

RAADSBESLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3249201	bekkink, joost	FYS-SR	Mariska ten Heuw
ONDERWERP			
3249201 - Evaluatie en Toekomstoriëntatie Regionaal Bedrijventerrein Twente			

**DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELO BESLUIT:**

- Kennis te nemen van de evaluatie RBT.
- In te stemmen met het laten vrijvallen ten gunste van de reserve grondexploitatie de nu nog gereserveerde budgetten voor parkmanagement, bovenwijkse kosten gemeente Almelo en de bijdrage aan het investeringsbudget voor de periode 2023-2028 voor in totaal € 2.257.943,-
- De financiële gevolgen hiervan te verwerken in de meerjarenbegroting van de Reserve Grondexploitaties.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

Het dagelijks bestuur van het RBT heeft een evaluatie laten uitvoeren over het Regionaal bedrijventerrein Twente (RBT). De uitkomsten van deze evaluatie zijn positief, onder meer de economische structuur van Twente is versterkt. De huidige succesvolle samenwerking binnen de Gemeenschappelijke Regeling RBT wordt voortgezet.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELO,**DATUM**

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3249201	bekkink, joost	FYS-SR	Mariska ten Heuw
ONDERWERP			
3249201 - Evaluatie en Toekomstoriëntatie Regionaal Bedrijventerrein Twente			



AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

De plannen voor een regionaal bedrijventerrein van bovengemeentelijk belang gaan al terug tot 1990. In 2005 treedt de huidige gemeenschappelijke regeling RBT in werking. Op dat moment start de ontwikkeling van het XL Businesspark Twente. In 2009 wordt de eerste grond uitgegeven. Na een aantal jaren van ontwikkeling tot het terrein in de huidige vorm vindt het bestuur, gezien de (goede) vooruitzichten, het tijd om de balans op te maken en de koers van het huidige RBT voor de komende jaren te bepalen. De huidige GR kent immers geen horizonbepaling en met het huidige uitgifte tempo is alle grond in 2028 uitgegeven.

Daarnaast heeft de gemeente Almelo aangekondigd dat zij een uitbreiding van het huidige XL Businesspark ambiëren. Om die reden hebben de deelnemers verzocht om ook de publieke meerwaarde van het RBT voor de deelnemers in de GR, voor Twente en voor Overijssel in beeld te brengen. Bedoeld om te bepalen of de bij aanvang gestelde doelen zijn/worden bereikt en indirect als input voor een (regionale) afweging bij nieuwe ontwikkelplannen in de regio.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

Het Dagelijks Bestuur van het RBT heeft Bureau Berenschot opdracht gegeven om eind 2020 een strategische evaluatie en toekomstoriëntatie voor het Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT) uit te voeren¹. De doelstelling van deze evaluatie is om duidelijkheid te verschaffen over de (voordelen van de) samenwerking, de exit-strategie van de GR en de benodigde omvang van de projectorganisatie in de toekomst. Ook moet zij inzicht geven over het nut en de noodzaak van het samenwerken aan een regionaal op elkaar afgestemd vestigingsklimaat. Deze laatste vraag is toegevoegd naar aanleiding van de huidige regionale context en actuele berichtgeving over de behoefte aan een nieuw bedrijventerreinen voor grootschalige ondernemers (uitbreiding XL Businesspark).

Middels bijgaand raadsadvies informeren wij uw raad over de opzet van de strategische evaluatie, de conclusies, aanbevelingen en voorgenomen vervolgstappen van het Dagelijks Bestuur van het RBT. Het uitgebreide rapport van Berenschot is als bijlage bijgevoegd.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen bevatten elementen van terugkijken (wat heeft het RBT opgeleverd?) en van vooruitkijken (hoe gaan de deelnemers verder, exit-strategie).

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- Wat is de publieke meerwaarde van het RBT voor de deelnemers in de GR, voor Twente en voor Overijssel? Welke publieke risico's zijn er (geweest)? Welke doelen hebben we bij aanvang gesteld, gaandeweg eventueel bijgesteld en gaan we die doelstellingen bereiken?
- In welke mate wensen de deelnemers regie te blijven houden op de ontwikkeling van het RBT, welk draagvlak heeft de gemeenschappelijke regeling?
- Wat is een logische omvang van het bijbehorende projectteam gezien de fase waarin het RBT nu zit?

Conclusies en aanbevelingen

Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt is dat, zeker na 2016, goede resultaten worden geboekt op de maatschappelijke ambities. De publieke meerwaarde die de deelnemers met dit project nastreven worden in belangrijke mate gehaald. Zo heeft het RBT de economische structuur van Twente versterkt waardoor Twente flink is gestegen op de landelijke ranglijsten van logistieke hotspots. Ook geven veel zittende ondernemers in gesprek aan dat zij zich zonder RBT met hun activiteiten op andere locaties in Nederland of Duitsland (en dus buiten de regio Twente) hadden gevestigd. Daarnaast leidt de groei van deze bedrijven tot uitstralingseffecten in andere bedrijfstakken in de regio. Het kunnen faciliteren van deze sector in Twente leidt dus tot economische groei op andere plekken dan het RBT.

¹ In dezelfde periode zijn ook een aantal financieel-technische afspraken en maatregelen uit 2016 geëvalueerd. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in de ontwerp-begroting van het RBT

Het grootste risico dat destijds speelde, en in eerste instantie ook tot uitdrukking kwam, was een tegenvallende grondexploitatie. De resultaten op de grondexploitatie worden nu fors beter. Ook voor andere doelstellingen (zoals werkgelegenheidsontwikkeling en verduurzaming) geldt een positieve ontwikkeling.

Ten aanzien van de toekomstoriëntatie (exit-strategie) heeft het DB van het RBT meerdere keren gesproken. In de DB vergadering van 24 maart 2021 is besloten om de huidige GR te handhaven en binnen dit kader zo praktisch mogelijk in te vullen. En een begin te maken met afspraken over liquidatie van de GR bij bijvoorbeeld uitgifte van (bijna) alle gronden.

Berenschot adviseert het DB om de huidige samenwerking voort te zetten binnen de GR RBT. Voor de langere termijn, als de gronden zijn uitgegeven, hebben de deelnemers wel het perspectief voor ogen dat de GR alsnog wordt beëindigd. Het rapport van Berenschot bevat een handzaam stappenplan voor de te maken afspraken bij de toekomstige opheffing van de GR. Zij adviseren het DB en AB dan ook om met het oog daarop al voorbereidende stappen te nemen. De omvang van het projectteam past bij de fase waarin het RBT nu zit.

BESPREEK- EN BESLISPUNTEN

- Kennis te nemen van de evaluatie RBT.
- In te stemmen met het laten vrijvallen ten gunste van de reserve grondexploitatie de nu nog gereserveerde budgetten voor parkmanagement, bovenwijkse kosten gemeente Almelo en de bijdrage aan het investeringsbudget voor de periode 2023-2028 voor in totaal € 2.257.943,-
- De financiële gevolgen hiervan te verwerken in de meerjarenbegroting van de Reserve Grondexploitaties.

FINANCIËLE ASPECTEN

Personeel: Dit voorstel heeft geen personele consequenties.

Financieel: Dit voorstel heeft financiële consequenties die leiden tot begrotingstechnische aanpassingen.

De gemeente participeert samen met andere partijen voor 23% in XL Businesspark. Zoals gebruikelijk zullen de financiële effecten van de deelname verrekend worden met de reserve grondexploitatie. Hierbij zijn een viertal geldstromen te onderkennen, te weten:

1. Bijdrage investeringsbudget: De deelnemende gemeenten en de provincie Overijssel hebben een (aanvullend) investeringsbudget ter beschikking gesteld van € 9.000.000 (50% provincie en 50% gemeenten). Bijdrage 2022: € 336.039 vervalt.
2. Jaarlijkse kosten parkmanagement: De bijdrage aan parkmanagement was tot op heden een bedrag van € 69.000 jaarlijks en vervalt vanaf 2021.
Bij de evaluatie tussen de betrokken partners in 2020 is besloten vanaf 2021 anders om te gaan met deze kosten. Deze kosten zullen voortaan worden gedekt uit de reserve van het erfpachtbedrijf en niet meer separaat bij de partners in rekening gebracht worden. In 2020 is deze bijdrage voor het laatst separaat betaald aan RBT
3. Jaarlijkse kosten BoVo: deze bijdrage is afhankelijk van het aantal verkochte ha's en kan dus jaarlijks fluctueren. Het afgelopen jaar is meer verkocht, 124.151 m2, dan geraamd en derhalve is de bijdrage in 2020 meer geweest dan in 2019. De jaarlijkse bijdrage vervalt vanaf 2021.
Bij de evaluatie tussen de betrokken partners in 2020 is besloten vanaf 2021 anders om te gaan met deze kosten. Ook deze kosten zullen voortaan worden gedekt uit de reserve van het erfpachtbedrijf en niet meer separaat bij de partners in rekening gebracht worden. In 2020 is deze bijdrage voor het laatst separaat betaald aan RBT.
4. Winstuitkering erfpachtbedrijf vanaf 2023: de gemeente participeert voor 23% in de grondexploitatie en deelt daarom ook mee voor 23% in de winstuitkering uit het erfpachtbedrijf. De prognose is dat dit voor de periode 2023-2028 circa totaal € 1.264.380 zal gaan bedragen.

BIJLAGE(N)

Bijlage 1 – Rapport Berenschot
Bijlage 2 - Begrotingswijziging 21064

Dit raadsadvies is vastgesteld door het college van B & W van Hengelo.



Rapport

Regionaal Bedrijventerrein Twente: maatschappelijke meerwaarde en toekomst

Evaluatie en toekomstoriëntatie

15 december 2020

Berenschot

Regionaal Bedrijventerrein Twente: maatschappelijke meerwaarde en toekomst

Evaluatie en toekomstoriëntatie

Philip van Veller | Ralph Kohlmann | Catheel Pino | Kees Gillesse

15 december 2020

Inhoudsopgave

Inleiding	4	Bestuurlijke en ambtelijke organisatie	15
1.1 Geschiedenis en achtergrond.....	5	3.1 Governance.....	16
1.2 Over dit onderzoek.....	6	3.2 Projectorganisatie.....	18
1.3 Onderzoeksopzet.....	6	3.3 Coöperatie.....	21
1.4 Opdrachtgeverschap en begeleiding.....	6	3.4 Conclusies.....	22
 De maatschappelijke meerwaarde: ambities, resultaten en beelden	7	 Toekomstoriëntatie	23
2.1 Algemeen doel.....	8	4.1 Inleiding.....	23
2.2 Gronduitgifte	8	4.2 Criteria	23
2.3 Vestigingsklimaat en economische ontwikkeling	9	4.3 Toekomstige scenario's.....	24
2.4 Arbeidsmarkt.....	11	4.4 Weging	31
2.5 Duurzaamheid	12	4.5 Proces naar een nieuwe situatie	32
2.5.2 Resultaat.....	12	4.6 Conclusie en advies.....	32
2.6 Ruimtelijke kwaliteit	13	 Bijlage	33
2.7 Conclusies.....	14		

Inleiding

Hoofdstuk 1

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal verschillende zaken. We beginnen met een korte geschiedenis en achtergrond van het Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT). Daarna bespreken we de context en de onderzoeksvragen van het onderzoek, de onderzoeksopzet en informatie over de begeleiding.



1.1 Geschiedenis en achtergrond

Twente heeft een rijke industriële historie en grote bedrijven zijn dus zeker niet nieuw in de regio Twente. Er was een levendige textielindustrie die tot omstreeks 1960 een belangrijke bijdrage aan de regio leverde. Echter, de tijden zijn sindsdien veranderd. Zoals in een van de gesprekken die Berenschot heeft gevoerd naar voren kwam, is de teloorgang van de textielindustrie van grote impact geweest op de regio. Daarnaast is de industriële en logistieke sector van dit moment niet meer te vergelijken hoe deze sectoren waren vormgegeven in de tijd van de gebroeders Stork.

De oorsprong van deze evaluatie kan al vroeg worden onderscheiden. Vanaf 1990 ontstaan geluiden over een tekort aan bedrijventerreinen in de regio Twente. Dit leidde tot het programmeringsoverleg Bedrijventerrein Twente in 1999, waarbij een eerste voorstel werd gedaan voor een regionaal bedrijventerrein. In 2001 worden de harde afspraken gemaakt die van groot belang zijn voor de totstandkoming van het huidige RBT. Almelo, Hengelo, Enschede, Borne en de Provinciale Staten tekenden namelijk de intentieovereenkomst Regionaal Bedrijventerrein Twente.

Na een zoektocht naar de juiste locatie volgt in 2004 het oprichtingsbesluit RBT en in 2005 treedt de gemeenschappelijke regeling RBT in werking. Op dat moment start de ontwikkeling van het XL Business Park Twente. De vier gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo en de provincie Overijssel vormden hiertoe samen de gemeenschappelijke regeling RBT. In 2009 wordt de eerste grond uitgegeven.

Na een aantal jaren van ontwikkeling tot het terrein in de huidige vorm, waarover later in dit rapport meer, vindt het bestuur gezien de (goede) vooruitzichten het tijd om de balans op te maken en de koers van het huidige RBT voor de komende jaren te bepalen.

1.2 Over dit onderzoek

Het Dagelijks Bestuur (DB) van het RBT heeft besloten om een evaluatie naar het huidige RBT te laten uitvoeren. De gehele evaluatie bestaat uit twee onderdelen, te weten een financieel-technische analyse en een meer strategische evaluatie en toekomstoriëntatie. Het rapport dat nu voor u ligt betreft het tweede onderdeel, en gaat over de meer strategische vragen over de publieke waarde, het draagvlak en de organisatie van het RBT.

Onderzoeksvragen

De doelstelling van deze evaluatie is om duidelijkheid te verschaffen over de (voordelen van de) samenwerking, de exitstrategie en de benodigde omvang van de projectorganisatie. Ook moet zij een antwoord bieden over het nut en de noodzaak van het samenwerken aan een regionaal op elkaar afgestemd vestigingsklimaat (regionale context en actualiteit).

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- Wat is de publieke meerwaarde van het RBT voor de deelnemers in de GR, voor Twente en voor Overijssel? Welke publieke risico's zijn er (geweest)? Welke doelen hebben we bij aanvang gesteld, gaandeweg eventueel bijgesteld en gaan we die doelstellingen bereiken?
 - Wat is de economische meerwaarde van het RBT voor de deelnemers en de regio in termen van (indirecte) werkgelegenheid, dienstverlening aan andere bedrijven, waardecreatie en versterking vestigingsklimaat?
- In welke mate wensen de deelnemers regie te blijven houden op de ontwikkeling van het RBT, welk draagvlak heeft de gemeenschappelijke regeling?
 - Wat is het strategisch belang van de deelnemers om ruimte te houden voor bedrijven die uit hun jasje groeien?
 - Werken we toe naar een exitstrategie of houden we het gezamenlijk in beheer?
 - Hoe zou zo'n exitstrategie er dan uit kunnen zien? Eindigen we de samenwerking bij bijvoorbeeld 80% uitgegeven gronden of wanneer alle kavels groter dan bijvoorbeeld 4 ha zijn uitgegeven? Naar wie dragen we over? Welke randvoorwaarden moeten we verder uitwerken wanneer we kiezen voor een eerdere exit dan de verkoop van de laatste kavel (financieel, projectbureau, voorwaarden)?
- Wat is een logische omvang van het bijbehorende projectteam gezien de fase waarin het RBT nu zit?

1.3 Onderzoeksofzet

De onderzoeksvraag heeft elementen van terugkijken (wat heeft het RBT opgeleverd) en van vooruitkijken (hoe gaan de deelnemers verder, exitstrategie).

Onze werkwijze is gebaseerd op het onderscheid en gebruik van feiten, beelden en expertise. Om tot een transparante en navolgbare evaluatie te komen, gaan we in de eerste plaats uit van **feitelijke informatie**. We baseren ons in dit onderzoek daartoe op documenten, rapportages en ander feitelijk materiaal. Dit feitelijke beeld legt de basis voor de evaluatie. Daarnaast hebben we **beelden** opgehaald bij bestuurders, ambtenaren en ondernemers. Onder de beelden verstaan wij de verwachtingen en belevingen (meningen/oordelen) van belanghebbenden. Wordt ervaren dat de ambities rond RBT werden gehaald? Hoe verliep dat? En welke ambities liggen er voor de toekomst, en hoe moeten die worden vormgegeven? Ofschoon beelden soms worden afgedaan als 'subjectief', hebben zij een niet te onderschatten doorwerking. Onze **expertise** op dit gebied ondersteunt ons tenslotte in de analyse van de onderzoeksresultaten, het komen tot conclusies en het doen van aanbevelingen. We maken dit onderscheid niet alleen in het onderzoek, maar ook transparant in de rapportage.

1.4 Opdrachtgeverschap en begeleiding

Bestuurlijk opdrachtgever van dit onderzoek was het dagelijks bestuur van de GR RBT. De Provincie Overijssel voerde namens het DB het opdrachtgeverschap uit en droeg de kosten van deze evaluatie.

De dagelijkse begeleiding van het onderzoek vond plaats door de begeleidingsgroep bestaande uit directeur RBT Jan Geerdink, Thijs Stutterheim van de gemeente Enschede en Manuela Steenberg-Vinke van de provincie Overijssel. Een conceptversie van het rapport is besproken met de gehele projectgroep en daarop aangepast vóórdat het als concept werd voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur.

De maatschappelijke meerwaarde: ambities, resultaten en beelden

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk gaan we in op de ambities rond het bedrijventerrein en wat daarvan is gerealiseerd. Verder belichten we de verwachtingen voor de toekomst die zijn geformuleerd. We gaan in op de verschillende aspecten die (kunnen) bijdragen aan de maatschappelijke en economische waarde van het bedrijventerrein. Hierbij wordt gekeken naar het verloop van de gronduitgifte, het vestigingsklimaat en tot slot de effecten van het RBT op de ruimtelijke kwaliteit.

Voor de documentanalyse is geput uit een grote verscheidenheid aan bronnen. Allereerst is voor het vaststellen van de ambities en de doelen van het RBT gekeken naar de besluitvorming bij oprichting en ontwikkeling van het RBT. Bij het bepalen van de resultaten is geput uit kwantitatieve gegevens over arbeidsmarkt en bedrijvigheid. Daarnaast is gekeken naar eerder verschenen rapporten over het RBT, van onder andere Stec Groep en Bureau BUITEN. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten hiervan gepresenteerd.

2.1 Algemeen doel

De oorspronkelijke gemeenschappelijke regeling noemt als doel de gezamenlijke ontwikkeling, realisatie en beheer van een hoogwaardig, grootschalig en duurzaam bedrijventerrein van bovengemeentelijke betekenis, aard en omvang¹. Belangrijke elementen uit deze formele definitie zijn de grootschaligheid en de bovengemeentelijke betekenis. De doelstellingen zijn in verschillende mate gekwantificeerd en kwalitatief toegelicht. In dit hoofdstuk zal deze per onderwerp worden beschreven.

2.2 Gronduitgifte

2.2.1 Ambities

Op het RBT is netto circa 125 hectare uitgeefgrond beschikbaar. Bij de oprichting van het RBT is uitgegaan van een jaarlijkse uitgifte van circa 6 tot 7 ha per jaar aan grote ruimtevragers. De gronduitgifte zou daarbij in een periode van circa twintig jaar worden uitgegeven en de gronduitgifte zou omstreeks 2030 voltooid moeten zijn². Deze ambitie betekent dat in 2020 ongeveer 72 hectare uitgegeven moeten zijn. De ambitie met betrekking tot de gronduitgifte is opgenomen in figuur 1.

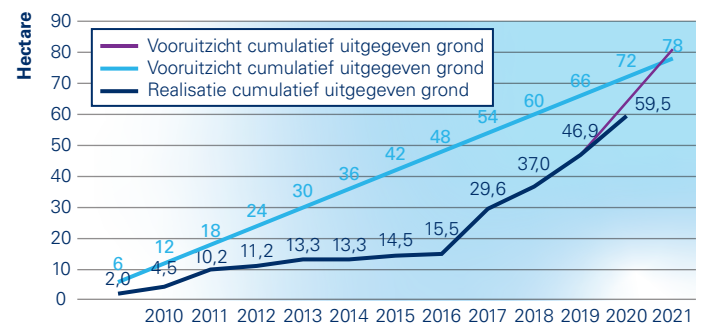
2.2.2 Resultaat

Gronduitgifte

Uit het jaarverslag 2019, SBI-gegevens van de provincie Overijssel en informatie van het projectbureau van het RBT, blijkt dat er tot nu toe 59,5 hectare is uitgegeven. Dat is in totaal 48% van de totaal beschikbare 125 hectare. De actuele stand per november is, volgens opgave van het bureau, dat er 59,5 hectare zijn uitgegeven. De gemiddelde uitgifte sinds de oprichting is dus circa 5 ha per jaar geweest. Bij een nauwere bestudering van de cijfers blijkt dat de uitgifte vanaf 2016 sterk is aangetrokken. In eerste jaren was de gemiddelde uitgifte per jaar namelijk significant lager.

Daarnaast zijn overeenkomsten gesloten over een oppervlak van 34 hectare. Het betreft betaalde ontwikkel-, reserverings- en erfpachtovereenkomsten. In de grondexploitatie is (op basis van deze overeenkomsten) als uitgangspunt gehanteerd dat de kavels waarover overeenkomsten zijn gesloten in de periode 2020 tot en met 2022 worden afgenomen. Voor circa 21 hectare hiervan is de vergunning reeds verleend, waarvan circa 18 hectare onherroepelijk is geworden. Derhalve resteert nog circa 31,5 hectare.

Wanneer wordt gekeken naar de uitgifte waarvan de overeenkomst reeds is gesloten en de vergunning is verleend, is de verwachting dat in 2021 het gemiddelde boven de verwachting uit zal komen. Zie figuur 1 voor een grafische weergave van het verloop van de gronduitgifte.



Figuur 1. Grafische weergave van de verwachting, realisatie en vooruitzicht van de gronduitgifte.

OZB

De hiervoor vermelde ontwikkeling sluit aan bij de ontwikkeling van de onroerendezaakbelasting (OZB) die door de gemeente Almelo wordt aangeslagen in het gebied van het RBT. Deze is te vinden in Tabel 1.

	Aan RBT	Aan bedrijven	Totaal
2014	€ 50.000	€ 125.000	€ 175.000
2015	€ 53.293	€ 132.821	€ 186.114
2016	€ 54.386	€ 181.220	€ 235.606
2017	€ 61.743	€ 222.341	€ 284.084
2018	€ 160.983	€ 254.914	€ 415.897
2019	€ 154.714	€ 581.658	€ 736.372

Tabel 1. Door gemeente Almelo opgelegde OZB-aanslagen in het gebied van het RBT.

¹ Gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente.

² Statenvoorstel nr. PS/2004/1306.

2.2.3 Beelden

- Uit de gesprekken met de deelnemers blijkt dat de verwachting was dat het RBT tegen een sluitende grondexploitatie zou kunnen worden geëxploiteerd. Door tegenvallende uitgifte is deze verwachting tot nu toe nog niet gerealiseerd. In de eerste periode viel de uitgifte tegen, met jaarlijkse verliezen tot gevolg. In 2016 heeft de provincie met een eenmalige bijdrage een deel van het tekort weggenomen en werd afgesproken om de bijdragen aan het fonds bovenwijkse voorzieningen van Almelo en het parkmanagement niet langer ten laste van de grondexploitatie te laten komen. Ook werd een investeringsfonds gestart, dat onder andere was gericht op meer slagkracht in acquisitie, het versterken van het duurzame karakter en om maatwerk te kunnen leveren in onderhandelingen.
- De deelnemers constateren dat het tempo van de gronduitgifte sinds 2016 is verbeterd. Daarbij worden verschillende oorzaken aangewezen. Hierbij wordt het investeringsbudget vaak genoemd. Daarnaast geven de deelnemers aan de GR aan dat organisatorische veranderingen, waaronder het versterken van het projectbureau, hierin een factor was. Als derde reden wordt het bijstellen en definitief worden van het bestemmingsplan en het veranderen van het beeldkwaliteitsplan genoemd. Ook het operationeel worden van de containerterminal en overeenkomsten met de eigenaren van de gronden en opstallen hebben een rol gespeeld. Tot slot wordt aangegeven dat de verbeteringen ook samenvielen met het aantrekken van de economie.
- De kosten worden als belangrijkste negatieve effect van het RBT beschouwd. Stagnatie van de gronduitgifte, met als gevolg oplopende plankosten en een negatief sluitende grondexploitatie wordt ook als grootste risico genoemd.
- Voor de kavels waarvoor nog geen overeenkomst is gesloten, wordt door het projectbureau uitgegaan van het gemiddelde uitgiftetempo tot op heden, 5 hectare per jaar. Bij dat uitgiftetempo wordt de gronduitgifte in 2028 afgerond.

2.3 Vestigingsklimaat en economische ontwikkeling

2.3.1 Ambities

Uit de besluitvormingsstukken rond de tijd van oprichting blijkt de verwachting dat het RBT een belangrijke functie in de opbouw en ontwikkeling van de economische structuur in de regio zou vervullen³. Er werd een toenemende vraag naar grote ruimtevragers geconstateerd, waarvoor in de regio onvoldoende ruimte beschikbaar was. In 2016 is bij de afspraken over het investeringsbudget voorzien dat het RBT meer specifiek gaat acquireren binnen de logistieke sector, overigens zonder het diverse profiel van het XL Businesspark (onder andere bedrijventerrein voor maakindustrie en logistiek) aan te passen.

2.3.2 Resultaat

Economische structuur

Een recent rapport van Stec stelt dat een belangrijk deel van de grootschalige partijen die op dit moment op het RBT zijn gevestigd activiteiten uitvoeren die voor de regio noodzakelijk zijn of elders in Twente meerwaarde opleveren. Een reden die Stec daarvoor noemt is dat in Twente de logistieke dienstverleners en transporteurs in het algemeen een sterke koppeling met de industrie hebben. Een specifiek voorbeeld hiervan is de e-commerce, waarvan de waarde vooral ligt in de waarde voor de pakketbezorging in de regio en de groothandels, die veelal regionaal functioneren⁴. Stec noemt dat de waterverbinding die op het RBT aanwezig is markttechnisch zeer aantrekkelijk is. Dit wordt ook aangegeven door marktpartijen die nog niet actief zijn binnen Twente⁵.

De komst van het RBT is onderdeel van een bredere maatschappelijke ontwikkeling van een groeiende markt van XL-bedrijventerreinen. Stec merkt in dat opzicht op dat dat de grootschalige markt in Twente nog in de kinderschoenen staat⁶. Ook Bureau Rijksbouwmeester schetst deze trend en noemt deze grote bedrijfshallen 'booming business'; logistiek vastgoed is in trek bij beleggers⁷.

³ Statenvoorstel nr. PS/2004/1306.

⁴ Stec Groep, Rapport grootschalige kavels in Twente (2020), p. 10.

⁵ Stec Groep, Rapport grootschalige kavels in Twente (2020), p. 32.

⁶ Stec Groep, Rapport grootschalige kavels in Twente (2020), p. 13.

⁷ Rijksbouwmeester, '(X)XL verdozing - Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler' (2019), p. 9.

In breder perspectief past de ontwikkeling van het RBT in de regionale strategie, waarin Twente zich sterker probeert te positioneren als logistieke hub tussen de zeehavens en het Europese binnenland⁸. Daarbij speelt mee dat logistiek grondgebied in Nederland binnen Europa zeer populair is, gezien de ligging van Nederland in het 'hart' van de Europese koopkracht⁹.

Vestiging van nieuwe bedrijven

Het logistieke profiel van het RBT is in lijn met deze strategie. Daarbij is belangrijk op te merken dat het logistieke profiel van het RBT de afgelopen jaren aantoonbaar is versterkt. In 2017 is de eerste grond uitgegeven aan Groep Heylen, een vastgoedontwikkelaar die ruimte verhuurt aan verschillende partijen. Heylen heeft datzelfde jaar ruimte verhuurd aan onder andere Bleckmann, een grote en internationaal opererende logistieke dienstverlener. Op zijn beurt verricht Bleckmann logistieke dienstverlening voor VTech en Otrium die respectievelijk digitale artikelen en kleding verkopen.

Het is niet precies vast te stellen in welke mate het RBT ertoe heeft geleid dat zich nieuwe bedrijven in de regio Twente hebben gevestigd. Wat in ieder geval met zekerheid gezegd kan worden, is dat het merendeel van de bedrijven op het RBT zijn basis in de regio heeft. Daarbij geven ondernemers in gesprek aan dat zij zich zonder RBT met deze activiteiten op andere locaties in Nederland of Duitsland (en dus buiten de regio Twente) hadden gevestigd. Hierbij werden expliciet alternatieven genoemd, zoals Medel, Gronau, Lelystad, Zwolle/Kampen en Knooppunt Arnhem/Nijmegen.

Schatting bruto toegevoegde waarde

Het effect van economische activiteiten wordt veelal uitgedrukt in de gerealiseerde toegevoegde waarde. Toegevoegde waarde wordt door het CBS gedefinieerd als 'de waarde van alle geproduceerde goederen en diensten (de productiewaarde of output) minus de waarde van goederen en diensten die tijdens deze productie zijn verbruikt (het intermediair verbruik)'. Om een schatting te maken van de bruto toegevoegde waarde van het RBT, is gekeken naar de arbeidsplaatsen in verschillende sectoren van de provincie Overijssel en de bedrijven op het RBT. Op basis van deze cijfers komt de gegenereerde toegevoegde waarde uit op een circa € 31,5 miljoen. Zie bijlage 1 voor een toelichting van de onderliggende berekening.

Naast de direct gegenereerde toegevoegde waarde is sprake van uitstralingseffecten: groei in één bedrijfstak leidt indirect tot groei van toegevoegde waarde in andere bedrijfstakken. Onderzoeksbureau Panteia becijferde dat een impuls in topsector logistiek leidt tot een *multiplier* van 1,56 van de bruto toegevoegde waarde¹⁰. Voor de economische activiteiten buiten de topsectoren ligt deze multiplier op 1,5. Indien deze generieke multiplier van 1,5 wordt aangehouden kan de bruto toegevoegde waarde van het RBT worden geschat op € 47,3 miljoen¹¹.

2.3.3 Beelden

- In de gesprekken noemen de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling dat de potentie van het RBT om het vestigingsklimaat en de economische structuur te versterken een belangrijke overweging was om het RBT (gezamenlijk) te ontwikkelen. Daarbij wordt aangegeven dat deze versterking ook is gerealiseerd: de regio is gestegen in de ranglijsten. Ook wordt genoemd dat het ondernemersklimaat op het RBT goed is, wat een positief effect heeft op de economische ontwikkeling in de regio.
- Er leven bij de deelnemers verschillende beelden over het effect van de afspraken met betrekking tot het doorverwijzen van bedrijven naar het RBT. De afspraak is dat bedrijven die aan de criteria voldoen, worden doorverwezen naar dit bedrijvenpark. Voor zeer grootschalige ontwikkelingen lijkt dit ook te gebeuren, aangezien daarvoor niet of nauwelijks alternatieven zijn in de regio. Of dit ook gebeurt voor iets minder grootschalige ontwikkelingen waarvoor wellicht lokaal alternatieven bestaan, verschillen de beelden.
- De bedrijven op het RBT onderstrepen de waarde van het RBT voor het vestigingsklimaat, waarbij ze vooral wijzen op de beschikbaarheid van grootschalige kavels en de ontsluiting via weg en water. De bedrijven zien het behoud en de verdere ontwikkeling van het huidige profiel van het bedrijventerrein als van belang voor de regio.
- Vanuit het bedrijfsleven wordt daarbij aangegeven dat (grotere) diversiteit meer kruisbestuiving zou kunnen opleveren. De aanwezigheid van een bedrijventerrein voor grote ruimtevragers gefocust op logistiek én industrie biedt een grote kans voor Twente.

8 Stec Groep, Rapport grootschalige kavels in Twente (2020), p. 3.
9 Rijksbouwmeester, '(X)XL verdozing - Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler' (2019), p. 12.

10 Panteia, 'De effecten van de topsectoren op de bredere economie', 2014.

11 CBS 2017.

- Deelnemers noemen dat de bedrijven op het RBT grotendeels uit de regio Twente zelf komen. Dit wordt bevestigd in een enquête onder de bedrijven op het bedrijventerrein en een verdiepend gesprek met enige bedrijven.
- Daarbij is deels sprake van verplaatsing, maar veelal van groei en uitbouw van activiteiten op de nieuwe locatie. De belangrijkste redenen voor vestiging op het RBT volgens de ondernemers zijn de grootschalige ruimte en de waterverbinding. Daarnaast wordt aangegeven dat de faciliteiten van het RBT goed op orde zijn, zoals de collectieve bluswatervoorziening.
- Diverse bedrijven geven aan dat zij, wanneer het RBT er niet was geweest, een verhuizing naar een locatie buiten de regio hadden overwogen.

2.4 Arbeidsmarkt

2.4.1 Ambities

Bij het besluit tot oprichting van het RBT was de verwachting dat het bedrijventerrein een kwantitatieve en kwalitatieve impuls aan de werkgelegenheidsontwikkeling zou geven. De verwachting hierbij was dat het RBT twintig tot vijftig arbeidsplaatsen per hectare zou huisvesten. De bovengrens van vijftig was ingegeven met als doel om geen kantoren op het terrein te huisvesten, hetgeen ook in het bestemmingsplan is vastgelegd.

Indien dit voor de totale 125 hectare wordt doorgerekend, levert dat een verwachting op van 2.500 tot 6.250 arbeidsplaatsen in totaal. Daarnaast was de verwachting dat de arbeidsmarkt in de regio Twente zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin ruim genoeg was voor de ontwikkeling van een RBT¹².

2.4.2 Resultaat

Arbeidsplaatsen

In 2019 waren er circa 580 mensen vast in dienst bij de bedrijven op het RBT en was er in het seizoen een flexibele schil met 497 extra arbeidsplaatsen¹³. Wanneer de flexibele schil in zijn geheel wordt meegerekend, zijn er daarmee op dit moment circa 23,0 arbeidsplaatsen per hectare, waarvan circa 12,4 vaste werknemers. Het gemiddelde aantal arbeidsplaatsen op bedrijventerreinen in Twente en Overijssel is respectievelijk 33,1 en 33,5 banen per hectare¹⁴. Dat dit gemiddelde op het RBT lager ligt, is goed verklaarbaar vanwege de grootschaligheid en aard van de activiteiten.

Herkomst werknemers

De bedrijven die de enquête hebben ingevuld, schatten in dat 68% van hun vaste werknemers uit de regio Twente komen. Deze schatting wordt bevestigd in het verdiepende gesprek met bedrijven. Het percentage werknemers uit de regio Twente in de flexibele schil is op basis van de gegevens uit de enquête niet in te schatten. Wel kan worden aangenomen dat het percentage werknemers uit de regio Twente in de flexibele schil substantieel lager ligt dan het percentage werknemers in de vaste schil.

2.4.3 Beelden

- Alle deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling onderschrijven directe werkgelegenheid als belangrijke meerwaarde van het RBT. Voor de meeste deelnemers was dit ook het oorspronkelijke doel bij de oprichting van het RBT. In het verlengde daarvan was een doelstelling om ruimte voor meer intensieve werkgelegenheid binnen de gemeente vrij te houden door extensieve werkgelegenheid buiten de kern te plaatsen.
- Het beeld van de deelnemers is dat de doelen met betrekking tot werkgelegenheid zijn gehaald. Daarbij wordt ook aangegeven dat de werkloosheid in de arbeidsmarktregio Twente is gedaald en voor het eerst sinds zestig jaar beneden het landelijk gemiddelde ligt. Het beeld is ook dat de arbeidsplaatsen op het RBT kwalitatief en kwantitatief goed aansluiten op de regionale arbeidsmarkt.

12 Statenvoorstel nr. PS/2004/1306.

13 Cijfers verkregen via het projectbureau van het RBT.

14 Bureau BUITEN, Rapport toekomstvaste bedrijventerreinen Overijssel (2020), p. 22.

- In de enquête onder de bedrijven op het RBT geven de meeste bedrijven aan dat zij weinig moeite hebben met het vinden van vaste werknemers, waarbij zij wel meegeven dat dit sterk kan verschillen per sector. De directeur van het RBT geeft aan dat dit in de logistieke sector genuanceerder ligt. In de enquête noemde één bedrijf het aanbod van praktisch geschoold technisch personeel matig.
- Een onder deelnemers en bedrijven gedeeld beeld is dat een deel van deze arbeidsplaatsen wel, en een deel niet uit de regio Twente komen. De indruk bestaat verder dat medewerkers in vaste dienst doorgaans uit de regio afkomstig zijn, terwijl de 'flexibele schil' grotendeels door arbeidsmigranten wordt ingevuld. Op piekmomenten betreft dit een groot aandeel van het totaal aantal medewerkers.
- De matige bereikbaarheid met het openbaar vervoer wordt door verschillende deelnemers genoemd als reden dat er minder mensen uit de regio op het RBT werken. Ook bestaat het beeld dat dit een reden is dat men er nog onvoldoende in slaagt om eigen inwoners die nu in een uitkeringssituatie zitten op het bedrijventerrein aan het werk te krijgen.

2.5 Duurzaamheid

2.5.1 Ambities

In het kader van de haalbaarheidsstudie RBT is een Kadernotitie Duurzaamheid opgesteld. Daarin staan doelen en acties op het gebied van onder andere het bijdragen aan de natuur rondom het RBT en gebruik van duurzame energie. Daarnaast is investeren in duurzame energie en begeleiding van bedrijven op dat vlak een van de criteria van het recenter vastgestelde investeringsbudget.

Deze versterking van het doel op het gebied van duurzame energie past in de nationale ambitie op het gebied van de energietransitie.

2.5.2 Resultaat

Duurzame energie

Met betrekking tot duurzame energie scoort het RBT vooralsnog gemiddeld ten opzichte van andere bedrijventerreinen in Overijssel¹⁵. Duurzame energie kan in verschillende modaliteiten worden opgewekt, waarbij in het geval van (X) XL-bedrijven zonnepanelen op het eerste gezicht een logische propositie zijn gezien het grote aantal vierkante meters. Uit een recente 'quick scan' van het RBT naar de mogelijkheden om de daken van de bedrijven te verduurzamen en te verkennen welke beïnvloedingsmogelijkheden hiervoor zijn, blijkt dat vrijwel alle bedrijven bezig zijn of zijn geweest met zonnepanelen op de daken. Buiting heeft zonnepanelen geplaatst en onder andere Heylen en Emergo gaan binnenkort starten met het plaatsen van zonnepanelen. Diverse andere bedrijven ontwikkelen plannen daartoe. De bedrijven die niet overgaan tot plaatsing hebben hiervoor diverse redenen: constructie niet geschikt, verzekeraarbaarheid, opslag gevaarlijke stoffen en de hoogte van de investering¹⁶. Mogelijk liggen ook bij die bedrijven kansen om alsnog over te gaan tot plaatsing van zonnepanelen¹⁷. Daarbij noemt het Stec-rapport dat plaatsing van een windpark op het XL Businesspark niet mogelijk is vanwege een laagvliegroute van Defensie¹⁸.

Bredere duurzaamheidseffecten

Naast een mogelijke bijdrage aan de energietransitie zijn er ook andere duurzaamheidseffecten van het RBT te beschrijven. In 2019 is het natuurterrein De Groene Delta geopend, een natuurgebied van zo'n 12 hectare tussen het bedrijventerrein en Bornerhoek. Naast de ruimtelijke bufferfunctie en een bijdrage aan de biodiversiteit heeft dit natuurterrein ook een functie voor waterberging. Een andere trend die mogelijk bij kan dragen aan de duurzaamheidseffecten van het RBT, is de aanwezigheid van een ontsluiting via het water. Sinds de ingebruikname in 2018 is 'de kade' van toenemend belang voor het RBT. Vervoer via het water zou bedrijven een extra mogelijkheid kunnen bieden om duurzamer te vervoeren en daardoor hun (fossiele) energieverbruik te reduceren. De trend naar meer duurzame bedrijventerreinen is volgens Stec niet geïsoleerd: producenten stellen op dit vlak steeds vaker eisen aan logistieke partijen.

¹⁵ Bureau BUITEN, Rapport toekomstvastе bedrijventerreinen Overijssel (2020).

¹⁶ Voorstel DB RBT, 13 november 2020.

¹⁷ Provincie Overijssel, 'Quickscan' Zonnepanelen op daken (2020).

¹⁸ Stec Groep, Rapport grootschalige kavels in Twente (2020), p. 36.



Figuur 2. **Grondwal tussen Bornebroek en het RBT, onderdeel van de Groene Delta (2018) © Wouter Borre.**

2.5.3 Beelden

- Het dominante beeld in de gesprekken is dat er veel gebeurt op het gebied van duurzaamheid. Ondernemers geven daarbij zelf aan dat er initiatieven (in ontwikkeling) zijn als de aanleg van zonnepanelen op de daken. Ook wordt gewezen op de winst die wordt behaald met betrekking tot CO₂-uitstoot door transport over het water.
- Daarnaast is onderzocht of aardwarmte kan worden ingezet, maar dat dit door de specifieke aardlaag onder het RBT geen optie is.
- Naast duurzame energie kwam in de gesprekken het beeld naar voren dat de aanleg van de Groene Delta veel goed heeft gedaan voor de biodiversiteit en de ruimtelijke kwaliteit van het RBT. Daardoor is volgens de bedrijven ook de relatie met het dorp Bornebroek versterkt.
- Deelnemers geven aan dat er op het gebied van duurzaamheid op het RBT voornamelijk kansen liggen. De Provincie Overijssel heeft het XL Businesspark gecategoriseerd als een koploper in de categorie duurzaam en gezond.

2.6 Ruimtelijke kwaliteit

2.6.1 Ambities

Wat betreft de uitstraling van het RBT is in de Kadernotitie duurzaamheid opgenomen dat er met name aandacht dient te zijn voor overgangen van openbaar naar privé en de presentatie van bedrijfsgebouwen aan de A35, de zone die grenst aan de natte doorbraak en achterkantsituaties. Het huidige kader voor ruimtelijke kwaliteit is het Beeldkwaliteitsplan XL Businesspark, vastgesteld door de gemeenteraad van Almelo.

Een laatste doel dat wordt genoemd in het oprichtingsbesluit RBT was zorgen dat door gecentraliseerd ruimte te maken voor 'grote ruimtevragers' er binnenstedelijk of op bestaande bedrijventerreinen gebieden vrij konden komen. Daardoor zou het RBT in belangrijke mate bijdragen aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit in Overijssel.

2.6.2 Resultaat

Uitstraling

In een vergelijking van bedrijventerreinen in Overijssel van Bureau BUITEN, uitgevoerd in opdracht van de provincie Overijssel, blijkt dat het RBT ten opzichte van andere bedrijventerreinen sterk bovengemiddeld scoort op het gebied van fysiek ruimtelijke indicator openbare ruimte. Bij deze indicator wordt onder andere gekeken naar parkeerdruk, onderhoud van groen en samenhang van het bedrijventerrein¹⁹. Gemeente Almelo heeft een beeldkwaliteitsplan opgesteld, dat wordt gebruikt als kader en instrument om de ruimtelijke kwaliteit op het terrein te bevorderen.

Clustering

In het eerdergenoemde advies van Bureau Rijksbouwmeester wordt gesteld dat vraaggerichte ontwikkeling en de snelle toename van XL-bedrijventerreinen gepaard gaat met een gebrek aan regie. Een van de aanbevelingen die zij doen is om deze bedrijventerreinen te clusteren²⁰.

¹⁹ Bureau BUITEN, 'Toekomstvaste bedrijventerreinen Overijssel' (2020).

²⁰ Rijksbouwmeester, '(X)XL verdozing - Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler' (2019).

Om een beter beeld te krijgen van de vraag of het RBT heeft geleid tot meer clustering, is het nuttig om te kijken naar de vestiging van nieuwe bedrijventerreinen. Op basis van gegevens van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) is inzichtelijk gemaakt hoeveel nieuwe bedrijventerreinen zich hebben gevestigd in Overijssel, Twente en op het grondgebied van de deelnemende gemeenten. Zie voor een overzicht tabel 2. Nieuwe bedrijventerreinen in Overijssel, Twente en op het grondgebied van de deelnemende gemeenten sinds 2009

Uit deze cijfers blijkt dat er sinds de opening van het RBT in Almelo, Enschede, Borne en Hengelo drie grote bedrijventerreinen (meer dan 10 hectare) zijn bijgekomen. Belangrijk hierbij is dat geen van deze bedrijventerreinen specifiek zijn gericht op grootschalige ruimtevragers.

Daarbij geeft Stec in een recent rapport over grootschalige kavels in Twente aan dat het aantal grootschalige bedrijven in Twente in de laatste jaren fors is gegroeid. Er is ongeveer 70 hectare aan kavelomvang uitgegeven aan grote ruimtevragers, waarvan het grootste deel is gevestigd op het XL Businesspark (52,6 hectare). Daarnaast verspreid over voornamelijk de beter ontsloten bedrijventerreinen in Twente aan de A1, A35 en N35²¹. Alleen het XL Businesspark richt zich specifiek op (zeer) grote ruimtevragers.

	Overijssel	Twente	Almelo, Enschede, Borne, Hengelo
Nieuwe bedrijven- terreinen 2009-2019 totaal	34 (610,34 ha)	14 (329,20 ha)	7 (247,48 ha)
Nieuwe bedrijven- terreinen 2009-2019 groter dan 10 hectare	10 (545,29 ha)	7 (325,8 ha)	3 (179,68 ha) ²²

Tabel 2. **Nieuwe bedrijventerreinen in Overijssel, Twente en op het grondgebied van de deelnemende gemeenten sinds 2009.**

2.6.3 Beelden

- De potentiële ruimtelijke effecten van het RBT wordt door verschillende deelnemers gezien als een van de belangrijkste overwegingen voor meerwaarde van het RBT. Daarbij is het dominante beeld dat het RBT heeft bijgedragen aan de clustering van bedrijven. Daarbij zou deze clustering ook hebben bijgedragen aan een vermindering van druk op de provinciale wegen leiden.

- Een onderwerp van uiteenlopende waardering is de 'verdozing' in het landschap. Over de esthetische aspecten kan men van mening verschillen; wel wordt alom aangegeven dat met het RBT hier nu in ieder geval concentratie van is in plaats van verspreiding.

2.7 Conclusies

- Tot 2016 bleef de gronduitgifte op het RBT sterk achter op de oorspronkelijke ambities. Het directe gevolg hiervan was een jaarlijks negatieve grondexploitatie. Een indirecter gevolg van de achterblijvende gronduitgifte was dat de doelen met betrekking tot de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid niet werden gehaald.
- Het jaar 2016 is een omslagpunt geweest. Sindsdien is het tempo van de gronduitgifte hoger, door zowel actieve interventies als externe factoren. De vooruitzichten voor de komende jaren zijn positief en de deelnemers hebben vertrouwen in de toekomstige gronduitgifte op het terrein.
- Het RBT draagt op dit moment al substantieel bij aan het vestigingsklimaat en de economische ontwikkeling binnen de regio Twente, door ruimte te bieden aan bedrijven die (zeer) grote kavels vragen. Er wordt een substantiële bruto toegevoegde waarde gerealiseerd.
- Het is niet te kwantificeren in welke mate deze economische waarde zonder het RBT elders in de regio zou zijn gegenereerd. Meerdere bedrijven op het terrein geven aan dat zij waarschijnlijk waren uitgeweken naar alternatieven buiten de regio, hetgeen impliceert dat ten minste een deel van de waarde additioneel is ten opzichte van de situatie waarin het RBT niet was ontwikkeld.
- De werkgelegenheidscijfers vallen binnen de bandbreedte van de oorspronkelijke inschatting, zij het aan de onderkant van deze bandbreedte en alleen wanneer ook alle flexibele arbeidsplaatsen worden meegerekend.
- Het belang van ruimtelijke- en duurzaamheidsaspecten neemt de laatste jaren toe. Hieraan wordt bijgedragen door clustering van grootschalige activiteiten op één locatie, veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en investeringen in de zonne-energie en de Groene Delta. De waterontsluiting van het RBT is een asset waarvan het belang de komende jaren verder in waarde zal toenemen.
- Het ziet ernaar uit dat met de ontwikkeling van het RBT de oorspronkelijke doelstelling wordt gerealiseerd: realisatie en beheer van een hoogwaardig, grootschalig en duurzaam bedrijventerrein van bovengemeentelijke betekenis, aard en omvang.

²¹ Stec Groep, 'Rapport grootschalige kavels in Twente' (2020), p. 12.

²² Westermaat de Veldkamp in 2009 (42 hectare), Bedrijvenpark Twente-Noord in 2010 (38 hectare) en Technology Base in 2016 (99 hectare). Usseler Es is niet meegerekend.

Bestuurlijke en ambtelijke organisatie

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk belichten we de governance van de samenwerking (de gemeenschappelijke regeling) en de ambtelijke ondersteuning (het projectbureau) en de relatie tot de coöperatie.

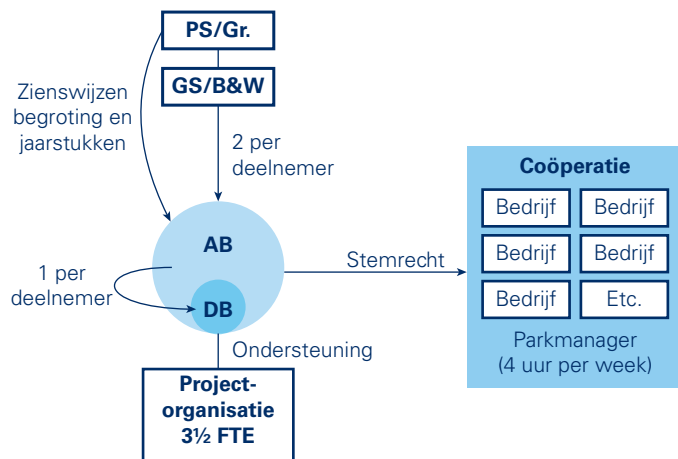
3.1 Governance

3.1.1 Gemeenschappelijke regeling

In het besluit ter oprichting van het Regionaal Bedrijventerrein Twente staat dat de deelnemers middels de gemeenschappelijke regeling het RBT willen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en beheren. De GR kent geen horizonbepaling, maar uit de toelichting blijkt dat zij met name voor de ontwikkeling is opgericht.

De gemeenschappelijke regeling beschrijft de governance. Zie voor een grafische weergave het hiernavolgende schema. De belangrijkste onderdelen zijn het Algemeen Bestuur (AB), het Dagelijks Bestuur (DB) en de projectorganisatie. Ook is er een coöperatie opgericht.

Op 6 juli 2017 heeft het Algemeen Bestuur (AB) van het RBT besloten om de gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente om te vormen tot een collegeregeling. De regeling was nog gebaseerd op de situatie van voor de dualisering waarbij een andere verdeling gold van bevoegdheden tussen college en raad (en Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten). De huidige regeling betreft geen bevoegdheden van Provinciale Staten en de gemeenteraden; de regeling is gericht op uitvoering en bedrijfsvoering.



Figuur 3. **Constellatie governance RBT. Zie ook: Rapport Rekenkamer Oost-Nederland.**

3.1.2 Governance van het RBT

De GR RBT kent een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). In het AB zit een afvaardiging van twee collegeleden per gemeente²³. Zowel in het AB als het DB geldt een gedifferentieerd stemrecht. De collegeleden van Borne hebben een stem per lid en de overige collegeleden twee stemmen per lid; dit vanwege de deelnemersverhouding van 8% voor Borne versus 23% van de overige leden. Deze deelnemersverhouding geldt ook bij verrekeningen van bijdragen en eventuele winstuitkeringen.

Het AB stelt de begroting en de jaarstukken vast. De AB-leden opereren vanuit het belang van de deelnemers.

Het DB houdt als bestuurder toezicht op het beheer en de exploitatie en de handelingen van de directeur, benoemt het personeel (inclusief de directeur), behartigt de belangen van het RBT bij andere overheidslichamen en instellingen, et cetera. Het opereert binnen de kaders van de begroting en legt verantwoording af aan het AB. Het DB bestaat uit vijf leden van het AB, waarvan één lid per deelnemer²⁴. Het DB is een collegiaal bestuursorgaan en is uitsluitend verantwoording schuldig aan het Algemeen Bestuur. De DB-leden opereren vanuit het belang van het RBT.

Directeur

De directeur is een functionaris die apart wordt genoemd in de gemeenschappelijke regeling. Zijn taken, bevoegdheden en verplichtingen zijn geregeld in een directiestatuut en omvatten in de governance onder meer het voorbereiden van en het doen van voorstellen aan (en adviseren van) het DB en het AB. Hij heeft de dagelijkse leiding over de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling en de projectorganisatie, binnen de door het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur gestelde kaders. Verder wordt hem in het directiestatuut een mandaat meegegeven. Dit mandaat is gelimiteerd op hoogte van geldbedragen.

²³ Normaliter mogen de deelnemers aan de GR zelf de leden van het AB aanwijzen, waarbij zij mogen kiezen uit hun eigen midden. In het geval van het RBT is expliciet gekozen voor een beperking tot twee leden.

²⁴ Artikel 8 lid 1 GR RBT.

Secretaris

De GR bepaalt dat het RBT ook een secretaris heeft, niet zijnde de directeur. De secretaris heeft tot taak het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de voorzitter in alles, wat de hun opgedragen taak aangaat, behulpzaam te zijn. De secretaris is samen met de voorzitter belast met de controlling van besluiten van de directeur en de naleving van het directiestatuut. Deze functie was aanvankelijk ingehuurd; later werd deze rol vervuld door een medewerker binnen het projectbureau.

Betrokkenheid Raden en Staten

Formeel worden de Provinciale Staten en de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze kenbaar te maken voordat het AB de begroting en de jaarstukken vaststelt²⁵. Wettelijk moeten de raden en staten instemmen met eventuele wijzigingen van de GR. De raden en statenleden worden informeel betrokken door hen uit te nodigen voor werkbezoeken aan het park.

Ambtelijke betrokkenheid

Vanuit de deelnemende gemeenten en de provincie komt vier keer per jaar een ambtelijke projectgroep bij elkaar. Ter voorbereiding van de stukken en voorstellen voor het DB en AB voert het projectbureau meerdere keren per jaar overleg met deze projectgroep en de werkgroep planeconomie.

3.1.3 Provincie en gemeenten

De deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling zijn Borne, Almelo, Enschede, Hengelo en de provincie Overijssel. Borne heeft een belang van 8%, de overige partijen hebben een belang van 23%²⁶.

Verplichtingen gemeenten en provincie

In de GR zijn twee categorieën afspraken opgenomen voor de deelnemende gemeenten en de provincie.

- In de eerste plaats gaat het om afspraken over de (ruimtelijke) ontwikkeling en realisering van het Bedrijventerrein. De deelnemers stemmen hun ruimtelijk beleid en planologie af en richten dit op de ontwikkeling en realisering van het regionaal bedrijventerrein. Via de GR werken ze samen om het bedrijventerrein optimaal te exploiteren en te beheren. De gemeente Almelo en de provincie Overijssel verlenen (als bevoegd gezag op deze thema's) maximale medewerking als het gaat om procedures op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

- Ten tweede gaat het om afspraken over de exploitatie en het beheer van het bedrijventerrein. Zoals al eerder genoemd is in de GR in dat kader onder meer opgenomen dat de gemeenten een verplichting hebben om een bedrijf dat zich wil vestigen door te verwijzen naar het bedrijvenpark als het voldoet aan het RBT-profiel.

Rol provincie

De provincie is een partner met meerdere rollen:

- Deelnemer aan de samenwerking. De hiervoor vermelde afspraken gelden ook voor de provincie.
- Ruimtelijk. In die zin is deelname aan de GR RBT ook een ruimtelijk sturingsinstrument. In de GR is opgenomen dat de provincie Overijssel via haar omgevingsvisie en in het kader van het programmeringsoverleg 'bedrijventerreinen' de ontwikkeling in de regio van bedrijventerreinen coördineert en afstemt op de ontwikkeling van het RBT. Ook is in de GR opgenomen dat de vestiging van nieuwe bedrijven die voldoen aan het RBT-profiel op bedrijventerreinen in andere Twentse gemeenten zal worden ontmoedigt en zo nodig en mogelijk zal worden tegengaan.
- Financieel toezichthouder gemeenten

In 2015 heeft de provincie haar nota verbonden partijen aangepast met daarin een afwegingskader²⁷. Uitgaande van het 'provinciaal publiek belang' wordt de behartiging ervan opgepakt met betrokkenheid bij de uitvoering van het beleid of de maatschappelijke activiteiten waarop het beleid zich richt. Daarbij wil de provincie in uitzonderlijke gevallen én zeggenschap én sturing op de vraag 'hoe' de opgave wordt behartigd. Dat kan dan via een verbonden partij.

²⁵ Rekenkamer Oost-Nederland, 'XL Businesspark, de lessen' (2017), p. 3.

²⁶ Artikel 22 GR RBT.

²⁷ Provincie Overijssel, PS/2015/818.

3.1.4 Beelden

Deze evaluatie is nadrukkelijk niet bedoeld om terug te kijken op de governance. In het kort geven we de volgende beelden die hier wel relevant zijn:

- Om een doorbraak te forceren werden in 2016-2017 aanpassingen in het projectbureau doorgevoerd: er werden meer uren toegekend en een nieuwe directeur aangesteld. Verder werd een investeringsbudget ingesteld, het bestemmingsplan aangepast, en (flexibele) bestemmingsplannen die aansluiten op de markt vraag; vastgesteld (nieuw) beeldkwaliteitsplan op hoofdlijnen). Daarnaast werd overeenstemming bereikt met een aantal nog in het grondgebied woonachtige en ondernemende eigenaren van grond en opstallen. Daardoor kon de containerterminal starten. Tevens meldde zich een belangrijke investeerder.
- Er is geen horizonbepaling, dus de GR kan in principe langdurig blijven bestaan, maar deelnemers hanteren met name het perspectief van de *ontwikkeling* van het bedrijventerrein.
- In gesprekken wordt aangegeven dat er een te groot detailniveau is in de bestuursvergaderingen van de GR. Het *aantal* vergaderingen is de laatste jaren beperkt tot het minimum dat daarvoor staat (DB vier keer per jaar. AB twee keer), maar de vergaderingen zelf kunnen efficiënter en meer op hoofdlijnen.

3.2 Projectorganisatie

3.2.1 Formatie

De projectorganisatie is de uitvoeringsorganisatie van het RBT. Tot 2015 werd de projectorganisatie geleid door een externe directeur²⁸. Vanaf 2015 wordt de functie van projectdirecteur vervuld door de huidige persoon.

Het RBT heeft geen personeel in dienst; werkzaamheden worden verricht door ambtenaren van de deelnemende gemeenten of worden extern ingehuurd.

Vanaf 2017 is het aantal fte voor een periode van vijf jaar (tot en met 2021) uitgebreid van 1,8 naar 4,5²⁹. Een aanleiding voor deze wijziging was een advies van de projectdirecteur. Daarop volgde een onderzoek van het rapport van Bureau BUITEN in 2017. In dit vergelijkend onderzoek naar verschillende grootschalige bedrijventerreinen concludeerden zij dat wat betreft de organisatievorm een geprivatiseerde vorm niet per definitie beter is dan een gemeenschappelijke regeling. Bepalend voor succes zijn volgens hen een slagvaardige ‘front office’ die korte lijnen heeft met het DB/AB. Daarbij merkten zij op dat het aantal fte voor de projectorganisatie gezien de taken te bescheiden was³⁰.

Bij besluitvorming over de projectorganisatie in 2017 is aangegeven dat met ingang van 2022 een geleidelijke afbouw van werkzaamheden wordt voorzien. Deze geleidelijke afbouw is al in 2018 ingezet, doordat de projectleider parkmanagement/duurzaamheid niet vervangen is. Sindsdien is de bezetting 3,5 fte.

Zie tabel 3 voor een specifiek overzicht van de bezetting die gold tot en met 2019³¹.

Functie	Tijd
Projectdirecteur	30 uur per week
Projectmanager / casemanager	36 uur per week
Planeconoom	24 uur per week
Projectsecretaris	4 uur per week
Projectadministrateur	12 uur per week
Officemanager	20 uur per week
Totaal	126 uur per week (3,5 fte)

Tabel 3. **Bezetting projectorganisatie per 31-12-2019.**

Op 24 juni 2020 heeft het Dagelijks Bestuur besloten om bestaande contracten van leden van de projectorganisatie te verlengen met een jaar (tot en met september 2021). Daarbij is de urenbesteding verder afgebouwd en is de functie van projectsecretaris komen te vervallen. De uren voor de functie van projectdirecteur zijn verminderd van 30 naar 24 uur per week, de uren voor de functie van planeconoom zijn bijgesteld van 24 naar 20 uur per week en de projectleider vervult tevens de functie van secretaris van het DB, zodat deze niet opnieuw hoeft te worden aangetrokken. Sindsdien is de bezetting 3 fte.

²⁸ Rekenkamer Oost-Nederland, ‘XL Businesspark, de lessen’ (2017), p. 3.

²⁹ Bureau BUITEN, ‘Lessen voor XL Park Twente op basis van een analyse van 6 grootschalige bedrijventerreinen’ (2017), p. 2.

³⁰ Bureau BUITEN, ‘Lessen voor XL Park Twente op basis van een analyse van 6 grootschalige bedrijventerreinen’ (2017), p. 5.

³¹ Jaarstukken RBT 2019, p. 18.

Naast deze projectorganisatie is er een 'flexibele schil'. De civieltechnische begeleiding wordt (op regiebasis) verzorgd door het (intergemeentelijk) ingenieursbureau van de gemeente Almelo en daarnaast wordt (op regie- of opdrachtbasis) gebruik gemaakt van diverse externe deskundigen, zoals juridische adviseurs, duurzaamheid deskundigen, taxateurs, ICT-begeleiding, accountants, fiscalisten en archiefondersteuning³².

3.2.2 Huidige en toekomstige werkzaamheden projectbureau

De belangrijkste taken van de projectorganisatie kunnen als volgt worden samengevat:

Acquisitie

Eén van de belangrijkste activiteiten van de projectorganisatie is acquisitie. Het projectbureau zet in op een marktgerichte aanpak, een hoge mate van flexibiliteit en snelheid en de ambitie om klantverwachtingen te overtreffen. De activiteiten in het kader van de acquisitie van nieuwe bedrijven bestaan uit:

- contacten leggen en onderhouden met investeerders/beleggers/bouwbedrijven/bedrijfsmakelaars
- gesprekken voeren met potentiële bedrijven
- afstemming met OostNL, NFIA, vereniging Port of Twente en Business in Twente
- bezoeken beurzen, symposia e.d.
- maken van bidbooks
- communicatie.

Deze activiteiten zijn belegd bij de directeur en de projectmanager.

De projectorganisatie zal zich ook de komende jaren bezig (moeten) houden met het vinden, verleiden en ondersteunen van potentiële klanten voor het XL Businesspark. Om de resterende kavels te vullen moet de presentatie richting de markt worden behouden. Ook de website en overige promotiematerialen moeten de komende jaren up-to-date worden gehouden en waar nodig aangepast aan de marktvraag.

Ontwikkeling (inclusief planologische en civieltechnische werkzaamheden)

De projectorganisatie richt zich (binnen de gestelde kaders) op het leveren van maatwerk aan potentiële bedrijven met betrekking tot uitgifte en planologie (bestemmingsplan, vergunningen).

De ontwikkeling en planologische en civieltechnische werkzaamheden bestaan uit:

- planologie:
 - voorbereiden actualiseren van bestemmingsplannen
 - voorbereiden van planuitwerkingen
 - het toetsen van bouwplannen aan bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan is verantwoordelijkheid bevoegd gezag (gemeente en/of provincie)
 - voorbereiden/voorkomen van eventuele beroepsprocedures.
- verwerving (opstarten en begeleiden van grenscorrecties)
- bouw- en woonrijp maken
- voorbereiden en plannen van civieltechnische werkzaamheden i.s.m. gemeentelijk ingenieursbureau
- tijdelijk beheer (opstellen en onderhouden contracten).

Deze activiteiten zijn belegd bij de projectdirecteur, senior planeconoom en senior projectmanager.

Werkzaamheden	Status
Het verwerven van ruwe bouwgrond.	Afgerond
Het slopen van opstallen en het saneren van de ondergrond.	95% gerealiseerd
De aanleg van openbare ruimte (bouw- en woonrijp maken).	70% gerealiseerd
Het tijdelijk beheer van gronden en opstallen.	65% gerealiseerd
Planontwikkeling en begeleiding.	70% gerealiseerd
Uitgifte van bouwgrond met bedrijfsbestemming.	40% gerealiseerd

Tabel 4. Stand van zaken planologische en civieltechnische werkzaamheden.

Het plangebied is circa 180 hectare groot, waarvan 125 hectare uitgeefbaar. Daarvan is tot en met heden (november 2020) 59,5 hectare uitgegeven. Daarnaast zijn overeenkomsten gesloten over een oppervlak van 34 hectare. Derhalve resteert nog circa 31,5 hectare.

Realisatie (uitgifte en bouwplanbegeleiding)

De projectorganisatie is verantwoordelijk voor de begeleiding van potentiële vestigers. Dit vergt constant overleg tussen ondernemers, directies van bedrijven en/of adviseurs (bedrijfsmakelaars, beleggers, juristen etc.). Bij het opstellen van overeenkomsten en de uiteindelijk akte van uitgifte laat de projectorganisatie zich bijstaan door externe adviseurs (juristen, notaris). Activiteiten in dit kader zijn:

- uitgifte
 - voeren van verkennende gesprekken met marktpartijen
 - voeren van contractbesprekingen
 - opstellen en uitwerken van overeenkomsten (opties-, ontwikkelings-, erfpacht-, aktes).

³² Jaarstukken RBT 2019, p. 18.

- bouwplanbegeleiding
 - informatievoorziening over vergunningen, beeldkwaliteitsplan etc. en afstemming hierover met (potentiële) vestigers en bevoegd gezag.

De projectorganisatie gaat ook met potentiële vestigers na wat zij kunnen betekenen voor de sociale structuurversterking van Twente, met name voor welke categorieën in de beroepsbevolking zij kunnen voorzien in de werkgelegenheid. Afstemming hiertoe vindt plaats met het Huis van de Logistiek van Port of Twente. Deze heeft hierover contacten met de Twentse gemeenten, de Werkpleinen, uitzendbureaus en de kennisinstellingen.

Deze activiteiten zijn belegd bij de directeur en de projectmanager.

Zoals hiervoor vermeld, is de 'werkvoorraad' hier dat voor circa 34 ha overeenkomsten zijn gesloten. Deze overeenkomsten moeten nog wel worden uitgewerkt in aktes van uitgifte. Daarnaast rest nog circa 31,5 ha aan uitgeefbare grond.

Exploitatie en beheer

De projectorganisatie is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en de nog niet uitgegeven kavels. Dit in overleg met het bestuur van de Coöperatie Parkmanagement en de gemeente Almelo. Activiteiten zijn:

- erfpachtbedrijf
 - administratie erfpachtcanons
- beheer openbare ruimte (afstemming met gemeente Almelo over onderhoud en beheer)
- parkmanagement
 - planning en uitvoering voorzieningen
 - voorbereiding en planning overdracht van de coöperatie aan de ondernemers
 - communicatie richting gevestigde bedrijven
 - stimulering samenwerking gevestigde bedrijven.

De kosten van zowel het beheer als het onderhoud van de openbare ruimte komen ten laste van de gemeente Almelo. Over de uitgaven wordt jaarlijks verantwoording afgelegd, waarbij de beheer- en onderhoudskosten worden afgezet tegen de OZB-inkomsten, welke ten goede komen aan de gemeente Almelo.

De projectorganisatie houdt zich ook bezig met duurzaamheid. Met betrekking tot duurzaamheid voert de projectorganisatie gesprekken met ondernemers over mogelijke ontwikkelingen op gebouwniveau. Daarnaast zet de projectorganisatie zich in op ontwikkelingen op gebiedsniveau.

Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door de projectdirecteur en senior projectmanager.

Er is voorzien dat de RBT verantwoordelijk blijft voor deze taken totdat de daartoe behorende onroerende zaken in eigendom worden overgedragen aan de gemeente Almelo, al dan niet na uitgifte in erfpacht aan de coöperatie³³.

Governance en verantwoording

De projectorganisatie is verantwoordelijk voor de financiële en administratieve organisatie van het RBT. Ter voorbereiding van de stukken en voorstellen voor het DB en AB wordt hiervoor overleg gevoerd met de projectgroep en de werkgroep planeconomie. Activiteiten in dit kader zijn:

- opstellen bedrijfsvoering documenten
 - grondexploitatie
 - begroting en meerjarenbegroting
 - jaarplan
 - debiteuren, crediteurenadministratie
 - voortgangsrapportages
 - jaarstukken.
- coördinatie jaarrekeningcontrole
- organiseren en voorbereiden werkgroep planeconomie
- organiseren en voorbereiden projectgroep
- organiseren en voorbereiden Dagelijks Bestuur
- organiseren en voorbereiden Algemeen Bestuur.

Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door de projectdirecteur en senior planeconoom en senior projectadministrateur.

Deze taken hangen samen met de GR en zullen niet verminderen, behoudens een afname van (de intensiteit van) bestuurlijke activiteiten.

³³ Artikel 3 GR RBT.

Toekomstige bezetting

Om uitvoering te geven aan de werkzaamheden stelt de organisatie zelf voor om de projectorganisatie in de toekomst (uitgedrukt in uren) als volgt in te richten:

	2021-2024	2025-2030
Projectdirecteur	24	12
Projectmanager	32	16
Sr. Planeconoom	20	10
Projectadministrateur	12	6
Officemanager	20	10
Projectsecretaris	4	2

Tabel 5.

Duiding: wat is een logische omvang van het projectbureau in de toekomst?

In de hiervoor vermelde opgave wordt ervan uitgegaan dat er in de komende jaren nog werkzaamheden liggen; vanaf 2025 wordt de totale omvang van het projectbureau dan afgebouwd. In het hiervoor vermelde advies van bureau BUITEN wordt een benchmark gegeven van projectbureaus van grootschalige bedrijventerreinen in ontwikkeling. Daarbij komen zij uit op 3-5 fte per 100 hectare uitgeefbaar terrein. Met name de acquisitiefunctie mag daarbij niet worden onderschat. Tegen deze benchmark en de hiervoor geschatte werkzaamheden die nog resten, lijkt de opgave in de vorige tabel adequaat waar het gaat om de toekomstige totale omvang van het projectbureau.

Daarbij kan de onderlinge verhouding van de functies nog wel anders komen te liggen. Gegeven de fase van ontwikkeling van het park zullen sommige taken kunnen worden afgebouwd en moeten andere juist (volledig) op peil worden gehouden. De inzet op acquisitie zal nog geruime tijd op peil moeten blijven. Ook moet(en) de communicatie(middelen) worden onderhouden. De inspanningen op ontwikkeling (inclusief planologische en civieltechnische werkzaamheden) en realisatie (uitgifte en bouwplanbegeleiding) gaan gaandeweg omlaag; ofschoon hier wel sprake is van 'after sales'. Exploitatie en beheer lopen door. Voor wat betreft beheer en onderhoud geldt dit tot aan een moment van overdracht aan de gemeente Almelo en/of de coöperatie. De (ondersteuning aan) governance en verantwoording zullen op peil moeten blijven zolang de samenwerking voortbestaat. Al naar gelang aanpassingen in de governance (wijzigingen in de GR) of een beëindiging zal het beslag op momenten (van wijziging of beëindiging) nog groter zijn dan de reguliere situatie.

3.2.3 Beelden

- De meerwaarde die in hoofdstuk 2 is beschreven, is vanuit het projectbureau tot stand gekomen door de basis op orde te brengen, stakeholders te betrekken, in te spelen op de marktvraag, actieve acquisitie te plegen, de omgeving te betrekken en samen te werken met stakeholders zoals werkpleinen, uitzendbureaus en de vereniging Port of Twente.
- De waardering voor het projectbureau is hoog, zowel onder bestuurders als de ondernemers.
- Ondernemers waarderen de fulltime aanwezigheid en aanspreekbaarheid van het bureau. Het bureau bevindt zich letterlijk en figuurlijk in de nabijheid van de bedrijven.
- Deelnemers zien op termijn dat het projectbureau kan worden afgeschaald als het gaat om de werkzaamheden rond de grondexploitatie, waarop minder hoeft te worden georganiseerd. De acquisitie hoeft in hun ogen vooralsnog niet afgeschaald te worden.

3.3 Coöperatie

Coöperatief Parkmanagement XL Businesspark Twente u.a. is een coöperatie die in 23 oktober 2008 is opgericht om parkmanagement te voeren op het XL Businesspark. Alle bedrijven zijn verplicht lid.

De gemeenschappelijke regeling RBT heeft stemrecht en zeggenschap in de coöperatie en de directeur van het projectbureau is lid van het bestuur. De bekostiging van de coöperatie geschiedt door contributie van de bedrijven op het park. De hoogte van deze verplichte contributie wordt binnen de coöperatie bepaald, waarbij het RBT via het stemrecht invloed heeft. De coöperatie heeft geen eigen of vreemd vermogen³⁴.

De coöperatie wordt ondersteund met een parkmanager voor 4 uur per week.

³⁴ Jaarstukken RBT 2019, p. 19.

In de statuten van de coöperatie, de algemene uitgiftevoorwaarden van het RBT en de gesloten erfpachtovereenkomsten is verwoord dat de vereniging de volgende diensten en voorzieningen zal aanbieden:

- De (terrein) beveiliging van het XL Businesspark Twente (camera toezicht).
- Een bewegwijzeringsysteem.
- Een centrale bluswatervoorziening.
- Een glasvezelnet.
- Onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

Dat is nu (nog) niet het geval. Bij oprichting van deze Coöperatieve Vereniging Parkmanagement is besloten om deze verantwoordelijkheden op termijn aan deze vereniging over te dragen. Tot op heden is het RBT verantwoordelijk voor het beheer van het park en het onderhoud van de gerealiseerde voorzieningen en heeft de coöperatieve vereniging hierin geen verantwoordelijkheden.

De gemeente Almelo heeft voorgesteld om het technisch groot onderhoud door haar te laten uitvoeren. Een voorstel is om in gesprek te gaan met bedrijven en de gemeente, om te komen tot een gewijzigde (toekomstige) rolverdeling. In de scenario's (zie hoofdstuk 4) is daarom bij 'Verantwoordelijkheid en kwaliteit beheer en onderhoud' de zinsnede opgenomen dat over de verdeling van onderhoud en beheer afspraken over de (toekomstige) verantwoordelijkheden moeten worden gemaakt.

3.4 Conclusies

- De GR RBT is indertijd vormgegeven in een openbaar lichaam; aanvankelijk in een gemengde regeling en na een wijziging als collegeregelings. Via deze gemeenschappelijke regeling is de governance geregeld. Bepalende elementen zijn het DB, het AB en de directeur van het projectbureau.
- In de GR is geen horizonbepaling opgenomen; daarmee zou de GR theoretisch door kunnen gaan tot na de uitgifte van alle gronden. Deelnemers zien een dergelijk perspectief echter niet.
- Het projectbureau was aanvankelijk onder de maat om aan de verwachtingen te voldoen. Deze is vanaf 2015 opgeschaald naar een adequate organisatie voor de grootte van het park en de opgave die er lag en nog ligt. De specifieke competenties die voor de opgave bijeen zijn gebracht, vertalen zich naar resultaten voor ontwikkeling en beheer.
- Het bedrijvenpark is nu in ontwikkeling; met het vullen van het park zullen werkzaamheden van het projectbureau gaandeweg minder worden. Het bureau is nu (iets) afgeschaald ten opzichte van de formatie van vanaf 2015. Het bureau denkt vanaf 2025 met de helft van de huidige omvang toe te kunnen. Dit is in lijn met de eerder gehouden benchmark van Bureau BUITEN. Daarbij kan de onderlinge verhouding van de functies nog wel anders komen te liggen. Over de verdeling van onderhoud en beheer moeten bijvoorbeeld afspraken over de (toekomstige) verantwoordelijkheden worden gemaakt.

Toekomstoriëntatie

Hoofdstuk 4

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal toekomstmogelijkheden voor de samenwerking binnen het RBT. We doen dit tegen de achtergrond dat het bedrijvenpark met de huidige snelheid van ontwikkeling in een aantal jaren het moment nadert dat de kavels vergeven zijn en het huidige park is uitontwikkeld. Eerst formuleren we een aantal criteria dat door de diverse deelnemers werd genoemd als belangrijk om mee te nemen in het afwegen van deze toekomst. Daarna presenteren we een aantal mogelijke scenario's met taken en verantwoordelijkheden en de consequenties voor de criteria. Dan volgt nog een paragraaf over het proces om te komen tot een nieuwe situatie. Tot slot wegen we deze scenario's af tegen de bestuurlijke haalbaarheid op basis van de rondgang die we hebben gemaakt.

4.2 Criteria

In de voorgaande hoofdstukken is een groot aantal elementen naar voren gekomen, dat ook voor de toekomst van belang is. In de volgende paragraaf gebruiken we verschillende criteria om de consequenties van de scenario's te schetsen.

- Grip op publieke waarde – Welke grip hebben (oud-) deelnemers op de publieke waarde (denk aan werkgelegenheid, het karakter van het bedrijventerrein en de ruimtelijke winst)?
- Financiën waaronder:
 - (verdeling) risico's omtrent de grondexploitatie
 - kosten voor ondernemers (bijvoorbeeld aansprakelijkheid en verzekeraarbaarheid blusinstallatie)
- Organisatie waaronder:
 - bestuurlijke drukte en bijbehorende ondersteuning
 - verantwoordelijkheid en kwaliteit acquisitie en promotie
 - verantwoordelijkheid en kwaliteit planontwikkeling
 - verantwoordelijkheid en kwaliteit beheer en onderhoud (overdracht naar coöperatie of niet?)
 - aanspreekpunt ondernemers.

In paragraaf 4.5 gaan wij in op de legitimiteitsvraag. We beschrijven daarin wat de bestuurders belangrijk vinden en in welke scenario's zien zij heil. Hetzelfde doen wij voor de ondernemers.

4.3 Toekomstige scenario's

In deze paragraaf schetsen we verschillende toekomstscenario's voor de governance van het RBT.

Uit het documentonderzoek en de interviews bleek een aantal taken en onderwerpen relevant voor de uitwerking van de scenario's. Hoe deze taken en verantwoordelijkheden in de verschillende scenario's uitpakken, lichten we hiernavolgend toe. Ook worden per scenario de criteria ingevuld. Zie Figuur 4 voor een overzicht van de verschillende exitscenario's.



Figuur 4. Overzicht van verschillende exitscenario's.

Als we kijken naar de feedback van respondenten, is het op voorhand niet opportuun om al deze scenario's uit te werken. We werken die scenario's uit die bestuurlijk kansrijk zijn. Deze zijn donkerblauw weergegeven.

Wetsvoorstel wijziging

Wet gemeenschappelijke regelingen

Deze zomer is een wetsvoorstel ter wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel strekt ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken. De voorgestelde wijzigingen zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie, verplichte afspraken over participatie, actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs).
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (introductie gemeenschappelijk recht tot onderzoek, verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers richting bestuur gemeenschappelijke regeling).
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (afspraken over evaluatie, aanscherping afspraken uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus).

Op voorhand lijken deze voorgestelde wetswijzigingen van beperkte invloed te zijn op de GR RBT, nu geen blijk is gegeven van een te beperkte (ervaren) invloed van gemeenteraden.

Scenario 1. Opheffen gemeenschappelijke regeling pas na volledige ontwikkeling

Een eerste toekomstscenario is het behouden van de gemeenschappelijke regeling tot het bedrijventerrein volledig is ontwikkeld. Naar de huidige raming zal het bedrijventerrein tussen 2028 en 2030 volledig ontwikkeld zijn. We onderscheiden twee sub scenario's:

- Op deze weg door: er wordt niets aangepast in de huidige governance en organisatie tot opheffing.
- De bestuurlijke drukte beperken: de invulling en betrokkenheid van het AB en DB worden beperkt tot hoofdlijnen.

In deze variant wordt de gemeenschappelijke regeling niet aangepast, maar oriënteren de deelnemers zich in de praktijk op welke zaken gezamenlijk dienen te worden afgestemd.

Taken en verantwoordelijkheden

De huidige taken en verantwoordelijkheden blijven in dit scenario intact.

Dat betekent dat het DB en AB blijven bestaan. Om de drukte te beperken, kunnen AB-vergaderingen ook schriftelijk worden afgedaan. De ondersteuning van de besturen blijft belegd bij de secretaris, die valt binnen het projectbureau.

De directeur en het projectbureau behouden hun taken en verantwoordelijkheden, waarbij de directeur onder verantwoordelijkheid valt van het DB. Gezien de afname van/ binnen werkzaamheden (zoals in het kader van ontwikkeling), kan het projectbureau worden afgeschaald.

In dit scenario kan *op de langere termijn* nog worden besloten dat op termijn de GR nog wel blijft bestaan, maar dat de functies van het projectbureau door de GR worden ingehuurd bij een gemeente. De gemeente Almelo ligt daarbij voor de hand. Het DB huurt de taken bij de gemeente in én wordt door diezelfde gemeente ondersteund in het opdrachtgeverschap.

Daarom zien we in onze ervaring nog wel eens dat de ondersteuning van het bestuur (secretaris) dan onafhankelijk van de gemeente wordt vormgegeven.

Wie is waarvan in een GR?

Om het goede gesprek aan de goede tafel te voeren, is het belangrijk om te weten wat ieders rol is in een gemeenschappelijke regeling. Wij doen hiervoor een eerste aanzet vanuit onze expertise en ervaring:

- Het **Dagelijks Bestuur** handelt primair vanuit het belang van de GR (het samenwerkingsbelang). Daarnaast is het belast met personele aangelegenheden, privaatrechtelijke rechtshandelingen en het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur.

De leden van het DB praten niet vanuit hun eigen gemeente/provincie.

- Het **Algemeen Bestuur** handelt primair vanuit het belang van de gemeenten en de provincie (het eigenaarsbelang).

Het is een vertegenwoordigend orgaan dat de deelnemers aan de samenwerking vertegenwoordigt. De leden leggen verantwoording af binnen hun eigen gemeente; wethouders aan het college en de gemeenteraad; gemeenteraadsleden alleen aan de gemeenteraad. Het AB opereert bestuurlijk en vervult – voorbereid door het DB – een meer strategische rol. De leden van het AB praten wel vanuit hun eigen gemeente/provincie.

Beperken bestuurlijke drukte?

In variant b. spreken we over het beperken van de bestuurlijke drukte, omdat uit signalen bleek dat wordt ervaren dat op te groot detailniveau wordt gestuurd. Om de druk die dat met zich meebrengt te beperken, is de uitdaging om de invulling en betrokkenheid van het AB en DB te beperken tot hoofdlijnen. Bij het behoud van de GR in de huidige vorm (een openbaar lichaam) gaat het daarbij niet om het aantal vergaderingen; dit blijft bij vier voor het DB en twee voor het AB. Wel kan ervoor worden gekozen om alleen de (strategische) hoofdlijnen in het DB te bespreken en meer over te laten aan de directeur. De eigenstandige verantwoordelijkheden van de directeur in het directiestatuut kunnen hiervoor worden verruimd, door meer ruimte toe te kennen voor eigen besluiten mits binnen de kaders van de begroting. Om de deelnemers inhoudelijk aangehaakt te houden kan daarbij (meer) gebruik worden gemaakt van de ambtelijke werkgroep.

Criterium	Betekenis
Grip op publieke waarde	De deelnemers behouden tot de volledige ontwikkeling invloed op de te realiseren publieke waarde via het DB en AB. Zo kunnen zij bijvoorbeeld verzekeren dat het karakter van het bedrijventerrein behouden blijft.
Financiën	
(Verdeling) risico's omtrent de grondexploitatie	De risico's voor de grondexploitatie worden gezamenlijk gedragen. Na volledige ontwikkeling zijn er geen risico's meer op dit punt; deze hoeven daarmee in de opheffing ook niet berekend en verdeeld te worden.
Kosten voor ondernemers	Wijzigt niet.
Organisatie	
Bestuurlijke drukte en bijbehorende ondersteuning	De bestuurlijke drukte blijft hetzelfde in scenario 1a. In scenario 1b vermindert de bestuurlijke drukte tot twee AB- en twee DB-vergaderingen per jaar (voor de begroting en de jaarrekening).
Verantwoordelijkheid en kwaliteit acquisitie en promotie	De acquisitie en promotie wordt gedaan door het projectbureau. Daar zijn de deelnemers op dit moment tevreden over en het werpt zijn vruchten af, dus de verwachting is dat de kwaliteit groot zal blijven mits het bureau op dit punt op peil blijft.
Verantwoordelijkheid en kwaliteit planontwikkeling	De verantwoordelijkheid blijft bij het projectbureau liggen voor wat betreft de planontwikkeling, waar het bureau soms het (intergemeentelijk) ingenieursbureau van de gemeente Almelo voor inhuurt. Dat gaat op dit moment naar behoren, dus de verwachting is dat dit van voldoende kwaliteit zal blijven.
Verantwoordelijkheid en kwaliteit beheer en onderhoud	In beginsel blijft de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud bij het projectbureau. Dat gaat op dit moment naar behoren, dus de verwachting is dat dit van voldoende kwaliteit zal blijven. Het is een mogelijkheid in dit scenario het beheer en onderhoud (gefaseerd) over te dragen aan de coöperatie of de gemeente Almelo. Dat gaat ook over groot onderhoud. Over de verdeling van onderhoud en beheer, moeten afspraken over de (toekomstige) verantwoordelijkheden worden gemaakt.
Aanspreekpunt ondernemers	Het projectbureau blijft het aanspreekpunt voor ondernemers.

Tabel 5. Invloed van scenario 1 op de verschillende criteria.

Scenario 2. De gemeenschappelijke regeling omzetten naar een BVO

Op 6 juli 2017 heeft het Algemeen Bestuur (AB) van het RBT besloten om de gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente om te vormen tot een collegeregelings met het oog op eerdere situatie in het kader van dualisering. In de toelichting bij de regeling is te lezen dat deze gericht is op uitvoering en bedrijfsvoering. Vanuit de gedachte dat de GR geen beleidsmatige taken (meer) heeft, zou kunnen worden overgegaan naar de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). De BVO is geen openbaar lichaam, maar beschikt wel over een rechtspersoonlijkheid. Het enige orgaan is het bestuur.

Taken en verantwoordelijkheden

De huidige taken en verantwoordelijkheden blijven in dit scenario intact; alleen kent de BVO geen AB en DB maar één bestuur. Het DB moet de aanpassing van de GR naar een BVO voorbereiden. Op grond van artikel 26 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling RBT stelt het Algemeen Bestuur de wijziging dan voor aan de deelnemende colleges van de gemeenten en provincie. Daarop volgt een besluit van alle deelnemende colleges met toestemming van hun raden dan wel staten.

De ondersteuning van het bestuur kan ook hier worden belegd bij de secretaris, die valt binnen het projectbureau.

Het projectbureau behoudt zijn taken en verantwoordelijkheden, onder verantwoordelijkheid van de directeur. Gezien de afname van/binnen werkzaamheden (zoals in het kader van ontwikkeling), kan het projectbureau geleidelijk (verder) worden afgeschaald.

De bedrijfsvoeringsorganisatie

Met ingang van 2015 kent de Wet gemeenschappelijke regelingen deze nieuwe samenwerkingsvorm. De bedrijfsvoeringsorganisatie is dus een gemeenschappelijke regeling, net als een openbaar lichaam. De bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichtere samenwerkingsvorm dan een openbaar lichaam, de huidige constellatie van het RBT.

Samenstelling bestuur: de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft één bestuur. De colleges wijzen uit hun midden de leden van het bestuur aan (art. 14a Wgr). Uit minimaal twee colleges moeten leden worden aangewezen (art. 14a jo. art. 13, lid 5, Wgr).

Verantwoording en sturing: ieder lid van het bestuur is verantwoording schuldig aan het college dat hem heeft aangewezen en tot de raad (art. art. 18 jo art. 16, lid 1 en 2; art. 19, lid 1, jo. art. 16, lid 1 en 2, Wgr). Daarmee stemmen de leden van het bestuur niet zonder last of ruggespraak.

Taken en bevoegdheden: het gaat om lichte taken als bedrijfsvoering of beleidsarme uitvoeringstaken. Beleidsarm houdt in dat beleid niet door het bestuur mag worden vastgesteld. Het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften kan niet aan het bestuur worden overgedragen (art. 30, lid 1, sub b, Wgr).

De belangrijkste verandering ten opzichte van de huidige governance is dat het bestuur enkelvoudig is in plaats van een geled bestuur in de vorm van een AB en een DB. Op deze manier neemt het aantal vergaderingen af, zodat een deel van de bestuurlijke drukte (in termen van aantal vergaderingen) wordt voorkomen en de aansturing van de organisatie eenvoudiger wordt. Er kunnen sneller besluiten worden genomen. Het zou ook symboliseren dat de beleid-intensieve fase van de samenwerking afloopt en een nieuwe, relatief meer beheersmatige fase aanbreekt.

Criterium	Betekenis
Grip op publieke waarde	De deelnemers behouden tot de volledige ontwikkeling invloed op de te realiseren publieke waarde via het (enkelvoudig) bestuur van de BVO. Zo kunnen zij bijvoorbeeld verzekeren dat het karakter van het bedrijventerrein behouden blijft. Het idee is dat een bedrijfsvoeringsorganisatie niet te veel beleidsvrijheid mag hebben en dat het meer een uitvoeringsdienst is. Dit idee vraagt dat niet veel beleidsinhoudelijke thema's een plek krijgen in het RBT.
Financiën	De huidige financiële situatie van het RBT moet worden overgezet naar de nieuwe GR.
(Verdeling) risico's omtrent de grondexploitatie	De risico's voor de grondexploitatie worden gezamenlijk gedragen. Na volledige ontwikkeling zijn er geen risico's meer op dit punt; deze hoeven daarmee in de opheffing ook niet berekend en verdeeld te worden.
Kosten voor ondernemers	De kosten voor ondernemers ondervinden geen invloed van de bestuursvorm BVO of Openbaar Lichaam.
Organisatie	
Bestuurlijke drukte en bijbehorende ondersteuning	Het juridisch omvormen van de GR van een openbaar lichaam naar een BVO zal tijdelijk een bestuurlijke inspanning vragen. Zo moeten de raden en PS toestemming geven voor het omvormen. De bestuurlijke drukte neemt na het omvormen af doordat een BVO een enkelvoudig bestuur heeft. Dat betekent dat er kan worden volstaan met twee vergaderingen per jaar (voor de begroting en de jaarrekening).
Verantwoordelijkheid en kwaliteit acquisitie en promotie	De acquisitie en promotie wordt gedaan door het projectbureau. Daar zijn de deelnemers op dit moment tevreden over en het werpt zijn vruchten af, dus de verwachting is dat de kwaliteit groot zal blijven.
Verantwoordelijkheid en kwaliteit planontwikkeling	De verantwoordelijkheid blijft bij het projectbureau liggen voor wat betreft de planontwikkeling, waar het projectbureau een (intergemeentelijk) ingenieursbureau van de gemeente Almelo voor inhuurt. Dat gaat op dit moment naar behoren, dus de verwachting is dat dit van voldoende kwaliteit zal blijven.
Verantwoordelijkheid en kwaliteit beheer en onderhoud	In beginsel blijft de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud bij het projectbureau. Dat gaat op dit moment naar behoren, dus de verwachting is dat dit van voldoende kwaliteit zal blijven. Het is een mogelijkheid in dit scenario het beheer en onderhoud (gefaseerd) over te dragen aan de coöperatie. Over de verdeling van onderhoud en beheer, moeten afspraken over de (toekomstige) verantwoordelijkheden worden gemaakt.
Aanspreekpunt ondernemers	Het projectbureau blijft het aanspreekpunt voor ondernemers.

Tabel 6. Invloed van scenario 2 op de verschillende criteria.

Scenario 3. Het afbouwen van de samenwerking vóór volledige ontwikkeling

In dit scenario wordt de samenwerking beëindigd voordat alle kavels uitgegeven zijn.

Een theoretische variant is hier dat verschillende partijen op verschillende momenten uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Hier was echter bestuurlijk geen steun voor. We gaan hier dus uit van een volledige beëindiging in een keer en geen fasegewijze uittreding.

Timing

In dit scenario is de vraag relevant wanneer het moment is dat de samenwerking wordt beëindigd. Dat kan zijn bij het bereiken van een percentage van uitgegeven gronden (vaak wordt dan 80 tot 85% genoemd), of bij het voltooiën van de uitgifte van alle kavels van een bepaalde omvang (bijvoorbeeld 4 ha). Daarbij moet worden aangetekend dat het mogelijk is dat juist de laatste kavels het lastigst uit te geven zijn.

Dit toekomstscenario betreft het opheffen van de gemeenschappelijke regeling als (een deel van de) grond is uitgegeven. Een voorbeeld daarvan is de gang van zaken bij de Zuiderzeehaven. In 2003 startte een publiek-private samenwerking tussen de gemeenten Kampen en Zwolle, de provincie Overijssel, Dura Vermeer, de Vries & van de Wiel en het Belgische IPEM. Toen in 2018 zo'n 75% van de grond was uitgegeven, heeft de gemeente Kampen het resterende deel overgenomen. Daarbij is de entiteit 'Zuiderzeehaven' opgeheven en verzorgt Kampen de verkoop van de percelen in eigen beheer. Dit betrof tegen die tijd slechts een klein 'rest'-kavel van 7 ha (watergebonden).

Een – hier theoretische - mogelijkheid is dat na het opheffen van de gemeenschappelijke regeling een private uitbater van het bedrijventerrein de ontwikkeling en het beheer op zich neemt. Een voorbeeld hiervan is het TPN Venlo: een private ontwikkelingsmaatschappij waarvan de aandelen in handen zijn van een NV van de overheid: de provincie en drie gemeenten. We beschouwen deze mogelijkheid als theoretisch omdat geen van de respondenten dit als mogelijkheid zag.

Taken en verantwoordelijkheden

In het geval van het opheffen van het RBT betekent dit dat voordat alle kavels zijn uitgegeven de gemeente Almelo de taken van de GR inclusief de promotie/acquisitie en uitgifte van de resterende gronden over zal nemen. Hoe de gemeente dat organiseert is aan haar.

Het beheer (parkmanagement) kan worden overgedragen aan de gemeente Almelo (met als aanspreekpunt voor ondernemers het ondernemersloket) of aan de coöperatie. De GR heeft nu de verantwoordelijkheid voor het (tijdelijk) beheer van de openbare ruimte, totdat de daartoe behorende onroerende zaken in eigendom worden overgedragen aan de gemeente Almelo, al dan niet na uitgifte in erfpacht aan de coöperatie. Onder beheer is mede begrepen het feitelijk beheer van het bedrijventerrein, bestaande uit de feitelijke uitvoering van allerlei beheersmaatregelen in de openbare ruimte, waartoe in ieder geval behoren de wegen en trottoirs, de groenvoorzieningen en de (ondergrondse) infrastructuur. Wat betreft het beheer en onderhoud van het regionaal bedrijventerrein wordt gewerkt aan een overdracht van verantwoordelijkheden aan de coöperatie waarbij het wenselijk geoordeelde kwaliteitsniveau wordt gebaseerd op het geldende beeldkwaliteitsplan en waarbij tevens aansluiting wordt gezocht bij de bij de deelnemers gebruikelijke eisen voor het beheer en onderhoud van openbare ruimte, aldus de GR.

Proces

Volgens de gemeenschappelijke regeling kan deze op voorstel van het algemeen bestuur worden opgeheven door een daartoe strekkend besluit van de betrokken bestuursorganen (de colleges) van de deelnemers met toestemming van hun raad dan wel Provinciale Staten. Het liquidatieproces wordt hiernavolgend geschetst.

Criterium	Betekenis
Grip op publieke waarde	Er moet worden gestuurd op de publieke waarde, anders dan via de GR. Dat kan met gerichte afspraken met de rechtsopvolger en de voormalige deelnemers. De provincie zou hierop kunnen toezien.
Financiën	
(Verdeling) risico's omtrent de grondexploitatie	Het risico bestaat dat het lastig blijkt om het resterende percentage grond binnen gerede tijd uit te geven. Over het financiële risico dat hieraan kleef moet afspraken worden gemaakt. Het risico kan in een keer worden 'afgekocht' door de drie gemeenten en de provincie aan Almelo. Een andere variant is dat een gezamenlijke risicovoorziening wordt gemaakt.
Erfpachtbedrijf	Onderdeel van de financiën binnen de GR is het erfpachtbedrijf, waar ook vermogen en risico's zitten. Ook hierover moeten afspraken worden gemaakt en waardering plaatsvinden.
Kosten voor ondernemers	De toekomstige kosten voor ondernemers kunnen nog variëren naar gelang de voorzieningen (zoals de blusinstallatie) worden overgedragen aan de coöperatie of gemeente. Deze variatie zou kunnen zitten in verzekerkosten en aansprakelijkheid.
Organisatie	
Bestuurlijke drukte en bijbehorende ondersteuning	Er zijn reguliere vergaderingen of andersoortige bijeenkomsten tussen de bestuurders over het RBT. Mogelijk is wel contact nodig om te monitoren op gemaakte afspraken (zie grip op publieke waarde hiervoor).
Verantwoordelijkheid en kwaliteit acquisitie en promotie	De acquisitie en promotie voor de laatste kavels wordt gedaan door de gemeente Almelo. In het verleden is gebleken dat acquisitie en promotie competenties en vaardigheden vraagt die niet iedereen heeft. De kwaliteit is daardoor afhankelijk van wie binnen of namens de gemeente Almelo hiermee wordt belast.
Verantwoordelijkheid en kwaliteit planontwikkeling	De verantwoordelijkheid komt bij de gemeente Almelo te liggen. Omdat het (intergemeentelijk) ingenieursbureau van de gemeente Almelo nu al vaak betrokken is, is de verwachting dat planontwikkeling van voldoende kwaliteit zal blijven.
Verantwoordelijkheid en kwaliteit beheer en onderhoud	De verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud kan bij de coöperatie worden belegd nu bij oprichting is besloten om deze verantwoordelijkheden op termijn aan haar over te dragen. Een alternatief is dat dit bij de gemeente Almelo wordt belegd. Over de verdeling van onderhoud en beheer, moeten afspraken over de (toekomstige) verantwoordelijkheden worden gemaakt.
Aanspreekpunt ondernemers	Het ondernemersloket van de gemeente Almelo kan functioneren als aanspreekpunt voor de ondernemers, met mogelijk de coöperatie als intermediair.

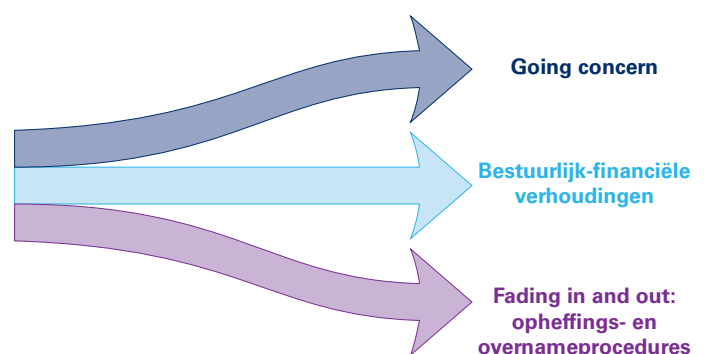
Tabel 7. Invloed van scenario 3 op de verschillende criteria.

4.4 Stappenplan opheffing

Een stappenplan tot opheffing schetsen wij hiernavolgend. In dit scenario geldt een stappenplan tot opheffing. Dat schetsen wij hiernavolgend.

Zoals hiervoor al is aangegeven, heeft de huidige GR geen horizonbepaling. Desalniettemin hebben de deelnemers het perspectief dat de GR met name is gericht op de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Dat betekent dat de GR wordt beëindigd; hetzij als dit scenario 3 wordt gekozen, hetzij nadat de gronden zijn uitgegeven. Dit stappenplan kan ook voor die laatste situatie worden gevolgd. AB en DB zouden deze stappen en de afspraken die erin moeten worden gemaakt in de komende jaren alvast kunnen voorbereiden.

Wij onderscheiden bij de opheffing van de GR RBT de volgende drie sporen:



Figuur 5.

'Going concern'

Allereerst zorgt het spoor *going concern* ervoor dat de dienstverlening naar de bedrijven, het beheer en onderhoud en de ondersteuning van het AB en DB op peil blijft, totdat de nieuwe situatie is gerealiseerd. Belangrijk is dat de *going concern* geen hinder ondervindt van het opheffingsproces.

Bestuurlijk-financiële verhoudingen

Het spoor bestuurlijk-financiële onderhandelingen richt zich op het vaststellen van de bestuurlijke en financiële kaders waarbinnen de ontbinding dient te worden gerealiseerd.

Dat ziet er in stappen als volgt uit.

1. Het Algemeen Bestuur doet een voorstel en richt dit aan de deelnemers (colleges).
2. De betrokken bestuursorganen (de colleges) van de deelnemers nemen dan een daartoe strekkend besluit met toestemming van hun raad dan wel Provinciale Staten.
3. Het Algemeen Bestuur raadpleegt daarop alle deelnemers over het liquidatieplan.
4. Door het algemeen bestuur wordt dan een liquidatieplan opgesteld. In het liquidatieplan worden de financiële verplichtingen en de overige gevolgen van de opheffing geregeld.
5. Het liquidatieplan voorziet in de verplichting van de deelnemers tot deelneming in de financiële gevolgen van de opheffing. Het gaat om de verplichting van de deelnemende partijen tot voldoening of overneming van de (financiële) verplichtingen van het RBT, en in de overige gevolgen van de opheffing, waaronder die welke de opheffing heeft voor het personeel van het RBT. De afwikkeling, zo staat in de GR RBT, heeft de volgende onderdelen:
 - Het liquidatieplan voorziet in de wijze waarop de exploitatie van de eigendommen, werken en inrichtingen van het RBT worden beëindigd of overgedragen; en geeft inzicht in zowel de financiële gevolgen van de opheffing voor het personeel, als in de wijze waarop de vereffening van het vermogen plaatsvindt in het geval van de ontbinding van het RBT.
 - De activa worden gewaardeerd door een commissie, waarin de volgende mensen zitting hebben: een jurist, een accountant, een fiscalist, een planeconoom en een rentmeester-taxateur. Deze commissie beslist bij meerderheid van stemmen.

Dit zijn de formele vereisten die in de GR zijn opgenomen. Verder zouden het liquidatieplan en de afwikkeling in het geval van het RBT in onze ogen de volgende onderdelen kunnen bevatten:

- **Kaders.** Hier gaat het hoofdzakelijk om de GR: wie heeft welke verantwoordelijkheden? In artikel 27 van de GR is hier onder het kopje 'Opheffing en liquidatie' een en ander over opgenomen.
- **Financiën,** waaronder risico's, reserves en goederen. Hoe worden de financiële verplichtingen voldaan of verdeeld? Wat is de wijze van vereffening van het vermogen op de liquidatiedatum? Wat zijn de financiële consequenties van de opheffing? In dit kader wordt een liquidatiebalans opgemaakt (dit zal een geprognosticeerde eindbalans zijn). De GR zegt hierover: op basis van de liquidatiebalans wordt te zijner tijd het liquidatiesaldo bepaald. Bij een dergelijke afwikkeling geldt als basisuitgangspunt dat activa en passiva na aftrek van alle met de opheffing en liquidatie samenhangende kosten worden verdeeld naar rato van de verhoudingen, zoals die golden ten tijde van de inbreng of het ontstaan van die activa en zoals die golden ten tijde van het ontstaan van de passiva.
Een apart onderdeel is het erfpachtbedrijf. Hierin zijn investeringen gepleegd en is bij de vaststelling van de begroting 2018 besloten om een bestemmingsreserve op te bouwen waaruit (eventuele) tegenvallers uit de erfpachtexploitatie kunnen worden gedekt. Over het erfpachtbedrijf met dan ook ten behoeve van een overdacht een balans worden opgemaakt met inachtneming van de risico's en de bestemmingsreserve.
- **Personeel.** Wordt het personeel overgenomen en, zo ja, door welke partij? Het RBT heeft zelf geen personeel in (vaste) dienst, maar er zijn wel mensen aangesteld; het sociaal plan moet hier iets over zeggen.
- **Contractbeheer.** Welke contracten heeft de werkorganisatie lopen die moeten worden afgewikkeld dan wel moeten worden overgenomen?
- **Proces.** Hoe ziet het verdere proces en tijdspad tot opheffing (en erna voor wat betreft de vereffening) eruit? Welke zaken dienen eventueel nog te worden geregeld?

‘Fading in and out’

Het laatste spoor betreft *fading in and out*: het ontbinden van de GR RBT en het overnemen van de taken door een andere partij. In de praktijk gaat het hier om de gemeente Almelo en eventueel de coöperatie. Aan de kant van deze partners moet capaciteit klaar staan om de taken over te nemen.

Voor wat betreft het beheer openbare ruimte en eventueel onderhoud van voorzieningen kan een geleidelijke overgang naar gemeente of coöperatie plaatsvinden.

Onze ervaring is dat liquidatieplannen enorm kunnen variëren voor wat betreft inhoud en moment van vaststelling. Welke vorm past, is afhankelijk van de behoefte, maar ook van de context:

- **Inhoud:** liquidatieplannen kennen verschillende verschijningsvormen. Sommige liquidatieplannen zijn vooral procesmatig van aard (welke stappen moeten worden doorlopen?), andere plannen hebben vrijwel volledig een financiële insteek (een zogenaamde afrekening).
- **Moment van vaststelling:** Ook het moment van vaststelling verschilt per liquidatieplan: zo kan het ruim een jaar voor de opheffing worden vastgesteld, maar ook vier maanden ná opheffing (als een laatste stap).
- **Context:** ten slotte verschilt ook de context per liquidatieplan. Hier is bijvoorbeeld van belang dat een deel van de taken niet hoeft te worden overgedragen nu deze een natuurlijk einde hebben (acquisitie en promotie) en dat na volledige uitgifte het financiële plaatje er anders uitziet.

4.4 Weging

In het kader van dit onderzoek is aan de deelnemers gevraagd welke criteria zij het belangrijkste vinden en hoe zij de toekomst voor zich zien. Hoe wegen de deelnemers hun deelname en de toekomst?

De **gemeente Borne** zegt ‘niet voor eeuwig’ verbonden te willen zijn aan het bedrijventerrein. Zij ziet Almelo als een logische rechtsopvolger. Daarbij vindt zij het belangrijk dat het karakter van het bedrijventerrein behouden blijft en andere gemeenten niet zelf grote bedrijven binnen hun grondgebied halen. De gemeente Borne ziet een toekomst voor zich waarbij de deelnemers een percentage van de gronduitgifte afspreken, waarbij de GR dan wordt beëindigd. Er zou nog drie tot vier jaar de tijd kunnen worden genomen om daar te komen.

Vanuit de **gemeente Hengelo** wordt aangegeven dat zij al eerder het standpunt heeft ingenomen dat de gemeenschappelijke regeling moet blijven bestaan totdat de gronduitgifte is beëindigd. In haar ogen is de kans groot dat deze grondexploitatie eerder kan worden afgerond dan het huidige geldende tijdspad. Een eerdere beëindiging van de GR betekent veel bestuurlijke en administratieve druk om er als gemeente slechts een paar jaar eerder dan voorzien uit te stappen. Bovendien wil de gemeente met haar deelname kunnen blijven sturen op het karakter van het bedrijventerrein.

De **gemeente Almelo** vindt het construct van de GR te zwaar worden voor de taken die er nog zijn. Over vier à vijf jaar zou kunnen worden overgegaan naar een vorm waarbij Almelo deze taken overneemt nadat het RBT het terrein bouwrijp heeft opgeleverd. Sowieso moet op termijn worden geliquideerd; dit zou ook kunnen voordat alle gronden zijn uitgegeven. Er moet dan goed worden gekeken naar hoe de risico's worden opgevangen; dit kan een constructie zijn waarbij gemeenten bijdragen aan een gezamenlijke risicovoorziening die (deels) kan worden teruggestort als het risico kleiner blijkt, dan wel wordt opgehoogd als het risico groter blijkt. De taken van het projectbureau kunnen door de gemeente worden overgenomen.

De **gemeente Enschede** wil dat het bedrijventerrein wordt overgedragen aan de gemeente Almelo als de gronden volledig zijn uitgegeven. Zij ziet moeilijkheden bij een ontvlechting vóór de afronding van de exploitatie, bijvoorbeeld in de afrekening. De gemeente wil kunnen blijven sturen vanuit het regionaal belang: de aanwezigheid van een bedrijventerrein voor grote ruimtevragers in de logistiek en industrie.

De **provincie Overijssel** vindt dat een gefaseerde of gedeeltelijke uittreding leidt tot een moeizaam proces waarvan de voordelen onduidelijk zijn. Zij ziet geen aanleiding uit te stappen; dit zou bovendien in haar ogen een slecht signaal afgeven. Wel wil de provincie het liefst door in een samenwerking die meer op hoofdlijnen stuurt en meer gericht is op het DB-belang. Hierbij zou de directie meer eigenstandige verantwoordelijkheden kunnen krijgen en zouden de deelnemers meer op hoofdlijnen moeten worden betrokken.

4.5 Proces naar een nieuwe situatie

In deze paragraaf geven we enkele wenken voor het proces om te komen tot een nieuwe situatie. Om deze te bepalen, kan de presentatie van de resultaten van deze evaluatie worden aangegrepen. Een alternatief is het financiële steunplan dat in het voorjaar van 2021 vanuit de gemeenten en de provincie wordt geëvalueerd. Ook dat kan een logisch aangrijppunt zijn om de hiernavolgende exitstrategieën in werking te zetten.

Procesoverwegingen

Wij hebben in de gesprekken de volgende procesoverwegingen meegekregen van de deelnemers:

- **Zorgvuldig proces:** vrijwel alle gemeenten hebben in de gesprekken aangegeven dat zij een zorgvuldig proces belangrijk vinden. Op deze manier worden geen fouten gemaakt en is er ruimte voor gesprek. Dat voorkomt financiële problemen of bestuurlijke spanningen op een later moment.
- **Duidelijkere rolverdeling AB/DB:** de rolverdeling tussen AB en DB is niet altijd helder. Daarbij komt dat deelnemers andere ideeën hebben over wat een AB en een DB zouden moeten doen; zeker in de context van het RBT. Het verdient aanbeveling hier in het proces én daarna aandacht aan te besteden.
- **Raden meenemen:** de raden en PS zullen in verschillende scenario's een rol spelen. De wens bestaat om raden niet alleen te betrekken voor een 'kale toestemming', maar hen mee te nemen in de overwegingen die spelen en de toekomst die het AB en DB voor zich zien.
- **Financiën:** de financiën vormen een belangrijk aspect dat zorgvuldigheid en aandacht vraagt. Het gaat daarbij vooral om de risico's omtrent de grondexploitatie en het erfpachtbedrijf.
- **Vorbereiding en ondersteuning:** het ligt voor de hand dat het projectbureau in het proces een voorbereidende en ondersteunende rol speelt, bijvoorbeeld met betrekking tot de financiën.
- **Begeleiding:** onder meer vanwege het politiek gevoelige verleden van het RBT en de grote financiële belangen, is in de interviews het idee van een (onafhankelijke of externe) begeleider naar voren gekomen. Wellicht kan de provincie hier ook een rol in spelen.

4.6 Conclusie en advies

- Het tweede hoofdstuk van dit rapport geeft een beeld van de ambities om via de samenwerking in de GR RBT tot resultaten te komen. Daarbij worden ook de resultaten weergegeven.
- Daaruit komt naar voren dat, zeker vanaf 2016, goede resultaten worden geboekt op de maatschappelijke ambities. De waarde die de deelnemers ermee nastreven worden in belangrijke mate gehaald. Het grootste risico dat speelde en in eerste instantie ook tot uitdrukking kwam, was een tegenvallende grondexploitatie. De resultaten op de grondexploitatie worden nu beter. Ook voor andere doelstellingen geldt een positieve ontwikkeling.
- In de voorgaande paragrafen zijn mogelijke scenario's weergegeven en de criteria die een rol zouden kunnen spelen bij de beoordeling daarvan.
- Een eerste cruciale vraag die daaraan vooraf gaat, is welk probleem of welke problemen precies zouden moeten worden opgelost met een wijziging. Ook is de vraag welke urgentie daar dan bij komt kijken.
- Uit deze evaluatie van de governance komt een beeld naar voren dat binnen de samenwerking adequaat kan worden gestuurd op het bereiken van de resultaten. Wel wordt aangegeven dat de sturing wat meer op hoofdlijnen mag.
- De deelnemers zien overwegend geen noodzaak om de samenwerking te beëindigen voordat de gronden zijn uitgegeven. Via deze GR kunnen de deelnemers (blijven) samenwerken aan het karakter van het bedrijventerrein en het realiseren van de ambities. Bovendien zou een beëindiging een complex proces met zich meebrengen dat meer vergt dan het oplevert.
- Het overgaan naar een ander, simpeler type GR (in casu een bedrijfsvoeringsorganisatie) vergt ook een bestuurlijk proces.
- Daarmee luidt het **eerste advies** om de huidige samenwerking voort te zetten binnen de GR RBT. Wel kan ervoor worden gekozen om vanuit het DB (en AB) meer op hoofdlijnen te sturen vanuit de verantwoordelijkheden die worden geschetst in het kader in de vorige paragraaf. De directeur kan dan meer eigenstandige verantwoordelijkheden krijgen, binnen het kader van de begroting dat hem wordt meegegeven.
- Voor de langere termijn, als de gronden zijn uitgegeven, hebben de deelnemers wel het perspectief voor ogen dat de GR alsnog wordt beëindigd. Het hiervoor vermelde stappenplan met de te maken afspraken, die hierin zijn aangegeven, kan daarbij handzaam zijn. Een **tweede advies** is dan ook om met het oog daarop al voorbereidende stappen te nemen.

Schatting bruto toegevoegde waarde

BIJLAGE

Schatting bruto toegevoegde waarde op basis van het aantal arbeidsplaatsen

Provincie Overijssel			
SBI-sector	Vestigingen	Arbeitsplaatsen	Bruto toegevoegde waarde
Groot- en detailhandel	19.828	113.433	€ 4.939 miljoen
Industrie en bouwnijverheid	14.081	119.190	€ 8.929 miljoen
Vervoer en opslag	1.891	27.202	€ 1.405 miljoen
			€ 15.273 miljoen
	<i>SBI register</i>	<i>SBI register</i>	<i>CBS 2017</i>
Regionaal Bedrijventerrein Twente			
SBI-sector	Vestigingen	Arbeitsplaatsen	Schatting bruto toegevoegde waarde
Groot- en detailhandel	5	410	€ 17,85 miljoen
Industrie en bouwnijverheid	4	90	€ 7,26 miljoen
Vervoer en opslag	2	124	€ 6,40 miljoen
			€ 31,52 miljoen
	<i>SBI register</i>	<i>SBI register</i>	

Toelichting:

De inschatting van de bruto toegevoegde waarde is berekend op basis van de cijfers van de provincie Overijssel volgens de SBI (Standaard Bedrijfsindeling). Hierin zijn SBI-categorieën industrie en bouwnijverheid samengevoegd. Dit is een schatting.



Berenschot

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in](https://www.linkedin.com/company/berenschot) /berenschot

Bedr ijfsk ode	Grootboek rekening	Kostensoort	Ink.-Uitg (I - U)	Structureel	Bedrag Begrotingsjaar	Bedrag jaar +1	Bedrag jaar +2	Bedrag jaar +3	Bedrag jaar +4	Omschrijving
1	68201000	380809	U	N	-69000	-69000	-69000	-69000	-69000	Parkmanagement RBT vervalt
1	68201000	380809	U	N	0	-336039	0	0	0	Investeringsbudget RBT vervalt
1	68201000	380809	U	N	-171328	-171328	-171328	-171328	-171328	Bovenwijkse kosten RBT vervalt
1	69809150	710100	I	N	-69000	-69000	-69000	-69000	-69000	Parkmanagement RBT vervalt
1	69809150	710100	I	N	0	-336039	0	0	0	Investeringsbudget RBT vervalt
1	69809150	710100	I	N	-171328	-171328	-171328	-171328	-171328	Bovenwijkse kosten RBT vervalt
1	80000150	710101	U	N	-69000	-69000	-69000	-69000	-69000	Parkmanagement RBT vervalt
1	80000150	710101	U	N	0	-336039	0	0	0	Investeringsbudget RBT vervalt
1	80000150	710101	U	N	-171328	-171328	-171328	-171328	-171328	Bovenwijkse kosten RBT vervalt
1	68201000	380010	I	N	0	0	174646	224124	221141	Winstuitkering erfpachtbedrijf BXL
1	69809150	710100	U	N	0	0	174646	224124	221141	Winstuitkering erfpachtbedrijf BXL
1	80000150	710101	I	N	0	0	174646	224124	221141	Winstuitkering erfpachtbedrijf BXL
1	89999999	900000	I	N	-240328	-576367	-240328	-240328	-240328	Balansboeking
1	89999999	900000	U	N	0	0	174646	224124	221141	Balansboeking