingen voor de Gemeente Enschede op het gebied van bedrijventerreinenbeleid? En wat zijn volgens u verbeteropties?
13. Zijn er voorbeelden met bedrijventerreinenbeleid uit andere steden die u nastrevenswaardig vindt en die navolging verdienen in Enschede?
14. Zijn er relevante documenten die u ons zou kunnen aanraden om mee te nemen in ons onderzoek?
15. Zijn er relevante personen die u kent waarvan u denkt dat wij hen zouden moeten benaderen in het kader van dit onderzoek?

--- Dank voor uw medewerking aan het onderzoek. ---

Bijlage 3. Algemene informatie over ontwikkelingen ten aanzien van bedrijventerreinen in Nederland in de periode 2000-2010.

1. Trends in bedrijventerreinenbeleid in Nederland

De geschiedenis van het bedrijventerreinenbeleid kent geen eenduidig gemarkeerde start. Historisch gezien zijn er al vroeg sprake van concentratie van economische activiteit, vaak bijeengedreven door onderlinge afhankelijkheid en door voordelen uit samenwerking en locatiegebonden voordelen. Die waren bijvoorbeeld aanwezig naast zeehavenlocaties en bij handelsnederzettingen die vooral rond de grote waterwegen ontstonden. Waterarme locaties werden interessant met de opkomst van andere vervoersmogelijkheden.

De industriële revolutie bracht de behoefte aan grootschalige terreinen voor zware industrie. Snel werd duidelijk dat zware industrie zich slecht liet verenigen met andere functies zoals wonen. Daarentegen bouwden ondernemers vanuit hun maatschappelijk besef vrij grootschalig juist huisvesting in de buurt van of zelfs verweven met bedrijventerreinen. Striktere scheiding van wonen en werken werd echter helemaal wenselijk én mogelijk toen werknemers veel gemakkelijker konden reizen in de tweede helft van de 20^e eeuw. Specifieke bedrijventerreinen voor zwaarteklassen bedrijvigheid volgden. Ondertussen verdwenen grote delen van traditionele industrie zoals de textiel uit Nederlandse steden, waaronder ook Enschede. Dit deed voor het eerst het verschijnsel van binnenstedelijke verloederde bedrijventerreinen op grote schaal ontstaan. Deze locaties waren door de vroege vestiging niet ver van het centrum van de inmiddels uitdijende steden te vinden. Zo ook in Enschede waar veel voormalige textielbedrijven gebouwen en terreinen achterlieten in en nabij het centrum van de stad. Herstructurering van dergelijke bedrijfsterreinen gebeurde vaak om verloedering van het binnenstedelijke leefmilieu tegen te gaan. Dat draaide veelal uit op functieverandering waarbij de grond een aanzienlijk hogere m² opbrengst kent, bijvoorbeeld door de bouw van woningen, grootschalige tussenhandel en detailhandel en kantoorgebouwen met meerdere verdiepingen.

Halverwege de jaren tachtig werd duidelijk dat oude bedrijventerreinen wat verder aan de rand van de stedelijke bebouwing soortgelijke problemen opleveren. Gemakkelijk financierbare herstructureringsopties zijn dan veelal afwezig. Enkele factoren die dit veroorzaken zijn een soms starre en veel-eisende opstelling van sommige gevestigde ondernemers, de noodzaak tot kostbare bodemsanering en naast een logistiek vraagstuk is het ook vaak een financieel vraagstuk. Bovendien was het voor veel partijen, waaronder gemeenten, financieel aantrekkelijker om nieuwe terreinen te ontwikkelen. Dit markeerde de start van de herstructureringsdiscussie en doelstellingen inzake herstructurering

volgden op landelijk niveau. Daarbij duurde het nog lang voordat op gemeentelijk niveau herstructureringsdoelen voor andere dan binnenstedelijke bedrijventerreinen kwamen.

Inmiddels domineerde eind jaren negentig de duurzaamheidsdiscussie het bedrijventerreinenbeleid in Nederland. De nota Milieu en Economie (1997) gaf hiervoor het startschot gevolgd door de Stuurgroep Boegbeeld Duurzame Bedrijfterreinen (1998). Duurzaamheid van bedrijventerreinen kent sindsdien vele aspecten en verbreedt de doelstellingen van bedrijventerreinenbeleid tot voorbij het ruimte bieden aan economische activiteiten, werkgelegenheid, regionale economie en reanimeren van afglijdende bedrijventerreinen. In tabel 1 wordt een indruk gegeven van de breedte van aspecten waarop doelen kunnen worden geformuleerd:

Tabel 1: Duurzame bedrijventerreinen (bron: Stuurgroep Boegbeeld Duurzame bedrijventerreinen 1998).

Duurzame inrichting bedrijventerrein	Duurzame bedrijfsprocessen
<ul style="list-style-type: none"> • Intensief ruimtegebruik • Collectieve voorzieningen (bv. beveiliging) • Hoog rendement nuts (bv. WKK) • Multimodaal transport / HOV 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwisseling van energie grondstoffen water • Gezamenlijke utilities • Combineren van vervoer • Collectieve afvalverwerking

Duurzaam wordt hierbij opgevat als drie samenhangende doelstellingen: (1) versterking bedrijfseconomisch functioneren, (2) terugdringen milieubelasting en (3) efficiënt ruimtegebruik. De kern daarbij is het versterken van de samenwerking tussen bedrijven op het terrein en de samenwerking met (lokale) overheden. Duurzaamheid krijgt daarmee deels bedrijfsintern gestalte maar daarnaast ook op het niveau van een bedrijventerrein. Dit vereist een integratie van bedrijventerreinenbeleid met gemeentelijk duurzaamheidsbeleid gericht op bedrijven. Voorbeelden van herstructureringsopgaven van de afgelopen tien jaar laten zien dat deze breedte zeker niet vanzelfsprekend is in het gemeentelijke bedrijventerreinbeleid.⁷¹

In de jaren na 2000 is er opvallend genoeg weinig aandacht voor het onderscheid tussen bestaande en nieuw te ontwikkelen terreinen⁷². Meer recent is de aandacht voor duurzaamheid hernieuwd door de nota Ruimte

⁷¹ Geraadpleegd zijn onder andere overzichten uit de database van NICIS.

⁷² Geraadpleegd zijn onder andere overzichten de databases van het IBIS, weliswaar wordt er een grote herstructureringsopgave geagendeerd, gerealiseerd wordt er heel weinig en voor zover dat wel gebeurt met weinig ambitie.

waarin de nadruk wordt gelegd op efficiënt ruimtegebruik en minimalisatie van mobiliteit. Onder invloed van de klimaatdiscussie zijn daarnaast doelen op het gebied van energie-efficiëntie en duurzame energie actueel geworden, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van biogas, zonne-energie, slim gebruik van restwarmte en energiezuinige gebouwen. Het combineren van meerdere duurzame energiesystemen is een waarneembare de trend. Zeer recent is zelfs een trend waarneembaar dat het energieverbruik een belangrijke factor is die de verhuurbaarheid van kantoorruimte bepaalt, bijvoorbeeld op de locatie Kotmanpark in Enschede.⁷³

Veel bedrijventerreinen in Nederland zijn inmiddels verouderd. Een schatting uit 2003 sprak al over 1100 terreinen verspreid over het land.⁷⁴ Concreet betekent dit dat op deze terreinen de aan- en afvoerwegen niet meer van deze tijd zijn, dat de indeling van het terrein verrommeld is, dat veel inefficiënt ruimtegebruik voorkomt en/of dat er overlast wordt veroorzaakt door omwonenden. Ook zijn bedrijventerreinen verouderd doordat slecht onderhouden kavels, gebouwen en andere faciliteiten niet meer voldoen aan de eisen en behoeften van de ondernemers. Verouderde bedrijventerreinen hebben vaak te maken met gedeeltelijke leegstand hetgeen ongewenste effecten veroorzaakt, zoals sociale onveiligheid en verpaupering. Indien mogelijk besluiten ondernemers in zo'n situatie vaak te verhuizen naar een nieuw bedrijventerrein. Het oude bedrijventerrein komt in een neerwaartse spiraal. Het vertrek van bedrijven levert weer extra leegstand op en dat leidt tot verloederding. De veroudering van bedrijventerreinen in Nederland is een groot probleem: ongeveer een derde van de bedrijventerreinen voldoet niet meer. Op verouderde bedrijventerreinen spelen problemen die met regulier onderhoud niet kunnen worden opgelost. Met herstructurering kunnen de problemen op verouderde bedrijventerreinen worden aangepakt en kan het terrein weer enige jaren mee (wordt 'toekomstbestendig gemaakt').

Herstructurering is echter complex en kostbaar. Verpauperde gebouwen op het terrein worden aangekocht, gerenoveerd of gesloopt. Indien gesloopt is, komt de grond vrij voor meer of hogere bebouwing. Ook moet er doorgaans nieuwe wegeninfrastructuur worden aangelegd rond het terrein, en moeten veel nieuwe kabels en leidingen worden gelegd. Vaak is ook bodemsanering nodig. Vervolgens moet het terrein worden heringedeeld naar differentiatie en segmentering in milieucategorieën, waarna bedrijven ter plaatse nieuwe kavels krijgen toegewezen, eventueel met een streng eisenpakket. Het opknappen of van functie laten veranderen van een bedrijventerrein duurt vrij lang: zo'n tien jaar. Rijk, provincie en gemeenten hebben een rol in de aanpak van problemen die spelen op verouderde bedrijventerreinen. De provincie heeft een regierol, de gemeente initieert in voert uit

⁷³ Zie <http://www.enschede.nl/nieuws/01002/>.

⁷⁴ Zie *Herstructureringsopgave in de G30-gemeenten*, ETIN Adviseurs, in opdracht van VROM, 2003.

(in samenwerking met de lokale ondernemers), en het rijk heeft subsidies en deelt kennis. Recentelijk heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat herstructureringsbeleid voor bedrijventerreinen al jarenlang niet goed van de grond komt (2008). Knelpunten zijn:

- Gemeenten en ondernemers krijgen het geld moeizaam bij elkaar, en voor de aanpak van kleinere en middelgrote terreinen zijn nauwelijks subsidies beschikbaar;
- Voor gemeenten is begeleiding van herstructureringsprojecten een ingewikkeld proces dat dikwijls moeizaam verloopt. De complexiteit van de projectorganisatie, het ontbreken van benodigde kennis en ervaring, en de ingewikkelde wet- en regelgeving vormen obstakels.
- Er is nauwelijks afstemming binnen de regio, waardoor het niet lukt om het aanbod van de terreinen goed te laten aansluiten op de behoefte van ondernemers. Bovendien schatten provincies de behoefte naar ruimte aan bedrijventerreinen steevast hoger in dan het rijk. Er is mede daardoor de laatste decennia veel grond uitgegeven voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.

Bedrijventerreinen vervullen een belangrijke functie in de economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Gemeenten hebben bij hun bedrijvenbeleid te maken met grote en vaak tegengestelde belangen: financiële en economische belangen enerzijds en ruimtelijke en milieubelangen anderzijds. Daarnaast spelen lokale en regionale belangen. Bedrijventerreinenbeleid heeft inhoudelijke relaties met arbeidsmarktbeleid, onderwijsbeleid, ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteitsbeleid en milieubeleid (Severijn, 2008).

Dit beknopte overzicht van doelen in bedrijventerreinenbeleid, en de ontwikkelingen daarin, vormt het kader van een analyse van de doelen van het bedrijventerreinenbeleid van de Gemeente Enschede, en verandering daarin, in de periode 2000-2010.

2. Doelen van bedrijventerreinenbeleid

Doelen kunnen zowel de *onmiddellijke* beoogde beleidseffecten als ook de beoogde *uiteindelijke* beleids- of maatschappelijke effecten betreffen. Als indicatoren voor de beoogde beleidsprestaties nemen we, de handreiking van de Rekenkamercommissie volgend, de (ontwikkeling in) doelen voor wat betreft:

- Het aantal en omvang van te herstructureren bedrijventerreinen zoals deze in beleidsdocumenten, projectplannen en besluitvorming voorkomen (en respondenten deze informatie aanvullen en toelichten) alsmede, voor zover geëxpliciteerd, specificaties wat betreft eigenschappen en kwaliteiten van aantal en omvang.

- Het aantal en omvang van nieuw aan te leggen bedrijventerreinen zoals deze in beleidsdocumenten, projectplannen en besluitvorming voorkomen (en respondenten deze aanvullen en toelichten) alsmede, voor zover geëxpliciteerd, specificaties wat betreft eigenschappen en kwaliteiten.
- Waar bekend worden de argumenten voor keuzes (en voor veranderingen) in doelen en prioriteitstelling vermeld.

3. De planning van aanleg en herstructurering in algemene zin

De beheersmatige, financiële en economische belangen die gepaard gaan met bedrijventerreinenbeleid vraagt van gemeenten de toekomstige vraag naar bedrijfsterreinen zo goed mogelijk in kaart te brengen en dit gegeven te vertalen in projecten om een adequaat aanbod te bewerkstelligen. Aan de ene kant gaat het om het scheppen van kansen voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid, aan de andere kant spelen markttechnische aspecten zoals onzekerheid over toekomstige vraag, fluctuaties in de vraag en concurrentie een rol. Ten slotte zijn er randvoorwaarden zoals de financiële positie van de gemeente, de mogelijkheid en grenzen om risicodragend te investeren. In tijden van een hoogconjunctuur leidt risicomijdend gedrag gauw tot verlies van bedrijven naar andere gemeenten in de regio, terwijl in tijden van laag conjunctuur hoge rentelasten en prijsconcurrentie dreigt.

Het planningvraagstuk opvatten als enkel een optimaliseringsvraagstuk is eenzijdig. Naast de marktanalyse en verkenning spelen ook gemeentelijke voorkeuren en trends in die voorkeuren.

Decennialang hebben gemeenten en regio's geworsteld met het planningsvraagstuk in kwantitatieve zin. Dit heeft soms tot tekorten geleid en soms tot overschotten en bij stagnerende economie tot forse rentelasten en aantasting van de reserves in het grondbedrijf. Dit leidde tot de ontwikkeling van standaarden ter ijkning van het planningsvraagstuk. Aanvankelijk waren die standaarden gericht op controle en beheersing. Zo berekend, had de Gemeente Enschede in het midden van de jaren tachtig voor meer dan 20 jaar voldoende bedrijfsterreinen in voorraad (SenterNovem, 2005). Een dergelijke constatering, en de wetenschap wat er daarna nog allemaal is aangelegd en verkocht vanaf eind jaren tachtig - toen een hoogconjunctuur aanbrak - maakt snel duidelijk dat het rigide toepassen van dergelijke standaards zonder rekenschap van de toepasselijke fase van de 'varkencyclus' zowel tekorten als overschotten kan creëren. Al snel werd dit keurslijf te strikt bevonden en werden standaarden toegevoegd die er van uitgingen dat een gemeente meer ruimte voor eigen invulling toekomt, mits extra risico's maar voldoende zijn afgedekt door reserves in het grondbedrijf. Dit vereist in de planontwikkeling het hanteren van uiteenlopende scenario's. Overigens herhaalde dit patroon zich op landelijk niveau in de periode 2001-2005: de uitgifte lag in veel gemeenten 75-100% lager dan tussen 1997 en 2001.

In de onderzoeksperiode werd landelijk steeds nadrukkelijker onder ogen gezien dat het planningsvraagstuk naast een kwantitatieve ook een kwalitatieve benadering vereist. Dat niet iedere ruimtevrager dezelfde wensen en eisen heeft, is een lang geleden gedane constatering. In het midden van onze onderzoeksperiode bestaat landelijk nog het beeld dat de meeste gemeenten er toch vooral op sturen om zorg te dragen voor het tijdig beschikbaar hebben van voldoende hectaren aan bedrijventerrein. Bij keuzes ten aanzien van de doelgroep bedrijven, kwaliteit en profilering ten opzichte van bestaande terreinen blijkt er een voorkeur voor terreinen met een hoge potentiële grondopbrengst en/of terreinen die er mooi of kantoorachtig uit zien. Zo was er rond 2005 landelijk gezien een tekort aan locaties voor grootschalige logistiek en locaties voor bedrijven met een hoge milieubelasting. Ook was er in veel regio's een tekort aan terreinen voor bedrijven die weinig waarde hechten aan uitstraling en een functionele omgeving zoeken. Daarentegen was er juist een groot aanbod aan locaties met een hoogwaardige uitstraling en locaties waar kantoren zich kunnen vestigen. Deze locaties kenmerken zich door een hoge potentiële grondopbrengst (SenterNovem 2005). Voor Enschede geldt ook een groot aanbod van in die periode ontwikkelde kantoorlocaties. Die vlucht naar een hoge potentiële grondopbrengst zien we met de toenemende aandacht voor herstructurering ook in deze deelmarkt in de vroege jaren. Te herstructureren binnenstedelijke locaties leenden zich vaak voor functiewijziging naar wonen en (grootschalige)(detail)handel. Voorbeelden in Enschede zijn het voormalige Janninks-complex voor het eerste geval (wonen) en Schuttersveld voor het tweede geval (detailhandel). De tot voor kort lucratieve kantorenmarkt vormde een landelijk gesignaleerde derde mogelijkheid om een hoge potentiële grondopbrengst te bewerkstelligen.

Verder speelt landelijk de discussie welk deel vervanging van uitleg door herstructurering haalbaar is. Kortom, welk deel van de kwantitatief noodzakelijke geachte realisatie van bedrijventerreinen uit herstructurering van verouderde terreinen kan bestaan. Ook hier zien we een trend naar een meer kwalitatieve en locatiespecifieke invulling van het planningvraagstuk naast de bestaande kwantitatieve invulling. Daarbij speelt ook het thema in welke mate nieuwe terreinen werkelijk nieuwe bedrijfsvestigingen oplevert en welk deel enkel verplaatsingen van bedrijven betreft, waarbij mogelijk zelfs verrommeling, verloedering en leegstand op oude terreinen dreigen. Een problematiek die er mede toe heeft geleid dat zogenaamde 'SER-ladder' in de Vijfde nota ruimtelijke ordening is opgenomen (1999). Dit principe behelst dat uitbreiding alleen is toegestaan wanneer mogelijkheden tot herstructurering en verbetering van alle bestaande bedrijventerreinen moeilijk of niet haalbaar zijn. Ook hier past een kwalitatieve benadering van het planningsvraagstuk en in dit geval zelfs tussen meerdere locaties. Drie onderwerpen komen hier nog aan de orde die van invloed zijn geweest op het landelijke beeld van de ontwikkeling.

In de eerste plaats is er in het eerste decennium van de 21^e eeuw is landelijk het thema *coördinatie met omliggende gemeenten en (boven-) regionale coördinatie* van de grond gekomen. Deze trend stond in 2005 in Twente nog in de kinderschoenen. Dit was overigens wel een flinke verbetering ten opzichte van de jaren '80 in de 20^e eeuw. In de regio Twente en Salland concurreerden toen gemeenten heftig met elkaar op de prijs. Dit ging ten koste van de plaatselijke bevolking, want die concurrentie kwam dikwijls niet rechtsreeks in de grondprijs tot uiting. Dit was des te kwalijker aangezien per m² -prijs in de hiërarchie van vestigingsfactoren een lage plaats inneemt. Ondernemers kijken eerst naar andere factoren, zoals (zicht-)locatie en bereikbaarheid. Voor zover zij de financiële factoren meewegen, gaat het om verschillen in de totale investeringskosten. Afhankelijk van de regionale situatie kan de instroom van bedrijven uit andere gemeenten van de regio best omvangrijk zijn.

In de tweede plaats is er de vraag *hoe om te gaan met de planning van mogelijke bovenregionale vraag*. Een onderwerp dat sinds 10 jaar begint uit te kristalliseren: de STEC groep houdt een database Bovenregionale Locatiebeslissingen bij sinds 2000⁷⁵. Jaarlijks betreft dat enkele tientallen beslissingen van bedrijven, in totaal gaat het om ca. 50 hectare. Het zijn veelal distributiebedrijven die kiezen voor haven of luchthaven in Brabant en Limburg en productievestigingen die kiezen voor haven/ luchthaven of voor Noord-Nederland waarbij subsidies en lagere loonkosten een rol spelen.

Tot slot is er nog *het aspect levensloop van bedrijventerreinen*. Eigenlijk richt dit zich op de veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan en de oorspronkelijke kwaliteit te handhaven en waar nodig te actualiseren. Het uit het oog verliezen van terreinen en vooral gebouwen na uitgifte is onverstandig. Het tijdig opknappen van een bedrijventerrein is vele malen goedkoper dan het aanpakken wanneer de neerwaartse spiraal reeds ingetreden is. De markt voor bestaande gebouwen (naast de markt voor kavels) is echter weinig transparant en wordt in onvoldoende mate beschouwd als een volledig en volwaardig onderdeel van de ruimte voor bedrijfsmatige activiteiten. Voor sommige gemeenten betekent dit dat planning van bedrijfsterreinen zich moet uitstrekken en moet specificeren voor iedere fase van de levensloop van bedrijfsterreinen. Verrommeling, verloedering en leegstand is vaak voorspelbaar aan de hand van een set indicatoren. Daardoor kan de omgang met de veroudering van een bedrijventerrein in principe een beheersbaar proces worden. Hierbij zijn verschillende actoren van belang: de ondernemers zelf, de gemeente (initiator en uitvoerder), maar ook provincie (regionale regie van vraag en aanbod) en rijk (subsidies). Verschillende strategieën en instrumenten kunnen worden aangewend om het verouderingsproces te kenteren. Bijvoorbeeld: het door de gemeente opkopen van leegstaande panden en deze slopen dan wel renoveren. Ook kan gedacht worden een parkmanagement om ondernemers via een ondernemersvereniging aan te sporen collectief

⁷⁵ De databases van de Stec groep zijn geraadpleegd voor dit onderzoek.

verantwoordelijkheid te laten dragen voor het onderhoud en beheer van het bedrijventerrein. Tevens kunnen hier voordelen mee worden beheerd door bepaalde diensten centraal in te kopen, zoals beveiliging, onderhoud van openbaar groen, en energie. Op deze manier kunnen betrokkenen geprikkeld worden om een bestaand bedrijventerrein 'toekomstbestendig' te maken. Niettemin, moet wel worden geconstateerd dat een grootschalige vernieuwingsoperatie van een bestaand terrein voor de gemeente veel ingewikkelder en duurder is dan ontwikkeling van een nieuwe locatie.

De planning van aanleg en herstructurering in Nederland.

Alvorens we ingaan op de wijze waarop Enschede kwantitatief en kwalitatief invulling heeft gegeven aan het planningsinstrument gedurende de periode 2000-2010 eerst nog iets over de gereedschapskist. De raming van de omvang van de vraag naar bedrijventerreinen kan op vier manieren gebeuren:

a. Regionale vertaling van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM)

Deze methode vertaalt economische groeiscenario's naar ruimtebehoefte op bedrijventerreinen. Het Centraal Planbureau en later in het onderzoeksproces het Ruimtelijk Planbureau beheren de landelijke Bedrijfslocatiemonitor die vervolgens wordt vertaald naar het regionale of lokale niveau. De geprognosticeerde werkgelegenheid in combinatie met het aantal werknemers per hectare vormen de kern van de voorspelling. De voorspellingen reiken tot de lange termijn, scenario's houden rekening met hoog- en laagconjunctuur en verschuivingen tussen sectoren. In de methode wordt geen rekening gehouden met de lokale productiestructuur en zaken als zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik.

b. Historische uitgifte

De extrapolatie van de gemeentelijke historische uitgiftetrend naar de toekomst is eenvoudig en goedkoop. Daaraan kleven twee bezwaren. Ten eerste is het niet vanzelfsprekend dat aandacht wordt besteed aan de conjunctuurfase waaruit wordt geëxtrapoleerd. Ten tweede kunnen allerlei toevallige omstandigheden een dergelijke extrapolatie beïnvloeden en de analyse ongeldig maken. Deze methode kent daarom een beleidsvariabele, namelijk de lengte van de periode welke voor extrapolatie gebruikt wordt. De eerder genoemde maatstaven hebben betrekking op de hoeveelheid bedrijventerrein in ontwikkeling en uitgifteklaar, voorgesteld voor extrapolaties van 7 tot 10 jaar (SenterNovem 2005). Wij voegen daar nog twee aspecten aan toe. Juist op basis van zo'n periode die geanalyseerd wordt worden kenmerken van de lokale productiestructuur en verschuivingen daarin helder. De meerwaarde kan ook liggen door naar werkgelegenheidsontwikkelingen en terreinquotiënten te kijken. Zo kan naast extrapolatie ook een meer gefundeerde verbijzondering van de Lande-

lijke Bedrijfslocatiemonitor plaatsvinden. Het tempo van herstructurering laat zich echter lastiger voorspellen dan de aanleg van nieuwe terreinen.

c. Wachlijstanalyse of bedrijvenconsultatiemethode

Deze methode vergt dat op basis van interviews en/of enquêtes gegevens worden verzameld over de vraag naar ruimte en de verhuisgeneigdheid van bedrijven. Zo wordt heel direct een beeld gevormd van de mogelijke (kwantitatieve) vraag naar bedrijventerreinen en de gewenste kwaliteit en profilering. Directe bemiddeling wordt daarbij mogelijk, de contacten zijn immers gelegd. Dit kan voordelen hebben wanneer de oriëntatie ligt in de coördinatie tussen realisatie van nieuwe bedrijventerreinen en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Zeker als daarbij ook 'groeiconcepten' worden gebruikt.⁷⁶ Zulke gegevens zijn voor de dagelijkse uitvoering van bedrijventerreinenbeleid zeer belangrijk. 'Self reporting' is minder aantrekkelijk omdat dit vaak tot overschatting van de noodzakelijke ruimte leidt. Ook is deze methode zinvoller als volledig gebruik wordt gemaakt van de potentie van de methode: namelijk een onderscheid maken tussen de gewenste locatie naar nieuw of bestaand terrein, gegeven de gewenste profilering van pand (bijvoorbeeld bedrijfsverzamelgebouw) en terrein. Deze methode is vooral geschikt voor de raming en inzicht in knelpunten op de korte termijn, minder op de lange termijn. De methode is voornamelijk geschikt voor herstructureringprojecten en de beoordeling van efficiënt ruimtegebruik.

d. Aanbod- of gebouwenvoorraadmethode.

De ruimtebehoefte van bedrijfsruimtegebruikers wordt afgeleid uit de daadwerkelijke investeringen in bedrijfspanden, evenals de uitbreiding- en vervangingsvraag. Daarbij is niet het ruimtegebruik per arbeidsplaats het uitgangspunt, maar het aantal bedrijven per hectare. De methode zegt derhalve veel over het daadwerkelijke ruimtegebruik in een gemeente. Deze methode wordt nog weinig toegepast omdat de informatie veelal niet beschikbaar is.

Het gebruik van een combinatie van methoden lijkt de voor de hand liggende conclusie. Daarbij wordt het hanteren van scenario's voor hoog- en laagconjunctuur gecombineerd met het geregeld maken van nieuwe prognoses: vijf jaar grondig en twee jaar kort (verderop in het proces komt hier nog de gebouwinvalshoek bij).

⁷⁶ De waarschijnlijkheid dat een specifiek bedrijf wil verhuizen, kan uit verschillende kenmerken worden verklaard. Een relatief nieuw bedrijf in een bedrijfsverzamelgebouw dat goed loopt en vlot groeit, zal waarschijnlijk op (middel)lange termijn gaan uitzien naar een eigen plek. Dat kan een plek zijn van een langer bestaand bedrijf dat uit zijn jasje is gegroeid en naar een nieuw terrein is gegaan.

Wat binnen het planningsvraagstuk sterk in ontwikkeling is geraakt in de laatste 30 jaar is het denken in termen van segmentering van bedrijventerreinen. Recentelijk kan het mengen van functies aan dit pallet worden toegevoegd.

Bijlage 4. Overzicht van relevante beleidsnota's Gemeente Enschede

Overzicht van relevante nota's bedrijventerreinenbeleid 2000-2010

Hier volgt een overzicht van relevante beleidsnota's en de doelstellingen die zij voor bedrijventerreinenbeleid hebben geformuleerd (in chronologische volgorde).

- *Toekomstvisie 2010 (1999)*: Noodzaak tot raming behoefte toekomstige ruimte bedrijventerreinen. Behoeftte aan 110 ha. bedrijventerrein in de periode 2001-2015. Het uiteindelijke doel was dat er ruimte zou worden geboden aan de groei van bedrijven zodat er (nieuwe) arbeidsplaatsen zouden ontstaan in de stad/regio. De groei in arbeidsplaatsen werd vooral verwacht binnen de groep hoogopgeleiden⁷⁷. Om goed te kunnen inspelen op de vraag naar locaties voor bedrijventerreinen zou de gemeente moeten zorgen voor voldoende (kwalitatief en kwantitatief) aanbod.
- *Ruimtelijke ontwikkelingsvisie (2001)*: De nota noemt drie hoofddoelstellingen: 1. (sociaal-economische) scheefheid bestrijden: hoogwaardige inkomensgroepen en hoogwaardige bedrijvigheid behouden en aantrekken door kwalitatief goede woon- en werkmilieus. 2. Versterken van kernkwaliteiten: de werkfunctie in dienstverlenende en kennisintensieve bedrijvigheid en topinstituten. 3. Waarborgen van duurzame ruimtelijke ontwikkeling: in de toekomst ligt een belangrijk accent op inbreiding en herstructurering in bestaand gebied. Uitbreiding vindt alleen plaats voor zover de bestaande stad onvoldoende ruimte biedt. Versterking en herinrichting bestaand gebied. Voor het huisvesten van bedrijvigheid dient zo effectief mogelijk te worden omgegaan met de beschikbare ruimte. Dit betekent dat in eerste instantie wordt getracht om bedrijven binnenstedelijk te faciliteren door middel van herstructurering en intensivering van bestaande locaties waardoor de druk op de ecologisch waardevolle natuurgebieden rondom Enschede vermindert. Dit sluit aan bij nationaal en provinciaal beleid om bestaande bedrijventerreinen voorrang te geven boven de aanleg van nieuwe terreinen. Ook wordt in deze nota gekozen voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling in een zogenaamde "landschapbenadering". Verder wordt het begrip 'Netwerkstad Twente' geïntroduceerd, waarin de ruimtelijk-functionele en complementaire samenhang tussen Enschede, Hengelo en Almelo wordt aangeduid. Deze samenwerkingstructuur ondersteunt het industriële-, kennis- en het dienstennetwerk en de synergie daarvan met ICT (innovaties).

⁷⁷ Dit inzicht zou in de late jaren '00 veranderen in een inzet op groei en vasthouden van laag opgeleid arbeidspotentieel.

- Beleidsnota *“Met andere ogen...”* (2002): Deze nota valt deels te interpreteren als een doorwerking van de R.O.-visie, deels als een voorbeeld dat is geleend van de gemeente Tilburg, een stad met een vergelijkbaar profiel en stedenbouwkundige opgave. De doelstelling van de beleidsnota was om meer ruimte voor bedrijvigheid in de stad te behouden om de druk op de uitleglocaties te verminderen. Daarbij bestond veel aandacht voor functiemenging, milieuaspecten en praktische projectontwikkeling. De systematiek voor ruimtelijke inpassing was vastgelegd in deze nota evenals een overzicht van de mogelijkheden voor bedrijfslocaties in de stad. Voor herinrichtingkeuze moesten alle mogelijke bedrijfslocaties in het binnenstedelijk gebied nauwkeurig worden gescand. Het adviesbureau BRO⁷⁸ heeft de nota *Functiemenging en Binnenstedelijke werklocaties (“Met andere ogen ...”)* opgesteld. Deze nota omvat een reeks van scans van bestaande bedrijfslocaties in Enschede. Een belangrijke conclusie van het onderzoek was dat er maar heel weinig geschikte binnenstedelijke locaties beschikbaar waren als (volwaardige) bedrijventerreinen.
- Beleidsnota *“Selectieve Gronduitgifte”* (2003): Deze nota stimuleert ondernemers goed na te denken over de inrichting van de bedrijfskavel. Het gaat hier naast duurzame beeldkwaliteit om werkgelegenheid. Daarbij wordt uitgegaan van een minimale eis van 50 arbeidsplaatsen per hectare. Voor herstructureringslocaties geldt een minimale eis van 40 arbeidsplaatsen per hectare.
- Nota Grondbeleid (2005): Voorwaarden bij gronduitgifte van kavels op nieuwe bedrijfslocaties ten aanzien van werkgelegenheidsdoelstellingen, parkmanagement en beeldkwaliteit worden opgenomen in het gemeentelijke grondbeleid. Ook wordt aangegeven dat onderzoek zal worden verricht in het kader van het herzien van het erfpachtbeleid.
- Nota *“Kantorenbeleid Gemeente Enschede”* (2002): Voorlopige bevestiging van de kantoorontwikkeling. Voor de lange termijn dienen strategische locaties te worden aangewezen voor de ontwikkeling kantoren.
- *Collegeakkoord 2006-2010* (2006): Het gemeentebestuur onderstreept in deze nota de opgave om banen te creëren voor lager geschoolden. Die banen zijn voor een belangrijk deel te vinden op bedrijventerreinen. Door bedrijventerreinen te ontwikkelen, te herstructureren en zorgvuldig uit te geven, wordt bedrijvigheid en werkgelegenheid gecreëerd⁷⁹.

⁷⁸ Eveneens naar analogie met het voorbeeld in de gemeente Tilburg, waarbij ditzelfde adviesbureau het onderzoek verrichtte en rapporteerde. Zo blijkt uit een interview.

⁷⁹ Deze doelstelling kan inmiddels empirisch worden onderbouwd met gegevens die voortvloeien uit de Economische ontwikkelingsmonitor van de Gemeente Enschede. Het aantal vestigingen in Enschede op bedrij-

- Nota *“Beleid en aanpak binnenstedelijke bedrijventerreinen”* (2007): De kern van de nota behelst in elke ruimtelijke afweging betreffende de functionele (her)ontwikkeling van een locatie de werkfunctie nadrukkelijk mee te nemen. Bij de afweging van de (her-) ontwikkeling van een binnenstedelijk bedrijventerrein (vanaf 1,5 ha.) het behoud van de werkfunctie als uitgangspunt te nemen. Verankering van de werklocaties in het bestemmingsplan. De doelstelling is actief voorkomen dat de bestaande voorraad binnenstedelijke bedrijventerreinen kwantitatief en kwalitatief verder afnemen. De urgentie van de thematiek is weer aan de orde vanwege de constatering dat de binnenstedelijke voorraad bedrijfslocaties met ca. 28 hectare is afgenomen, veroorzaakt door behoefte aan ruimte voor woningbouw in bestaand stedelijk gebied in combinatie met wensen van bedrijven zelf (bijvoorbeeld uitbreiden) waardoor binnenstedelijke locaties geen optie meer zijn, milieutechnische redenen (hindercirkel), financiële overwegingen (herontwikkeling van bedrijventerreinen is vaak financieel onhaalbaar), of ruimtelijke ontwikkelingen waardoor herontwikkeling voor een hoger of ander segment noodzakelijk is (bijvoorbeeld op de locatie Zuiderval).
- *Toekomstvisie 2015* (2008): Deze visie betreft een herijking van de Toekomstvisie uit 1999. Er zijn een drietal strategische speerpunten benoemd. Stad en regio moeten inzetten op werkgelegenheid. De groei dient vooral plaats te vinden in de kennisintensieve sector. ‘Kennis in de wijk’ krijgt veel gewicht (functiemenging). Een partnerschap tussen gemeente en bedrijfsleven wordt gestimuleerd om de werkgelegenheid te stimuleren. De gemeente hanteert het kader van haar duurzaamheidsdoelstelling alle nieuwbouw en renovatie het principe klimaatneutraal. Concrete uitwerking van de genoemde doelstellingen op projectniveau zullen worden vermeld in de R.O.-visie (nog in ontwikkeling).
- Rapportage *“Kwaliteitsmatch vraag en aanbod bedrijventerreinen Enschede”* (2008): Uit onderzoek van een extern adviseur is gebleken dat het noodzakelijk is om in Enschede voldoende aanbod van bedrijventerreinen te blijven verzorgen. Het gaat om 112 m² hectare bedrijfskavels in de periode 2008-2020 (ca. 7,5 hectare per jaar). Het totale aanbod van direct uitgeefbare bedrijfs-

venterreinen is tussen 2004 en 2009 gestegen van 1.122 naar 1.283. De werkgelegenheid op bedrijventerreinen is gestegen van 21.898 naar 22.754 arbeidsplaatsen. Hierbij is een onderscheid te maken tussen binnenstedelijke - en uitleglocaties. Een normaal verschijnsel is dat bedrijven naar uitleglocaties verhuizen en daar is de toename van de werkgelegenheid gerealiseerd. Het aantal vestigingen op binnenstedelijke bedrijventerreinen is gestegen van 423 in 2004 tot 494 in 2009. Het aantal werkzame personen op deze bedrijventerreinen is echter afgenomen van 9.478 in 2004 naar 9.146 in 2009. Op de uitleglocaties is zowel het aantal vestigingen als het aantal werkzame personen in de periode 2004-2009 toegenomen: aantal vestigingen: van 699 in 2004 en 789 in 2009; aantal werkzame personen: van 12.420 arbeidsplaatsen in 2004 naar 13.608 in 2009.

kavels bedraagt vanaf peildatum 1 januari 2007 99 hectare⁸⁰. Met verschillende rekenmethoden heeft de extern adviseur de vraag naar bedrijfskavels geprognoseerd, waarbij rekening is gehouden met de ontwikkeling van de Enschedese beroepsbevolking, ontwikkelingen in ruimtegebruik, economische groeiscenario's en de specifieke sector- en werkgelegenheidsstructuur in Enschede. De conclusies van de rapportage worden meegenomen in de nota's Masterplan bedrijvigheid Enschede-West, de R.O.-visie 2010 en Regionale afstemming bedrijventerreinen. Drie bedrijventerreinen worden als toplocatie bestempeld: Usseleres, Kop van Marssteden en het Business & Science Park. In deze rapportage wordt de economische noodzaak voor de ontwikkeling van de Usseleres uiteengezet⁸¹.

- *Stand van zaken herstructurering bedrijventerreinen (memo wethouder; 2008)*: De memo komt als oplegnotitie bij de "kwaliteitsmatch vraag en aanbod bedrijventerreinen Enschede". In deze memo staat dat volgens de beleidsprogramma's "Enschede werkt" en "Economische ontwikkeling" het creëren van fysieke ruimte voor bedrijvigheid hoog op de agenda staat. Daarbij gaat inbreiding voor uitbreiding, en volgt de gemeente Enschede de "SER-ladder" (Vijfde nota R.O., 1999). In de memo wordt melding gedaan van beperkte bouwvrijheid (ex Welstandsnota) en het toestaan van bedrijfswoningen, twee factoren die ondernemers afschrikken. Verder wordt er ingegaan op de nieuwe Toekomstvisie van invloed is op het aanbod van bedrijventerreinen te herijken op zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten. Ook wordt gemeld dat de bevolkingsgroei en –afname geen relatie vertoont met de economische groei van bedrijven en hun ruimtebeslag. In de memo wordt ook aangekondigd dat de conclusies van de behoefteprognose zullen worden overgenomen in het (toen nog toekomstige) masterplan Enschede-West, de herijkte ruimtelijke ontwikkelingsvisie en zullen worden meegenomen in de regionale afstemming over bedrijventerreinen met andere gemeenten en Regio Twente.
- *Masterplan Bedrijvigheid Enschede-West (vastgesteld in maart 2009)*: Deze nota geeft een visie op de samenhang van bedrijventerreinen in het Westelijke deel van Enschede (waar het merendeel van de bedrijventerreinen ligt). Het doel van de nota is om ondernemers en de omgeving een duurzaam en aantrekkelijk vestigingsklimaat te bieden. De visie geeft invulling aan intensiever gebruik van bestaande bedrijventerreinen waardoor herkenbare identiteiten en diversiteit ontstaan met een logische samenhang, waarbij het volgende adagium geldt: "verbinden en

⁸⁰ Naar verwachting zou er tijdelijk een tekort aan direct uitgeefbare hectaren bedrijfskavels ontstaan. Het tekort zou moeten worden opgevangen door de herontwikkeling van bestaande bedrijfslocaties, zoals het Havengebied.

⁸¹ Een locatie met een voldoende aanbod aan hoge kwaliteit bedrijfskavels voor de bedrijfsclusters "industrie / bouw" en "transport / logistiek".

scheiden door middel van geleiding”. In de nota wordt speciaal gestuurd op differentiatie in het aanbod van bedrijfskavels. De nota is gebaseerd op het convenant GSB III, waarin ruimtelijke kwaliteit en samenhang in de ontwikkeling van verschillende bedrijventerreinen staan beschreven. Het Masterplan is gebaseerd op een rapportage die is geschreven door het adviesbureau Royal Haskoning.

- R.O.-visie 2009: Deze nota betreft een herijking van de visie op de ruimtelijke ordening in Enschede van 2001. Dit geldt ook voor de bedrijventerreinlocaties die in het kader van de nota uit 2001 in ontwikkeling zijn of worden geherstructureerd. In de Herijking R.O.-visie 2009 is met betrekking tot bedrijventerreinen het volgende besloten:

1. Bedrijventerreinen vanaf 15 ha worden beheerd en ontwikkeld conform de ABCD-indeling,
2. Nieuwe bedrijventerreinen worden ontwikkeld in categorie C,
3. De ABCD-methode wordt regionaal uitgedragen.

A- en B-terreinen faciliteren bedrijven waarbij het accent ligt op productiviteit, C- en D-terreinen zijn er voor bedrijven waar het accent ligt op imago en werknemers. Als we nieuwe terreinen nodig hebben zullen we dat in categorie C ontwikkelen om mee te gaan met de vraag van bedrijven naar meer kwaliteit van de bedrijfsomgeving.

- Jaarlijkse uitgaven van het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG's): Het doel van deze nota is de Raad inzicht te geven in de projectgebonden complexen (lopende grondexploitaties) en functionele complexen (complexen ten behoeve van specifieke functies). Conform de Beheersverordening Grondbedrijf 2003 worden alle grondexploitatieberekeningen geactualiseerd, waarbij naast hetgeen daadwerkelijk is gerealiseerd, in het bijzonder wordt gekeken naar eventuele ontwikkelingen in de komende jaren. In de nota wordt onder meer stilgestaan bij strategische aankopen. Uitgangspunt is dat het Grondbedrijf financieel “self-supporting” is. Op basis van de resultaten van alle positieve en negatieve projectgebonden en functionele complexen worden voorzieningen getroffen die verrekend worden met de Reserve Grondbedrijf. Indien het Grondbedrijf winstgevend projecten heeft lopen, verevent het Grondbedrijf verliesgevend projecten. Voor bestaande locaties geldt dit alleen wanneer de gemeente er een grondpositie heeft en deze (na herontwikkeling) kan uitgeven⁸².

⁸² Op de meeste bestaande bedrijventerreinen is dit niet geval. Op het Haventerrein wel. Dit is het geval op de locatie Derde havenarm / Ossenboer.

- De jaarlijkse programmabegroting van het college B&W is gebaseerd op periodieke (recente) ontwikkelingen, waaronder de gemeenterekening en macro-economische beleidsinformatie. Aspecten van bedrijventerreinenbeleid worden onder verschillende programmaliijnen vermeld. Daaronder worden ook ontwikkelingen op afzonderlijke bedrijventerreinen gerekend.
- In de jaarlijkse Gemeenterekening legt het college van B&W jaarlijks verantwoording af over de beleidsmatige en financiële resultaten. Hierin wordt uiteengezet wat het college wel en niet heeft gedaan⁸³ en van argumentatie voorzien.

Niet alleen de gemeente Enschede heeft beleidsnota geschreven en vastgesteld die van invloed zijn op bedrijventerreinen in Enschede. Andere overheden oefenen ook invloed uit, zij het indirect. Hier volgt een overzicht:

- Grote Steden Beleid III (2005-2009): De rijksoverheid toont aandacht voor de problematiek rondom bestaande bedrijventerreinen en zet de eerste richtlijnen uit naar herstructurering en de benadering van kwaliteit (naast kwantiteit waar in de jaren '90 veel aandacht aan werd besteed) op bedrijventerreinen. GSB III heeft grote invloed gehad op de formulering van de Toekomstvisie 2000-2010 door de gemeente Enschede.
- 5^e Nota ruimtelijke ontwikkeling (1999): In deze nota benadrukt het Ministerie van VROM dat inbreiding in de toekomst vóór uitbreiding zal gaan (de zogenaamde "SER-ladder"). De 'vette jaren' van gronduitgifte en ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen op ontwikkellocaties aan de rand van de stad zijn voorbij. Herstructurering van binnenstedelijke bedrijventerreinen heeft de landelijke beleidsagenda bereikt.
- Convenant GSB III 2005-2009 (2006): Het faciliteren van de ruimtebehoefte voor modern gemengde bedrijven in het gemeentelijke tweesporenbeleid om naast nieuwe werkgelegenheid ('Moderne werkstad') ook de bestaande werkgelegenheid te behouden/stimuleren. Een functiemenging van wonen en werken wordt nagestreefd.
- *Convenant Bedrijventerreinenbeleid 2008 – 2020* (Rijk, IPO, VNG, 2009): Het doel van het convenant is om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Een inhaalslag van de landelijke herstructureringopgave van 15.800 ha. in de periode 2009-2020

⁸³ Zo wordt in de Gemeenterekening 2007 bijvoorbeeld melding gedaan van het niet doorgaan van de aanleg van glasvezelinfrastructuur op bestaande Twentse bedrijventerreinen dankzij afname van het aantal deelnemende (andere) gemeenten.

dient te worden gemaakt. Gemeenten spelen daarbij een rol als initiator, opsteller en uitvoerder van het (inter) gemeentelijk regionaal bedrijventerreinbeleid binnen regionale verbanden en binnen de gestelde provinciale kaders.

- Meerjarenprogramma *Vitale bedrijventerreinen* (Provincie Overijssel, 2009): Centraal in het programma staat dat er een omslag wordt gemaakt van sturen op ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen naar het sturen op vernieuwing van bedrijventerreinen. De opgave is verder 1.200 hectares verouderde bedrijventerreinen te herstructureren. Daarnaast is het MJP ook gericht op het kwalitatief versterken van overige bestaande terreinen, om verdere veroudering te voorkomen. Herstructurering van bedrijventerreinen draagt bij aan versterking van de werkgelegenheid, ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, leefbaarheid en bereikbaarheid. Het MJP vloeit voort uit het project *Vitale bedrijventerreinen* (2006). Verdere doelstellingen van de provincie met het MJP zijn:

- Het behouden c.q. uitbreiden van de werkgelegenheid in de provincie door verouderde bedrijventerreinen te herstructureren.
- Voorkomen dat het landschap onnodig wordt aangetast, door het hanteren van de *SER-ladder*.
- Het creëren van een blijvend goed vestigingsklimaat in de provincie voor al gevestigde en nieuw aan te trekken bedrijven.
- Ontwikkelen en versterken van het duurzame karakter van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen, waaronder het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.
- Ruimtelijke kwaliteit verbeteren door:
 - o Gebruikswaarde: optimale verdeling van de ruimte in de context met de omgeving.
 - o Belevingswaarde: verbetering van de kwaliteit van de uitstraling van het gebied passend bij het gebruik.
 - o Toekomstwaarde: focus op borging / behoud van de nieuw ingebrachte kwaliteit, op zowel het publieke als het private deel van het terrein.

Bijlage 5. Tabel overzicht van dynamiek in arbeidsplaatsen per bedrijventerrein in Enschede in de periode 2004 – 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Binnenstedelijke bedrijventerreinen						
Bleekweg (Hardick & Seckel)	190	183	164	127	92	76
Boddenkamp	626	624	357	300	303	0
Brinkstraat-Zuid	37	37	38	30	35	35
De Reulver	536	540	487	774	780	782
Deurningerstraat	29	34	23	23	20	29
Het Sander	99	106	79	75	79	73
Josink Es	80	83	96	105	153	479
Oosterpoort	1	140	133	146	147	154
Polaroid	540	489	485	231	200	14
Rigtersbleek - Tubantia	1328	1277	1018	884	813	860
Roombeek	22	147	150	153	161	169
Roombekerveld	0	0	0	1	1	2
Sleutelkamp	321	295	347	420	522	452
Westerval-Noord	506	488	494	450	375	367
Westerval-Zuid	387	363	365	406	504	495
Zuiderval - Cromhoffsbleekweg	302	300	241	243	258	238
Zuiderval - Cromhoffspark	1410	1464	1449	1441	1408	1374
Zuiderval - Het Eeftink	553	497	127	656	926	687
Zuiderval - Hofkwartier	226	196	177	190	228	223
Zuiderval - Janninkkwartier	106	96	92	91	85	50
Zuiderval - Kotmansplaats	2179	2271	2316	2680	2618	2687
subtotaal	9478	9630	8638	9426	9708	9146
Uitleglocaties						
De Plooi	296	222	202	208	228	223
Euregio	1621	1600	1711	1847	1967	2046
Grolsch (Groote Plooy)	962	815	752	701	675	763
Havengebied	6070	5896	6120	6067	5963	5908
Luchthaven Twente	139	140	104	63	37	38
Marssteden	2773	2798	3534	3836	3932	3991
Transportcentrum	559	580	562	567	631	639
subtotaal	12420	12051	12985	13294	13433	13608
totaal	21898	21681	21623	22720	23141	22754

Bron: Bedrijvencartotheek
I&O Research.

Bijlage 6: Tabel overzicht van dynamiek in vestigingen per bedrijventerrein in Enschede in de periode 2004 – 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Binnenstedelijke bedrijventerreinen						
Bleekweg (Hardick & Seckel)	41	41	40	37	29	26
Boddenkamp	3	3	2	1	1	0
Brinkstraat-Zuid	4	4	4	4	4	3
De Reulver	56	53	50	51	55	55
Deurningerstraat	11	12	9	12	10	13
Het Sander	17	17	14	13	13	12
Josink Es	2	2	3	3	6	24
Oosterpoort	1	16	18	17	18	21
Polaroid	1	1	1	1	1	2
Rigtersbleek - Tubantia	67	61	67	66	74	89
Roombeek (voorm. Grolsch)	3	8	8	12	19	15
Roombekerveld			0	1	1	2
Sleutelkamp	15	15	15	17	15	11
Westerval-Noord	33	36	37	38	39	36
Westerval-Zuid	7	6	5	4	6	4
Zuiderval - Cromhoffsbleekweg	32	31	39	42	45	44
Zuiderval - Cromhoffspark	29	31	33	35	31	34
Zuiderval - Het Eeftink	31	30	29	29	33	34
Zuiderval - Hofkwartier	35	27	23	26	27	28
Zuiderval - Janninkkwartier	13	13	13	12	11	7
Zuiderval - Kotmansplaats	22	34	33	39	37	34
subtotaal	423	441	443	460	475	494
Uitleglocaties						
De Plooi	10	10	11	12	13	13
Euregio	130	141	154	171	192	196
Grolsch (Groote Plooy)	1	1	1	2	2	2
Havengebied	348	319	334	342	343	347
Luchthaven Twente	9	8	8	9	11	11
Marssteden	171	171	178	197	187	186
Transportcentrum	30	32	31	34	34	34
subtotaal	699	682	717	767	782	789
totaal	1122	1123	1160	1227	1257	1283

Bron: Bedrijvencartotheek
I&O Research.

Bijlage 7: Adviezen Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, Commissie Noordanus

Uitgebracht op 9 september 2009 aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Economische Zaken.

Advies

Geachte mevrouw Cramer, Geachte mevrouw Van der Hoeven,

In Uw brief aan de Tweede Kamer van 7 december 2007 over het bedrijventerreinenbeleid heeft u de instelling van de Taskforce (Her)structurering Bedrijventerreinen aangekondigd. De formele instelling volgde op 9 april (*bijlage 1*). *Bijlage 2* geeft de samenstelling van de Taskforce. U heeft ons gevraagd om vóór 1 september advies uit te brengen. De voorliggende brief is daarvan het resultaat. Daarmee borduren wij voort op de tussenrapportage die wij op uw verzoek al op 10 april jl. hebben uitgebracht. Deze brief is een advies op de hoofdlijnen. Achtergronden en uitwerkingen zijn te vinden in de toelichting. Daarin gaan wij onder andere ook in op enkele in de instellingsregeling genoemde, maar ons inziens wat minder strategische aandachtspunten, die in verband daarmee in deze brief onbesproken blijven. Ter voorbereiding en onderbouwing van ons advies hebben wij met uw medewerking een aantal onderzoeken laten uitvoeren en papers laten opstellen. Alleen de door de onderzoekers zelf gegeven samenvattingen van hun rapportages zijn als bijlage 4 in dit rapport opgenomen. De integrale onderzoeksrapportages staan op de CD-ROM bij dit rapport is gevoegd.

INTRODUCTIE EN STRATEGISCHE LIJNEN

Van agenda naar aanpak

De instelling van de Taskforce is een initiatief in het kader van de 'Agenda 2008–2009 herijking aanpak bedrijventerreinen' in de hiervoor genoemde Kamerbrief. Die agenda bevat echter meer initiatieven, namelijk:

- verbetering van de behoefteramingen;
- bestuurlijke afspraken met de provincies over de bedrijventerreinenplanning en de toepassing van de SER-ladder daarbij;
- initiatieven voor meer betrokkenheid van marktpartijen bij herstructurering;

- initiatieven ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen (waaronder pilots met zowel een VROM- als een EZ-signatuur).

In onze tussenrapportage hebben wij er al op gewezen dat daarnaast, zelfs gelijk met ons werk als Taskforce en volkomen los daarvan een aantal onderzoeken in opdracht van EZ en VROM loopt, alsmede breed opgezette verkenningen en beleidsanalyses van het Ruimtelijk Planbureau c.q. Planbureau voor de Leefomgeving en de Algemene Rekenkamer. Het wordt nu tijd voor integratie en trechtering. Het in de Kamerbrief van 3 juli 2008 aangekondigde nieuwe tijdpad voor de interbestuurlijke afspraken biedt goede kansen daarvoor. Wanneer in samenhang daarmee ook de andere rijksacties nader worden gedefinieerd en ingepland, kan de noodzakelijke stap gezet worden van een multidepartementale 'agenda' naar een interdepartementale ontwikkelingsstrategie, uit te werken in een concreet 'plan van aanpak'. Wij pleiten daar nadrukkelijk voor.

Kern van de opgave

Over nut en noodzaak van een aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek bestaat in grote lijnen wel overeenstemming. De kern van de problematiek is:

- *te snelle veroudering van bedrijventerreinen* (functionaliteit, representativiteit, ontsluiting), met als gevolg sociale (slechte werkomgeving) en economische marginalisering, inefficiënt ruimtegebruik, verrommeling en onveiligheid op de zogenaamde brownfields;

- *te ruim en goedkoop aanbod van nieuwe uitleglocaties* (greenfields), die uitnodigen tot een vlucht van de brownfields en nodeloos beslag op ruimte in de hand werken;

- *onvoldoende vraaggestuurd en dus gedifferentieerd terreinaanbod*, met als gevolg een suboptimaal vestigingsklimaat, gemiste kansen voor ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage aan de te snelle veroudering;

- *vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing van de greenfields*, waaronder onvoldoende intensief ruimtegebruik (lage 'floor-space-index (FSI)).

Dáároveň hoeft de discussie niet te gaan. De kern van de beleidsopgave ligt in de voorwaarden voor een oplossing van de problemen. Die liggen vooral in:

a. de *structuur van de bedrijventerreinenmarkt*; gemeenten zijn daarop de dominante grondaanbieder, met soms door lokale werkgelegenheidsmotieven ingegeven, lage grondprijzen, die de herstruc-

turering planeconomisch zeer lastig maken en professionele vastgoedontwikkelaars en –beleggers op afstand zetten;

b. de *zwakke ruimtelijke regie op regionaal niveau*, zowel bij de planning en programmering als bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, met als gevolg een kwantitatief en kwalitatief onvoldoende gecoördineerd terreinaanbod;

c. de *financiële voorwaarden* om de decennialange scheefgroei in de bedrijventerreinenmarkt ongedaan te maken en de prioriteiten die bij de inzet van financiële middelen moeten worden gesteld. Deze voorwaarden kunnen niet los van elkaar worden gezien. Dat maakt de bedrijventerreinenproblematiek ook zo complex en een verantwoordelijkheid voor velen. Gemeenten staan er tot nu toe teveel alleen voor en verkeren bestuurlijk niet in een positie om regionale patstellingen te doorbreken.

Strategische lijnen

Dat brengt ons tot de strategische lijnen waarlangs een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek moet plaatsvinden:

I. Een collectieve aanpak van de achterstallige herstructureringsopgave, die naar analogie van de aloude stadsvernieuwing voor woongebieden kan worden getypeerd als *economische stadsvernieuwing*. De achterstallige herstructurering kan namelijk niet op de structurele effecten van verzakelijking wachten, op straffe van een in elk geval sociaal en ruimtelijk, zo niet ook economisch ongewenst proces van ‘Verelendung’. Integendeel, het wegwerken van de herstructureringsachterstand en het daarvoor noodzakelijk, flankerend beleid zullen juist het vertrouwen moeten wekken dat nodig is om de transitie naar een meer zakelijke bedrijventerreinensector op gang te brengen.

II. Het *verzakelijken* van ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen, herstructurering daaronder begrepen. In combinatie met een zekere ruimtelijke schaarste moet verzakelijking ertoe leiden dat herstructurering op den duur gaat behoren tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen, met een hooguit beperkte, faciliterende rol voor de overheid. Dit sluit een blijvende rol voor de overheid als ‘producent’ van bedrijventerreinen niet uit, maar deze zal gaandeweg waarschijnlijk wel aan betekenis inboeten. De markt voor bedrijventerreinen zal immers een tenminste regionale markt zijn, waarop spelers zich ook regionaal zullen moeten bewegen. Die markt zal geleidelijk meer risicodragend moeten worden, ook ten aanzien van herstructurering. Een zware overheidsrol past daar niet in.

III. Positionering van planning en uitvoering van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in een *regionale arena*. De regionale arena sluit immers aan bij die van de bedrijventerreinenmarkt en biedt daardoor de beste kansen voor een proces van verzakelijking en voor koppeling van ‘greenfield’-ontwikkeling aan ‘brownfield’-herontwikkeling. Deze laatste is van belang voor een optimale, financiële bijdrage van marktpartijen en gemeenten aan de economische stadsvernieuwing. In het vervolg van dit advies werken wij die drie lijnen uit, te beginnen bij de economische stadsvernieuwing. Ons uitgangspunt daarbij is een optimaal gebruik van bestaande overheidsinstrumenten om de noodzaak van tijdrovende en onzekere wetgevingstrajecten te minimaliseren.

LIJN 1: ECONOMISCHE STADSVERNIEUWING

De opgave

In uw beleidsagenda gaat u er met enig voorbehoud vanuit dat van het totale aanbod aan bedrijventerreinen 1/3 deel verouderd is. Volgens de toenmalige cijfers van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) ging het om 31.153 ha. Op basis van cijfers over 2007 zouden daar inmiddels ruim 1.000 ha zijn bijgekomen. Om een inhaalslag te maken wilt u het herstructurerings tempo verhogen van gemiddeld 325 ha/jr in de periode 2002-2006 naar minimaal 1.000 à 1.500 ha/jr vanaf 2010. De inhaalslag zou dan echter volgens uw eigen cijfers 20 à 30 jaar gaan duren, zelfs zonder de deels nog onvermijdelijke, nieuwe veroudering. Het tempo van de inhaalslag zal dan ook omhoog moeten, wil de herstructureringsmoed niet in de schoenen zakken en het momentum niet verloren gaan. Wij adviseren u om 2020 als richtjaar voor het einde van de inhaalslag te nemen. Het is dan wél zaak om de beleidsinspanningen te richten op de harde kern van de opgave en deze een zo mogelijk solider cijfermatige onderbouwing te geven. Met het oog daarop is in het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek onderscheid gemaakt tussen vier typen herstructurering (zie kadertekst).

Wij rekenen de *facelift* niet tot de harde kern van de herstructureringsopgave. Mits een toereikend en duurzaam parkmanagement de standaard wordt voor alle ‘formele’ bedrijventerreinen – wij zijn daar voorstander van en komen daar in de uitwerking van de verzakelijkinglijn op terug – kan deze de exclusieve verantwoordelijkheid zijn van de direct betrokken (private en publieke) partijen. De *revitaliseringsopgave* hoort wél tot de harde kern van de herstructureringsopgave, omdat de invendienstmogelijkheden daarbij het geringst zijn. De *herprofilering* biedt daarentegen zodanige kansen voor waardecreatie dat deze grotendeels financieel sluitend moet kunnen worden gerealiseerd. De *transformatieopgave* tenslotte leidt wél tot verlies van bedrijventerrein en is derhalve wél van belang voor de bedrijventerreinen*planning*, maar moet voor het overige al onderdeel zijn van de uitvoering

van de Nota Ruimte en van de daarmee verbonden investeringsopgave. Ook die rekenen wij daarom niet tot de harde kern van de herstructureringsopgave bedrijventerreinen. Verdere toelichting op de verschillende typen van herstructurering staat gepresenteerd in de onderstaande box.

TYPEN HERSTRUCTURERING VAN BEDRIJVENTERREINEN

Facelift

Hierbij is sprake van een grote opknappbeurt. Deze wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van openbare ruimte en gebouwen.

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.

Zware revitalisering

Bij dit soort revitalisering is op delen van terreinen sprake van noodzakelijke verwerking van gronden waarna deze bouwrijp worden gemaakt. Bodemsanering, sloop van opstallen en de aanleg/ herinrichting van (nieuwe) infrastructuur is veelal onderdeel van dit proces. De gronden kunnen aansluitend (deels) opnieuw worden uitgegeven. De huidige werkfunctie van het terrein, met reguliere bedrijfsruimtes, blijft behouden.

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 een kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.

Transformatie

In tegenstelling tot herprofilering wordt het terrein aan de voorraad onttrokken en worden nieuwe, niet-economische functies op de locatie gevestigd voornamelijk woonfuncties. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen. (BCI, 2008)

Facelift, (zware) revitalisering en herprofilering bevinden zich op een glijdende schaal. Vanwege het verschil in bestuurlijke verantwoordelijkheden dient de regionale aandacht zich echter te focussen op de (zware) revitalisering en herprofilering. Daarom hebben wij ook de voor de Taskforce uitgevoerde, cijfermatige analyses op die twee typen herstructurering toegespitst. In die analyses is gedetailleerd gekeken naar 58 van de in totaal volgens IBIS 1.061 verouderde bedrijventerreinen in Nederland. De uitkomsten vatten wij als volgt samen:

1. Van de volgens IBIS verouderde (bruto) bedrijventerreinoppervlakte (exclusief transformatie) is ca. 55% ook werkelijk verouderd. In absolute zin gaat het om ca. 16.570 ha verouderd bedrijventerrein. Daarvan bedraagt ca. 14.000 ha om revitalisering, ca. 1.000 ha zware revitalisering en ca. 800 ha herprofilering.

2. De publieke investeringsbehoefte – over de private investeringsbehoefte is geen bruikbaar basis-materiaal beschikbaar – varieert van gemiddeld € 230.000/ha (revitalisering) tot € 1,4 mln/ha² (zware revitalisering en herprofilering).

3. Mede rekening houdend met onzekerheden en enkele aanwijsbare, maar moeilijk te kwantificeren onderschattingen leiden de voorgaande uitkomsten tot een totale, publieke investeringsbehoefte voor revitalisering (incl. zware) en herprofilering van € 6,35 mrd. Deze cijfers geven het voorlopig beste inzicht in de aard en de omvang van de herstructureringsopgave. Verdere verbetering van het onderzoeksinstrumentarium, monitoring van het herstructureringsproces en periodieke herijking van de cijfers, ook rekening houdend met ‘nieuwe veroudering’, zullen gaandeweg moeten leiden tot koerscorrecties en vermogensaanpassingen om het schip van herstructurering rond 2020 op bestemming te krijgen.

De dekking

Voor de dekking van de kosten van de (zware) revitalisering en herprofilering hebben wij alle redelijkerwijs in aanmerking komende opties onderzocht, waaronder de in de instellingsregeling van de Taskforce genoemde opties. Bij de beoordeling hebben wij ons feitelijk door de volgende overwegingen laten leiden:

- levert de optie een effectieve bijdrage aan de investeringsopgave?
- vraagt de optie nieuwe wetgeving?
- past de optie in het streven naar een zakelijker bedrijventerreinenmarkt?
- leidt het dekkingsplaatje tot een redelijke verdeling van lasten over alle betrokken

partijen?

- past het dekkingsplaatje, overeenkomstig uw wens, “binnen de financiële kaders van het coalitieakkoord”?

Het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek geeft (impliciet) antwoord op deze vragen. In de toelichting op dit advies zijn die antwoorden samengebracht en nader geanalyseerd. Tabel 1 geeft de ons inziens passende dekkingsmiddelen en de daarvan indicatief te verwachten bijdragen aan de dekking van de investeringsopgave. Voor alle duidelijkheid: dit is, net als de investeringsopgave zelf, een macrobeeld, waarvoor op landelijk niveau de voorwaarden moeten worden gecreëerd. Dat beeld zegt op zichzelf dus nog niets over het dekkingsplaatje voor concrete herstructureringsprojecten of –

programma's. Dat dekkingsplaatje zal steeds de uitkomst moeten zijn van de regionale en lokale planning en uitvoering van de herstructurering, waarop wij in het vervolg van dit advies terugkomen.

Tabel 1: indicatieve, landelijke dekking investeringsopgave revitalisering en herprofilering.

	Dekkingsmiddel	Bijdrage in mrd €
A	Grondopbrengsten heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond	1,95
B	Verevening greenfields/brownfields bij tot nu toe gangbare grondprijzen	0,50
C	Ca. 10% grondprijsverhoging greenfields, te verevenen met brownfields	0,95
D	Inverdieneffect brownfields door grondprijsverhoging greenfields	0,15
E	Collectieve middelen bij continuering huidig beleid	1,27
F	Collectieve middelen bij continuering huidig beleid	1,53
	totaal	6,35

Het bij E genoemde bedrag is gebaseerd op een continuering van de actuele dan wel voor de korte termijn begrote uitgaven van Rijk (incl. EFRO3-bijdrage en –cofinanciering) en provincies samen. Over gemeentelijke bijdragen is een dergelijk macrocijfer niet beschikbaar. In de praktijk worden die bijdragen voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt via het gemeentelijk grondbedrijf. Voor de toekomst is die gemeentelijke bijdrage al begrepen in dekkingsmiddel B volgens tabel 1. Voor het overige zouden wij de toekomstige gemeentelijke bijdrage willen toespitsen op de bijdrage aan de *extra* benodigde collectieve middelen. Op basis van een bestuurlijke weging achten wij een gelijke verdeling van die extra collectieve last over de drie bestuurslagen verdedigbaar:

- Voor de *gemeenten* is dat een evenwichtig voorstel, omdat in dat voorstel het leveren van vereveningsbijdragen (dekkingsmiddel B) en het 'inleveren' van de overige opbrengstpotenties van een lokaal bedrijventerreinenbeleid wegvallen tegen het afzien van het grosso modo continueren van de huidige gemeentelijke inspanningen ten laste van de algemene middelen, zoals dat bij Rijk en provincies in onze visie wél dient te gebeuren. Gemeenten dragen dus in de toekomst alleen ten laste van de algemene middelen bij voorzover dat nodig is vanwege de noodzakelijke, *extra* inspanningen op dit beleidsterrein.

- Voor de *provincies* impliceert een driedeling van de extra last een relatieve vergroting

van het aandeel in de totale lasten. Deze past echter bij de bestuurlijke verzwaaring van de provinciale rol in dit dossier en bij de naar verwachting toenemende investeringsruimte op provinciaal niveau.

- Voor het *Rijk* staat daar dan uiteraard een relatieve verkleining van het aandeel in de totale lasten tegenover hoewel, gelet op de intensivering van het herstructureringsprogramma, per saldo ook van het Rijk een extra bijdrage gevraagd wordt. Die relatieve verkleining van het rijksaandeel is redelijk, gezien het grote aandeel van het Rijk in de huidige inspanning op rijks- en provinciaal niveau (i.c. bijna 60%) én gezien de nadruk die voor de toekomst op een regionale aanpak komt te liggen.

Een cijfermatige uitwerking van deze benadering is te vinden in tabel 2. Dekkingspost A laten wij daarin buiten beschouwing omdat deze tot de normale verdienmogelijkheden in de te herstructureren gebieden behoort en derhalve niet relevant is voor de verdeling van de binnen de huidige marktverhoudingen onrendabele herstructureringslast van (6,35 – 1,95 =) 4,4 mrd euro.

Tabel 2: verdeling van de binnen de huidige marktverhoudingen onrendabele herstructureringslast naar 'partijen'(afgerond).

'partij'	dekkingsmiddel	'huidige'* bijdrage in mrd €	Extra bijdrage in mrd €	Totale toekomstige bijdrage in mrd €
bedrijven	C + D	Pm	1,10	1,10
Rijk	E + F	0,77	0,51	1,28
Provincies	E + F	0,50	0,51	1,01
Gemeenten	B + F	pm	1,01	1,01
totaal	B t/m F	1,27	3,13	4,40

** onder 'huidige' bijdrage wordt verstaan een continuering van de huidige inzet.*

In onze tussenrapportage gaven wij een indicatie van de voor de eerstkomende jaren noodzakelijke, extra rijksinspanning, te weten een bedrag van € 65 à 70 mln per jaar vanaf 2010. Dankzij de inmiddels bredere mix van dekkingsmiddelen komt de extra rijksinspanning nu op € 46 mln per jaar, gerekend over de periode 2009-2020 en uitgaande van een continuering van de huidige inzet van ca. € 65 mln per jaar. De herstructurering zal echter ongetwijfeld niet in één klap op tempo liggen. Een gefaseerde groei van de investeringen is realistischer. Wanneer daarbij, rekening houdend met de ruimte in het coalitieakkoord, geen extra inzet tot en met 2011 wordt aangenomen, zou de extra rijksinzet vanaf 2012 € 64 mln/jr. moeten zijn.

Aan de slag met de nieuwe Wro

Belangrijk uitgangspunt van onze voorstellen is een aanpak in samenwerking tussen de betrokken partijen en met zo min mogelijk nieuwe wetgeving. Alleen al daarom is de idee van de heffing of herstructureringsbijdrage als stuurmiddel en/of dekkingsmiddel voor de herstructureringsopgave onaan-trekkelijk, al zijn er ook fiscaalpolitieke, rechtspolitieke en praktische argumenten tegen een heffing (zie verder toelichting). Die argumenten gelden allemaal niet wanneer optimaal gebruik wordt ge-maakt van de mogelijkheden van de nieuwe Wro. Uit de voor de Taskforce uitgevoerde studies blijkt dat een gericht gebruik van met name de provinciale structuurvisie en de provinciale doorzettingsin-strumenten (ruimtelijke verordening, pro-actieve en reactieve aanwijzing) bestuurlijke garanties kunnen bieden voor zowel een strakkere bedrijventerreinenplanning als de toepassing van de hier-voor genoemde dekkingsopties verevening en grondprijnsbeleid. Daartoe dient het provinciale belang van een goede bedrijventerreinenplanning op regionaal niveau vertaald te worden in *voorwaarden aan de (inter)gemeentelijke planning en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid* met betrekking tot:

- de toekomstige ruimtelijke structuur (locationeel, kwantitatief en kwalitatief) van bedrijventerreinen op regionaal niveau;
- de samenhang tussen green- en brownfieldontwikkeling;
- het (inter)gemeentelijk gronduitgiftebeleid (w.o. grondprijnsbeleid) en
- de reikwijdte – welke terreinen dienen betrokken te worden – en de financiële randvoorwaarden voor verevening op regionaal niveau. Een uitdagende, maar realistische, bestuurlijke innovatie, die recht doet aan de bedoelingen van de Wro en die in een aantal provincies ook al wordt opgepakt. Deze aanpak langs planologische weg is mede ingegeven door de overweging dat een groot deel van de realisatie van bedrijventerreinen voorlopig nog een gemeentelijke aangelegenheid zal zijn. Deze is niet vatbaar voor arrangementen in het kader van de Grondexploitatiewet (Grexxwet), die immers slechts de instrumenten voor faciliterend grondbeleid biedt. De Grexxwet is wél relevant voor afspraken over verevening c.q. kostenverhaal bij private ‘greenfield’-ontwikkeling. Echter, bij de huidige opzet van die wet (de kostenverhaalscriteria profijt, causaliteit en proportionaliteit en de bijbehorende, limitatieve kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening, Bro) kunnen dat soort afspraken slechts in vrijwilligheid tot stand komen. Zolang private ‘greenfield’-ontwikkeling relatief weinig voorkomt, is dat niet zo’n zwaarwegende beperking, maar daar waar private ‘greenfield’-ontwikkeling aan de orde is, kan deze beperking als onrechtvaardig worden ervaren. Bovendien, naarmate de door ons bepleite verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt tot een toename van

private 'greenfield'-ontwikkeling leidt, zal ook een effectievere Grexwet steeds moeilijker gemist kunnen worden. Op termijn is een aanpassing van de Grexwet annex kostensoortenlijst van het Bro voor dit doel dan ook wenselijk.

Omgaan met versnipperde eigendom

Herontwikkeling van bedrijventerreinen kan ook vernieuwing binnen de private ruimte vragen. Veelal wordt echter aangenomen dat het voorkeurs- en onteigeningsrecht geen mogelijkheden biedt om de vaak versnipperde, private eigendomssituatie desnoods onvrijwillig te doorbreken met het oog op die vernieuwing, met name bij ongewijzigde gebiedsbestemming. In dit verband zijn ook de in de instellingsregeling van de Taskforce genoemde instrumenten ruilverkaveling en stedelijke herverkeveling relevant. De nieuwe Wro biedt echter ook hiervoor een wellicht onvermoede oplossing. Art. 3.5 van de Wro biedt namelijk een zodanig ruimte vertaling van de zogenaamde moderniseringsbepaling van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv), dat deze naar de letter van de wet ook zou kunnen worden toegepast bij de modernisering aan bedrijventerreinen. Wij adviseren u om de Tweede Kamer de uitspraak te ontlokken dat deze Wro-bepaling inderdaad zo gelezen mag worden. De behandeling van het wetsvoorstel Experimentenwet BGV4-zones biedt daarvoor een goede gelegenheid. De toepassing van de moderniseringsbepaling vraagt overigens wél ondernemingszin en herontwikkelingsvermogen. Onze nog volgende voorstellen voor publieke, regionale ontwikkelingsbedrijven, zijn ook hierop een antwoord. Doortastend gebruik van de nieuwe Wro zal ook die bedrijven een welkome steun in de rug kunnen zijn.

(Voor)financiering via Nationaal herstructureringsfonds (NHF)

De dekkingsmiddelen voor de herstructureringsopgave moeten worden samengebracht en verdeeld. Daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak van langetermijnafspraken, onregelmatige kasritmen - die zich op regionaal niveau versterkt zullen voordoen - en met name op rijksniveau de randvoorwaarden die binnen de EMU gelden met betrekking tot overheidstekort en overheids-schuld. Een landelijk fondsbeheer kan daarom grote voordelen hebben. Zo'n fondsbeheer zou tevens flexibel kunnen inspelen op situaties waarin private of publieke voorfinanciering kunnen bijdragen aan een slagvaardige aanpak. Voordelen zijn daarnaast de bundeling van expertise, efficiënter fondsbeheer en de grotere omvang van het beheerd vermogen, met een naar verwachting hoger rendement. Een en ander brengt ons tot het advies om te komen tot een *Nationaal herstructureringsfonds (NHF)*, naar analogie van het Groenfonds (behoudens wellicht de daarmee verbonden uitgifte van groencertificaten). Het NHF vormt in zekere zin de 'back-office' van de uitvoering op regionaal niveau (zie hierna), een in wezen technisch-financiële constructie, die de beschikkingsbevoegdheid laat bij de budgetverantwoordelijken i.c. de provincies en het Rijk. De als *bijlage 3* bijgevoegde intentiever-

klaring van Bouwfonds Fondsenbeheer en de BNG biedt een handreiking voor samenwerking bij de concretisering van een dergelijke fondsconstructie voor dit doel.

LIJN 2: VERZAKELIJKING BEDRIJVENTERREINENMARKT

Schaarste en andere prikkels

Van de economische stadsvernieuwing stappen wij over naar 'verzakelijking' als tweede strategische lijn voor een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek. Verzakelijking moet leiden tot een meer marktgestuurde, zij het vanwege externe effecten 'geleide' bedrijventerreinenmarkt met op den duur minder (zware) overheidsinterventies en meer kwaliteit. Een eerste, algemene voorwaarde daarvoor is een strakkere regionale planning, met minder overmaat. Van een schaarstebeleid, dat eenzijdig stuurt op het terreinaanbod, zijn wij echter geen voorstander. Schaarstebeleid vindt zijn grenzen in de economische noodzaak van een zekere flexibiliteit in het terreinaanbod, de behoefte aan 'schuifruimte' voor het herstructureringsproces en het terreinaanbod in de Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering (BGV) is de Nederlandse benaming van de internationaal bekende Business Improvement Districts (BID's) 'pijplijn'. Wij hebben kennis genomen van uw voornemen om het ruimtelijk reserveringsbeleid te doseren op basis van een gematigder economisch groeiscenario – het Transatlantic Market-scenario van de planbureau's – en om over de regionale invulling daarvan afspraken te maken met de provincies. Samen met de voorgenomen verbetering van het prognosemodel lijkt ons dat een evenwichtige aanpak. Daarom én vanwege uw samenwerking met de provincies op dit punt besteden wij in dit advies verder geen aandacht aan de kwantitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning.

Uitgaande van een strakkere regionale planning zullen verdergaande prikkels voor herstructurering ons inziens vooral moeten komen van meer directe koppelingen tussen 'greenfield'- en 'brownfield'-ontwikkelingen in de vorm van regionale en lokale toepassing van de SER-ladder, regionaal grondprijnsbeleid en regionale verevening, alsmede door een selectief gronduitgiftebeleid, eveneens regionaal gecoördineerd en geïnspireerd door de gedachten achter de SER-ladder. Deze prikkels zullen de behoefte aan voortgaande 'greenfield'-ontwikkeling als het ware vanuit de markt zelf meer in overeenstemming brengen met de werkelijke, economische en maatschappelijke noodzaak daarvan. Adequate prognoses zullen de effecten daarvan vervolgens gaandeweg zichtbaar gaan maken. Onze voorstellen voor een 'economische stadsvernieuwing' leiden naar voorlopig inzicht al tot voldoende prikkels in de hiervoor bedoelde zin, zodat er vanuit de behoefte aan verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt geen aanvullende prikkels nodig zijn.

Van kavel- naar gebiedsontwikkeling

Bedrijventerreinontwikkeling is in de Nederlandse planningpraktijk vaak kavelontwikkeling, dat wil zeggen ontwikkeling van afzonderlijke kavels in bouwrijp gemaakte gebieden. Met een krachtige beeldregie valt daar uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit best wat van te maken, zoals de praktijk ook uitwijst, maar de markt laat zo'n regie niet overal toe en een effectieve sturing op geïntegreerde gebouwconcepten met het oog op intensivering van ruimtegebruik is daarmee niet goed mogelijk. Bovendien zijn kavelsgewijze ontwikkelde bedrijventerreinen na realisatie in de praktijk vaak 'van niemand' meer, waardoor een duurzame gebiedskwaliteit makkelijk onder druk kan komen te staan. Gebiedsontwikkeling én –beheer zijn een antwoord daarop. Met name de Angelsaksische praktijk toont aansprekende voorbeelden daarvan. Het zal niet overal en in alle bedrijvensectoren kunnen, maar een accentverschuiving van kavel- naar gebiedsontwikkeling zou uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit grote voordelen hebben, de mogelijkheid tot intensivering van ruimtegebruik daar nadrukkelijk onder begrepen. Een actievere rol van private ontwikkelaars en beleggers past daarbij. Daartoe zal het 'gebied' bedrijventerrein zich moeten ontwikkelen tot een volwaardig product op een volwaardige markt voor bedrijventerreinen met geïntegreerde vastgoedontwikkeling, professioneel assetmanagement en het in stand houden van een duurzame gebiedskwaliteit als bedrijfsmatige kernactiviteiten. Daarvan valt overigens wél, zoals gesteld, ruimtelijke kwaliteitswinst en ruimtebesparing te verwachten, maar niet of nauwelijks financiële winst, die bijvoorbeeld voor herstructurering zou kunnen worden ingezet. Met name de grondkostenbesparing valt voor een belangrijk deel weg tegen de hogere kosten van stapeling (bijvoorbeeld gebouwde parkeervoorzieningen).

Blijkens de Kamerbrief van 7 december 2007 heeft u reeds oog voor het belang van een actievere rol van private ontwikkelaars en beleggers. U heeft ook onderzoek laten doen naar knelpunten en oplossingen⁵ en u bent met professionele vastgoedpartijen hierover in gesprek. Het voorlopige beeld daarvan is dat het in de kern ook hier gaat om beëindiging van een praktijk van overmaat en prijsbeiderf, onvoldoende regionale regie en een te zwakke collectieve inzet op met name de herstructurering. Bekende geluiden, die in het veld gepaard gaan met veel onvrede over een overheid die de receptuur van een kansrijker beleid maar blijft negeren of er althans niet consistent en consequent naar handelt. Het wordt tijd voor concrete acties, die grotendeels ook al nodig zijn voor de aanpak van de herstructurering en die moeten leiden tot een algehele verbetering van het klimaat voor ondernemen in bedrijventerreinen.

Fiscaliteiten

Zo'n actie is de aanpak van ons fiscaal stelsel. Met name een selectieve vrijstelling van overdrachtsbelasting achten wij een noodzakelijke reparatie van het belastingrecht, dat de herstructurering op

achterstand zet. Gedacht kan worden aan zowel een (algemene) vrijstelling voor vastgoedverkrijgingen op nader aan te wijzen bedrijventerreinen als aan een vrijstelling voor op bedrijventerreinen gerichte herstructureringsmaatschappijen naar analogie van de vrijstelling voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) in het kader van de stedelijke herstructurering. In het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek is een schatting gemaakt van het mogelijke effect daarvan op de staatsinkomsten. Vanwege het aangenomen transactievolume en de impliciet veronderstelde inelasticiteit van dat volume lijkt ons die schatting echter een forse overschatting. Daarom én vanwege de generieke werking

van deze maatregel, is er geen aanleiding om het effect van deze maatregel op de staatsinkomsten al of niet ten dele in te boeken als bijdrage aan de financiële dekking van de herstructureringsopgave. In het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek komen ook verruiming van de mogelijkheden voor vervroegde en/of willekeurige afschrijving, aftrek van kosten van groot onderhoud, herinvesteringsreservevorming, investeringsaftrek, een gerichte investeringspremieregeling en groen beleggen als reële opties naar voren. Wij hebben de indruk dat deze maatregelen vooral het verouderingsproces zouden kunnen afremmen of zelfs doorbreken. Vooral uit preventief oogpunt zou dit dus interessant kunnen zijn. De effectiviteit van deze maatregelen en de gevolgen ervan voor de staatsinkomsten zijn echter nog onvoldoende inzichtelijk om nu al conclusies te trekken over de wenselijkheid ervan.

Parkmanagement

Duurzaam beheer, daaronder begrepen een tijdige investering in vernieuwing, moet voorkomen dat de snelle veroudering van bedrijventerreinen gewoon doorgaat. Verzakelijking van de bedrijventerreinensector kan daaraan een bijdrage leveren, maar zal omgekeerd ook gestimuleerd moeten worden door op daartoe aangewezen bedrijventerreinen een minimaal vereist parkmanagement tot de standaard te maken door:

A. bij *nieuwe terreinen* parkmanagement verplicht te gaan stellen. Erfpachtsvoorwaarden

dan wel verkoopvoorwaarden met kettingbeding bieden daarvoor voldoende mogelijkheden. Het eerder besproken instrumentarium van de nieuwe Wro kan worden gebruikt om ook hierover op regionaal niveau tot bindende, bestuurlijke afspraken met gemeenten te komen.

B. bij *bestaande terreinen* in goed overleg tussen bedrijven en gebiedsbeheerder (veelal de gemeente) zoveel mogelijk tot de opzet van parkmanagement te komen. De aan de Tweede Kamer aangeboden Experimentenwet BGV-zones kan daaraan een impuls geven.

C. bij *herstructurering van terreinen* de opzet van parkmanagement als voorwaarde voor financiële steun te gaan stellen. Overigens is ook hier het BGV-instrument relevant. Het parkmanagement zal organisatorisch moeten worden ingekaderd in een verenigingsstructuur ('vereniging van eigenaren'). Verder lijkt het voor de hand liggend om de regionale afspraken over verplicht parkmanagement materieel in overeenstemming te brengen met de rechten en plichten uit hoofde van de BGV-wet. Over de BGV-wet zelf merken wij op, dat de aantrekkelijkheid daarvan voor het veld nog zeer onzeker is. Daarbij kan een rol spelen dat:

- de regeling een vooralsnog experimenteel en derhalve tijdelijk karakter heeft;
- er in verband daarmee een beperkte instapperiode voor ondernemers is voorzien, waarna andere belangstellenden zullen moeten wachten op een evaluatie die tot 2015 kan duren;
- gemeenten vrij zijn om wel of niet aan de instelling van BGV-zones mee te werken en dat,
- behoudens de mogelijkheid van gemeentelijke subsidies, niet voorzien is in financiële stimulering van BGV-zones.

Afhankelijk van het succes van het BGV-experiment zouden wij ons een tussentijdse bijstelling van de wet op deze punten kunnen voorstellen. Daarnaast zouden wij het toejuichen wanneer gemeenten brede steun aan de instelling van BGV-zones gaan verlenen en daarbij bijvoorbeeld bereid zouden zijn om afspraken te maken over een gebiedsgerichte inzet van (een deel van) de aan het gebied gerelateerde OZB-inkomsten.

LIJN 3: DE REGIO CENTRAAL

Structuur op hoofdlijnen

Organisatorisch komen de strategische lijnen van economische stadsvernieuwing en verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt samen in de regio. De regio is ons inziens bij uitstek het kader waarbinnen de planning, programmering én uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, inclusief de herstructurering, gestalte moeten krijgen. De belangrijkste voordelen van een regionale aanpak zijn:

- passende schaal voor kwantitatief, kwalitatief en qua ruimtelijke spreiding afgewogen aanbod van bedrijventerreinen;
- passende schaal voor conditionering van de bedrijventerreinenmarkt (verzakelijking), gericht op hoge kwaliteit (ook ruimtelijk) tegen zo laag mogelijke kosten;

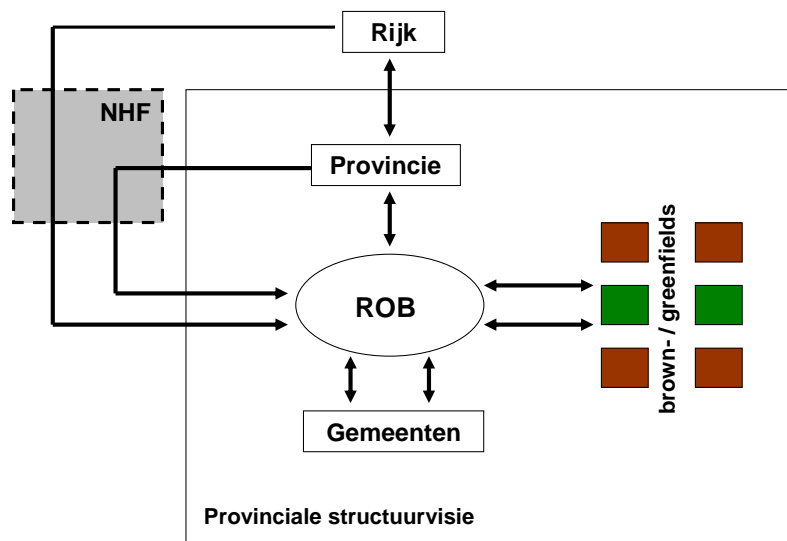
- risicospreiding bij de realisering van een gedifferentieerd en hoogwaardig terreinaanbod;
- schaalvoordelen (expertise, professionaliteit, continuïteit in langjarig perspectief, bedrijfsvoering) en daardoor hogere effectiviteit en efficiëntie in de ontwikkeling en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid.

Eigenlijk lijkt iedereen het daarover ook wel eens te zijn, maar het ontbreekt nog teveel aan bestuurlijke moed om de gangbare praktijken en bestuurlijke verhoudingen te doorbreken. Het wordt tijd voor heldere en niet-vrijblijvende afspraken hierover en voor meer tempo in de aanpak. De volgende lijnen staan centraal in de ons voor ogen staande aanpak:

1. een *strakkere ruimtelijke planning en aanbodprogrammering* op regionaal niveau;
2. *regionale verevening* van green- en brownfieldexploitaties en een in samenhang daarmee te voeren, gecoördineerd gronduitgifte- (w.o. grondprijis-)beleid;
3. het uitrollen en versterken van de in aanzet reeds aanwezige *Regionale Ontwikkelingsbedrijven Bedrijventerreinen (ROB)* als krachtige voertuigen voor de regionale uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Dit alles mag bovendien niet langer in vrijblijvendheid blijven steken. Zonder samenwerking geen 'greenfield'-ontwikkeling of (programmagerichte) financiële bijdragen van Rijk en provincies. Bij praktisch ontbreken van goede samenwerkingsmogelijkheden hebben de provincies bovendien een 'vangnet'-functie te vervullen, zodat regionalisering ook in dat soort situaties, maar dan via de provincie, gerealiseerd kan worden. De structuur van de ons voor ogen staande aanpak illustreren wij met figuur 1.

Het blauwe vlak en de blauwe pijlen symboliseren samen de *plannings- en programmeringsstructuur*. De provinciale structuurvisie en de provinciale doorzettingsinstrumenten van de Wro (ruimtelijke verordening, pro-actieve en reactieve aanwijzingsinstrument) borgen de regionale benadering van de toekomstige ruimtelijke structuur ('greenfield'- en 'brown'-locatiebeleid, kwalitatief en kwantitatief) én van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (grondbeleid en verevening). De provincie doet dat binnen door het Rijk gestelde kaders (AMvB ex Wro en bestuurlijke afspraken) en maakt op haar beurt afspraken met de gemeenten, geborgd door het provinciaal-planologisch instrumentarium. De gemeenten hebben de mogelijkheid om hun strategische planningstaken in onderlinge samenwerking, eventueel ook geformaliseerd (Wro art. 2.1 lid 3), ter hand te nemen en de provincie daarmee op afstand te houden. Zij zullen daartoe eens te meer gestimuleerd worden wanneer zij ook samenwerken in een regionaal ontwikkelingsbedrijf (ROB; zie hierna).

Figuur 1: de toekomstige hoofdstructuur planning en uitvoering bedrijventerreinen.



De financiële structuur van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid wordt in figuur 1 gesymboliseerd door het rode vlakje – Nationaal Herstructureringsfonds (NHF) – en de rode pijlen. In de uitvoeringsorganisatie staan in onze visie publieke, regionale ontwikkelingsbedrijven bedrijventerreinen (ROB-en) centraal. De ROB-en geven professioneel en zakelijk uitvoering aan het regionaal bedrijventerreinenbeleid binnen de daarvoor door de deelnemende overheden gestelde kaders. Door actief te zijn op zowel de ‘greenfield’- als de ‘brownfield’-ontwikkeling bieden ROB-en kansen voor een geïntegreerde aanpak én financiering (verevening via de ROB-balans en externe programmafinanciering) van de (her)-ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De externe financiering verloopt in beginsel via het NHF en betreft met name de rijks- en provinciale bijdragen aan de herstructurering. Met deze bijdragen wordt in onze visie nadrukkelijk ook sturing gegeven aan de uitvoeringsprogrammering én organisatie, deze laatste met name ter stimulering van de regionale samenwerking bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Gemeentelijke bijdragen tenslotte kunnen desgewenst ook via het NHF lopen, maar zullen in het algemeen rechtstreeks op project- of programmaniveau worden ingezet. Voorzover de binnen een ROB samenwerkende gemeenten zelf de uitvoering op projectniveau ter hand nemen, zullen zij over de programmatische en financiële aspecten daarvan in ROB-verband afspraken moeten maken.

Rijkssturing

Hoe brengt u de regionale aanpak op gang en hoe leidt u deze in de gewenste richting? In onze visie stuurt u, behoudens expliciet in de Nota Ruimte of bijvoorbeeld een rijksstructuurvisie zeehavens opgenomen rijksprojecten, niet meer op projectniveau, maar op systeem- en programmaniveau. Uw instrumenten daarvoor zijn:

bestuurlijke afspraken met de provincies,

aan de financiering van regionale programma's te verbinden voorwaarden en

algemene beleidsregels (AMvB) op grond van de nieuwe Wro.

Aan een rijksstructuurvisie bedrijventerreinen is binnen de ons voor ogen staande, regionale aanpak geen behoefte.

Systeemverantwoordelijkheid

De hiervoor geschetste hoofdstructuur vraagt nadere uitwerking en regionaal maatwerk, met name als het gaat om de reikwijdte, de rol en de regiogrenzen van intergemeentelijke samenwerking. Hierbij past geen blauwdrukdenken. Er zal echter wél een duidelijke, *systeemverantwoordelijke* instantie moeten zijn, die eventueel ook een vangnet kan bieden voor de gebieden waarin intergemeentelijke samenwerking geen oplossing kan bieden. Die instantie is in onze visie de provincie. Het Wro-instrumentarium en het provinciale budget verschaffen haar de bestuurlijke positie en het bestuurlijk-juridisch en financieel vermogen om haar systeemverantwoordelijkheid waar te maken. In een aantal provincies zal wellicht nog een bestuurlijke culturomslag nodig zijn om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Daarmee dienen de provincies ervoor te zorgen dat er uiterlijk in 2010 een adequaat systeem voor de planning, programmering en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (incl. herstructurering) tot stand komt. Provinciale grenzen zijn daarbij niet heilig. De bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies moeten voorzien in rijksterugvalopties bij achterblijvende provinciale prestaties en in mechanismen om eventuele, interprovinciale patstellingen te kunnen doorbreken.

ROB-en

Zoals gezegd, de ROB-en hebben in onze visie een centrale positie in de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid en fungeren in zekere zin als een 'frontoffice' van het Nationaal Herstructureringsfonds (NHF) als backoffice. De in Noord-Brabant (BOM), het Noordzeekanaalgebied (RON), de Drechtsteden (ROM-D) en de regio Schiphol (SADC) reeds bestaande ontwikkelingsmaatschappijen

zijn perspectiefrijke aanzetten daarvoor. Participanten zijn gemeenten en/of (de) provincie(s). In beginsel zou vanuit het deelnemingenbeleid Rijksoverheid ook aan rijksdeelnemingen in de ROB-en gedacht kunnen worden, maar uit een oogpunt van bestuurlijke eenvoud en slagkracht ligt dat niet voor de hand. Rijksdeelneming kan beperkt blijven tot projecten van nationaal belang, zoals de Maasvlakte en de Amsterdamse Zuidas. Een ROB heeft in onze visie overigens niet de volledige exclusiviteit ten aanzien van de (her)ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen, maar is een initiërend en acquirerend, operationeel en gemandateerd uitvoeringsorgaan van samenwerkende overheden, dat zelf ontwikkelt en beheert, maar ook faciliterend kan zijn voor publieke (i.h.a. gemeentelijke), private of publiekprivate ontwikkelingen en beheer op gebiedsniveau die op contractbasis aan de regionale (plannings- en financierings) kaders worden gebonden. U kunt de eerder genoemde bestuurlijke afspraken en de voorwaarden aan rijksmedefinanciering inzetten om de totstandkoming van zodanige ROB-en te stimuleren.

KANSEN VOOR KWALITEIT

De drie-eenheid van ruimtelijke kwaliteit volgens de Nota Ruimte – de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde – vraagt in de eerste plaats om een voorwaardenscheppend beleid dat in wezen niet verschilt van de strategische lijnen waarlangs wij de versnelling van de herstructurering en een zuiniger en geconcentreerder ruimtegebruik al willen bereiken: een regionale aanpak met onder andere een strakkere aanbodplanning, hogere grondprijzen en betere kansen voor gebiedsontwikkeling en collectief gebiedsbeheer. Specifiek met het oog op de belevingswaarde kunnen daaraan algemene regels voor het ontwikkelingsproces worden toegevoegd om de ontwerp kwaliteit van gebiedsinrichting en landschappelijke inpassing procesmatig te borgen (vereiste van stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan, ontwerprichtlijnen in het kader van de gronduitgifte, o.i.d.). Het procesmatig karakter van deze regels maakt deze geschikt voor een landelijke regeling, maar regeling in de provinciale ruimtelijke verordening is ook denkbaar en biedt mogelijkheden voor gebiedsgerichte differentiatie van die procesvereisten, in samenhang met eventuele ontwerprichtlijnen vanuit de provinciale structuurvisie. De rolverdeling Rijk-provincies op dit punt kunt u meenemen in de bestuurlijke afspraken met de provincies. In onze instellingsregeling vraagt u expliciet aandacht voor de financiering van ruimtelijke kwaliteit. Wij zien geen aanleiding voor een specifieke regeling voor die financieringsopgave, maar stellen wel vast dat hogere kwaliteit, ook op het vlak van duurzaamheid, hogere investeringen vraagt van zowel publieke als private partijen. Private partijen zullen dat binnen een verantwoorde bedrijfsvoering in beginsel zelf moeten kunnen realiseren. Publieke partijen zullen de ruimte voor hogere investeringen in beginsel moeten vinden in de grondexploitatie. Die ruimte is er in het algemeen ook wel, maar deze kan dan natuurlijk niet tegelijk volledig worden ingezet voor de herstructureringsopgave. Ons dekkingsvoorstel voor deze laatste

houdt daar rekening mee. Een specifiek, kwalitatief aandachtspunt voor de bedrijventerreinenplanning betreft tenslotte de mogelijkheden voor functiemenging. Functiemenging biedt kansen voor een aantrekkelijker leefomgeving, maar past niet altijd bij een marktgerichte segmentering van bedrijventerreinen en is bij met name grootschalige en/of sterk verkeersaantrekkende bedrijvigheid ook niet altijd realistisch. De Wro biedt bij uitstek het instrumentarium om hierover tot goede afwegingen te komen. De Wro staat op dit moment echter nog met lege handen wanneer milieunormen in het geding zijn. Bij strijdigheid met milieunormen moet voor een goede afweging worden uitgeweken naar de Interimwet stad-en milieubenadering, met zijn onnodig complexe en tijdrovende procedures. Zoals alle interimwetten loopt ook deze af. Wij adviseren u om aan te koersen op een regeling in de Wro die zonder procedurele omwegen een integrale beoordeling van de omgevingskwaliteit mogelijk maakt. Milieukwaliteitsnormen dienen daarin van begin af aan het karakter van richtnormen te hebben, waarvan beargumenteerd mag worden afgeweken.

AANBEVELINGEN

Het voorgaande brengt ons samenvattend tot de volgende 10 aanbevelingen voor het rijksbeleid met betrekking tot de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Samen met de uitkomsten van de andere rijksacties in het kader van de 'Agenda 2008–2009 herijking aanpak bedrijventerreinen' vormen ze de bouwstenen voor de door ons bepleite, dringend noodzakelijke interdepartementale ontwikkelingsstrategie bedrijventerreinen en de uitwerking daarvan in een concreet 'plan van aanpak'.

1. Kies in het bedrijventerreinenbeleid voor een aanpak langs drie strategische lijnen: (I) een economische stadsvernieuwingsaanpak tot omstreeks 2020 voor een inhaalslag herstructurering bedrijventerreinen, (II) een proces van verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt en (III) een regionale aanpak.
2. Focus de aanpak en met name het financieel kader voor herstructurering voorlopig op een opgave van ca. 15.800 ha revitalisering en herprofilering voor de periode tot 2020 en reken daarvoor voorlopig met een investeringsopgave van € 6,35 mrd.
3. Kies verevening, hogere grondprijzen en collectieve middelen als dekkingsmiddel voor de inhaalslag in de herstructurering. Houdt er bij een gelijke verdeling van de noodzakelijke, extra inzet van collectieve middelen over Rijk, provincies en gemeenten rekening mee dat dit een extra inzet van rijksmiddelen impliceert van ca. € 0,53 mrd over de periode tot 2020, uitgaande van een continuering van de huidige inzet (= ca. € 0,77 mrd tot 2020).
4. Maak heldere en harde afspraken met de provincies en de VNG over:

- een meer verplichtende regionale koers, met een strakkere planning en meer tempo in de herstructurering;
- een rol voor de provincies als 'systeemverantwoordelijke' instantie, die uiterlijk in 2010 moet leiden tot een adequaat systeem voor de planning en programmering, de uitvoering en het beheer van bedrijventerreinen;
- regionaal grondprijnsbeleid, regionale verevening en regionale beheersafspraken (parkmanagement) op basis van het planologisch instrumentarium van de nieuwe Wro;
- de verdeling van de collectieve, financiële opgave tussen Rijk, provincies en gemeenten, waarbij ons advies op dat punt als richtlijn kan dienen;
- de vorming van regionale ontwikkelingsbedrijven bedrijventerreinen (ROBen);
- een in beginsel programmagerichte inzet van financiële middelen van Rijk en provincies;
- de rolverdeling tussen Rijk en provincies bij de inzet van algemene regels op grond van de nieuwe Wro met het oog op de kwalitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning.

5. Richt een nationaal herstructureringsfonds op, naar analogie van het Groenfonds.

6. Pas op termijn de Grexwet en de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zodanig aan dat deze ook mogelijkheden bieden voor verevening bij private ontwikkeling van bedrijventerreinen.

7. Verschaf een wettelijke basis voor een zodanig ruime interpretatie van de moderniseringsbepaling van de Wro (art. 3.5) dat deze ook kan worden ingezet voor de modernisering van bedrijventerreinen.

8. Bevorder de totstandkoming van een selectieve vrijstelling van overdrachtsbelasting voor bedrijfsmatige vastgoedtransacties op nader aan te wijzen bedrijventerreinen en voor op bedrijventerreinen gerichte herstructureringsmaatschappijen, dit laatste naar analogie van de vrijstelling voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) in het kader van de stedelijke herstructurering. Doe voorts nader onderzoek naar de effectiviteit van verruiming van de mogelijkheden voor vervroegde en/of willekeurige afschrijving, aftrek van kosten van groot onderhoud, herinvesteringsreservevorming, investeringsaftrek, een gerichte investeringspremiereregeling en groen beleggen.

9. Werk langs verschillende sporen (provinciaal-planologische sturing, voorwaarden aan financiële ondersteuning, Experimentenwet BGV-zones) naar een algemene invoering van geïntegreerd en duurzaam parkmanagement. Dring bij de gemeenten aan op brede steun voor en inbreng van (een

deel van) de gebiedsgerelateerde OZB-inkomsten in BGV-zones. Overweeg op termijn bovendien een tussentijdse bijstelling van de BGV-wet om deze op overzienbare termijn en bij zoveel mogelijk bestaande bedrijventerreinen ingang te doen vinden.

10. Bevorder ruimtelijke functiemenging door een procedureel vereenvoudigde afweging van de omgevingskwaliteit in het kader van de Wro mogelijk te maken, dit als vervolg op de Interimwet stad- en milieubenadering. Wij hopen u hiermee op weg te helpen naar de zo noodzakelijke vernieuwing van het bedrijventerreinenbeleid en een effectieve aanpak van de herstructureringsopgave, in nauwe samenwerking met de decentrale overheden en de marktsector.

Hoogachtend,

Mr. P.G.A. Noordanus

voorzitter

