



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Bio Science Park: een waardevol deel van de stad

Onderzoek naar de economische en
maatschappelijke effecten van
het Leiden Bio Science Park



Bio Science Park: een waardevol deel van de stad

Onderzoek naar de economische en
maatschappelijke effecten van het
Leiden Bio Science Park

Datum: 7 oktober 2020

Subcommissie: Laurens Beijen en Maurice Dister

De Rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde onderzoeksrapport van onderzoeksbureau Decisio. Het onderzoek is begeleid door de leden van de subcommissie.

Inhoudsopgave

Rekenkamerbrief	3
Doel van het onderzoek	4
Onze conclusies	4
Aanbevelingen	8
Voorstel voor het te nemen raadsbesluit	9
Ten slotte	10

Bijlage: Onderzoeksrapport Leiden Bio Science Park van Decisio

Rekenkamerbrief

Retouradres: Postbus 292, 2300 AG Leiden

Gemeenteraad Leiden
College van B&W van Leiden
Gemeentesecretaris van Leiden

Stadskantoor Leiden
Bargelaan 190
2333 CW Leiden

Telefoon: 06 – 15 16 98 34
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 7 oktober 2020
Kenmerk: 2020-08
Onderwerp: Rekenkamerbrief Onderzoek Leiden Bio Science Park (LBSP)

Contactpersoon: Nike van Helden

Geachte leden van de raad en het college van B&W; geachte gemeentesecretaris van Leiden,

Hierbij bieden wij u het rapport *Onderzoek Leiden Bio Science Park* aan. Het onderzoek is onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door onderzoeksbureau Decisio, dat ook het onderzoeksrapport heeft opgesteld. In deze brief vertalen wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het onderzoeksrapport naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen.

Wij hebben de opzet van het onderzoek naar het Leiden Bio Science Park (LBSP) met de raad besproken op 20 februari 2020 in de commissie Werk en Middelen. De commissie heeft tijdens deze bespreking enkele vragen en suggesties meegegeven. De vragen en suggesties die passen bij het onderzoek dat Decisio heeft uitgevoerd, en waarbij de maatschappelijke en economische effecten voorop staan, zijn in het onderzoek meegenomen.

De conceptversie van het rapport is op 10 augustus jl. aan de gemeentesecretaris aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. De reactie is ontvangen op 8 september. Het onderzoeksrapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast of van een toelichting voorzien.

Op 24 september hebben wij overlegd met de griffie om met de behandeling van het rapport zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij de actualiteit van de raad. De griffie heeft een conceptbehandelvoorstel opgesteld dat is voorgelegd aan het presidium. Daarnaast zal de griffie het college attenderen op de mogelijkheid om binnen de gebruikelijke termijn bestuurlijk te reageren.

Indien er bij het college of het ambtelijk apparaat behoefte is aan een nadere duiding van onze aanbevelingen ten behoeve van de bestuurlijke reactie en de daaropvolgende discussie in de raad, dan zijn wij hier uiteraard voor beschikbaar.

Doel van het onderzoek

Wij ondersteunen met onze onderzoeken de gemeenteraad bij de kaderstellende en controlerende rol. Daarom willen wij met ons werk zoveel mogelijk aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad. Naar aanleiding van de jaarlijkse gesprekken met de fracties waarin dit onderwerp door verschillende fracties werd aangedragen, hebben wij besloten om onderzoek te gaan doen naar de impact van het Bio Science Park op de gemeente. Het onderzoek moest inzicht bieden in de maatschappelijke en economische kosten en baten voor de gemeente Leiden en omgeving, mede in relatie tot wat de gemeente erin investeert. En wat is het belang van de gemeentelijke inzet voor de ontwikkeling van het gebied? In het onderzoek heeft de volgende vraag centraal gestaan:

- *Wat levert de gemeentelijke betrokkenheid bij het LBSP de stad Leiden (en zijn omgeving) op?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn verdiepende onderzoeksvragen geformuleerd en gerangschikt in vier hoofdonderdelen:

- Beleidsevaluatie: zijn de oorspronkelijke doelen van het LBSP en de gemeente gerealiseerd?
- De maatschappelijke en economische voordelen: wat zijn de directe en indirecte baten?
- De maatschappelijke en economische nadelen: wat zijn de directe kosten, de indirecte gevolgen en de risico's?
- De rol van de gemeenteraad: hoe verloopt de informatievoorziening aan de raad en wat zijn de beïnvloedingsmogelijkheden?

Voor de bepaling van de economische effecten heeft Decisio gebruik gemaakt van zijn economische input/output-model. Gegevens van onder andere het Bedrijvenregister Zuid-Holland, Nibud, CBS, de gemeente en het LUMC zijn gebruikt.

Op basis van het onderzoeksrapport dat onder begeleiding van de subcommissie is opgesteld door onderzoeksbureau Decisio trekken wij de volgende conclusies.

Onze conclusies

Positieve aspecten

Het Leiden Bio Science Park heeft een grote betekenis voor de stad. De honderden bedrijven en instellingen op het park leveren veel directe en indirecte werkgelegenheid op voor Leiden, de regio én Nederland. De concentratie van Life sciences & Health-bedrijven (farmacie, medische instrumenten, R&D) en de kennisuitwisseling met universiteit, hogeschool en medische centra maakt het park uniek in Nederland en zorgt voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven.

Dankzij de grote ontwikkeling die het LBSP in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, is de werkgelegenheid in Leiden bovengemiddeld gestegen, ondanks de teloorgang van een deel van de traditionele industrie.

Het deels baanbrekende onderzoek dat op het LBSP wordt gedaan draagt ertoe bij dat Leiden vaak positief in het nieuws komt. In de coronatijd is dat extra opvallend. De recente verkiezing van Leiden als European City of Science is mede te danken aan het LBSP.

Negatieve aspecten

De ontwikkeling van het LBSP leidt tot extra autoverkeer. Een gunstige factor is dat het oostelijk deel van het park dichtbij het station ligt. De bereikbaarheid van de rest van het park per fiets en openbaar vervoer zal verder moeten worden verbeterd.

Een ander negatief effect van het LBSP is de extra druk op de toch al krappe woningmarkt in de Leidse regio door werknemers die van elders hier komen wonen. De vraag in hoeverre dit een reden zou moeten zijn om de groei van het LBSP te beperken is van politieke aard.

Werkgelegenheid

Hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport geeft indrukwekkende cijfers over de directe en indirecte werkgelegenheid die voortvloeit uit de aanwezigheid van het LBSP. Een van de conclusies is dat het LBSP werkgelegenheid biedt aan ruim 20.000 mensen. Daarnaast levert de aanwezigheid van het LBSP volgens het onderzoek zo'n 3.000 indirecte banen elders in Leiden op. Dat komt overeen met circa 33 procent van de werkgelegenheid in Leiden.

Uit het onderzoek blijkt dat zo'n 31 procent van het aantal banen in Leiden door Leidse inwoners wordt vervuld. Anderzijds worden veel banen in Leiden ingevuld door mensen die in andere gemeenten wonen. De rekenkamercommissie tekent daarbij aan dat dit voor een belangrijk deel te maken heeft met de ligging van de gemeentegrenzen. Als de Leidse regio als één geheel wordt beschouwd, wordt het pendeleffect veel minder.

Naar aanleiding van de bespreking in de raadscommissie hebben de onderzoekers uitdrukkelijk aandacht besteed aan de verdeling van de werkgelegenheid over theoretisch en praktisch geschoolden (of, zoals via de definitie CBS: laag-, middelbaar- en hoogopgeleiden). Natuurlijk zijn de grenzen tussen die categorieën vloeïend, maar de conclusie van het onderzoek is dat de directe werkgelegenheid op het LBSP voor 46 procent bestaat uit laag- en middelbaaropgeleiden en voor 54 procent uit hoogopgeleiden. Bij de indirecte werkgelegenheid is de verhouding 64 procent laag- en middelbaar tegenover 36 procent hoogopgeleiden. De rekenkamercommissie tekent hierbij aan dat gezien het onderzoek dat op het LBSP wordt gedaan het relatief grote aantal banen voor hoogopgeleiden niet verrassend is. Ook veel laag- en middelbaaropgeleiden hebben echter profijt van

het LBSP. Geconcludeerd wordt dat het LBSP van grote betekenis is voor de werkgelegenheid van zowel theoretisch als praktisch geschoolden in Leiden en de Leidse regio en dat de werkgelegenheid op het LBSP veel sneller groeit (+31% t.o.v. 2010) dan elders in de stad.

Kosten en opbrengsten

Diverse fracties wilden niet alleen meer inzicht hebben in de maatschappelijke kosten en baten van het LBSP, maar ook in de financiële. Wat zijn de kosten van het LBSP voor de gemeente Leiden en wat zijn de opbrengsten?

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat in de laatste negen jaar de gemiddelde jaarlijkse kosten voor de gemeente circa € 3,8 miljoen bedragen (infrastructuur, beheer en onderhoud openbare ruimte, acquisitie, personele inzet en bijdragen/subsidies aan LBSP) en de gemiddelde jaarlijkse opbrengsten circa € 8,3 miljoen (vooral OZB, in mindere mate toeristenbelasting, grondverkoop en -verhuur). De gemiddelde jaarlijkse opbrengsten voor de gemeente overstijgen de jaarlijkse kosten in de periode 2011-2019 dus aanzienlijk.

Bij de aanleg van een ongelijkvloerse kruising op de Plesmanlaan is de helft van de kosten toegekend aan het LBSP, omdat de rest van Leiden ook profiteert van de verbeterde bereikbaarheid. De kosten van beheer en onderhoud op het LBSP zijn volledig meegerekend. Een deel van de kosten vloeit voort uit afspraken die zijn gemaakt met de universiteit en andere partners van de gemeente. De ruimte die de raad heeft om te sturen op de kosten van het LBSP zit dus in bijdragen/subsidies aan het LBSP en acquisitie.

In de afgelopen negen jaar is in totaal € 0,8 miljoen besteed aan acquisitie waaronder een tegemoetkoming van € 0,4 miljoen voor de verhuizing van TNO en een meerjarige tegemoetkoming in de huisvestingslasten van SRON ter compensatie van de erfpachtcanon. In het verleden is door sommige fracties gesuggereerd dat de gemeente bedrijven zou hebben gestimuleerd om zich op het LBSP te vestigen door het toezeggen van vrijstelling of vermindering van gemeentelijke belastingen. Dit blijkt echter niet uit het onderzoek. De vraag in hoeverre de gemeentelijke inzet voor acquisitie op hetzelfde niveau moet worden voortgezet, vraagt om verdere politieke afweging.

Verbinding met de stad

In de paragraaf over de maatschappelijke effecten constateren de onderzoekers dat de verbinding tussen het LBSP en de rest van de stad beperkt is. Het gebied functioneert op dit moment als een eiland. Veel inwoners van Leiden kennen het gebied niet of nauwelijks en veel mensen die er werken komen zelden in de rest van de stad. Eén van de redenen daarvan is de barrièrewerking van het station en de spoorlijn. Het zal lastig en duur zijn om die barrièrewerking te verminderen. Wij gaan ervan uit dat hieraan aandacht zal worden besteed bij de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie

Leiden 2040. Daarin wordt gesproken over de wenselijkheid van een "naadloze overgang van binnenstad naar Leiden Bio Science Park".

De rol van de gemeenteraad

Vanuit raadsfracties klinkt soms de klacht dat het college de raad onvoldoende betreft bij besluitvorming met betrekking tot het LBSP. De onderzoekers hebben in kaart gebracht bij welke onderwerpen in de periode 2014-2019 in de raad en in raadscommissies gesproken is over het LBSP. Daarnaast hebben zij gesprekken gevoerd met elf raadsleden en oud-raadsleden.

Uit de gesprekken blijkt dat de raad verschillende keren kaders heeft vastgesteld, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het bestemmingsplan en bij de bespreking van het project 'LBSP Duurzame Reconstructie Openbare Ruimte en Infrastructuur'. Ook heeft het college bij diverse andere onderwerpen de instemming van de raad gevraagd, zoals bij de steunverlening aan de Biotech Training Facility en de recente oprichting van de Stichting LBSP. Dat het lastig is om de raad informatie te verschaffen over onderhandelingen met individuele bedrijven, ontmoet bij de meeste raadsleden begrip.

De raad wordt dus in principe goed betrokken bij de ontwikkelingen op het LBSP. Er is echter wel nog verbetering mogelijk omdat de informatievoorziening en betrokkenheid versnipperd is over diverse onderwerpen en raadscommissies. Daarnaast zijn de doelen met betrekking tot het LBSP in het beleidsakkoord weinig SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd, waardoor het lastig te controleren is of de realisatie hiervan op schema ligt. Door het college te vragen om heldere tussendoelen te formuleren en eens per jaar een overkoepelend beeld van de samenhang tussen de diverse ontwikkelingen op het LBSP te geven, is het voor de gemeenteraad makkelijker de grote lijnen in het oog te houden. Tevens kan de raad het college vragen om dan geïnformeerd te worden over de effecten van de inspanningen om organisaties aan te trekken en van de samenwerkingsverbanden.

In paragraaf 5.3 van het onderzoeksrapport staan diverse voorbeelden van gevallen waarin de raad zijn kaderstellende rol op een goede manier vervuld heeft. De raad zou zijn controlerende rol echter nog sterker kunnen invullen door consequenter de vinger aan de pols te houden bij de manier waarop het college omgaat met de gestelde kaders. Verder constateren wij dat de raad zijn vertegenwoordigende rol goed invult door regelmatig aandacht te schenken aan de vraag wat het belang van het LBSP is voor de inwoners van Leiden.

Samenvattende conclusie

Onze conclusie is dat de positieve maatschappelijke en economische effecten van het LBSP de eraan verbonden nadelige effecten overtreffen. Het park is niet alleen voor de stad Leiden, maar ook voor de Leidse regio en Nederland als geheel van groot belang.

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het LBSP heeft een wat versnipperd karakter. Duidelijker afspraken hierover tussen raad en college zouden wenselijk zijn.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

Op basis van onze conclusies adviseren wij de raad om in een breder kader periodiek te spreken over de (lange termijn-) ontwikkelingen binnen het LBSP. Vanuit de verschillende commissies wordt vanuit andere perspectieven gekeken naar het gebied. De raad kan zijn controlerende taak uitoefenen door deze verschillende perspectieven bij elkaar te brengen om de samenhang beter te overzien.

Daarnaast kan de raad het college vragen om samenhangende informatie over de effecten van maatregelen voor onder meer het economisch profiel, werkgelegenheid inclusief stageplaatsen, financiële risico's, duurzaamheid, biodiversiteit, mobiliteit en de bevordering van de belangen van de Leidse inwoners en ondernemers.

Aanbevelingen voor het college

Op basis van onze conclusies adviseren wij het college om heldere tussendoelen te formuleren bij de doelen uit het beleidsakkoord gericht op het LBSP. Nu is het voor het college lastig om concreet te maken in hoeverre de gestelde beleidsdoelstellingen op schema liggen. In het overkoepelend beeld kan het college tevens ingaan op de effecten van de inspanningen om bedrijven aan te trekken en op de samenwerking daarbij met andere partijen.

Voorstel voor het te nemen raadsbesluit

Na ieder rapport van de Rekenkamercommissie neemt de gemeenteraad een besluit naar aanleiding van de aanbevelingen in het daarbij behorende advies.

Wij stellen voor om naar aanleiding van dit rapport het volgende besluit te nemen.

1. het college te verzoeken binnen drie maanden na dit raadsbesluit heldere tussendoelen te formuleren bij de doelstellingen uit het beleidsakkoord gericht op het Leiden Bio Science Park;
2. het college te verzoeken de raad, naast de rapportages in het kader van de planning- en controlcyclus, één maal per jaar afzonderlijk te informeren over de ontwikkelingen bij het Leiden Bio Science Park en daarbij aan te geven in hoeverre het bereiken van de geformuleerde doelstellingen op koers ligt en daarbij in te gaan op de effecten van de inspanningen om bedrijven aan te trekken en op de samenwerking daarbij met andere partijen;
3. het college te verzoeken om jaarlijks, bij de in het vorige punt genoemde informatievergadering, een bijeenkomst te organiseren waarvoor de gehele raad wordt uitgenodigd om over de ontwikkeling van het gebied te spreken;
4. te bepalen dat bij het agenderen van zaken met betrekking tot het Leiden Bio Science Park in een raadscommissie de leden van de andere raadscommissies daarop uitdrukkelijk geattendeerd zullen worden.

Onderdeel 5 van het raadsbesluit 20.0022 van 23 april 2020 luidt: *"In de raadsvoorstellen over de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie wordt helder onderscheid gemaakt tussen de aanbevelingen waar het College over rapporteert en de aanbevelingen die de Raad zelf zal beoordelen."* Uitgaande van het hiervoor voorgestelde raadsbesluit ligt het voor de hand dat het college rapporteert over de punten 1, 2 en 3 en dat de raad punt 4 bewaakt.

Uiteraard is het mogelijk dat bij de bespreking van het onderzoeksrapport en deze brief in de raadscommissie geconcludeerd wordt dat wijzigingen in deze beslispunten wenselijk zijn. Wij zullen graag met de griffie overleggen over de formulering van het raadsvoorstel en het daarbij behorende conceptraadsbesluit.

Ten slotte

Indien u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamercommissie, mevrouw N. van Helden, bereikbaar via telefoonnummer 06 – 15 16 98 34 en rekenkamer@leiden.nl.

Tot slot danken wij graag iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek zelf en alle processen daaromheen.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter