



(Her)ontwikkeling bedrijventerreinen



(Her)ontwikkeling bedrijventerreinen

Rekenkamercommissie gemeente Enschede
20 oktober 2010



Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In dit onderzoek evalueert de rekenkamercommissie het bedrijventerreinenbeleid over de periode 2000-2010. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksinstituut CSTM, Universiteit Twente. De resultaten van het onderzoek zijn opgeleverd in het rapport “Evaluatieonderzoek (her)ontwikkeling bedrijventerreinen Enschede 2000-2010”¹. Het rapport bevat tevens een managementsamenvatting waarin systematisch de onderzoeksvragen worden beantwoord. Het rapport en de managementsamenvatting staan tot uw beschikking. De rekenkamercommissie beoogt hieronder die punten uit het onderzoek onder uw aandacht te brengen die naar het oordeel van de commissie voor de Enschedese gemeenteraad van bijzonder belang zijn. Met het onderzoek naar de (her)ontwikkeling van Enschedese bedrijventerreinen geeft de rekenkamercommissie invulling aan haar onderzoeksprogramma 2010-2014.

Aanleiding

Het bedrijventerreinenbeleid is geen doel op zich, maar een middel om sociaal-economische ambities te bereiken. Die ambities maken deel uit van de toekomstvisie van de gemeente. Het beleid kan bijdragen aan de versterking van de economische ontwikkeling, de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, leefbaarheid en bereikbaarheid. Het beleid kan bovendien bijdragen aan andere beleidsgebieden, bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid. In deze kruisbestuiving tussen beleidsgebieden kan worden vastgesteld dat de vuurwerkramp invloed heeft gehad op het onderhavige beleid, bijvoorbeeld in de locatieplanning van bedrijventerreinen. Het bedrijventerreinenbeleid heeft inhoudelijke relaties met het arbeidsmarktbeleid, het onderwijsbeleid, milieubeleid, mobiliteitsbeleid en de ruimtelijke ontwikkeling. Gezien het meervoudige belang is de rekenkamercommissie van mening dat systematisch onderzoek naar de beleidskaders van het bedrijventerreinenbeleid gewenst is.

Context bedrijventerreinenbeleid

Gemeenten koesteren ten aanzien van de uitgifte van bedrijventerreinen doorgaans optimistische verwachtingen. Voor veel gemeenten is die verwachting gebaseerd op de ervaring dat de uitgifte van grond in het verleden zeer lucratief was. De VROM-raad (2006) constateerde evenwel dat vooral de huidige planningswijze niet zonder problemen is. De causale relatie tussen voorwaardenscheppend beleid en opbrengsten in de zin van werkgelegenheid en economische ontwikkeling is nog nooit overtuigend aangetoond. Er is derhalve veel kritiek op de beleidsveronderstelling dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen direct nieuwe bedrijven zal aantrekken. In het beleidsveld bedrijventerreinen wordt doorgaans gebruik gemaakt van

¹ Het rapport is te vinden op www.rekenkamerenschede.nl.

twee belangrijke instrumenten: *planning en herstructurering*. Wij zullen deze twee instrumenten kort bespreken. Bij het instrument **planning** wordt vooral gedacht aan uitbreiding van de bestaande voorraad bedrijventerreinen. Aan bedrijventerreinen wordt een belangrijke economische functie toegedacht: ze bieden ruimte voor bedrijvigheid, werkgelegenheid en economische dynamiek. Met de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen willen gemeenten daar ruimte aan geven. We zien daarin een samenspel van gemeente en rijksniveau. De gemeente wordt verondersteld goed zicht te hebben op het type bedrijvigheid en in de manier waarop de werkgelegenheid zich ontwikkelt. Zij kan daarop een efficiënt beleid voeren. De rol van het Rijk is daarbij *coördinerend* en uiteindelijk *sturend*. Het Rijk schrijft voor dat er pas nieuwe bedrijventerreinen mogen worden aangelegd nadat alle beschikbare ruimte op bestaande terreinen optimaal is benut en nadat het ruimtegebruik is geïntensiveerd. Als gemeenten en provincies deze stappen in de besluitvorming (de zogenoemde SER-ladder) niet zorgvuldig hebben doorlopen, kan het Rijk ingrijpen en de aanleg van een nieuw terrein tegenhouden. **Herstructurering** van bedrijventerreinen is een tweede, belangrijk instrument van het beleid t.a.v. bedrijventerreinen. Herstructurering zoekt oplossingen binnen bestaande terreinen. Het kan verschillende vormen hebben, van een eenvoudige opknapbeurt tot totale verandering van de functie van het terrein. Herstructurering krijgt vooral gestalte in de interactie tussen gemeente en lokale ondernemers. Het is een wederkerig belang, dat alleen in gezamenlijkheid kan worden gerealiseerd omdat geen van de betrokken actoren dit (financieel) alleen kan realiseren. De steun van de provincie en het Rijk is dan vaak onontbeerlijk. Gezien de inrichting van de SER-ladder dient voorrang te worden gegeven aan herstructurering boven planning.

Bedrijventerreinenbeleid in Enschede

De doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid zijn te vinden in verschillende nota's, begrotingen en coalitieakkoorden. Het Enschedese bedrijventerreinenbeleid is zowel onderdeel van het *economische* beleid als van het *ruimtelijke* beleid. Enschede kent geen separaat en integraal strategisch document op het gebied van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Een dergelijke integrale visie is er overigens wel voor binnenstedelijke bedrijventerreinen (2007) en voor ontwikkelingen in het stadsdeel west in het Masterplan West (2009). De hoofddoelstelling van het bedrijventerreinenbeleid in deze notities is werkgelegenheid. Werkgelegenheid moet worden gerealiseerd door bedrijvigheid te stimuleren door te voorzien in een voldoende aanbod van bedrijventerreinen. Dit is al zo sinds de teloorgang van de textielindustrie in Enschede. Uitgangspunt van het bedrijventerreinenbeleid is dat Enschede een voldoende aanbod aan bedrijventerreinen heeft. Daartoe laat de gemeente eens in de vier jaar een behoefteprognose uitvoeren door een extern bureau op grond waarvan het bedrijventerreinenbeleid en met name de ruimtelijke neerslag daarvan wordt ingevuld. Op uitleglocaties kan de gemeente met gronduitgifte eisen stellen aan ondernemers op verschillende beleidsterreinen, zoals arbeidsmarkt, ruimtelijke ordening (beeldkwaliteit) en duurzaamheid. Via gronduitgifte worden middelen vergaard die kunnen worden ingezet om verliesgevende projecten te financieren (verevening). Op herstructureringslocaties zijn investeringen in de regel verliesgevend. De gemeente bezit op deze locaties meestal geen grond. Daarom probeert de gemeente met 'zachte instrumenten' ondernemers te stimuleren om zelf te investeren of externe financieringsmiddelen (subsidies van andere overheden) te zoeken. Via parkmanagement en ondernemingsverenigingen kunnen schaalvoordelen worden behaald bij het kwalitatief verbeteren en toekomstbestendig maken van het bestaande terrein.

Ontwikkelingen 2000-2010

In de tweede helft van de jaren '90 en in 2001 en 2002 heeft de gemeente Enschede veel grond uitgegeven. Hoogtepunt lag in 2002 op een uitgifte van 31,8 hectare bedrijfskavel door de verplaatsing van Grolsch naar de Groote Plooy (goed voor 25,5 hectare). Een succesvoorbeeld van het actief door de gemeente vasthouden van bestaande lokale bedrijvigheid. In de periode 2002-2004 was de uitgifte echter bijzonder laag. In deze periode was, afgezien van de Usseler Es, geen uitbreiding in het buitengebied meer toegestaan, wat mede samenhang met de bestuurlijke verwachting in de late jaren '90 dat er geen vraag meer zou zijn naar bedrijfskavels. Dit zette de gemeente aan om kansen te verkennen binnen bestaande bedrijventerreinen. Bij binnenstedelijke bedrijventerreinen ontstond een nadruk op behoud van binnenstedelijke bedrijfslocaties door functiemenging van wonen en werken, maar ook renovatie en ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen (bijvoorbeeld op de locaties Hardick en Seckel, Roombeek, Tubantia-Rigtersbleek: Spinnerij Oosterveld). Na 2005 trad weer groei op in de uitgifte van bedrijfskavels. De uitleglocaties Josink Es en Euregio III werden opgeleverd. In 2007 werd zelfs meer dan 10 hectare bedrijfskavels uitgegeven. Medio 2008 nam door de mondiale economische crisis de vraag naar bedrijfskavels af. In 2009 werd slechts 3,3 hectare bedrijfskavels uitgegeven.

Doelbereiking

Onderstaand wordt een impressie gegeven van de doelbereiking op het gebied van werkgelegenheid, concurrentiekracht, duurzame ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid en leefbaarheid.

Werkgelegenheid

In de geëvalueerde periode groeit de werkgelegenheid met 7,8 procent, waarbij een verschuiving zichtbaar is: minder productiewerkgelegenheid, méér dienstverlening. De groei is met name zichtbaar in uitleglocaties, kantoren en winkellocaties. Op binnenstedelijke terreinen is eerder sprake van krimp. In vergelijking met Nederland, de regio Twente en de G31 heeft Enschede van 2004 tot 2009 de grootste groei in werkzame personen (+ 1,5 procent). Met de komst van bedrijfsverzamelgebouwen op binnenstedelijke bedrijventerreinen zijn ZZP'ers gefaciliteerd. Het aantal werkzame personen per bedrijfsvestiging is in de onderzoeksperiode gedaald. Waarschijnlijk wordt deze afname veroorzaakt door een toename van het aantal ZZP'ers. Vanaf 2003 geldt een minimale werkgelegenheidsgrens van 50 arbeidsplaatsen per hectare voor uitleglocaties. Voor herstructureringslocaties geldt een minimale eis van 40 arbeidsplaatsen per hectare. De rekenkamercommissie constateert dat in de afgelopen 10 jaar meer aandacht is besteed aan het faciliteren van hoogwaardige arbeid dan aan laagwaardige arbeid, vanuit de aanname dat hoogwaardige arbeid vanzelf laagwaardige arbeid aantrekt (schoorsteeneffect). In eerder onderzoek (2006)² constateerde de rekenkamercommissie reeds dat het bestaan van het schoorsteeneffect in Enschede in het geval van de kennisintensieve sector discutabel is.



Concurrentiekracht

In de onderzoeksperiode groeit het aantal bedrijfsvestigingen met 32 procent, wat vergelijkbaar is met de ontwikkeling in andere steden en regio's. Door de keuze voor zelfstandig ondernemerschap stijgt het aantal kleine ondernemingen; een beweging die door de gemeente bewust wordt gefaciliteerd. Zoals vermeld treedt een 'verdienstelijking' op van de economie. Ook zien we dat minder behoefte is aan laagopgeleiden ('upgrading' van de beroepenstructuur). Ondernemers geven Enschede een goede waardering voor de beschikbaarheid van bedrijfslocaties. In de periode 2004 - 2009 zien we voornamelijk op binnenstedelijke bedrijventerreinen groei.

Duurzame ruimtelijke ontwikkeling

In de periode 2000-2010 is er structureel en in toenemende mate aandacht voor herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Grootschalige herstructureringsprojecten die ter hand worden genomen in de onderzoeksperiode zijn het Havengebied, Hardick & Seckel en het voormalige Grolsch-terrein in Roombeek. Bovendien vindt op de bestaande terreinen Tubantia-Rigtersbleek, de Reulver en Euregio I herstructurering plaats. In toenemende mate wordt ook bij herstructureringslocaties parkmanagement toegepast. Hoewel herstructurering van bestaande bedrijventerreinen lastig is³ wordt het Havengebied op proactieve wijze geherstructureerd. Bij binnenstedelijke bedrijventerreinen wordt de aandacht in het bijzonder gericht op duurzame functiemenging van wonen en werken, om te voorkomen dat binnenstedelijke bedrijfslocaties een woonfunctie krijgen, zoals op het genoemde voormalige Grolsch-terrein. Daarnaast worden kleine binnenstedelijke bedrijventerreinen geherstructureerd voor een ander type ondernemers (bijvoorbeeld ZZP'ers). In de planperiode worden ook instrumenten ontwikkeld die planmakers behoeden voor de functietransformatie van werken naar wonen. Bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen wordt met gronduitgifte beeldkwaliteit en ruimtelijke inpassing bewaakt. Selectieve gronduitgifte wordt ingezet om de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen te waarborgen (m.n. op de Josink Es en de Usseler Es). De ervaringen hiermee zijn overwegend positief.

³ Bij herstructurering kampen investerende partijen met 'onrendabele toppen'. Bovendien is het voor de gemeente lastig om commitment te krijgen van reeds gevestigde bedrijven, omdat de gemeente geen grondposities heeft op bestaande terreinen.

Conclusies en aanbevelingen

Bereikbaarheid

In de onderzoeksperiode is een plan ontwikkeld en draagvlak gecreëerd voor de verdubbeling van de Auke Vleerstraat met het oog op de ontsluiting van de bedrijvigheid in Enschede-West. In deze periode zijn bovendien twee bestaande bedrijventerreinen aangesloten op de A35. De toekomstige omlegging van de N18 met aansluiting op de KAN-regio is van belang voor de bedrijvigheid in Enschede-West.



Leefbaarheid

In de geëvalueerde periode is parkmanagement voortvarend opgepakt. Na twee pilots te hebben uitgevoerd en geëvalueerd op de bedrijventerreinen Josink Es en Euregio stelt de gemeente het instrument verplicht op uitleglocaties en stimuleert de inzet ervan actief op bestaande locaties. De gemeente huurt een parkmanager in. Uit de twee pilots blijkt dat parkmanagement lastig te implementeren is en dat het veel aandacht vergt van gemeente en ondernemers. Verder zien we ontwikkelingen op het gebied van functiemenging en bedrijfscoaching. Via (ruimtelijke) beeldkwaliteit en het opknappen van horeca- en vrijetijdsegelegenheden (vooral in het Havengebied) wordt invulling gegeven aan het aspect leefbaarheid.

Aandachtspunten

Door de bank genomen doet Enschede het goed op het gebied van bedrijventerreinenbeleid. Vooral bij herstructurering en binnenstedelijke bedrijventerreinen bevindt Enschede zich in de 'voorhoede' ten opzichte van andere gemeenten. Niettemin zijn er ook punten voor verbetering aan te wijzen.

De afwezigheid van een vastgesteld integraal bedrijvenbeleidskader is reden tot zorg zeker in een periode van economische crisis (met een gebrek aan vraag naar bedrijfskavels). Bij gebrek aan beleidskader ligt het risico van het loslaten van kwaliteitseisen bij gronduitgifte op de loer. Bovendien is het ontbreken van een integraal beleidskader problematisch in de verantwoording door het college naar de gemeenteraad: het ontbreken van expliciete beleidsdoelen maakt het onmogelijk om te beoordelen of de resultaten in overeenstemming met de strategische visie op dit terrein zijn gerealiseerd. Ook hier zien we dat tijdens de initiatieffase van de ontwikkeling van grote projecten in Enschede veel aandacht wordt gericht op de maatschappelijke effecten, terwijl in de realisatiefase de aandacht reduceert tot de eigen verantwoordelijkheid, die doorgaans veel smaller is. Dit roept niet alleen vragen op met betrekking tot de juistheid van beleidsveronderstellingen, maar ook of de gemeente haar hand niet overspeelt als haar rol in de implementatiefase relatief bescheiden is. Ten slotte moet een beleidskader inzicht geven in de prioritering van de beleidsuitgangspunten. De juiste balans tussen de verwachte vraag en het aanbod maakt daar zeker deel van uit.

In het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 zijn regionale afspraken gemaakt op het gebied van bedrijventerreinenbeleid. Ook op dit gebied van regionale samenwerking kunnen nog stappen worden gezet. Het betreft vooral de afstemming en coördinatie tussen partners in de Netwerkstad-regio met betrekking tot de aanwijzing en differentiatie van bedrijventerreinen om de match met de toekomstige vraag zo optimaal mogelijk te faciliteren. Begin 2011 verschijnt de bedrijventerreinenvisie van de Netwerkstad, waarin de behoefte aan bedrijventerreinen op lange termijn wordt geprognosticeerd. De regionale samenwerking kan ook aansluiten bij het arbeidsmarktbeleid. De gemeente Enschede en de Netwerkstad-regiopartners kunnen een voorbeeld nemen aan de regio Groningen-Assen. In deze regio worden arbeidsvraag en -aanbod regionaal op elkaar afgestemd. Lokale ondernemersloketten faciliteren dit beleid. In overleg met grote regionale ondernemers wordt onderzocht hoe deze bedrijven voor de regio behouden kunnen worden.

In de herstructureringprojecten kan de relatie met ondernemers nog verbeterd worden. In het Havengebied gebeurt dat, ondanks belemmeringen (zie voetnoot 3), op proactieve wijze. Enschede kan daarbij leren van innovatieve werkwijzen in de regio Groningen-Assen en de gemeente Zaanstad. Belangrijk daarbij is de versterking van de relatie met ondernemersverenigingen. De gemeente Enschede (en de ondernemers) kunnen ook kijken naar voorbeelden in Maastricht en Leiden, waar ondernemersverenigingen samenwerken om collectief problemen in herstructureringprojecten, zoals onrendabele top, te reduceren. In beide steden worden financiële constructies ontwikkeld die het collectieve belang van bedrijven en gemeente benadrukken.

Aanbevelingen

Op grond van deze conclusies stelt de rekenkamer de volgende aanbevelingen op:

1. Stel een integraal strategisch beleidskader voor bedrijventerreinen op, waaraan ook andere beleidsterreinen - bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid en ruimtelijk beleid - worden verbonden en waaraan afzonderlijke projecten kunnen worden getoetst. Een explicitering van de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid maakt daar vanzelfsprekend deel van uit. De juiste balans tussen de verwachte vraag naar bedrijventerreinen en het aanbod dient bovendien in het beleidskader te worden geschetst. Leer daarbij van de 'best practices' in andere gemeenten met een vergelijkbaar stadsprofiel.
2. Verbind onderwijsbeleid met het bedrijventerreinenbeleid, bijvoorbeeld door te werken met bedrijfscoaches en maatregelen gericht op het beroepsonderwijs. Ook kan worden verkend of de wensen van hoger onderwijsinstellingen en ondernemers op elkaar afgestemd kunnen worden.
3. Communiceer transparant en tijdig aan de raad over moeilijke keuzes en/of koerswijzigingen in projecten, zodat voorafgaand door de raad een afweging van de consequenties in het licht van de oorspronkelijke strategische doelen kan worden gemaakt. Rapporteer bovendien ook tussentijds over de verwachte mate van doelbereiking van projecten.
4. Onderzoek de strategische agenda en wensen van de grote lokale ondernemers met betrekking tot bedrijfsvestiging en verken de mogelijkheden van de gemeente (en de regio) om hierin faciliterend op te treden. Doe dit in een vertrouwelijke sfeer. Eerder adviseerde de rekenkamer (2008) in het kader van uitstroombelid⁴ dergelijke gesprekken te voeren over marktontwikkelingen op regionale schaal op langere termijn om met het instrumentarium te anticiperen op de toekomstige vraag naar arbeid. Aangezien de onderwerpen in elkaars verlengde liggen, ligt een combinatie voor de hand.
5. Zie actief toe op naleving van de regionale afspraken in het kader van het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020. Stimuleer regionale samenwerking en kennisuitwisseling en ga actief de discussie aan met regionale partners. Verken het aanbod van bestaande en geplande bedrijventerreinen in de regio en breng de toekomstperspectieven van grote ondernemers binnen de regio in kaart. Verken opties die financiële verevening in een regionale markt in de toekomst kunnen bespoedigen.

4 Rekenkamercommissie Enschede, Werkt 't? Effectiviteit van het Enschedese uitstroombelid, 2008. Zie www.rekenkamerenschede.nl.

