

**stec**  
**groep**



# Ladder Dienstencentrum Gaxel

Stec Groep aan gemeente Winterswijk

Peter van Geffen, Hub Ploem en Martijn Exterkate  
26 juli 2017

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Uw situatie.....	3
1.2	Grensoverschrijdend dienstencentrum Gaxel is nieuwe stedelijke ontwikkeling .....	3
1.3	Leeswijzer .....	4
<b>2</b>	<b>Concept Gaxel</b>	<b>5</b>
2.1	Concept en traject richting Dienstencentrum tot nu toe.....	5
2.2	Beoogde locatie.....	6
2.3	Planologische uitgangspunten .....	7
<b>3</b>	<b>Ladder en diensten-centrum Gaxel</b>	<b>8</b>
3.1	Markregio voor dienstencentrum Gaxel is Oost-Achterhoek en Kreis Borken .....	8
3.2	Uitgangspunten behoefte naar grensoverschrijdend dienstencentrum Gaxel .....	9
3.3	Ontwikkelingen in grensoverschrijdend ondernemen tussen Nederland en Duitsland.....	10
3.4	Ontwikkelingen in grensoverschrijdende arbeid tussen Nederland en Duitsland.....	12
3.5	Dienstencentrum Gaxel voorziet in actuele behoefte .....	13
3.6	Vertaling ruimtelijk relevante randvoorwaarden .....	15
3.7	Alternatieven in bestaande voorraad voldoen niet optimaal aan ruimtelijk relevante randvoorwaarden.....	16
3.8	Conclusie .....	18
	<b>Bijlage</b>	
	Geïnteresseerde bedrijven voor dienstencentrum Gaxel.....	19
	Beschrijving van alternatieve locaties dienstencentrum Gaxel .....	20

# 1 Inleiding

## 1.1 Uw situatie

U werkt – samen met de Duitse gemeente Vreden - aan de ontwikkeling van grensoverschrijdend dienstencentrum Gaxel<sup>1</sup>. Omdat de ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft (zie ook hierna), dient u bij het plan een motivering ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking te verzorgen.

In deze rapportage gaan we in op een aantal aspecten:

- Beschrijving van het concept en de vertaling naar (cruciale) ruimtelijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling. Tevens geven we aan welke doorvertaling naar de planologische kaders noodzakelijk is.
- Vaststellen planologische uitgangspunten, uit het bestemmingsplan en ter toetsing van de Ladder-analyse.
- Bepaling van de marktregio, deze dient als basis van de Ladder en het analyseren van de behoefte voor dienstencentrum Gaxel.
- Het uitvoeren van een marktanalyse. We kijken naar de te verwachten vraag binnen de planperiode en het bestaande aanbod. We maken onderscheid tussen reguliere vraag en specifieke vraag vanwege het vestigingsvoordeel 'grens'. We bekijken tevens dienstencentrum Gaxel in perspectief van andere (succesvolle) grensoverschrijdende gebouwen/ontwikkelingen, zoals Eurode Business Center in Kerkrade. Daarnaast beoordelen we de effecten op leegstand als gevolg van de beoogde ontwikkeling.
- Een analyse van alternatieven in bestaand stedelijk gebied in hoofdlijnen.

## 1.2 Grensoverschrijdend dienstencentrum Gaxel is nieuwe stedelijke ontwikkeling

Op basis van bepalingen in het Bro en huidige jurisprudentie taxeren we dat bij dienstencentrum Gaxel sprake is van nieuw ruimtegebruik. Uit jurisprudentie blijkt dat bij functiewijziging (hier: van agrarisch naar dienstverlening), moet worden beoordeeld of er sprake is van *'een naar aard en omvang zodanige functiewijziging, dat desalniettemin gesproken kan worden van een nieuwe stedelijke ontwikkeling'*. Gezien de aard van de functiewijziging concluderen we dat de ontwikkeling van Gaxel een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Dit ondanks de kleine omvang van het beoogde dienstencentrum, met een grondoppervlakte van 300 m<sup>2</sup> aan de Nederlandse zijde.

Tegelijkertijd taxeren we dat het plan buiten bestaand stedelijk gebied ligt. Op de beoogde planlocatie rust de bestemming 'agrarisch'. Tevens wordt de planlocatie omgeven door groen. Dit betekent dat, naast een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, ook gemotiveerd dient te worden waarom binnen bestaand stedelijk gebied niet in die behoefte kan worden voorzien.

### LADDER VERREIST EEN BESCHRIJVING VAN DE ACTUELE BEHOEFTE

De Ladder is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk en sinds oktober 2012 als motiveringseis opgenomen in het Bro. Overheden moeten op grond van het Bro elke nieuwe stedelijke ontwikkeling motiveren aan de hand van de Ladder. De Ladder is geënt op de oude 'SER-Ladder' uit 1999 die al langer gebruikt werd bij de afweging voor nieuwe bedrijventerreinen. De Ladder voor duurzame verstedelijking is verankerd in het Bro in artikel 3.1.6. lid 2. De wettekst in dit artikel is gewijzigd per 1 juli 2017. De nieuwe Laddertekst luidt als volgt:

<sup>1</sup> We merken hierbij op dat wanneer over dienstencentrum Gaxel gesproken wordt, hiermee niet het potentieel te ontwikkelen bedrijventerrein Gaxel benoemd wordt. Op ontwikkeling van dit bedrijventerrein ziet dit plan niet.

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”

### 1.3 Leeswijzer

Hierna leest u in hoofdstuk 2 de uitgangspunten van de ontwikkeling van Gaxel. In hoofdstuk 3 leest u onze beoordeling van de Ladder en de marktanalyse.

# 2 Concept Gaxel

## 2.1 Concept en traject richting Dienstencentrum tot nu toe

De gemeenten Winterswijk en Vreden (D) hebben samen de ambitie om op de grens aan de Vredenseweg een Euregionaal, grensoverschrijdend, duurzaam dienstencentrum te realiseren. De omvang van het centrum is 1.800 m<sup>2</sup> BVO, waarvan 900 m<sup>2</sup> gelegen in Winterswijk en 900 m<sup>2</sup> in Vreden. Uitgangspunt hierbij is een gebouw in drie lagen, met een grondoppervlakte van 300 m<sup>2</sup>.

### Dienstencentrum bedoeld om grensoverschrijdend ondernemerschap en arbeid te faciliteren

Centraal in het plan staat het realiseren van een dienstencentrum dat het werken en zaken doen aan beide zijden van de grens bevordert en faciliteert. De meerwaarde van een dergelijk dienstencentrum is:

1. de stimulering van grensoverschrijdende arbeidsmogelijkheden,
2. een bijdrage leveren aan de grensoverschrijdende economische ontwikkeling
3. de mogelijkheid tot aaneenschakeling van netwerken in beide landen.

Daarbij wordt ingezet zowel bestaande bedrijvigheid als nieuwe ondernemingen. Dienstencentrum Gaxel moet dienen als ontmoetings- en informatiepunt bij het overbruggen van verschillen in cultuur, taal en de institutionele omgeving. Insteek is dat het dienstencentrum naast de bedrijven die er zich gaan vestigen, ook een toevoeging gaat worden voor bedrijven op het gebied van grensoverschrijdende activiteiten die op bedrijventerreinen elders in de regio gevestigd zijn.

### Ligging op de grens brengt voordelen met zich mee voor bedrijven

Uniek in het concept is dat bedrijven in het dienstencentrum een Nederlandse en een Duitse voorkeur hebben, waardoor zij voor klanten zowel als Duitse als Nederlandse onderneming herkend worden (2 adressen en telefoonnummers). Bedrijven hebben de mogelijkheid om te kiezen voor zowel een Duitse ondernemingsvorm, zoals die van een GmbH, als een Nederlandse rechtsvorm, bijvoorbeeld een Nederlandse BV. Zo kunnen zij, juist omdat er tussen Duitsland en Nederland aanzienlijke verschillen bestaan ten aanzien van bijvoorbeeld arbeidsrecht, belastingrecht en sociale wetgeving, doelgericht gebruik maken van betreffende voordelen van een land.

Met andere woorden: internationaal georiënteerde bedrijven kunnen op één plaats respectievelijk in één gebouw, waarin twee rechtssystemen gelden, de voordelen benutten, die deze éne locatie biedt. Aspecten als het aantrekken van gekwalificeerde arbeidskrachten, subsidiemogelijkheden in beide landen, financieringsmogelijkheden en/of logistieke overwegingen spelen daarbij een rol. Bovendien kan er gebruik worden gemaakt van een dubbel postadres en netwerk, waardoor onder andere makkelijk gecommuniceerd kan worden in en naar beide landen. Het gebouw heeft een ontgrenzende symbolische functie en wordt een uithangbord voor de grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland.

### Beoogde bedrijven voor dienstencentrum hebben een grensoverschrijdend karakter

Qua doelgroep wordt ingezet op eindgebruikers uit eigen gemeenten, zo blijkt uit het concept bestemmingsplan. Als gekeken wordt naar reeds geïnteresseerde partijen voor dienstencentrum Gaxel dan zijn dit met name zakelijke dienstverlenende bedrijven (accountancy, juristen, adviesbureaus, reclamebureau) en uitzendbureaus.

We delen de doelgroep voor het dienstencentrum in op 3 typen bedrijven. Daarbij geven we telkens aan of er voor deze bedrijven daadwerkelijk een grensvoordeel is door de ligging op de grens van Nederland/Duitsland, en daarmee een vestiging in het dienstencentrum een meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande locatie.

**Tabel 1: Doelgroepen dienstencentrum Gaxel**

Doelgroep	Grensvoordeel bij vestigen in dienstencentrum Gaxel
1. Bedrijven die grensoverschrijdend (willen) ondernemen.	Ja. Het vestigen op de grens maakt een dubbel postadres mogelijk, waardoor kan worden geprofiteerd van fiscale en juridische voordelen van beide landen.
2. Bedrijven die faciliteren in grensoverschrijdende arbeid (uitzendbureaus).	Ja. Het vestigen op de grens maakt een dubbel postadres mogelijk, waardoor kan worden geprofiteerd van fiscale en juridische (arbeidsrecht)voordelen van beide landen.
3. Bedrijven die andere bedrijven adviseren met grensoverschrijdende activiteiten (juristen, accountants, etc.).	Niet direct, maar vestigen in dienstencentrum Gaxel heeft wel meerwaarde. Juristen, accountants, adviseurs en andere ondersteunende zakelijke dienstverleners adviseren/ondersteunen bedrijven die internationaal willen ondernemen. Het gevestigd zijn op dezelfde locatie als internationaal georiënteerde bedrijven is daarom waardevol. Bovendien kunnen deze bedrijven een rol spelen in de functie van dienstencentrum Gaxel als centrale netwerk/ ontmoetingsplek voor grensoverschrijdend ondernemen in de regio.

Bron: Stec Groep, 2017.

### Samenwerking tussen gemeenten Winterswijk en Vreden centraal in het proces

In het proces werken de gemeenten Winterswijk en Vreden samen met het Consulaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Duits Nederlandse Handelskamer (DNHK), Euregio en de plaatselijke ondernemersverenigingen.

In het najaar 2014 is een oproep gedaan aan mogelijk geïnteresseerde ondernemers om deel te nemen aan de planuitwerkingen. Sinds december 2014 worden de plannen (plan van aanpak, programma van eisen) en de financiële haalbaarheid met alle partijen uitgewerkt.

Tot op heden zijn er circa 25 serieus geïnteresseerde partijen. Vanuit deze groep heeft een aparte werkgroep in het voorjaar 2015 de haalbaarheid onderzocht. Vanuit de haalbaarheidswerkgroep is vanuit twee projectontwikkelaars de conclusie gekomen dat er een (financiële) haalbare casus is.

In 2015 heeft Winterswijk de grondaankoop afgerond, en recentelijk heeft Vreden de grond aan de Duitse zijde in eigendom. Momenteel is gemeente Winterswijk bezig een bestemmingsplan op te stellen. Uiteindelijk wordt een private partij (vastgoedeigenaar) eigenaar van het dienstencentrum.

### Draagvlak voor dienstencentrum Gaxel in gemeenten Oost-Achterhoek

Met betrekking tot regionale afstemming geldt dat het dienstencentrum niet als zodanig is opgenomen in het Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB). Wel merken we op dat het planinitiatief regelmatig is besproken en afgestemd met de Oost-Achterhoekse gemeenten Berkelland, Aalten en Oost-Gerle. De verschillende gemeenten staan achter de planontwikkeling.

## 2.2 Beoogde locatie

Het plangebied ligt aan de Vredenseweg (N820) op de grens met Duitsland, in zowel de gemeenten Winterswijk en Vreden. Het perceel ligt op circa 750 m ten zuiden van het Duitse bedrijventerrein Gaxel, welke 120 hectare groot is. Daarnaast ligt het op circa 5 km ten noordoosten van de kern Winterswijk. Het terrein is momenteel in gebruik als grasland en veelal omgeven door groen, met enkele verspreide huizen, en deels aangrenzend een camping ten zuidoosten.

**Figuur 1: Locatie dienstencentrum Gaxel**



Bron: Openstreetmap.org

### 2.3 Planologische uitgangspunten

Momenteel heeft het perceel in het geldende bestemmingsplan "Integrale herziening buitengebied Winterswijk", vastgesteld op 17 januari 2011, de bestemming 'Agrarisch - Cultuurlandschap' en de dubbelbestemmingen 'Waarde - Archeologische verwachting 1' en 'Waarde - Archeologische verwachting 3'. Het is tevens aangeduid met 'waardevol landschap' en 'reconstructiewetzone - extensiveringsgebied'. De gronden zijn bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf en mede bestemd voor het behoud en de bescherming van te verwachten archeologische waarden in de bodem. Het perceel is gelegen in het Nationaal landschap Winterswijk. De ontwikkeling van het dienstencentrum is in strijd met het geldende bestemmingsplan. Uitvoering van de plannen kan op basis van een partiële herziening van het bestemmingsplan. In het voorlopige concept bestemmingsplan krijgt het perceel de bestemming 'dienstverlening'.

# 3 Ladder en dienstencentrum Gaxel

Voor de Ladderonderbouwing bakenen we allereerst de marktregio af, waarna we ingaan op de actuele behoefte (confrontatie vraag en aanbod) en mogelijke alternatieve locaties voor het dienstencentrum.

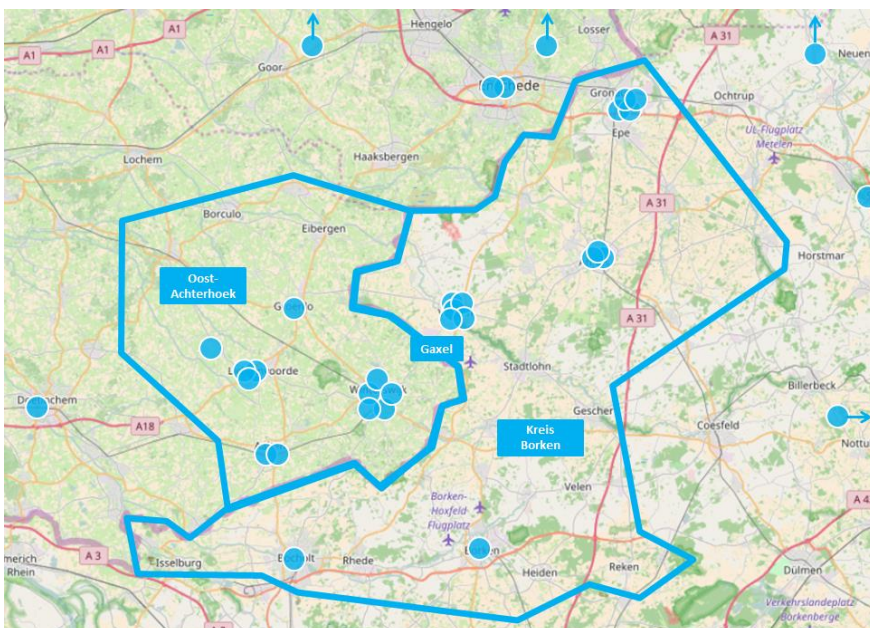
## 3.1 Marktregio voor dienstencentrum Gaxel is Oost-Achterhoek en Kreis Borken

### Geïnteresseerde bedrijven komen voornamelijk uit Oost-Achterhoek en Kreis Borken

Vraag en aanbod moeten voor een Ladderonderbouwing op het juiste schaalniveau (regio) tegen elkaar worden afgezet. Zoals eerder belicht wordt ingezet op lokale/regionale kleine (startende of doorstartende) bedrijven die grensoverschrijdende activiteiten (willen) ondernemen. De fysieke locatie van het dienstencentrum op de Nederlands-Duitse grens, welke zowel een Nederlandse als Duitse postbus en rechtsvorm mogelijk maakt, is daarbij belangrijk voor (een deel van) deze bedrijven.

Tot op heden hebben circa 25 bedrijven interesse getoond om zich te vestigen in het dienstencentrum of een adviserende rol te hebben (zie bijlage). Daarvan is circa 60% afkomstig uit Nederland en 40% uit Duitsland. Een mogelijke verklaring voor een hogere belangstelling aan de Nederlandse kant is de sterkere economische situatie in Duitsland, waardoor Nederlandse bedrijven meer naar mogelijkheden op de Duitse markt kijken. De Nederlandse geïnteresseerde bedrijven zijn veelal afkomstig uit de regio Oost-Achterhoek, met name uit Aalten, Lichtenvoorde en Winterswijk zelf. Voor Duitsland geldt dat het overgrote deel van de geïnteresseerde bedrijven momenteel gevestigd is in Kreis Borken. Het gaat dan met name om bedrijven uit Vreden en Gronau. Verder zit een tweetal bedrijven op maximaal tien autominuten van Kreis Borken, en een bedrijf op grotere afstand van Kreis Borken. In figuur 2 zijn de verschillende locaties te zien waar partijen die geïnteresseerde zijn zich te vestigen in het dienstencentrum momenteel zitten.

Figuur 2: Huidige locaties geïnteresseerde bedrijven in dienstencentrum Gaxel<sup>2</sup>



Bron: Openstreetmaps.org; Bewerking Stec Groep, 2017.

<sup>2</sup> Verschillende geïnteresseerde bedrijven Kreis Borken hebben meerdere vestigingen. Deze zijn tevens opgenomen op de kaart.



### OOK BIJ EBC KERKRADE KOMEN BEDRIJVEN UIT DE REGIO

Eurode Business Center (EBC) is in 2001 geopend als eerste grensoverschrijdende dienstencentrum van Europa<sup>3</sup>. Sleutel in het succes is dat naast bedrijfsplekken is geïnvesteerd in een grensoverstijgend adviesbureau dat mensen helpt bij contacten over de grens (arbeidsmarkt, wet- en regelgeving). Net als bedoeld voor dienstencentrum Gaxel is een grensoverschrijdend bedrijfspand gerealiseerd dat letterlijk aan weerszijden van de grens staat. Op basis van informatie vanuit het EBC blijkt dat daar gevestigde bedrijven uit Herzogenrath en Kerkrade, maar ook in de omliggende Euregio Maas-Rijn, komen. Daarbij zitten zowel startende ondernemers als gevestigde bedrijven die vanwege de voordelen van grensligging gekozen voor EBC. Een deel van de bedrijven heeft ook elders een vestiging, en een deel is alleen gezeteld in het EBC. Naar verwachting bedient het EBC een wat groter marktgebied dan dienstencentrum Gaxel door de grotere omvang.

Het EBC beschikt over 3.400 m<sup>2</sup> aan kantoorruimte en heeft momenteel bijna 90 bedrijven gevestigd (bezettingsgraad van 100%). Het betreft zowel eenmanszaken als grote bedrijven met meerdere personeelsleden en vestigingen. Qua bedrijvigheid varieert het aanbod van advies- en schakelfuncties (bv. grensoverschrijdende advocaten, belastingadviseurs, makelaar, uitzendbureau) tot uiteenlopende ondernemers in zeer diverse bedrijfstakken, zoals paramedische beroepen, kantoorartikelen en drukwerk. Volgens het EBC voorziet zij in een duidelijke behoefte bij ondernemers in onze regio. Enkele bestaande huurders zouden graag meer ruimte ter beschikking hebben en er is een wachtlijst met geïnteresseerde ondernemers die zich er graag willen vestigen. Bovendien heeft EBC gedurende de crisisjaren niet te kampen gehad met leegstand.

### Het overgrote deel van de bedrijfsverplaatsingen vindt plaats binnen de regio

Als we kijken naar bedrijfsverplaatsingen binnen Nederland zien we dat 90% van de bedrijven verhuist binnen de eigen gemeentegrenzen (Database Locatiebeslissingen, 2016). Ruim 95% van de bedrijven verhuist binnen de eigen regio. Kortom, bedrijfsverplaatsingen gebeuren in zeer grote mate op lokale en regionale schaal.

Op basis van de volgende conclusies achten we een marktregio van Oost-Achterhoek en Kreis Borken reëel:

- Reeds geïnteresseerde bedrijven in dienstencentrum Gaxel vooral uit de regio's Oost Achterhoek en Kreis Borken komen;
- Bedrijven in het vergelijkbare dienstencentrum EBC Kerkrade waren eveneens voorheen in de regio gevestigd;
- Binnen Nederland verhuizen bedrijven vooral binnen de gemeente en regio.

## 3.2 Uitgangspunten behoefte naar grensoverschrijdend dienstencentrum Gaxel

Voor het bepalen van de marktruimte voor dienstencentrum Gaxel gaan we uit van een verzorgingsbereik oftewel de Ladderregio van Oost-Achterhoek en Kreis Borken. Op basis van vraag doen we een uitspraak over de mogelijke actuele behoefte aan het dienstencentrum.

We constateren daarbij allereerst de volgende autonome ontwikkelingen en uitgangspunten:

- Het beoogde dienstencentrum is met 1.800m<sup>2</sup> BVO, waarvan 900 m<sup>2</sup> gerealiseerd in de gemeente Winterswijk, klein van omvang;
- Het dienstencentrum ligt binnen een marktregio van circa 500.000 inwoners;
- Het huidige aanbod van een dergelijk concept is in Nederland zeer beperkt. Alleen in Kerkrade ligt een grensoverschrijdend dienstencentrum (op circa 185 km afstand).
- Beide gemeenten hebben vanaf 2014 een inventarisatie uitgevoerd naar geïnteresseerde ondernemers om deel te nemen aan de uitwerking van het plan. Inmiddels zijn er circa 25 serieus geïnteresseerde

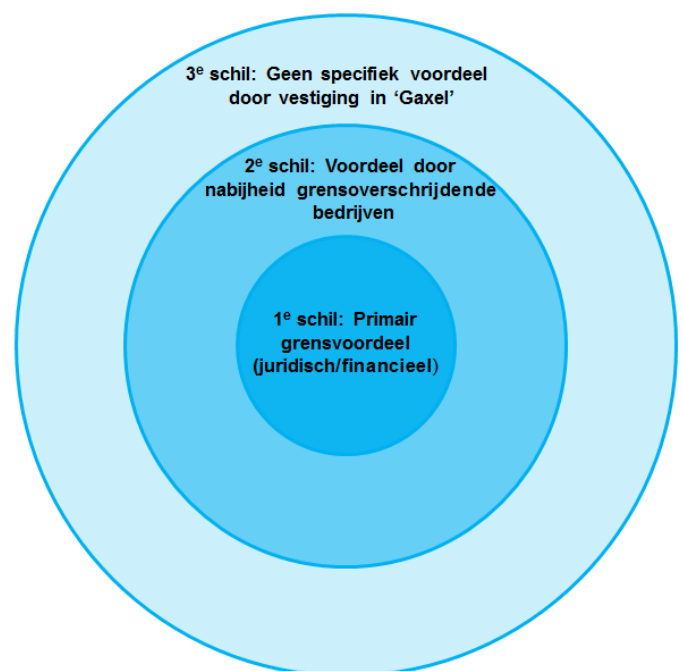
<sup>3</sup> <http://www.eurode.eu/>

partijen (vestigen in dienstencentrum Gaxel of een adviesrol) en lijkt er animo te zijn om tot een concrete invulling van het dienstencentrum te komen.

### Typering doelgroepen voor dienstencentrum Gaxel

De vraag naar dienstencentrum Gaxel doen we op basis van de drie doelgroepen geïdentificeerd in hoofdstuk 2, namelijk: bedrijven die grensoverschrijdend (willen) ondernemen, bedrijven die faciliteren in grensoverschrijdende arbeid (uitzendbureaus) en bedrijven die andere bedrijven adviseren met grensoverschrijdende activiteiten (juristen, accountants, etc). Voor al deze bedrijven levert het gevestigd zijn in dienstencentrum Gaxel een voordeel op ten opzichte van bestaande kantoorlocaties in de regio. We hanteren daarbij drie schillen:

- 1<sup>e</sup> schil: Bedrijven die primair nut ondervinden van het gevestigd zijn op de grens (additionele vraag). Dit uit zich in juridische en financiële voordelen door het bezitten van een zowel Nederlandse als Duitse rechtsvorm.  
*Doelgroep Gaxel: bedrijven die grensoverschrijdend (willen) ondernemen en bedrijven die faciliteren in grensoverschrijdende arbeid (uitzendbureaus).*
- 2<sup>e</sup> schil: Bedrijven die nut ondervinden door gevestigd te zijn nabij bedrijven die grensoverschrijdende activiteiten ondernemen (regulier/additionele vraag).  
*Doelgroep Gaxel: bedrijven die andere bedrijven adviseren met grensoverschrijdende activiteiten (financiële, juridische en zakelijke dienstverleners).*
- 3<sup>e</sup> schil: Bedrijven die geen duidelijk nut ondervinden bij het gevestigd zijn op de grens of nabij bedrijven die grensoverschrijdend ondernemen (reguliere vraag).  
*Doelgroep Gaxel: Geen. Deze bedrijven kunnen zich vestigen op bestaande locaties in de regio.*



In paragraaf 3.3 gaan we nader in op trends en ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdend ondernemen en grensoverschrijdende arbeid tussen Nederland en Duitsland (1<sup>e</sup> schil). Voor deze bedrijven is het gevestigd zijn op de grens een primair voordeel. We achten het logisch dat bedrijven in de 2<sup>e</sup> schil (bedrijven die gevestigd willen zijn nabij bedrijven die grensoverschrijdend) meeliften op de groei van grensoverschrijdende arbeid en ondernemen. Bijvoorbeeld, indien er meer bedrijven grensoverschrijdend ondernemen, zal er ook meer vraag zijn naar financiële, juridische en zakelijke dienstverleners die ondersteunen in deze grensoverschrijdende activiteiten.

### 3.3 Ontwikkelingen in grensoverschrijdend ondernemen tussen Nederland en Duitsland

#### Grensoverschrijdende handel tussen Nederland en Duitsland sterk, en neemt verder toe

Op het gebied van grensoverschrijdend ondernemen zijn de banden tussen Nederland en Duitsland sterk. Duitsland is al jaren met afstand de sterkste handelspartner van Nederland. Voor Duitsland is Nederland de derde handelspartner op basis van in- en uitvoer (Destatis, 2016). In 2016 bedroeg de uitvoer naar Duitsland 98,3 miljard euro en de invoer 67,2 miljard euro<sup>4</sup> (CBS, 2017). Daarmee behoren de Nederland-Duitse handelsbetrekkingen tot een van de meest intensieve tussen twee landen wereldwijd. Als we kijken

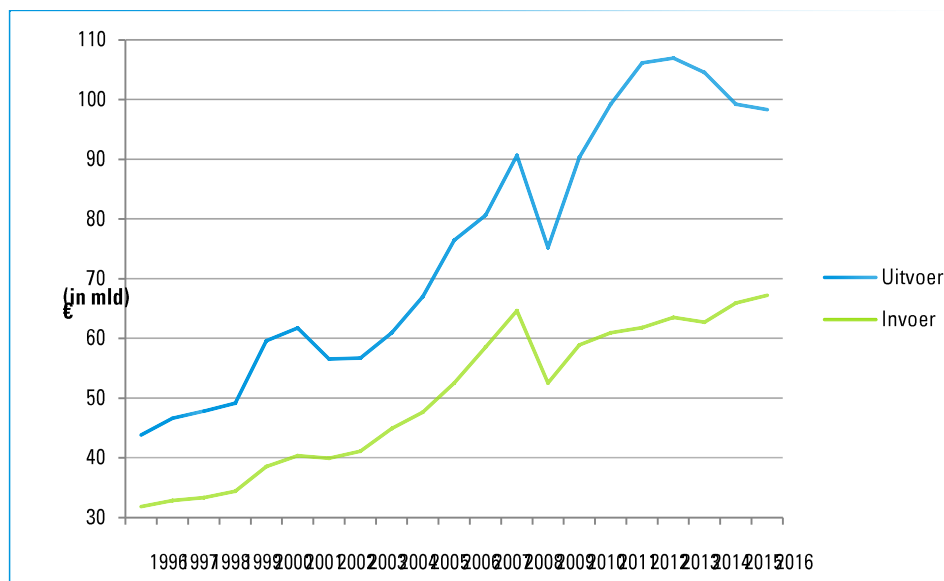
<sup>4</sup> Ter vergelijking: de top 5 sterkste handelspartners wordt gecombineerd door België (in.: €38mld, uit: €44mld), Verenigd Koninkrijk (in.: €21,6mld, uit: €39,2mld), Verenigde Staten (in.: €32mld, uit: €17,8mld) en China (in.: €34,8mld, uit: €9,9mld), (CBS, 2017)

naar de ontwikkeling van de in- en uitvoer dan is deze sinds 1996 meer dan verdubbeld. In figuur 3 is te zien dat de in- en uitvoer sinds 1996 jaar op jaar (uitzonderingen daargelaten) toeneemt. Wel laat de uitvoer naar Duitsland sinds 2014 een kleine daling zien, echter wordt deze daling volledig veroorzaakt door een halvering van de uitvoer van minerale brandstoffen. Dit hangt samen met het de sterke daling van de energieprijzen en besluit om de gasproductie terug te schroeven. Zonder de uitvoer van brandstoffen zou de export verder zijn gegroeid.

Qua invoer vanuit Duitsland hebben sinds 1996 de segmenten machines en vervoermaterieel, chemische producten en voeding het meeste groei laten zien. Voor export zijn dit tevens de segmenten machines en vervoermaterieel, chemische producten, en daarnaast export van minerale brandstoffen (al krimpt deze sterk sinds 2014). In het perspectief van de afgelopen 20 jaar kan geconcludeerd worden dat op basis van invoer en uitvoer van goederen het grensoverschrijdend ondernemen tussen Nederland en Duitsland sterk is toegenomen.

Er is volgens de Nederlands-Duitse Handelskamer geen reden om aan te nemen dat sterke import en export tussen Nederland en Duitsland de komende 10 á 20 jaar drastisch gaat veranderen.

**Figuur 3: In- en uitvoer tussen Nederland en Duitsland sinds 1996**



Bron: CBS, 2017; Bewerking Stec Groep, 2017

**Steeds meer hybride vormen van Nederlands-Duits ondernemerschap in de regio Achterhoek/Borken**

Op basis van gesprekken met de Kamer van Koophandel (regio Achterhoek) blijkt dat ondernemers steeds meer naar mogelijkheden zoeken om grensoverschrijdend te ondernemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om ondernemers die zelf in Nederland wonen, maar in Duitsland een vestiging openen of vice versa. De hoofdreden, zo blijkt volgens het KvK, zijn de fiscale en financiële voordelen die dit biedt. Het gaat met name om ondernemers die nabij de grens wonen, een trend die in Oost-Achterhoek zichtbaar is volgens het KvK. Kwantitatief zijn er geen gegevens voorhanden die het grensoverschrijdend ondernemen op deze regionale schaal in kaart brengt. De Duits-Nederlandse handelskamer<sup>5</sup> (DNHK) geeft aan te merken dat kleine bedrijven steeds vaker de stap over de grens willen maken. Daarbij hebben zij op administratief/juridisch gebied ondersteuning nodig, volgens het DNHK. Op basis van een interview met de Rabobank Achterhoek wordt onderschreven dat steeds meer bedrijven in de regio Achterhoek een weg zoeken in het grensoverschrijdend ondernemen, en passende rechtsvormen daarbij.

<sup>5</sup> Op basis van interview met de Duits Nederlandse Handelskamer.

### Beleidsmatig steeds meer focus Nederlands-Duitse samenwerking

De sterke handelsrelatie tussen Nederland en Duitsland leidt er toe dat beleidsmakers aan zowel Duitse als Nederlandse zijde de samenwerking willen intensiveren. Zo blijkt onder meer onlangs uit het nieuwe regeerakkoord van de Duitse partijen CDU en FDP<sup>6</sup>. In het coalitieverdrag van Noordrijn-Westfalen (NRW) (waaronder Kreis Borken valt) neemt Nederland een prominente plaats in. Zo is er sprake van een gepland Niederlande-Jahr, een versnelling van vergunningsprocedures en samenwerkingsmogelijkheden op verschillende economische gebieden. Ook moet volgens het coalitieakkoord de grensoverschrijdende arbeidsmarkt versterkt worden. Voor NRW is Nederland de grootste handelspartner, en NRW speelt tegelijkertijd voor de Nederlandse export een leidende rol.

Ook in Nederland is er op dit gebied beleidsmatig aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking. In dit kader noemen we bijvoorbeeld het ingestelde Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeid in oktober 2015, een samenwerking tussen verschillende ministeries, provincies en gemeenten. Dienstencentrum Gaxel is een voorbeeldproject binnen dit actieteam. Daarnaast is er tot 2020 440 miljoen euro beschikbaar gesteld voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland<sup>7</sup>. Dit is gefinancierd door de Europese Unie en Nederlandse en Duitse overheidsorganen (veelal provincies).

## 3.4 Ontwikkelingen in grensoverschrijdende arbeid tussen Nederland en Duitsland

### Grensoverschrijdende arbeid tussen Oost-Achterhoek en Kreis Borken (nog) relatief beperkt

Uit onderzoek van CBS<sup>8</sup> (2013) blijkt dat er 23 500 personen pendelden in 2012 vanuit hun woonplaats in Nordrhein-Westfalen naar hun werkplek in Nederland. In tegengestelde richting - van Nederland naar Noordrijn-Westfalen - pendelden 9.400 werknemers. Een soortgelijk patroon is zichtbaar aan de Nederlands-Belgische grens, zo blijkt uit het onderzoek van CBS. Deze ongelijkheid kan volgens het CBS ten dele teruggevoerd worden op de grotere flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt en de gunstigere woonomstandigheden in Duitsland. Een deel van de pendelaars bestaat uit Nederlanders die net over de grens zijn gaan wonen, maar hun baan in Nederland (behouden) hebben).

Van de Nederlandse pendelaars woont 82% in de grensregio (regio's als Achterhoek, Twente en Arnhem/Nijmegen), vanuit Duitsland is dit 66% (regio's als Kreis Borken en Kreis Kleve). De bereidheid om wat verder van de grens te werken is kortom bij pendelaars vanuit Duitsland groter dan bij de pendelaars uit Nederland. Als we inzoomen op de marktregio dan pendelen volgens de meest recente cijfers (2012) 1.200 personen vanuit Nederland naar Kreis Borken. Uit het PWE werkgelegenheidsonderzoek van 2010 blijkt dat dat circa 1% (circa 1.200 personen) van de mensen die werkt in de regio Achterhoek afkomstig is uit Duitsland. Navraag bij het GrensInfoPunt Gronau leert dat zij een ontwikkeling te zien dat steeds meer inwoners van Duitsland een baan vinden in Nederland.

### Grensbarrières beperken grensoverschrijdende arbeid

Grensregio's als Oost-Achterhoek hebben te maken met grensbarrières, waardoor ze niet ten volle kunnen profiteren van de banen en voorzieningen die zich aan de andere kant van de grens bevinden. Daardoor zijn de carrièrekansen van de inwoners van grensregio's, en de omvang en diversiteit aan voorzieningen die ze tot hun beschikking hebben, over het algemeen lager dan in andere regio's. Om die reden zijn veel grensregio's minder in trek bij verhuizende huishoudens, waardoor ze gevoeliger zijn voor bevolkingsdaling, vergrijzing, en een uittocht van kansrijke en hoogopgeleide jongeren (brain drain).

Met name juridische, (sociale) verzekerings- en belastingverschillen tussen landen maken het complex om in het buurland te gaan werken (Atlas voor gemeenten, 2013). Deze complexiteit kan een belangrijke barrière vormen om überhaupt over de grens te kijken voor een baan. Ook kan het door deze verschillen financieel onaantrekkelijk zijn om over de grens te kijken voor een baan, vooral als bepaalde belastingen of fiscale tegemoetkomingen afhankelijk zijn van de woon- en of werkplek. Daarnaast zijn er barrières op het

<sup>6</sup> <https://www.dnhk.org/nl/newsroom/news/news-details/noordrijn-westfalen-wil-samenwerking-met-nederland-intensiveren/>

<sup>7</sup> <http://www.euregio.eu/nl/persberichten/440-miljoen-euro-voor-grensoverschrijdende-samenwerking-tussen-nederland-en-duitsland/>

<sup>8</sup> CBS, De arbeidsmarkt in grensregio's, 2013

gebied van taal en cultuur, en kan de feitelijke onbekendheid van werkgevers en werknemers met de mogelijkheden aan de andere kant van de grens een barrière op zich zijn. Omdat de relatieve achterstandspositie van grensregio's vooral institutionele oorzaken (grensbarrières) heeft, zijn er ook relatief veel kansen om die achterstandspositie, of tenminste de negatieve gevolgen daarvan, met beleid in te lopen. Nederlandse en Duitse Gemeenten werken op dit gebied onder andere binnen Euregio samen (zie kader).

#### EUREGIO ZET ZICH IN VOOR GRENSOverschrijdende ARBEID EN ONDERNEMERSCHAP

In Euregio-verband (Euregio Gronau-Enschede, waaronder Oost-Achterhoek en Kreis Borken valt) wordt al tientallen jaren samengewerkt om grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en ondernemerschap te stimuleren. Enerzijds door advisering van burgers en het identificeren en wegnemen van drempels, anderzijds door het identificeren en wegnemen van drempels (juridisch onderzoek en lobbywerk). Ook zet EUREGIO zich in voor grensoverschrijdend erkende onderwijs- en opleidingskwalificaties en binationaal erkende studieprogramma's. Euregio heeft een grensinfopunt in Gronau (in het noorden van Kreis Borken) waar werkgevers en werknemers worden geadviseerd.

#### Er is echter voldoende potentieel voor grensoverschrijdende arbeid tussen Oost-Achterhoek en Kreis Borken

Eerder concludeerden we dat momenteel het aantal grenspendelaars tussen Oost-Achterhoek en Kreis Borken relatief beperkt is, en dat grensbarrières grensoverschrijdende arbeid belemmeren. Toch zien we grensoverschrijdend arbeidspotentieel dat benut kan worden. Als we een aantal economische indicatoren vergelijken tussen beide regio's in de periode 2006-2016, dan zien we een aantal verschillen<sup>9</sup> (Data van: CBS, 2017; Statistik Kreis Borken, 2016).

Tabel 2: Oost-Achterhoek en Kreis Borken vergeleken

	Oost-Achterhoek	Kreis Borken
Aantal inwoners, 2006-2016	-1,6%	+0,2%
Aantal banen, 2006-2015	-4,4%	+15,8%
Werkloosheid, 2016	5,9% (circa 4.000 werklozen)	3,9%

Op basis van deze statistieken analyseren we dat in de afgelopen 10 jaar Kreis Borken groeicijfers in bevolking, werkgelegenheid en economie heeft laten zien, terwijl er juist sprake is van krimp in Oost-Achterhoek. Voor grensoverschrijdende arbeid is het lagere werkloosheidspercentage in Kreis Borken ten opzichte van Oost-Achterhoek extra relevant. Doorgaans is bij een vergelijkbaar werkloosheidspercentage als die in Kreis Borken sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Relevant is dat met name in het MKB in de Duitse grensregio's sprake is aan een groeiend tekort aan vakkrachten (Atlas van Gemeenten, 2016). Tegelijkertijd is het aantal banen in Oost-Achterhoek afgenomen de afgelopen 10 jaar<sup>10</sup>. Het lage werkloosheidspercentage in Kreis Borken biedt daarom kansen voor inwoners van de Oost-Achterhoek om in Duitsland te werken.

### 3.5 Dienstencentrum Gaxel voorziet in actuele behoefte

#### Geïnteresseerde partijen bieden voldoende basis voor actuele behoefte

Circa 25 bedrijven hebben serieuze interesse getoond in dienstencentrum Gaxel. Daarvan hebben 16 bedrijven aangegeven zich te willen vestigen in dienstencentrum Gaxel. Op basis van deze geïnteresseerde partijen en onze bureauexpertise schetsen we een verwachting van de mogelijke behoefte voor dienstencentrum Gaxel. Daarbij houden we er rekening mee dat, naast de huidige geïnteresseerde bedrijven, de interesse voor het dienstencentrum gaat toenemen als de plannen voor het dienstencentrum concreter worden en het centrum daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. We schatten in dat een deel van

<sup>9</sup> CBS, 2017; Statistik Kreis Borken, 2017

<sup>10</sup> Daarbij opgemerkt dat het aantal banen in 2015 ten opzichte van 2014 licht is toegenomen.

de potentiële partijen momenteel nog afwachtend is, en dat het dienstencentrum nog niet bij alle grensoverschrijdende ondernemende partijen in de Oost-Achterhoek en Kreis Borken bekend is.

**Tabel 3: Omschrijving geïnteresseerde bedrijven met interesse voor vestigen in dienstencentrum Gaxel**

Type bedrijf	Aantal geïnteresseerde bedrijven met vestigingswens Gaxel	Bandbreedte huidige aantal werknemers geïnteresseerd partijen	Schil	Betreft dit een additionele behoefte?	Verwachte behoefte (aantal bedrijven) in Gaxel in deze doelgroep
Uitzendbureaus	4	20-730	1° schil	Ja	4 tot 8
Diverse bedrijvigheid dat grensoverschrijdend onderneemt	5	5-800	1° schil	Ja	15 tot 25
Zakelijke dienstverleners (accountants, adviseurs, etc)	7	2-1.500	2° schil	Deels	6 tot 12
<b>Totaal</b>	<b>16</b>				<b>25 tot 45</b>

Bron: Gemeente Winterswijk; LinkedIn.com; Xing.com; diverse bedrijfswebsites; Bewerking Stec Groep, 2017.

In bovenstaande tabel is te zien dat we verwachten dat in de eerste schil (bedrijven die primair nut ondervinden van het grensvoordeel in dienstencentrum Gaxel door juridische en financiële mogelijkheden) 19 tot 33 bedrijven zich gaan vestigen in dienstencentrum Gaxel. Deze groep bestaat uit uitzendbureaus en bedrijven van diverse aard die grensoverschrijdend ondernemen. We verwachten dat voor uitzendbureaus het aantal bedrijven maximaal gaat verdubbelen ten opzichte van het huidige aantal geïnteresseerde uitzendbureaus (4 tot 8 verwachte uitzendbureaus). Een groter aantal uitzendbureaus achten we niet realistisch, gezien het beperkte aantal momenteel gevestigde uitzendbureaus in de regio<sup>11</sup>. We schatten daarnaast in dat 15 tot 25 grensoverschrijdende bedrijven zich vestigen in dienstencentrum Gaxel. Dit baseren we op basis van het aantal ondernemingen dat momenteel exporteert in de Oost-Achterhoek in relatie tot het totaal aantal bedrijfsvestigingen in de regio. Daarnaast verwachten we een behoefte van 6 tot 12 zakelijke dienstverleners in dienstencentrum Gaxel (2° schil). Daarbij verwachten we dat, naast een rol voor bedrijven die in het dienstencentrum gevestigd zijn, een deel van deze bedrijven ook imago-technisch in het dienstencentrum gevestigd wil zijn. Daarmee kunnen deze bedrijven zich sterker positioneren op de markt als partij met expertise over grensoverschrijdende activiteiten. Met name de ontmoetings- en netwerkfunctie die tevens beoogd is voor dienstencentrum Gaxel heeft een grote meerwaarde voor dit type bedrijven.

In totaal schatten we de mogelijke behoefte voor dienstencentrum Gaxel in voor 25 tot 45 bedrijven. Dit lijkt ons een realistische inschatting, temeer in vergelijking tot EBC in Kerkrade welke in oppervlakte dubbel zo groot is dan beoogd in dienstencentrum Gaxel en waar 90 bedrijven gevestigd zijn. Bij een ruimtebehoefte per bedrijf van minimaal circa 25-50 m<sup>2</sup> vvo per bedrijf (een ruime werkkamer) is in elk geval een groot deel van de beschikbare meters in het centrum in te vullen.

### 3.6 Vertaling ruimtelijk relevante randvoorwaarden

Voor een goede Ladderonderbouwning is het essentieel duidelijk uiteen te zetten aan welke ruimtelijk relevante randvoorwaarden de locatie van het dienstencentrum moet voldoen. De Ladder schrijft immers voor dat wanneer een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten bestaand stedelijk gebied (zoals dienstencentrum Gaxel), gemotiveerd moet worden waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Als basis van de ruimtelijk relevante randvoorwaarden dient het concept voor dienstencentrum Gaxel (zie hoofdstuk 2).

<sup>11</sup> Op basis van onderzoek van Euregio ([http://www.go-euregio.eu/sites/default/files/Uitzendbureaus%20Achterhoek\\_0.pdf](http://www.go-euregio.eu/sites/default/files/Uitzendbureaus%20Achterhoek_0.pdf)) waren er in oktober 2015 in Oost-Achterhoek 7 verschillende uitzendbureaus gevestigd (plus een aantal dubbele vestigingen). We verwachten dat dit aantal in Kreis Borken minimaal dubbel zo groot is vanwege het groter aantal inwoners.

Deze vatten we nogmaals kort samen:

- Doel is het werken en zaken doen aan beide zijden van de grens bevorderen en faciliteren;
- Doordat bedrijven zich kunnen vestigen op de grens kunnen deze bedrijven (en daarmee de mogelijkheid tot het aannemen van zowel een Nederlandse en Duitse rechtsvorm) profiteren bedrijven van fiscale en juridische voordelen van beide landen, net als de mogelijkheid tot het ontvangen van subsidies door de overheden in beide landen;
- Bovendien kan er door een vestiging gebruik kan worden gemaakt van een dubbel postadres en netwerk. Zo kan makkelijk gecommuniceerd worden in en naar beide landen (met afgeleide financiële voordelen);
- Daarnaast moet het centrum dienen als ontmoetings- en informatiepunt voor ondernemers en inwoners bij het overbruggen van verschillen in cultuur, taal en de institutionele omgeving.

We komen daarbij uit op de volgende ruimtelijk relevante randvoorwaarden.

**Tabel 4: Ruimtelijk relevante randvoorwaarden voor beoogd dienstencentrum**

Ruimtelijk relevante randvoorwaarden	
1.	Fysiek op de grens van Nederland en Duitsland (voor juridische/financiële voordelen)
2.	Goed bereikbaar vanuit zowel Nederland als Duitsland per weg en openbaar vervoer
3.	Centraal in het hart van de Duits-Nederlandse regio
4.	Fysieke mogelijkheden voor realisatie dienstencentrum

Bron: Stec Groep, 2017

Een essentiële ruimtelijk relevante randvoorwaarde voor een locatie voor het dienstencentrum is een vestiging op de Duits-Nederlandse grens, vanwege de mogelijkheid tot oprichten van een zowel Nederlands als Duitse rechtsvorm (en bijbehorende juridische en financiële voordelen). Ten tweede is het van belang dat de locatie vanuit zowel Nederland als Duitsland goed bereikbaar is, vanwege de potentiële werknemers op het terrein en de toestroom van mensen die naar het dienstencentrum komen voor de ontmoetings- en informatiefunctie. Ten derde is een locatie in het hart van de Duits-Nederlandse regio van belang. Daarmee wordt bedoeld dat de locatie centraal ligt ten opzichte van de tot op heden geïnteresseerde partijen. Tot slot moet het fysiek mogelijk zijn het dienstencentrum te ontwikkelen op de te beoordelen locaties. Beoordeeld wordt of de locatie fysiek in redelijkheid geschikt is of geschikt te maken is. Binnen stedelijk gebied geldt daarbij dat er mogelijk uitbreiding, sloop of herbouw nodig is.

### 3.7 Alternatieven in bestaande voorraad voldoen niet optimaal aan ruimtelijk relevante randvoorwaarden

Bij beoordeling van mogelijke alternatieven gebruiken we de uiteengezette ruimtelijke randvoorwaarden in de vorige paragraaf. We toetsen verschillende locaties aan dit toetsingskader. In de bijlage is een beschrijving van (de mogelijkheden op) deze locaties te vinden.

#### Alternatieven scoren minder goed op criteria 'centraal in hart regio' en 'fysieke mogelijkheden'

Met uitzondering van het alternatief 'leegstaand belastingkantoor in Winterswijk' scoren goed op de randvoorwaarden 'fysiek op de grens' en 'goed bereikbaar'<sup>12</sup>. Op het criterium 'centraal in hart regio' scoort alleen de huidige beoogde locatie van Gaxel optimaal. Hierbij geldt dat deze locatie het meest centraal ligt ten opzichte van de locaties van huidige geïnteresseerde bedrijven. Voor de kern Dinxperlo/Suderwick geldt dat de locatie dergelijk ten zuiden in Oost-Achterhoek ligt, dat geïnteresseerde bedrijven in bijvoorbeeld het noorden van Kreis Borken circa 34km (35 autominuten, google maps) extra reisafstand hebben ten opzichte van de huidige locatie bij dienstencentrum Gaxel. Met betrekking tot fysieke

<sup>12</sup> Voor de beoogde locatie Gaxel wordt opgemerkt dat de locatie momenteel bereikbaar is met het openbaar vervoer door een halte aan de grensovergang via Duitse vervoerder RVM (2 keer per uur). Ook met het ZOOV, het vraagafhankelijk vervoer/Basismobiliteit, is de locatie te bereiken vanaf Winterswijk. De Duitse vervoerder heeft aangegeven vraaggestuurd te willen werken, bij een toename van verkeersvraag kan op het aanbod worden afgestemd door een toename van de busfrequentie (Memo gemeente Winterswijk, 25-04-2017).



mogelijkheden bieden alleen de locaties Dinxperlo/Suderwick en het leegstaand belastingkantoor in Winterswijk opties (zie ook bijlage).

**Tabel 5: Beoordeling alternatieve locaties op basis van ruimtelijk relevante randvoorwaarden**

	Bestaand stedelijk gebied	Fysiek op de grens	Goed bereikbaar	Centraal in hart regio	Fysieke mogelijkheden <sup>13</sup>
Beoogde locatie Gaxel	Nee	Ja	++	++	Ja
Bij kern Oeding op de grens in de gemeente Südlohn	Nee	Ja	++	+	Nee
Aan de grens tussen Aalten en Bocholt	Nee	Ja	++	+	Nee
In de kern Dinxperslo/Suderwick	Ja	Ja	++	-	Ja, mits uitbouw bestaand pand
Leegstaand belastingkantoor in Winterswijk	Ja	Nee	+	+	Ja

Conclusie is dat de locatie Dinxperlo/Suderwick het enige mogelijke alternatief is, aangezien deze locatie als enige zowel voldoet aan bestaand stedelijk gebied, op de Nederlands-Duitse grens gelegen is en het fysieke mogelijkheden heeft. Wel scoort dit alternatief minder goed op het criterium 'centraal in het hart van de regio'.

#### Historie van samenwerking tussen gemeenten Winterswijk en Vreden is een extra motiveringsgrond

We merken echter op dat op dat er op dit moment geen initiatief is voor het oprichten van een dienstencentrum in Dinxperlo/Suderwick tussen de gemeenten Aalten en Bocholt, in tegenstelling tot dienstencentrum Gaxel. Dit betekent dat een initiatief als deze eerst moet ontstaan, en daar draagvlak voor gecreëerd dient te worden. Binnen de provincie Gelderland en zover ook binnen Nederland is het dienstencentrum Gaxel het enige initiatief voor een grensoverschrijdend dienstencentrum. Ook benoemen we dat voor de huidige beoogde locatie geldt dat industrieterrein Gaxel op circa 2 km van het initiatief vandaan ligt, met veel bedrijvigheid en werkgelegenheid. Bij de andere initiatieven is geen sprake van een terrein van dergelijke omvang in de nabijheid. Daarnaast kennen de gemeenten Winterswijk en Vreden een lange historie van samenwerking op allerlei fronten. Vanwege het (institutioneel) grensoverschrijdende karakter van het dienstencentrum is het procesmatig en voor de haalbaarheid van belang dat er sprake is van een goede basis van samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse gemeente.

#### Dienstencentrum Gaxel leidt niet tot onaanvaardbare leegstand elders

We kijken naar de mogelijke leegstand die ontstaat als gevolg van de ontwikkeling van het dienstencentrum naar de bestaande kantoorlocaties in Oost-Achterhoek. Hoewel deze locaties niet in het grensvoordeel voorzien zoals dienstencentrum Gaxel, en daardoor niet één-op-één in hetzelfde aanbod voorzien, is het goed mogelijk dat een deel van de bedrijven die nu in bestaande kantoorpanden gevestigd zijn besluiten het bedrijf te verplaatsen vanwege de mogelijkheden tot grensoverschrijdende activiteiten in dienstencentrum Gaxel. Wel verwachten we dat, zoals ook het geval is in vergelijkbaar centrum in Eurode<sup>14</sup>, dat een deel van de bedrijven juist een nevenvestiging gaat openen in plaats van verhuizen en dus tevens op de huidige kantoorlocatie blijft. Er is dus geen verplaatsingseffect.

De regio Oost-Achterhoek heeft een kantorenvorraad van circa 156.700 m<sup>2</sup> (Vastgoeddata, juni 2016). Het leegstaande aanbod is circa 29.000 m<sup>2</sup> (Fundainbusiness, juni 2016). De leegstand concentreert zich grotendeels in de kernen (onder andere Winterswijk incl. Beatrixpark, Aalten, Lichtenvoorde, Groenlo en Ruurlo) en is daarmee verspreid over de regio. We op basis van deze cijfers uit op een kantorenleegstand van circa 18,5%. Dit is boven gezond frictieniveau (4-5%) en tevens boven het Nederlands gemiddelde (17,6%).

<sup>13</sup> Zie bijlage voor beschrijving

<sup>14</sup> Zo blijkt uit een interview met EBC over de herkomst van de huidige bedrijven.

Voor dienstencentrum Gaxel wordt een totale oppervlakte van 900 m<sup>2</sup> BVO beoogd voor de Nederlandse zijde van het centrum. Als we de toevoeging van het beoogde dienstencentrum bekijken in het licht van de totale kantorenvorraad in de regio, dan betekent dit een toevoeging van 0,6% op het aanbod. Dit is zeer beperkt. Gezien de verwachting dat een deel van de bedrijven dat zich gaat vestigen in dienstencentrum Gaxel niet gaat verplaatsen maar juist een nevenvestiging opent, betekent dat het verdringingseffect op het aanbod in Oost-Achterhoek nog wat beperkter zal zijn. We voegen hieraan toe dat het concept voor dienstencentrum Gaxel beoogd kleine bedrijven aan te trekken verspreid over de gehele regio. We achten het daarom niet realistisch dat er grote concentraties van leegstand gaan ontstaan als gevolg van de ontwikkeling van dienstencentrum Gaxel.

### Gemeente Winterswijk zet tegelijkertijd in op sloop en herbestemming van de bestaande kantorenvorraad

Voor Winterswijk geldt beleidsmatig dat de gemeente inzet op het reduceren van de voorraad door middel van sloop of herbestemmen. Zo wordt bijvoorbeeld een herontwikkeling van het Beatrixpark gerealiseerd, waarin een groene opzet leidt tot minder uitgeefbare meters ten opzichte van de bestaande situatie. Bovendien wordt in het centrum van Winterswijk ingezet op stedelijke herverkaveling van onder andere (zakelijke) dienstverlening, onder andere aan de Misterweg. Doelstelling van beide initiatieven is het onttrekken van overbodige vierkante meters aan de markt.

## 3.8 Conclusie

We vatten een aantal conclusies samen.

- De grensoverschrijdende handel tussen Nederland en Duitsland is al vele jaren sterk, en neemt de laatste jaren verder toe.
- Steeds meer ondernemers zoeken hybride vormen van Nederlands-Duits ondernemerschap in de regio Achterhoek/Borken. Daarbij openen Nederlandse ondernemers vestigingen in Duitsland en vice versa.
- Beleidsmatig wordt ingezet op meer Nederlands-Duitse samenwerking.
- Momenteel is de grensoverschrijdende arbeid tussen Oost-Achterhoek en Kreis Borken relatief beperkt, waarbij grensbarrières de grenspendelaars belemmeren.
- Op basis van economische indicatoren zoals werkloosheid en banengroei zien we echter wel voldoende potentieel voor meer grensoverschrijdende arbeid in de regio. Daarbij laat Kreis Borken vooral groeicijfers zien en Oost-Achterhoek krimpt. Met name het lagere werkloosheidspercentage in Kreis Borken ten opzichte van Oost-Achterhoek biedt kansen.
- Op basis van de marktanalyse en de getoonde interesse door bedrijven in dienstencentrum Gaxel dat naar verwachting sprake is van een actuele behoefte van 25 tot 45 bedrijven.
- Voor een groot deel van deze bedrijven is sprake van een primair voordeel door het gevestigd zijn op de grens (door mogelijke juridische en financiële voordelen). Voor de overige bedrijven uit de behoefte zich in het voordeel door gevestigd te zijn nabij bedrijven die grensoverschrijdende activiteiten ondernemen. In alle gevallen levert de locatie grote meerwaarde op voor de bedrijven, die heel graag hier willen of moeten zitten.
- Van de mogelijke alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied voldoet alleen de locatie Dinxperlo/Suderwick. Hiervoor geldt echter dat deze locatie minder goed scoort op het criterium 'centraal in het hart van de regio'. Ook is er geen initiatief tussen de gemeenten Aalten en Bocholt voor het realiseren van een dienstencentrum op de grens.
- Daarnaast geldt dat tussen de gemeenten Winterswijk en Vreden sprake is van een historie van (internationale en grensoverschrijdende) samenwerking.
- Tot slot concluderen we dat de realisatie van het dienstencentrum Gaxel vanwege haar beperkte omvang en het aantrekken van kleinschalige bedrijvigheid niet leidt tot onaanvaardbare leegstand in de marktregio.

# Bijlage

## Geïnteresseerde bedrijven voor dienstencentrum Gaxel

Tabel: Geïnteresseerde Duitse bedrijven voor dienstencentrum Gaxel

Soort bedrijf:	Reden deelname:	Locatie	Regio
Bank	Investeren / vestigen	Hoofdkantoor Ahaus, 104 filialen in regio	Kreis Borken en omliggende grensregio's
Bank	Investeren / vestigen	Hoofdkantoor Berlijn, o.a. kantoren in Gronau en Ahaus	Kreis Borken en ten noorden nabij de grens
Uitzendbureau	Vestigen	Gronau en Ahaus	Kreis Borken
Uitzendbureau	Vestigen	Hoofdkantoor Ahaus, verschillende locaties in o.a. Kreis Borken	Kreis Borken en omliggende grensregio's
Fiscaal recht	Vestigen	Vreden	Kreis Borken
Accountant / belastingadviseur	Vestigen	Vreden	Kreis Borken
Internetbedrijf	Vestigen	Hoofdkantoor in Hamburg, vestiging in Münster	Münster
Uitzendbureau	Vestigen	Vreden, Oldenzaal (NL) en verschillende locaties nabij Kreis Borken	Kreis Borken en omliggende grensregio's
Adviesbureau NL-Duitse markt	Advies leveren / eventueel vestigen	Steinfurt	Kreis Steinfurt (5 min van Kreis Borken)
Fiscaal adviesbureau NL-Duitse markt	Advies leveren / eventueel vestigen	Emsbüren	Kreis Emsland (10 min van Kreis Borken)
Elektrotechnisch ingenieur	Onbekend, wel geïnteresseerd	Vreden	Kreis Borken

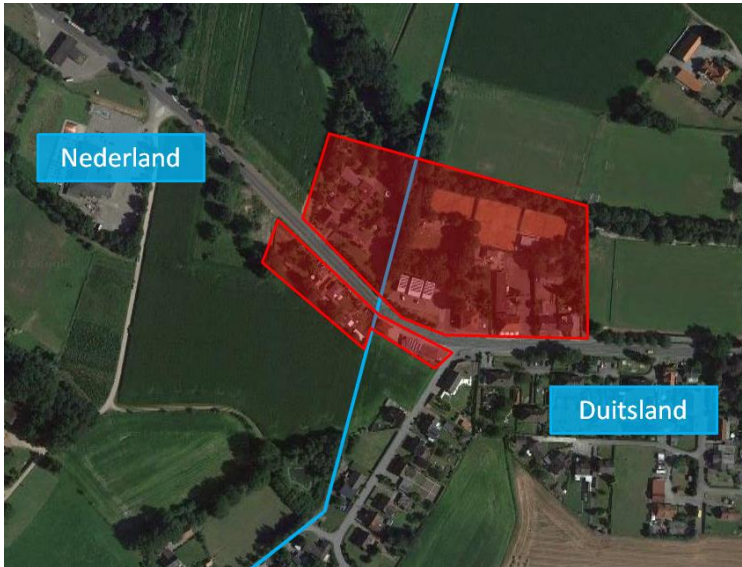
Tabel: Geïnteresseerde Nederlandse bedrijven voor dienstencentrum Gaxel

Soort bedrijf:	Reden deelname:	Locatie	Regio
Scholengemeenschap	Partnership / eventueel vestigen	Winterswijk, Groenlo en Doetinchem	Oost- en West-Achterhoek
Uitzendbureau	Vestigen	Lichtenvoorde	Oost-Achterhoek
Importeur/Groothandel voor bouw/industrie	Vestigen	Groenlo	Oost-Achterhoek
Chaletbouw	Vestigen	Lichtenvoorde,	Oost-Achterhoek
Uitzendbureau	Vestigen	Mariënveld	Oost-Achterhoek
Groothandel	Vestigen	Winterswijk	Oost-Achterhoek
Adviesbureau installatietechniek	Advies leveren / eventueel vestigen	Aalten	Oost-Achterhoek
Reclamebureau	Advies leveren / eventueel vestigen	Aalten	Oost-Achterhoek
Stofferingszaak	Advies leveren / eventueel vestigen	Winterswijk	Oost-Achterhoek
Belastingadviseur	Advies leveren, eventueel vestigen	Verschillende locaties	Nederland
Accountant/ belastingadviseur	Advies leveren	Lichtenvoorde	Oost-Achterhoek
Adviesbureau business development	Advies leveren	Enschede	Nederland
Projectontwikkeling	Advies leveren	Wageningen	Nederland
Vastgoed ontwikkeling	Advies leveren	Zutphen	Nederland
Energievoorziening	Advies leveren	Arnhem	Nederland
Notaris	Advies leveren	Doetinchem	West-Achterhoek
Advocatuur	Advies leveren	Enschede	Nederland

## Beschrijving van alternatieve locaties dienstencentrum Gaxel

Hieronder volgen vier alternatieve locaties voor dienstencentrum Gaxel

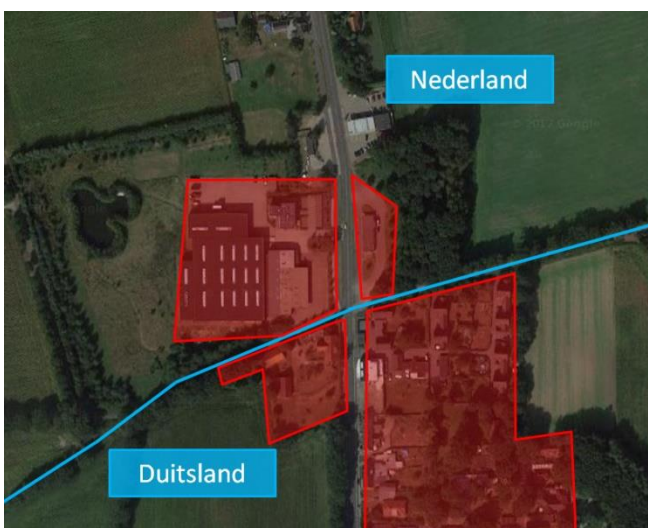
### Alternatief 1: Bij kern Oeding op de grens in de gemeente Südlohn



Bron: Google Maps; Bewerking Stec Groep, 2017

Het eerste alternatief ligt bij de kern Oeding (Duitsland). De grensovergang ligt aan de Kottenseweg/Winterswykerstraat. Aan beide kanten van deze weg is er sprake van bebouwing rondom de grensovergang. Dit zijn diverse functies, namelijk een aantal woningen, een dierenarts, een restaurant, een sportpark en verschillende detailhandel. Voor het direct vestigen aan deze weg op de grens is geen onbebouwd gebied beschikbaar.

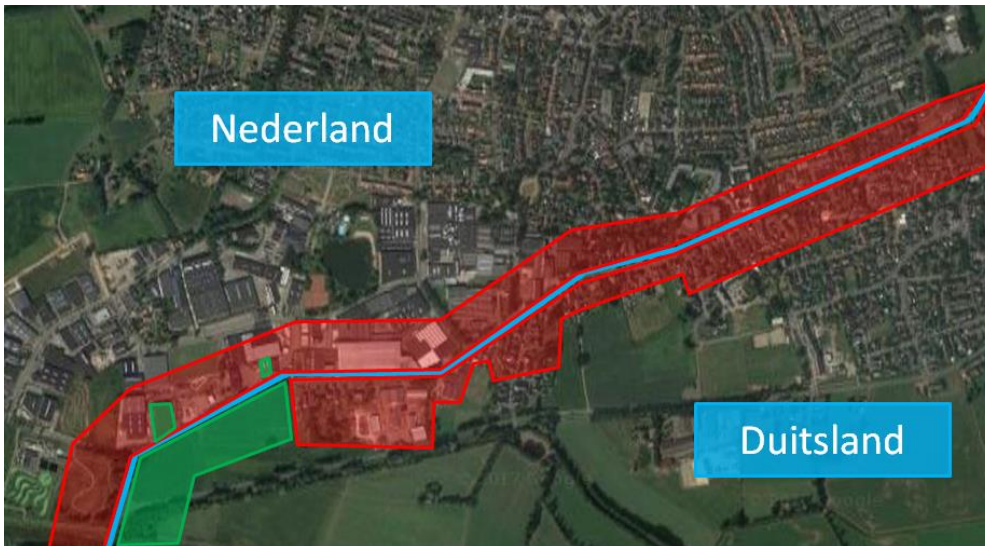
### Alternatief 2: Aan de grens tussen Aalten en Bochelt



Bron: Google Maps; Bewerking Stec Groep, 2017

Het tweede alternatief ligt tussen Aalten en Bochelt (Duitsland). De grensovergang ligt aan de Hamelandroute/Hamelandstraße. Aan beide kanten van deze weg is sprake van bebouwing rondom de grensovergang. Dit zijn verschillende functies, namelijk veelal woningen, maar ook detailhandel en diverse bedrijvigheid. Voor het direct vestigen aan deze weg op de grens is geen onbebouwd gebied beschikbaar.

### Alternatief 3: In de kern Dinxperlo/Suderwick



Bron: Google Maps; Bewerking Stec Groep, 2017

Het derde alternatief ligt in de kern Dinxperlo/Suderwick. Langs de grens liggen allerlei functies, zoals wonen, detailhandel, horeca, diverse bedrijvigheid en maatschappelijke functies. Er is in dit gebied geen sprake van een grensovergang waarbij dwars over de grens gereden kan worden. De grens volgt verschillende straten en ligt midden in stedelijk gebied. Een vestiging op de grens is daarom alleen mogelijk als over met een brug over de straat gebouwd wordt. Er is geen onbebouwd gebied aan beide kanten op de grens waar een vestiging met een brug over de straat mogelijk is. Wel staan ten zuiden van de grens twee panden leeg (Fundainbusiness, juli 2017), waarbij aan de Duitse zijde onbebouwd gebied is. Daarvan voldoet alleen het pand aan de Anholtseweg 40 redelijk met een oppervlakte van 974 m<sup>2</sup> aan het gewenste oppervlakte (900 m<sup>2</sup> aan Nederlandse zijde en 900 m<sup>2</sup> aan Duitse zijde). Een uitbouw van dit pand met een brug naar Duitse zijde zou een mogelijke optie kunnen zijn.

### Alternatief 4: Leegstaand belastingkantoor in Winterswijk



Bron: Google Maps; Bewerking Stec Groep, 2017

Het laatste alternatief is het leegstaande voormalige belastingkantoor in Winterswijk. Deze ligt aan de Misterweg 142. Rondom het pand liggen veelal woningen. Het pand ligt niet aan de grens Nederland/Duitsland. Het pand staat op de nominatie om te worden gesloopt, gezien het gebrek aan invulling de afgelopen jaren.