

Economisch actieplan “De kloppende economie”

Ex ante evaluatie van mogelijke arbeidsmarkteffecten

Op verzoek van:

J.I.M. Duindam, Wethouder van de Gemeente Woerden

Door:

Dr. Ronald Dekker (Reflect, Tilburg University)

Datum:

6-15 maart 2015

Inleiding

Een ex ante evaluatie is, in algemene zin, het *vooraf* beoordelen van voorgenomen beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid. De vragen daarbij zijn:

- de doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd
- is het voorgenomen beleid uitvoerbaar en betaalbaar?

In dit stuk concentreer ik mij op de eerste vraag. Meer specifiek of het voorgestelde beleid in het Economisch actieplan “De kloppende economie” zal leiden tot betere arbeidsmarkttuitkomsten voor Woerden. Over de vraag of het voorgenomen beleid uitvoerbaar en/of betaalbaar is, zal ik mij niet uitlaten.

Doelen en middelen

De geformuleerde doelen in het actieplan zijn niet heel concreet. Het gaat om doelen waarbij verbetering of vitaliteit wordt nagestreefd, zonder dat precieze (kwantitatieve) targets wordt geoperationaliseerd. Dit is begrijpelijk omdat bv. een ‘goed vestigingsklimaat’ wordt veroorzaakt door veel meer dan de inspanningen van de gemeente alleen. Wanneer het vestigingsklimaat *meetbaar* verbetert, is het praktisch onmogelijk om vast te stellen welk deel van deze verbetering direct terug te voeren is op de inspanningen van de gemeente.

Alle genoemde doelstellingen moeten dus worden begrepen als het leveren van een kwalitatieve, positieve bijdrage, zonder dat deze doelstelling kwantitatief meetbaar gemaakt kan worden.

Samenvatting

In onderstaande lijst worden de doelen van het actieplan samengevat, met bij elk doel een bullit lijst van instrumenten om dat doel te bereiken.

Doelstellingen met bijbehorende beleidsinstrumenten

1. Een vitale kantorenmarkt

- Deelname Pilot stedelijke herverkaveling en mede daaruit met de eigenaren ontwikkelen van een gebiedsperspectief Middelland
- Opzetten functie “Kantorenloods”

2. Verbeteren van het vestigingsklimaat voor bedrijven

- herijking Regionaal convenant bedrijventerreinen regio Utrecht-west / programma Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Verordening
- Optimaliseren digitale bereikbaarheid
- Bedrijfsinvesteringszones (BIZ): evaluatie, voorbereidingen in het kader van de definitieve wet
- Bestaande bedrijventerreinen vergroenen en verduurzamen (zonnepanelen, oplaadpunten, elektrische auto’s en greenwheelplekken): verkennen mogelijkheden/ pilot Putkop Harmelen.
- Businesscase Incubator

3. Een vitale binnenstad

- Vervolg geven aan de notitie “De kloppende binnenstad”
- Verdiepingsslag door toepassing van Experience Economy
- Detailhandelsstructuurvisie en regionale afstemming

4. Verbreding van de economische structuur

- Promotie Woerden als vestigingsplaats voor branche- en belangenorganisaties
- Profilering Woerden op de Provada

5. Een vitale arbeidsmarkt.

- Centrum voor innovatief Vakmanschap – Smart Technology
- Uitbouw “Woerden werkt”
- Opzet Kaasacademie
- Energieteams

6. Goede gemeentelijke dienstverlening aan ondernemers

- Opzetten één organisatie, waarin ook de gemeente een volwaardige partners is
- 1,5 fte + werkbudget voor accountmanager bedrijven
- Uitvoeren actieplan “Bewijs van goede dienst”

7. Positionering binnen regionale samenwerkingsverbanden

- Deelname U-10 en EBU
- Deelname Groene Hart agenda

8. Monitoring economie

- Geen concreet instrument

‘Succes’ is het resultaat van een tweetrapsraket

Het uiteindelijke doel van de bovenbeschreven beleidsinspanningen is een vitale (‘kloppende’) Woerdense economie, die *betere arbeidsmarktuitskomsten* kent. In het bijzonder wordt beoogd om de werkgelegenheid in Woerden te vergroten.

De vraag of dit doel met behulp van het actieprogramma gehaald zal worden is tweeledig:

- Allereerst is dus de vraag of de inzet van instrumenten tot het bereiken van (een positieve bijdrage aan) de doelstellingen leidt
- Vervolgens is de vraag of het bereiken van deze doelstellingen ook een positief effect heeft op de arbeidsmarktuitskomsten.

Dit is grafisch weergegeven in onderstaande *Figuur 1*

Omgekeerd kan ook de vraag gesteld worden of het **niet** uitvoeren van het actieprogramma (en dus niet inzetten van de instrumenten) negatieve effecten heeft op de doelstellingen en uiteindelijk op de arbeidsmarktuitskomsten.



Figuur 1

Confrontatie met de economische literatuur

In het onderstaande overzicht worden de doelen uit het actieplan geconfronteerd met de uit de economische literatuur bekende effecten op de arbeidsmarkt. Deels wordt daarbij verwezen naar theoretische inzichten, maar belangrijker is of de effecten ook empirisch konden worden vastgesteld. De nadruk ligt hierbij dus op de rechtse pijl uit figuur 1. Voor zover mogelijk wordt ook in beschouwing genomen of de inzet van de instrumenten bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen (linkse pijl).

Kantorenmarkt, bedrijventerreinen en vestigingsklimaat (actiepunten 1 en 2)

Van de beschikbaarheid van fysieke ruimte om te ondernemen (kantoorruimte, bedrijventerreinen) wordt vrij algemeen aangenomen dat deze bijdraagt aan het vestigingsklimaat en daarmee aan economische groei en mogelijke groei van de werkgelegenheid. Het mechanisme werkt als volgt: Wanneer een stad of regio nieuwe bedrijvigheid aantrekt dan creëert da teen vliegwieleffect met naast de directe werkgelegenheid ook nog additionele werkgelegenheid in de lokale/regionale dienstenmarkt. (Moretti & Thulin, 2013)

Nuances daarbij zijn dat het aanbod van kantoren en bedrijventerreinen moet passen bij de vraag en er niet al sprake is van 'overaanbod'.

De door het college voorgestelde herontwikkeling van kantoorlocaties en bedrijventerrein Middelland zal bijdragen aan economische ontwikkeling en groei van de werkgelegenheid wanneer de herontwikkeling leidt tot een passend aanbod aan kantoorruimte en bedrijventerreinen voor ondernemers die in Woerden actief zijn of dat willen worden. Uit onderzoek (Blokhuis, 2010) is bekend dat veel herontwikkelingen van bedrijventerreinen ten onder gaan door 'gebrek aan regie'. In dat verband is de ambitie van het college om nadrukkelijk regie te voeren op herontwikkeling van Middelland te beschouwen als een inspanning die bijdraagt aan economische groei en daaraan gerelateerde banengroei

Het als onderdeel van deze inspanningen invullend van een zgn. Kantorenloods-functie ligt direct in het verlengde van deze regie-ambitie en is dus ook positief te waarderen.

Samenvattend zijn deze beleidsinstrumenten dienstig voor de te bereiken beleidsdoelen van een gezonde markt voor kantoren/bedrijfsterreinen en daarmee is het niet onredelijk om hiervan, in theorie, economische- en banengroei te verwachten. Wanneer deze vraag empirisch wordt onderzocht, blijkt overigens dat de werkgelegenheidseffecten van "herstructurering van bedrijventerreinen en kantoren" in Nederland voor de periode 2001-2008 nagenoeg nihil zijn. (Ploegmakers et al, 2014)

Wanneer de gemeente deze regie functie niet neemt, bestaat de kans dat leegstand op een hoger niveau blijft bestaan, met denklijk negatieve gevolgen voor economie en arbeidsmarkt.

Een vitale binnenstad (actiepunt 3)

Bij dit punt gaat het vooral om leisure, winkel- en horeca aanbod. Ingezet wordt op een compleet en veelzijdig winkelaanbod in een compacte binnenstad. Daarnaast worden city-marketing- en ontwikkelingsactiviteiten ontplooid met de 'beleveniseconomie' als uitgangspunt.

De 19 actiepunten van "De kloppende binnenstad" zijn logisch te noemen, gegeven de doelstellingen.

Een actieve(re) regierol van de gemeente bij het herstructureren van de winkelvoorraad met oog voor de wensen van grote detailhandelsformules is niet onlogisch. Daarbij aansluiten bij de idee van een 'beleveniseconomie' evenmin.

Een aantrekkelijke binnenstad met een gevarieerd winkelaanbod kan, in theorie, bijdragen aan economische en werkgelegenheidsgroei. Effecten mogen echter niet overschat worden. 'Niets doen' is ook geen aantrekkelijke optie omdat dan het risico op leegstand en daarmee op een negatieve spiraal groter wordt.

Verbreiding van de economische structuur (actiepunt 4)

In Woerden zijn al veel branche- en belangenorganisaties gevestigd. Dat betekent onder meer dat al een goede basis bestaat om deze positie verder te versterken. Nieuwe organisaties komen namelijk terecht in een bestaand netwerk van organisaties in Woerden terecht, en kunnen profiteren van schaalvoordelen en positieve netwerkeffecten.

Wanneer Woerden erin slaagt om meer branche- en belangenorganisaties naar Woerden te lokken, levert dit direct nieuwe hoogwaardige werkgelegenheid op. Die kans is redelijk groot omdat organisaties zich graag clusteren op een plek waar al veel soortgelijke organisaties zitten en veel hoogopgeleide mensen wonen. (Kronenberg, 2013) En deze hoogwaardige werkgelegenheid resulteert op zijn beurt in extra werkgelegenheid op een lager niveau, bv. in de facilitaire dienstverlening (Moretti & Thulin, 2013).

Een vitale arbeidsmarkt (actiepunt 5)

Ondernemers in Woerden zeggen dat er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod. Daarmee wordt bedoeld dat er onvoldoende technische vakmensen beschikbaar zijn en er zijn twee voor de hand liggende beleidsinspanningen geformuleerd:

- Steun voor het opzetten van twee technisch georiënteerde opleidingen
- Opzetten van de Kaasacademie, met oa 15 (additionele) leerwerkplekken

Hiermee wordt voor de lange termijn perspectief op werk geboden aan jonge mensen. Dit is belangrijk om schooluitval terug te dringen. Aan de andere kant zorgt dit voor een constante aanwas van goedgeschoolde medewerkers voor het betrokken bedrijfsleven. Dit belang wordt in de context van de Kaasacademie onderschreven door de deelnemende bedrijven en is een niet te onderschatten element in een goed vestigingsklimaat (zie ook actiepunt 3).

Op de vraag of een verbetering van het scholingsaanbod ook leidt tot betere arbeidsmarktuitskomsten, bv. meer banen, wordt in de theoretische economische literatuur welwillend geantwoord. De verwachting is dat een verhoging van de kwaliteit van menselijk kapitaal, leidt tot meer gebruik van arbeid en daarmee meer werkgelegenheid. Empirisch bewijs voor deze verwachting is niet zo makkelijk te vinden in de literatuur. Dat heeft te maken met de lange causaliteitsketen (meer opleidingsplekken → meer beter toegeruste toetreders tot de arbeidsmarkt → beter vestigingsklimaat → grotere vraag naar arbeid) en met het gegeven dat oorzaak en effect in de tijd ver uit elkaar liggen. Met andere woorden, het inzetten van dit instrument is een kwestie van lange adem. Het is een investering waarvan de positieve effecten lang op zich laten wachten.

Naast het vergroten van het aantal opleidingsplaatsen wil Woerden een vitale arbeidsmarkt bevorderen door voortzetting van 'Woerden werkt!' Dit houdt in dat de gemeente stimuleert dat 'contactmomenten' ontstaan tussen scholieren, werkenden, werkzoekenden en bedrijven. Dit is een nuttige investering in het beter functioneren van de arbeidsmarkt. Hoe vaker actoren op de arbeidsmarkt met elkaar in contact komen, hoe groter de kans dat (nieuwe) werkgelegenheid tot stand komt. Dit levert, in ieder geval in theorie, een positieve bijdrage aan de werkgelegenheid. Ook voor dit effect is in de empirische literatuur weinig hard bewijs te vinden.

Als laatste element worden de Energie teams genoemd. Deze zijn vooral belangrijk voor het integreren van mensen met een zekere afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Door de focus op verduurzaming van de woningvoorraad, en de expliciete samenwerking met (installatie- en bouw)bedrijven is hiervan een

positief 'vliegwieleffect' te verwachten. Door de inspanning van de gemeente wordt additionele vraag van burgers en bedrijven gecreëerd, die op haar beurt tot meer arbeidsvraag leidt, vooral omdat het om relatief arbeidsintensieve activiteiten gaat.

Dienstverlening aan ondernemers (actiepunt 6)

Hierbij gaat het om betere dienstverlening van de gemeente, met name aan ondernemers. Hiervoor wordt formatie beschikbaar gesteld, dus hier is direct sprake van (bescheiden) groei van de werkgelegenheid. Wanneer deze één-loket-gedachte leidt tot een beter vestigingsklimaat in de ogen van ondernemers, zijn voorwaarden gecreëerd voor economische groei en daarmee mogelijk samenhangende groei van de werkgelegenheid. Dit alles valt of staat met de uitvoering en de personele bezetting.

In de economische literatuur wordt vrij algemeen aangenomen dat zgn. 'entrepreneurial support services' een positieve bijdrage leveren aan ondernemerschap en het vestigingsklimaat. Ook dit echter is een kwestie van lange adem, waar op korte termijn geen substantiële werkgelegenheidseffecten van te verwachten zijn

Positionering binnen regionale samenwerkingsverbanden (actiepunt 7)

Samenwerking tussen lokale overheden is nuttig voor afstemming en het creëren van schaalgrootte. Het gaat er dan ook om te voorkomen dat economische ontwikkeling in één gemeente kannibaliseert op de ontwikkelingen in buurgemeenten. Schoolvoorbeeld hiervan is dat alle gemeenten een bedrijventerrein ontwikkelen, waardoor in alle gemeenten relatief veel leegstand ontstaat. Dit voorkomen is een nuttig element van het economisch en ruimtelijk beleid.

Samenwerking op regionaal niveau kan bijdragen aan het tot stand brengen van initiatieven die een gemeente niet alleen kan organiseren of financieren. Het aanpakken van de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het in samenwerking met onderwijsinstellingen opzetten van nieuwe/betere opleidingen zijn daar voorbeelden van. Door de grotere schaalgrootte renderen de investeringen op dit terrein beter. Daarmee is het wel nog lastiger om de positieve effecten per gemeente terug te voeren op de inzet van middelen. Ook hier is dus waarschijnlijk dat regionale samenwerking nuttig is voor de werkgelegenheid, maar dat dit in de literatuur niet empirisch kan worden aangetoond.

Monitoring economie (actiepunt 8)

Een voortdurende inspanning om gedetailleerd op de hoogte te blijven van het wedervaren van de Woerdense economie is zeer verstandig. Zo, en niet anders, kunnen de uitkomsten van economisch beleid goed worden gevolgd en gekoppeld aan de inzet van economische beleidsinstrumenten. Op zichzelf mogen van monitoring geen werkgelegenheidseffecten worden verwacht, anders dan de daarvoor in te zetten formatie (bij de gemeente of in de 'markt').

Samenvattend

Er kan worden gesteld dat het Economisch actieplan Woerden verstandige elementen en actiepunten bevat. Van dit actieplan kan, in theorie, een positief effect worden verwacht op arbeidsmarktuitskomsten. Omdat deze arbeidsmarktuitskomsten op een zeer indirecte manier worden

gerealiseerd en voor het merendeel in de (verre) toekomst liggen, kan dit effect in empirische studies nauwelijks worden aangetoond.

Op basis van deze conclusie stellen dat het actieplan daarmee weinig zin heeft, is echter te kort door de bocht. Zoals eerder gezegd, het plan bevat verstandige voorstellen die dienstig zijn voor een gezond economisch klimaat in de gemeente. Veel zal afhangen van een kundige uitvoering. Als die kan worden gewaarborgd, zijn de juiste voorwaarden voor economische groei en werkgelegenheids groei geschapen.

Ronald Dekker

Rotterdam/Tilburg , 15 maart 2015

Literatuur:

Blokhuis, E. G. J. (2010). Governing multi-actor decision processes in Dutch industrial area redevelopment. *Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven*.

Garretsen, Harry; Philip McCann, Ron Martin, and Peter Tyler, (2013), The future of regional policy *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2013 6: 179-186

Kline, Patrick & Enrico Moretti, (2013), *People, Places and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs*, NBER Working Paper No. 19659

Kronenberg, K. (2013). "Firm relocations in the Netherlands: Why do firms move, and where do they go?*" *Papers in Regional Science* **92**(4): 691-713.

Moretti, E., & Thulin, P. (2013). Local multipliers and human capital in the United States and Sweden. *Industrial and Corporate Change*, 22(1), 339-362.

Ploegmakers, H., & Beckers, P. (2014). Evaluating urban regeneration: An assessment of the effectiveness of physical regeneration initiatives on run-down industrial sites in the Netherlands. *Urban Studies*, 0042098014542134.