

Kennis voor krachtige steden

De economische stad

Ruud Dorenbos
Wim Hafkamp
Joost van Hoorn

PLATFORM31

De stad kennen, de stad maken: De economische stad

Inhoud

Inleiding 1
Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn

Verstedelijking en economische dynamiek 3
Henri de Groot

Stedelijk economisch beleid voor werkgelegenheid en innovatie 13
Frank van Oort

Erfgoed is belangrijk voor krachtige steden 18
Jan Rouwendal

Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt 22
Arjen Edzes, Ruud Dorenbos, Jouke van Dijk

Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: in de beperking toont zich de meester 31
Marco Wilke, Ruud Dorenbos

Economie en arbeidsmarkt in stad en regio: cases Emmen en Zwolle 37
Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn

Het verhaal van twee ondernemers in twee winkelgebieden 43
Radboud Engbersen

Op zoek naar concrete handelingsperspectieven 54
Koos van Dijken

Literatuur 60

De economische stad

Inleiding

Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn



De Nederlandse steden staan voor twee grote sociaaleconomische vraagstukken. Het ene draait om de vraag hoe de economie in een regio zich de komende decennia zo kan ontwikkelen dat er sprake is van een significante groei in bedrijvigheid en werkgelegenheid, terwijl de maakbaarheid daarvan verder weg lijkt dan ooit door de dominante trends op het gebied van globalisering, demografische ontwikkeling en ICT. Het andere draait om de vraag hoe een groeiende en diverser wordende groep werklozen nog werk en inkomen zal kunnen vinden en zal kunnen participeren in de stedelijke samenleving van morgen.

Deze vraagstukken, en de oplossingen ervoor, vereisen vormen van samenwerking tussen regionale bestuurders, beleidsmakers en politiek enerzijds en de meest betrokken actoren in bedrijfsleven, onderwijs en onderzoek en het maatschappelijk veld anderzijds. Achter beide vraagstukken liggen verschillende deelvragen die in drie categorieën zijn onder te verdelen.

1. *Hoe valt de dynamiek van economische bedrijvigheid in stad en regio te begrijpen in relatie tot mondiale trends, demografische ontwikkelingen et cetera*?Wat kun je als stad en regio doen om die regionale economie te bevorderen, zodat de werkgelegenheid stijgt? Wat zijn de perspectieven van verschillende (beleids)interventies? In hoeverre zijn stedelijke professionals in staat om de kracht van de lokale economie en bedrijvigheid te begrijpen in het licht van processen van regionalisering (één arbeidsmarkt, één woningmarkt en één verkeer- en vervoersmarkt, één culturele identiteit) en mondialisering?

2. *Hoe valt voor stedelijke professionals de werking van de regionale arbeidsmarkt te doorgronden en te begrijpen*? Wat kun je als stad en regio doen om de werking van die regionale arbeidsmarkt te bevorderen zodat meer mensen meedoen, minder mensen uit- of afvallen en bedrijven optimaal kunnen profiteren van het aanwezige human capital in de regio? Wat zijn de voorzieningen, arrangementen en instrumenten die de vitaliteit, flexibiliteit en het adaptief vermogen van regionale arbeidsmarkten verhogen? Hoe valt in dit licht een verandering tot stand te brengen in het arbeidsmarktbeleid?
3. *Hoe valt de governance van het stedelijke en regionale arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid te begrijpen en te verbeteren*? Welke netwerken en arrangementen bestaan er? Waar zit redundantie in die netwerken? Op welke schaalniveaus, lokaal, regionaal en nationaal ontwikkelen ze zich, en hoe beïnvloeden ze elkaar? Wat is de bijdrage vanuit de verschillende partijen in het stedelijk ecosysteem, aan de werking van de arbeidsmarkt en aan de economische dynamiek? In welke mate zijn netwerken effectief, toegankelijk, is er sprake van transparantie en zijn er checks en balances ingebouwd? Hoe valt voor stedelijke professionals te sturen op deze governancestructuur: wat werkt en wat niet?

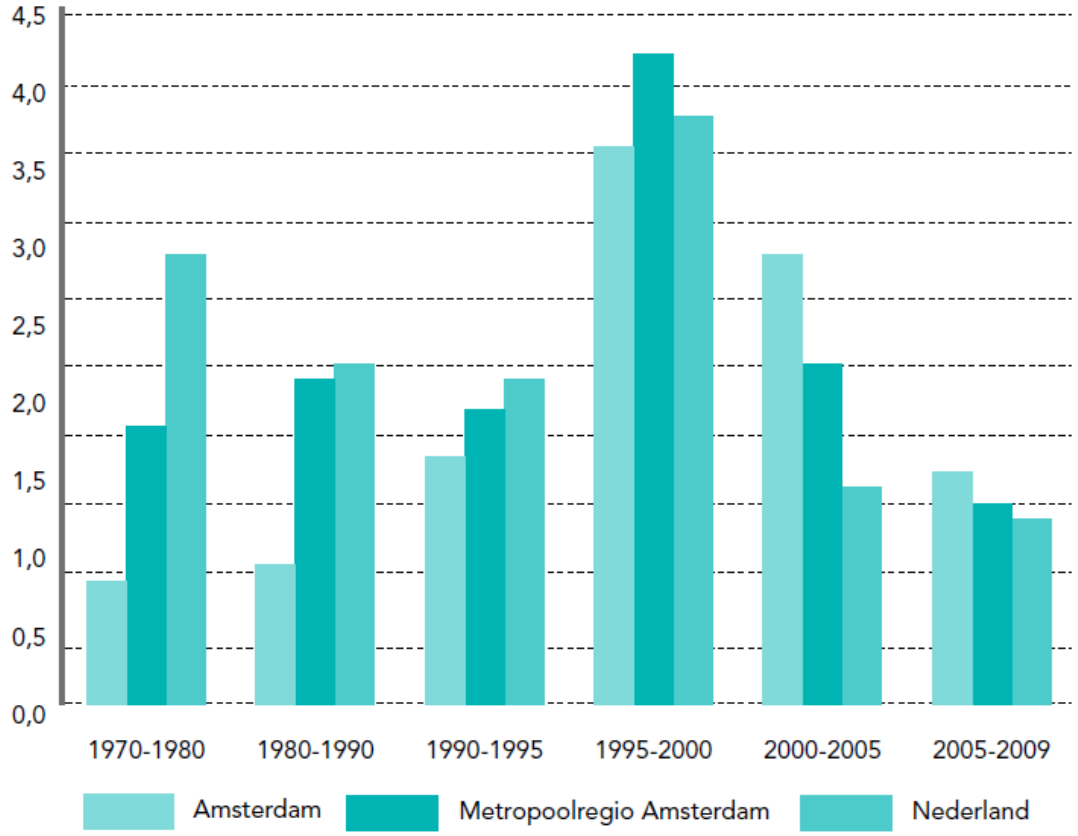
In het programma Kennis voor Krachtige Steden (KKS) is beoogd om dooronderzoek bij te dragen aan de beantwoording van een belangrijk deel van bovenstaande vragen, om zo o.a. de economische vitaliteit van steden en regio's, de stedelijke en regionale arbeidsmarkten en sociaal-maatschappelijke participatie beter te kunnen duiden en begrijpen. In het boekdeel economie willen we een deel van de antwoorden op deze vragen in kaart brengen aan de hand van de resultaten van de 20+ projecten en brugprojecten uit KKS. In de hoofdstukken 2 en 3 gaat het vooral over de vraag hoe de economische dynamiek van een stedelijke regio begrepen moet worden. Henri de Groot bespreekt de recente inzichten over de relatie tussen de economische productiviteit in een stedelijke regio en de omvang en dichtheid ervan (gemeten in bevolking, economische activiteit of anderszins). Frank van Oort gaat verder in op de beleidsopties voor economische dynamisering en innovatie. Jan Rouwendal bespreekt aansluitend het veelal veronachtzaamde economisch belang van cultureel erfgoed. Waar de eerste drie hoofdstukken zich dus richten op de creatie van werkgelegenheid, gaan de hoofdstukken 5 en 6, met een meer praktijk- en beleidsgerichte insteek, over de werking van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden voor stedelijk en regionaal arbeidsmarktbeleid. In hoofdstuk 7 vertelt Radboud Engbersen een verhaal over twee ondernemers die de ruggengraat vormen van de economie van een achterstandswijk. In hoofdstuk 8 zetten we de belangrijkste inzichten uit de voorgaande hoofdstukken tegenover de uitkomsten van de gespreksrondes die we gehouden hebben in Zwolle en Emmen. In de gespreksronde in Emmen en Zwolle stond het arbeidsmarktbeleid en het werkgelegenheidsbeleid centraal, in het bijzonder de interactie tussen beide beleidsvelden. De confrontatie met de resultaten uit de KKS-onderzoeken stond centraal in de kennisconferenties die we in beide steden organiseerden (in oktober 2014). In hoofdstuk 9 volgt een reflectie door Koos van Dijken, die zowel in Nederland als in Europa de afgelopen jaren -van nabij en praktijkgericht - de werking van stedelijke economieën bestudeerde en erover adviseerde.

Verstedelijking en economische dynamiek

Henri de Groot

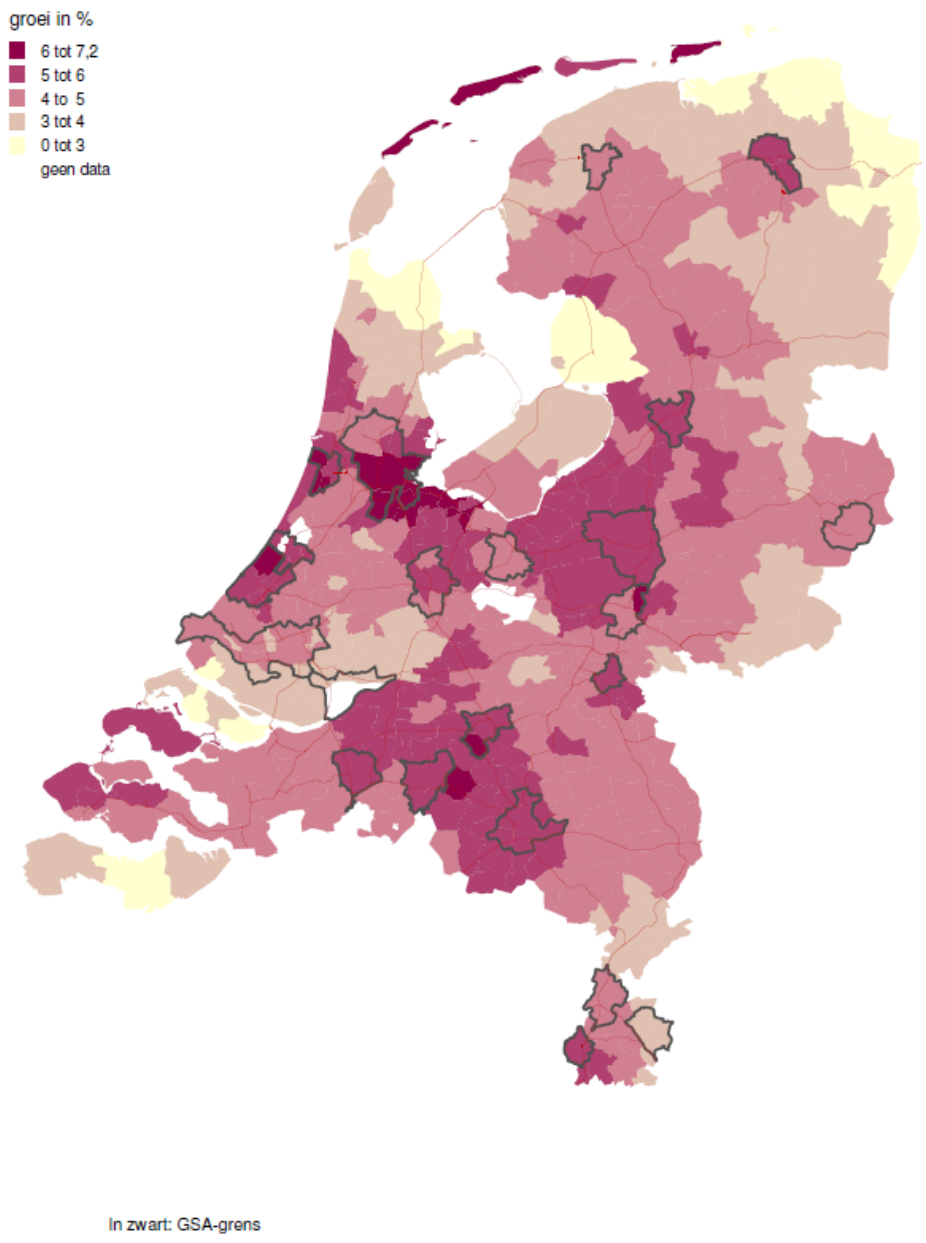


De stad als belangrijke motor van economische groei heeft sinds 1980 een fascinerende revival doorgemaakt. Rond de tijd dat Philipp Oswalt in 2006 de fascinerende *Atlas of Shrinking Cities* publiceerde, [1] werkte Edward Glaeser aan zijn geprezen boek *The Triumph of the City*, [2] nadat hij in de jaren negentig van de vorige eeuw een meer weifelende bijdrage schreef met de retorische titel '*Are Cities Dying*?' [3] Het kan verkeren wat betreft de (vermeende) rol van steden als aanjager van economische groei. Exemplarisch is de ontwikkeling van de bevolkingsomvang van Amsterdam aan het einde van de vorige en het begin van deze eeuw. Waar de stad in de jaren tachtig met sociaaleconomische problemen en leegloop werd geconfronteerd, is de stad nu weer volop in trek. We zien dat aan de ontwikkeling van productie, toegevoegde waarde inwonertal, werkgelegenheid, investeringen en aan grondprijzen die relatief hard zijn gestegen en daarmee een reflectie vormen van lokale schaarste (zie Figuur 1a en Figuur 1b).



Figuur 1a. Groei toegevoegde waarde Amsterdam door de jaren heen

Bron: Economische Verkenning Metropoolregio Amsterdam (2011)



Figuur 1b. Gemiddelde jaarlijkse groei prijzen standaardwoningen 1985-2007

Bron: De Groot e.a. (2010)[4]

De fascinatie voor de rol van steden gaat ver terug in de tijd. Een grondlegger van de moderne economie, Alfred Marshall, vroeg zich in de tweede helft van de negentiende eeuw al af hoe het viel te verklaren dat mensen zich zo aangetrokken voelden tot de in zijn beleving vieze en onaantrekkelijke steden in het Verenigd Koninkrijk van de industriële revolutie. [5] De verwondering vormde de basis voor zijn agglomeratietheorie die tot op de dag van vandaag de basis vormt voor economen om het ontstaan en de

groei van steden te begrijpen. Befaamd is het citaat van Marshall, waarin hij beschrijft hoe steden trekkers zijn van economische activiteit: 'de meest ondernemende, talentvolle en sterkste persoonlijkheden gaan naar de grootste steden om daar hun kunnen ten toon te spreiden.'

Wat verklaart het recente succes van steden? Valt te verwachten dat steden een belangrijke rol als motor van economische groei zullen blijven spelen? Of zal het belang van nabijheid en dichtheid onder invloed van de verdere ontwikkeling van moderne informatie- en communicatietechnologie aan kracht inboeten? Wat zijn de gevolgen van de relatief kleine steden in Nederland voor het concurrentievermogen van ons land? Welke bevolkings- en beroepsgroepen plukken bij uitstek de baten van de voor steden zo kenmerkende hoge dichtheid van bevolking en werkgelegenheid? Wat zijn de hieruit voortkomende dilemma's voor toekomstig regionaal-stedelijk beleid? Deze vragen zullen in deze bijdrage worden geadresseerd met als doel input te bieden voor beleidsmakers, die in een tijd van stagnerende economische groei en schaarse publieke middelen meer dan ooit geconfronteerd worden met de noodzaak om scherpe keuzes te maken bij de aanwending van schaarse middelen.

Drijvende krachten achter agglomeratievorming

Om steden te begrijpen, gebruiken economen de agglomeratietheorie. Duranton en Puga vatten de drijvende krachten achter agglomeratievorming samen met de begrippen *learning*, *sharing* en *matching*. [6]

Learning gaat over kennis spillovers die beter gedijen in dichtbevolkte gebieden waar toevallige contacten veelvuldig plaatsvinden en de uitwisseling van impliciete (niet-codificeerbare) kennis relatief eenvoudig is. Juist kennis heeft als belangrijk kenmerk dat het in de hoofden van mensen zit opgesloten en lastig is te codificeren. Face-to-face contacten zijn in dat geval van cruciaal belang om via discussies tot uitwisseling van informatie te komen. Nabijheid en dichtheid bevorderen dergelijke contacten en daarmee de soepele uitwisseling en overdracht van kennis. Bovendien stimuleren dergelijke omgevingen de totstandkoming van toevallige contacten die de basis kunnen vormen voor de totstandkoming van zogenaamde *Neue Kombinationen*. In de jaren dertig wees Joseph Schumpeter al op het belang van onverwachte combinaties als bron van innovaties en daarmee van economische groei en ontwikkeling. [7] De ontwikkeling en stimulering van Scienceparken zijn het beleidsmatige antwoord op het vermeende belang van kennis spillovers.

Bij *sharing* gaat het om het delen van input. Dichtbevolkte gebieden maken specialisatie en arbeidsdeling meer mogelijk en stellen ondernemingen in staat om in optima forma schaalvoordelen te benutten. Het gaat hier in feite om de regionale toepassing van Adam Smith's specialisatievoordelen in zijn befaamde voorbeeld van de speldenfabriek (de *pin-factory*): in de *Wealth of Nations* beschreef Adam Smith [8] al hoe door arbeidsdeling de gemiddelde arbeidsproductiviteit en daarmee de welvaart een grote vlucht kon nemen tijdens de industriële revolutie.

En bij *matching* valt met name te denken aan de kwaliteit van matching op de arbeidsmarkt. In zogenaamde `dikke´ arbeidsmarkten waar grote vraag naar en aanbod van arbeid is geconcentreerd zal de gemiddelde kwaliteit van de match tussen aanbieders van en vragers naar arbeid relatief hoog zijn met een hoge arbeidsproductiviteit tot gevolg.

Met deze driedeling hebben we grip op de cruciale drijvers achter clustering van economische activiteit. Tegenover deze centripetale krachten die tot clustering van economische activiteit leiden staan centrifugale krachten die er toe leiden dat economische activiteit uiteindelijk niet op een speldenknop beland. Te denken valt hier aan negatieve externe effecten zoals congestie en milieuvervuiling maar ook aan locatievoordelen die niet uniform over de ruimte verdeeld zijn(denk aan toegang tot open zee, productiviteit van land, etc.).

Wat resulteert uit het samenspel van centripetale en centrifugale krachten is een ruimtelijk evenwicht, dat zich kenmerkt door een fascinerende structuur die economen vaak beschrijven met behulp van de wet van Zipf: een wetmatigheid die in zijn pure vorm een systeem van steden beschrijft met een hoofdstad van een bepaalde omvang, een tweede stad die qua omvang de helft daarvan is, een derde stad die een derde van de omvang van de hoofdstad heeft, etc. Hoewel er afwijkingen van deze wetmatigheid bekend zijn, onderstreept hij vooral het fundamentele karakter van de krachten die de relatieve en absolute omvang van steden bepalen. Krachten waar beleid maar beter niet tegen op kan proberen te roeien, maar als gegeven dient te beschouwen om vervolgens mee te roeien met de stroom.

Het voorgaande laat onverlet dat de stedelijke systemen aan dynamiek onderhevig zijn. De dynamiek valt te verklaren uit het relatieve belang van centripetale en centrifugale krachten. De leegloop van de stad vanaf de jaren 70 viel samen met de opkomst van de auto. Nabijheid tot werk werd relatief minder belangrijk in de beslissing waar te gaan wonen. In combinatie met verpauperende binnensteden en geplande nieuwbouw buiten de stad was een trek naar randgemeenten een logisch gevolg. De verwachting was dat de opkomst van Informatie- en Communicatie Technologie de trek naar de randen van de stad verder zou versterken. Deze verwachting is niet uitgekomen. Het lijkt erop dat de opkomst van ICT de aantrekkelijkheid van nabijheid juist vergroot. Het idee is hier dat juist in de opkomende fase van een nieuwe technologie er nog veel geleerd en geëxperimenteerd dient te worden. Eerder bespraken we al de complexiteit van het uitwisselen van taciete kennis. Juist die complexiteit – kenmerkend voor een General Purpose Technology – maakt dat nabijheid extra belangrijk wordt. Bovendien betreft het een fenomeen dat met name relevant is voor hoger opgeleiden die tijdens een introductiefase van een nieuwe technologie een grote, sturende rol spelen. Langs die lijn redenerend is de gelijktijdige opkomst van ICT, de groei in aantrekkelijkheid van een stad als Amsterdam, de trek van hoger opgeleiden naar dichtbevolkte gebieden en de toenemende inkomensongelijkheid met elkaar te verenigen.

Empirische kennis

Uiteindelijk is het belang van agglomeratiekrachten vooral een empirische vraag. De afgelopen decennia is er veel empirisch onderzoek gedaan, gericht op de relatie tussen dichtheid van economische activiteit en productiviteit. Om een schatting te geven van de omvang van de effecten kijken we naar meta-analyses waarin empirische inzichten samen zijn gebracht en geanalyseerd.

Belangwekkend is de meta-analyse van Melo e.a. [9] Zij laten zien dat – gemiddeld over een aantal studies – een verdubbeling van dichtheid leidt tot 5% hogere productiviteit. Vertaald naar de Nederlandse context betekent dit dat een werknemer die werkzaam is in de agglomeratie Den Bosch met een dichtheid van 1.000 werknemers per vierkante kilometer, 5% minder productief is dan een werknemer werkzaam in de grootstedelijke agglomeratie Amsterdam met een dichtheid van 2.000 werknemers per vierkante kilometer. [10] Rondom dit gemiddelde effect is er een forse variatie naar tijd, plaats en ook schattingsmethoden. Het voert te ver om op alle details in te gaan. Interessant om te vermelden is dat als er al een effect over de tijd waarneembaar is, het belang van agglomeratie eerder toe- dan afneemt. De door velen gesuggereerde ‘Death of Distance’ is niet waarneembaar in de literatuur. [11] Nabijheid wordt belangrijker, zeker in hoogwaardige sectoren waar snelle uitwisseling van taciete kennis cruciaal is voor verdere technologische ontwikkeling en uitwisseling van kennis.

Een tweede meta-analyse van De Groot e.a. [12] baseert zich op de literatuur die meer grip tracht te krijgen op de mechanismen die relevant zijn. Vertrekpunt in de primaire literatuur is het baanbrekende paper van Edward Glaeser uit 1992 met als titel ‘Growth in Cities’. [13] Glaeser zoekt met zijn co-auteurs naar de vraag of schaal, diversiteit of concurrentie bepalend zijn voor groeiverschillen. Het werk past de endogene groeitheorie toe op regionaal niveau. De hypothese dat schaal relevant is, gaat terug naar het werk van Marshall, Arrow en Romer. [14] De gedachte is dat clustering van gelijksoortige activiteiten in grote ondernemingen de economische groei bevordert. Een alternatieve hypothese, gebaseerd op het werk van

Michael Porter, betoogt dat concurrentie tussen gelijksoortige, kleine ondernemingen die elkaar de loef af proberen te steken, het meest bevorderlijk is voor economische groei. En de laatste hypothese gaat terug naar het fascinerende werk van Jane Jacobs die in de jaren zestig beschreef hoe in haar observatie steden door de diversiteit aan activiteiten een ideale broedplaats voor innovatie en groei vormen. De meta-analyse van De Groot e.a. vat de literatuur die voortbouwt op het werk van Glaeser samen. In deze meta-analyse komt het inzicht naar voren dat de verschillende agglomeratiekrachten over de tijd eerder toe- dan afnemen. Ook zijn er aanwijzingen dat over de tijd het belang van schaal aan kracht wint ten faveure van het belang van diversiteit.

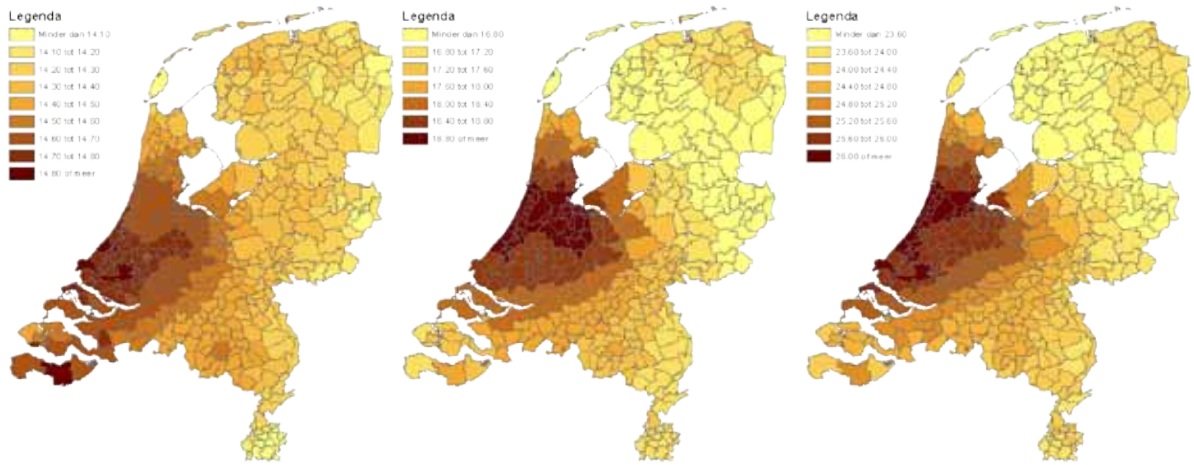
Hoewel deze literatuur waardevolle inzichten biedt, blijven er belangrijke vragen over. Is er een uitruil tussen diversiteit en schaal of kan een groot systeem de vruchten plukken van zowel diversiteits- als schaal- en concurrentievoordelen? En hoe groot is de reikwijdte van effecten? Gaat het uiteindelijk om dichtheid of om aaneengesloten massa? Voor Nederland met haar polycentrische structuur zijn deze vragen bij uitstek van belang. In de recente literatuur wordt in dit kader wel de vraag opgeworpen of er sprake kan zijn van borrowed size: kunnen verbindingen tussen steden een substituut zijn voor grote dichtheden in een aaneengesloten stedelijk gebied? In dat geval kan goede infrastructuur een oplossing bieden voor het gebrek aan omvang, dat kenmerkend is voor Nederlandse steden. In het afsluitende deel van deze bijdrage gaan we nader op deze vragen in.

Productiviteit van identieke tweelingen

Hoewel de hiervoor besproken literatuur van grote waarde is, blijft een belangrijke vraag onbeantwoord. De geobserveerde regionale verschillen in productiviteit kunnen een gevolg zijn van mensen die productiever zijn in dichtbevolkte gebieden, maar het is ook mogelijk dat productieve hoogopgeleide mensen oververtegenwoordigd zijn in dichtbevolkte gebieden en dat het geobserveerde (gemiddelde) productiviteitsverschil het gevolg is van een afwijkende samenstelling van de beroepsbevolking. Onderzoek gebaseerd op microdata biedt hier uitkomsten. Microdata stellen de onderzoeker immers in staat om te corrigeren voor verschillen in productiviteitskenmerken. Met andere woorden: ze stellen ons in staat om een denkbeeldige identieke tweeling in de data op te sporen die in alle opzichten vergelijkbaar is, met uitzondering van de dichtheid van de omgeving waarin ze werkzaam zijn. Geobserveerde productiviteitsverschillen zijn in dat geval daadwerkelijk het gevolg van verschillen in de omgeving waarin de persoon werkzaam is. Groot e.a. doen een dergelijke studie voor Nederland. [15] In lijn met studies voor andere landen vinden ze dat, grosso modo, dichtheid ongeveer de helft van de regionale productiviteitsverschillen verklaart, en dat persoonskenmerken (lees: scholing, opleidingsniveau, leeftijd, etc.) de andere helft bepaalt. Dat staaft recente aanbevelingen van de WRR over scholing, een leven lang leren, investeren in adaptief vermogen en wendbaarheid.

Sortering van groepen

De voordelen van verstedelijking zijn niet gelijk verdeeld over verschillende groepen van de bevolking. De voordelen van dichtheid manifesteren zich vooral onder hoogopgeleiden. Onder die groep zitten de kenniswerkers waar het relatieve belang van *learning*, *sharing* en *matching* het grootst is (cf. Groot en De Groot [16]). Hoewel het empirisch onderzoek naar het relatieve belang van de verschillende mechanismen nog in de kinderschoenen staat, is het feit dat hoger opgeleiden bij uitstek de baten van verdichting plukken, overtuigend aangetoond. Figuur 2 laat dit zien aan de hand van drie plaatjes met ruimtelijke variatie van lonen voor drie verschillende opleidingsniveaus.



Figuur 2. Ruimtelijke variatie lonen naar opleidingsniveau

Bron: Groot en De Groot (2014).

De ruimtelijke variatie in lonen is bij uitstek groot voor hoger opgeleiden (met een verschil van ongeveer 2,50 euro tussen de hoogst en laagst betalende regio; een verschil van ongeveer 10%). Voor lageropgeleiden blijft deze variatie beperkt tot ongeveer 0,50 euro (minder dan 5% verschil). Een andere manier om dit te illustreren is door de effecten van toename van dichtheid op lonen voor de verschillende groepen in kaart te brengen. Voor hoger opgeleiden leidt een verdubbeling van dichtheid tot een 9% hoger loon. Voor lager opgeleiden blijft dit effect beperkt tot 3%. Met andere woorden, een hoog (laag) opgeleid individu die verhuist van Den Bosch naar Amsterdam zal 9 (3) procent extra verdienen.

Dilemma's voor beleid

Het in deze bijdrage beschreven succes van steden als aantrekkelijke plek voor met name hoger opgeleiden, brengt voor beleidsmakers een aantal ingewikkelde dilemma's met zich mee.

Dilemma 1: Al dan niet bieden van ruimte voor verdere clustering van hoger opgeleiden

Het grote voordeel dat hoger opgeleiden ondervinden ten gevolge van het werken in dichtbevolkte gebieden brengt voor beleidsmakers een lastig dilemma met zich mee. Toen wethouder Eric Wiebes in de zomer 2012 in Amsterdam het ballonnetje opliet om meer ruimte te creëren voor hoger opgeleiden was de geest uit de fles. Koppen als 'Amsterdam wordt reservaat voor hoger opgeleiden' waren niet van de lucht. Ook termen als segregatie en gentrification waren in de meer genuanceerde, maar nog steeds sterk veroordelende, stukken niet van de lucht. Het kenmerkt Nederland als land van de verdelende rechtvaardigheid, waarin ruimtelijke verschillen binnen en tussen steden politiek lastig te accepteren zijn. Het streven naar gelijkheid kan een politiek legitieme keuze zijn. Het debat en de politieke afweging zijn echter gebaat bij een 'evidence based' discussie. Termen als segregatie en gentrification zijn sterk normatief gekleurd en staan een ordentelijk debat in de weg. Daarmee worden de kosten en baten van verschillende politieke keuzes onvoldoende helder in kaart gebracht. Nogmaals: een politieke keuze om menging van bevolkingsgroepen te bevorderen is een denkbare uitkomst van een politiek proces en kan om andere dan economische redenen gerechtvaardigd zijn.

Dilemma 2: Al dan niet accommoderen van krimp en ruimte bieden voor groei
Een vergelijkbaar dilemma doet zich voor rondom krimp. Deze krimp doet zich voor in perifere plattelandsgebieden, maar ook zijn er verschillen tussen steden in hun aantrekkingskracht. Deze verschillen zijn ook nog eens gedifferentieerd naar opleidingsniveau. De eerder besproken sterke groei in Amsterdam van bevolking, grondprijzen en aandeel van hoger opgeleiden, staat in schril contrast tot de ontwikkelingen in bijvoorbeeld Rotterdam. Die stad heeft moeite om hoger opgeleiden aan zich te binden en de grondprijsontwikkeling blijft er achter. Dergelijke ontwikkelingen zijn een gevolg van fundamentele krachten die de dynamiek in de aantrekkelijkheid van de regio bepalen. De reflex van beleidsmakers in vooral krimpregio's om te investeren in behoud van het bestaande is begrijpelijk, maar is tegelijkertijd een voorbeeld van tegen de stroom in proberen te roeien. Accommoderen van krimp is een passender antwoord dat recht doet aan het fundamentele karakter van agglomeratiekrachten. Het biedt tevens ruimte aan groeiende steden om zich verder te ontwikkelen en op nationaal niveau de baten van agglomeratie ten volle te benutten. Het is tegen de achtergrond van deze discussie interessant om te kijken naar grondprijzen aan de rand van stedelijke gebieden. Waar die laag zijn in krimpgebieden, zijn ze hoog in groeiregio's waar restrictief beleid verdere groei onmogelijk maakt. Deze prijsverschillen kunnen we interpreteren als de kosten van ruimtelijk ordeningsbeleid dat meedeinen met de stroom tegengaat.

Dilemma 3: Investeren in verbindingen of verdichting
De literatuur die de effecten van agglomeratie bestudeert, is vaak onduidelijk over de vraag of massa of dichtheid cruciaal is als determinant van productiviteit. Voor beleidsingrijpen is dit onderscheid van enorm groot belang. De effectieve economische massa kan worden vergroot door bijvoorbeeld betere verbindingen. Vergroten van dichtheid vergt een andere stijl van bouwen en expliciete keuzes in het type woningen, dat wordt aangelegd. Tegen de achtergrond van deze fundamentele keuze is het gebruik van het concept van ' borrowed size' interessant. Een populaire vertaling van de inzichten uit de agglomeratie literatuur stelt dat het met name de effectieve massa van een regio is, die bepalend is voor haar succes. Verbeterde verbindingen tussen regio's vergroten de bereikbaarheid van fysiek verafgelegen economische activiteit en dragen aldus bij aan de effectieve massa en daarmee het succes van de regio. Meer asfalt is in deze visie een effectieve manier om ook in polycentrische regio's een bijdrage te leveren aan de benutting van agglomeratievoordelen. Een open vraag in de empirische literatuur is, of het uiteindelijk inderdaad de massa is die bepalend is of juist de dichtheid van economische activiteit. De laatste visie sluit meer aan bij de theoretische gedachte dat agglomeratievoordelen in belangrijke mate gebaseerd zijn op toevallige contacten tussen personen. Die komen bij uitstek eenvoudig tot stand in dichtbevolkte gebieden.

Hoewel er nog veel onderzoek naar deze vragen gaande is, zijn er eerste relevante inzichten te vermelden. Wang e.a. laten zien dat in landen met relatief goede infrastructuur de omvang van agglomeratie-effecten beperkter is. Met andere woorden: de variatie van productiviteit wordt in relatief beperkte mate verklaard door variatie in dichtheden wanneer infrastructuur kwalitatief hoogwaardig is. Dit suggereert inderdaad dat infrastructuur deels kan worden vervangen voor dichtheid. De komende jaren zal lopend onderzoek verder bij kunnen dragen aan de reeds bestaande inzichten.

Deze vragen zijn van belang voor een ex-post evaluatie van de keuze om de bevolkingsgroei in de Randstad vooral te accommoderen in Almere. De groei van Almere draagt bij aan vergroting van de massa van de Metropoolregio Amsterdam en met verbeterde verbindingen kan de effectieve massa verder worden verbeterd. Een alternatieve ontwikkelingsstrategie zou zijn geweest om de groei dichter bij de randen van Amsterdam te accommoderen door bijvoorbeeld het Westelijk havengebied verder te ontwikkelen en meer ruimte te bieden voor uitleg van de stad op binnenstedelijk terrein en ook aan de directe randen van de stad. Een dergelijke strategie had de dichtheid van de stad verder versterkt. De relatief hoge grondprijzen aan de randen van de stad (in combinatie met de lage prijzen in Almere) wijzen er op dat de bereidheid om te betalen voor uitleglocaties in de directe nabijheid van Amsterdam relatief hoog was (en is). Dit wijst op niet benutte agglomeratievoordelen.

Dilemma 4: Al dan niet decentraliseren en toestaan van ruimtelijke differentiatie
Een vierde dilemma ligt op bestuurlijk vlak. Nederlandse steden zijn als belangrijke administratieve en bestuurlijke eenheden relatief klein. Een vergelijking tussen Boris Johnson als burgemeester van London en Eberhard van der Laan als burgemeester van Amsterdam spreekt op dit punt boekdelen. Deze vergelijking is relevant 'if mayors are gonna rule the world' (naar Benjamin Barber). Wat maakt de bestuurlijke schaal zo relevant? Eerder spraken we over de reikwijdte van effecten. Een simpele vuistregel is dat mensen bereid zijn ongeveer 45 minuten te reizen voor bijv. woon-werkverkeer of voor het bereiken van bepaalde voorzieningen (bijv. een theater); de zogenaamde pendeltolerantie. De vervoerstechnologie is verbeterd: de jachtvelden van individuen zijn aanzienlijk groter dan voorheen. Waar rond 1900 in 45 minuten een kilometer of vier kon worden afgelegd is dat vandaag de dag al snel zo'n 40 kilometer. Een simpele rekensom leert dan dat er rond 1900 ruimte voor zo'n 1.200 gemeenten was en vandaag de dag nog voor zo'n 50. De ontwikkeling van transportsnelheden is met andere woorden veel sneller gegaan dan de bestuurlijke opschaling van gemeenten. Gemeenten zijn daardoor te klein en provincies te groot om externe agglomeratie effecten te internaliseren. Een simpel voorbeeld van het soort problemen dat hierdoor ontstaat, is dat inwoners uit Almere relatief intensief gebruik maken van voorzieningen die in Amsterdam beschikbaar zijn en ook met Amsterdamse belastingopbrengsten worden gefinancierd. Dat de reikwijdte van effecten verder gaat dan het Amsterdamse belastinggebied leidt tot een suboptimaal aanbod van publieke voorzieningen. Het bestuurlijke antwoord op het hiervoor genoemde dilemma is nog niet zo eenvoudig. Het Huis van Thorbecke is al vaak tevergeefs ter discussie gesteld; de ruimte om daar in de (nabije) toekomst wel een doorbraak te bewerkstelligen lijkt beperkt. Een megafusie tussen provincies is ruimtelijk-economisch niet nodig; immers: provincies zijn al te groot, laat staan een superprovincie. *Gemeentelijke samenwerkingsverbanden* zijn het juiste schaalniveau voor internaliseren van agglomeratie effecten. De samenwerking tussen de gemeenten die samen de Metropoolregio Amsterdam vormen, is een mooi voorbeeld hoe een dergelijke samenwerking invulling kan krijgen. Daarbij is het handig om één trekker te hebben, een bovenliggende partij. Dat lukt wel in de Noordvleugel (Amsterdam) maar in de Zuidvleugel gaat het moeizaam (complex trapezewerk van Den Haag en Rotterdam, andere gemeenten worden vermorzeld). Dat vergt misschien een regierol van het Rijk.

Het belang van het voeren van deze discussie is met de huidige decentralisaties belangrijker dan ooit. In het sociale domein is een bezuiniging ingecalculeerd. Het is van belang zorg te dragen voor voldoende uitvoeringskwaliteit om vicieuze cirkels te voorkomen (met bijvoorbeeld tekorten in het sociale domein die leiden tot bezuinigingen op uitgaven die bijvoorbeeld de kwaliteit van het woon- en leefklimaat raken). Er zijn ook andere risico's. Decentralisatie naar het niveau van gemeenten legt de verantwoordelijkheden neer op een te laag aggregatieniveau. Dit gaat ten koste van de eerder genoemde uitvoeringskwaliteit. Maar het brengt gemeenten met relatief grote concentraties van 'slechte risico's' ook in grote financiële problemen. Problemen in Rotterdam enkele jaren geleden zijn daarvan een sprekend voorbeeld. Deze problemen zijn uiteindelijk ondervangen door financieel bijspringen door het rijk. Dit simpele voorbeeld illustreert dat een systeem van verevening op bovengemeentelijk niveau nodig is en daarmee samenwerking op bovengemeentelijk schaalniveau. In de huidige bestuursstructuur staat dit op gespannen voet met democratische legitimatie.

Tot besluit

De stad heeft de toekomst. De trend tot verdergaande verstedelijking is een constante in de geschiedenis. Deze lijkt niet te stoppen. De inherent sociale aard van de mens maakt nabijheid van grote waarde. Moderne technologie biedt daarvoor geen vervanging. Dat laat onverlet dat de wereld voortdurend verandert. De geografische reikwijdte van effecten is toegenomen waardoor stedelijke systemen groter worden en ook de verschillen tussen kern en periferie toenemen. Dit vergt scherpe keuzes waarbij de beleidsmaker wordt geconfronteerd met het klassieke dilemma tussen equity en efficiency. Een keuze om agglomeratiekrachten te benutten om economische groei te stimuleren impliceert – onbedoeld – ook een

keuze om krimp in andere regio's te accepteren. De maatschappelijke welvaart is bij een dergelijke keuze gebaat, maar de regionale gevolgen zijn soms pijnlijk. Ondanks dat biedt een citaat van Glaeser hier houvast voor de beleidsmaker: '... throwing resources at troubled cities is usually a terribly inefficient means of taking care of troubled people. Helping poor people is an appropriate task for government, but helping poor places is not' (Glaeser, 2011, p. 250).

Een voor Nederland complicerende factor bij dit alles is dat de bestuurlijke structuur zich slechts beperkt aan deze veranderingen heeft aangepast. Met de huidige decentralisaties wringt dit meer dan ooit tevoren. Het perspectief van Benjamin Barber is wenkend, decentralisaties van taken naar lagere overheden biedt kansen. Cruciale voorwaarde daarvoor is wel dat de onvermijdelijke heterogeniteit in uitvoeringsniveaus, ook in ons egalitaire Nederland wordt geaccepteerd. Juist in die diversiteit die het antwoord biedt op ruimtelijk heterogene preferenties, zit de belangrijkste meerwaarde van decentraliseren. Daarnaast dient decentralisatie plaats te vinden naar het 'juiste' niveau. Dat vergt creatief nadenken over samenwerkingsverbanden. Gebrek aan democratische legitimatie wordt daarbij vaak als zorg geuit, maar de negatieve gevolgen van decentraliseren naar een te laag niveau zijn van grotere orde. Zolang aan het huis van Thorbecke niet valt te tornen zijn bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden een cruciale voorwaarde om één van de grootste sociale experimenten sinds de jaren zestig van de vorige eeuw een eerlijke kans te geven.

Stedelijk economisch beleid voor werkgelegenheid en innovatie

Frank van Oort



Samenvatting

Analyses van stedelijke collegeprogramma's tonen een toenemende aandacht voor het sociaal-economische domein van gemeenten, naast het fysiek-ruimtelijke domein dat vanouds in de schijnwerpers staat. [17] Dit sluit aan bij het besef dat de economische ontwikkeling en agglomeratiekracht bepalend zijn voor productiviteit, economische groei en het toekomstige innovatie- en verdienvermogen van de stad. In een complexer wordende samenleving is het identificeren en beleidsmatig stimuleren van agglomeratievoordelen echter een steeds grotere opgave – zeker in Nederland waar grote metropolitane economieën ontbreken. Dit hoofdstuk beargumenteert dat het instrumentarium van stedelijke overheden daarvoor ruimer moet worden bezien dan nu vaak het geval is. Beleid gericht op wonen en werken raakt steeds meer op elkaar betrokken. Fysieke investeringen in infrastructuur, voorzieningen, commercieel vastgoed en woningen zijn geijkte instrumenten, maar bieden nog niet de structurele soelaas die nodig is voor substantiële economische dynamiek. Beleid dat zich daarentegen richt op verbreding, inbedding, en diversifiëring van economische clusters in steden, en de kansen hiervan voor werkgelegenheid en innovatie, zijn essentiële voorwaarden voor stedelijke groei. Lokale economische expertise dient zich daarvoor ook meer in te zetten voor een betere aansluiting van afgestudeerden van universiteiten en hogescholen tot VMBO bij de lokale arbeidsmarkt, het stimuleren van kennisoverdracht tussen het

bedrijfsleven en kennisinstellingen, zodat nieuwe producten en diensten op de markt komen die in de toekomst leiden tot groei, en de stimulering van ondernemerschap in het midden- en kleinbedrijf. Dit vergt bovenal kenniseconomische expertise bij lokale beleidsambtenaren, nodig om het potentieel voor innovatie en werkgelegenheid op de lange termijn te identificeren en te verzilveren.

Agglomeratievoordelen benutten in de diensten- en kenniseconomie

Sinds 2008 woont meer dan de helft van de wereldbevolking in steden. De populairste statistiek van de Verenigde Naties is echter niet vanzelfsprekend: een stad in China kent gemiddeld 5 miljoen inwoners, in Nederland 200.000. Feit is dat er meer mensen de stad in gaan dan eruit. De stad biedt mensen de meeste kansen op werk en inkomen – zelfs (of juist vooral) in tijden van crisis. De stad biedt mensen bovendien lering (scholing) en vermaak (in theaters, bioscopen en horeca). En de stad verlaagt zoekkosten van bedrijven die op zoek zijn naar bij hen passende arbeid, naar kennis en informatie, naar toeleveranciers en afnemers. Hoewel niet alle steden groeien, en niet iedere bevolkingsgroep in steden profiteert van de dichtheid in kansen [18] , spreken we in navolging van de bekende Amerikaanse stedelijk econoom Edward Glaeser toch vooral over 'de triomf van de stad'. [19] Maar terwijl we steeds meer van de stad verwachten, is er na de economische crisis van de afgelopen jaren steeds minder geld voor stedelijk economisch beleid beschikbaar. [20] Om meer en beter rendement te halen uit investeringen in de stedelijke economie, moet het potentieel van de stad optimaal worden benut. Er is wellicht sprake van onbenut potentieel: met bestaande of zelfs minder middelen kan meer economische dynamiek uit de stad worden gehaald.

Daarvoor is in tegenstelling tot een decennium geleden meer nodig dan het bestuderen van plaatsgebonden locatiefactoren alleen, zoals de aanwezigheid van bedrijventerreinen, kantoorlocaties, winkelvastgoed, woningen en infrastructuur. De 'new science of cities' beargumenteert dat om steden te begrijpen we ze niet zozeer moeten zien als plaatsen, maar veel meer als brandpunten van netwerken en stromen. [21] Van mensen, van bedrijven, van talent, van informatie, van sociale contacten, van culturen. Die netwerken hebben weliswaar plekken en fysieke infrastructuren nodig die het lokale onderling verbindt [22] , en het lokale met het regionale en (inter)nationale [23] , maar het zijn vooral sociale netwerken van bedrijven, ondernemers en mensen die bepalen hoe zij optimaal functioneren in steden. Door verschuivingen in de economie is de aard van stedelijke voordelen voor bedrijven namelijk veranderd. [24]

Vroeger, in de industriële economie, moesten steden het hebben van bedrijfsexterne schaalvoordelen zoals een omvangrijke lokale vraag, de dichtheid aan informatie en de aanwezigheid van gespecialiseerde toeleveranciers, arbeidskrachten en diensten. Steden met zulke externe schaalvoordelen trokken mensen en bedrijven aan zodat ze steeds groter werden. [25] Mensen komen naar de stad vanwege hogere lonen en de beschikbaarheid van werk. Bedrijven hebben er een grotere thuismarkt en lagere transportkosten. Bedrijven hebben er ook hogere kosten (voor arbeid, grond en kapitaal) – die moeten worden gecompenseerd door een efficiëntere productie en dus een hogere productiviteit.

Tegenwoordig, in de huidige diensten- en kenniseconomie, bieden steden ook het voordeel van het beter kunnen combineren van veel contactmogelijkheden. Dienstverlening en kennisontwikkeling zijn mensenwerk en dus gaat het de dienstverlener en kenniswerker niet alleen om de prijs maar ook om de kwaliteit van arbeid. De aanwezigheid van creatieve mensen wordt daarvoor steeds belangrijker. En deze werknemers worden op hun beurt weer aangetrokken door hoogwaardige voorzieningen en goede woon- en leefmilieus [26] . De wederzijdse relatie tussen woon- en werkmilieus wordt daarmee steeds complexer in steden.

In navolging van de bekende politicoloog Benjamin Barber is er recent ook een opleving waar te nemen bij bestuurlijk stedelijk Nederland, die uitgaat van meer directe sturing. [27] Toch is het nog maar de vraag of meer (be)sturing (alleen) goed genoeg is om het onbenutte potentieel van stedelijke agglomeratievoordelen

te herkennen en te verzilveren. In steden wordt het zelforganiserende vermogen van mensen (actief burgerschap en maatschappelijk initiatief) en bedrijven (maatschappelijk ondernemerschap) ook steeds belangrijker [28] , terwijl wet- en regelgeving en topdown ontwikkeling van toegankelijke woon- en werklocaties, clusters en voorzieningen alleen niet genoeg zijn voor de optimale ontwikkeling van innovatie, kennis, matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en gerichte dienstverlening [29] . De drie-eenheid economische vitaliteit, kwaliteit van de leefomgeving en actief burgerschap vormt de ruggengraat van de momenteel ontwikkelde Agenda Stad door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met Platform31. Om het onbenutte potentieel voor stedelijk-economische excellentie naar boven te halen en om stedelijke economische dynamiek te creëren met minder middelen, is echter een netwerkperspectief nodig dat enerzijds de voordelen van productie en consumptie in steden omvat, en anderzijds de vinger weet te leggen op de totstandkoming van creativiteit en innovatie in steden.

Onbenut potentieel en woonwerk dynamiek in de consumptie- én productiestad

In de dynamische wereld van de diensten- en kenniseconomie lijkt het onbenutte potentieel van de Nederlandse economie zich dus te concentreren in de steden, met sociale netwerken en hoogwaardige voorzieningen als dragers. De moderne consument wil (be)leven. Producten in de traditionele zin bestaan volgens sommigen eigenlijk niet meer: het gaat om ervaringen en belevingen. Deze vraagsturing heeft ook gevolgen voor de productiekant, waar fysieke productie meer en meer is vervangen door diensten. Het is juist bij deze dienstverlening en de producten van meer symbolische waarde, waar de traditionele kracht van steden (opnieuw) opgeld doet: massa, diversiteit en nabijheid komen goed van pas. [30] De consumptiestad is daarmee volgens menigeen geboren. Maar een aantrekkelijke stad of stedelijke regio herbergt vooral ook veel aantrekkelijke banen, in sectoren waarin kenniswerkers gedijen. Het ontbreken van een perspectief op meer van die banen door een ongunstige economische structuur maakt dat veel steden niet of veel minder snel meegaan in de stedelijke upgrading. [31] De vraag 'volgt wonen werken, of werken wonen' lijkt daarmee te snel in het nadeel van het eerste te worden beantwoord, met verstrekkende beleidsconsequenties, zoals investeringen in hoogwaardige woningen en voorzieningen waar een verbeterde economische structuur wellicht een grotere vereiste is. Woonwerk dynamiek zit zoals gezegd steeds complexer in elkaar – en er zijn daarmee meer relevante beleidsinstrumenten die tegelijkertijd in stedelijke economische dynamiek een rol spelen.

'Werken volgt wonen' gebeurt in steden die een gunstige bereikbaarheid van banen kennen en een instelling voor hoger onderwijs in huis hebben. Leiden, Utrecht en Nijmegen voldoen aan dit beeld. [32] In Groningen en Maastricht treedt dit veel minder op, want die kampen met een geringere bereikbaarheid van (vooral kennisintensieve) banen. Leiden, Utrecht en Nijmegen zijn typisch steden waar de goed opgeleide, creatieve beroepsbevolking de motor is van de stedelijke economie. Investeringen in hoogwaardige woonruimte, aantrekkelijke voorzieningen en science parks zijn hier van strategisch belang. 'Wonen volgt werken' geldt voor steden met moderne en innovatieve industrie, zoals in Eindhoven. De hoogopgeleide kenniswerkers komen van over de gehele wereld om in Brainport Eindhoven in de gespecialiseerde bedrijvigheid en onderzoek te werken. Alleen al door de omvang van hightech bedrijvigheid in de regio doen zich goede carrière mogelijkheden voor. Ook Eindhoven heeft behoefte aan investeringen in een hoogwaardig woonaanbod (in woningen en woonmilieus), maar ook aan investeringen in voorzieningen voor publieke en private R&D, matching op de arbeidsmarkt en samenwerking tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen. [33] Veel economische dynamiek in steden wordt verder gevoed door de aanwezigheid en groei van andere bedrijven: in de eigen of gerelateerde sectoren, via toeleveranciers- en uitbestedingrelaties, en via kennisrelaties tussen bedrijven onderling: door leer- en agglomeratie-effecten in clusters van topsectoren. Werk volgt daarbij vooral werk: in locaties als de Rotterdamse haven en de Amsterdamse Zuidas bijvoorbeeld meer dan wonen en werken aan elkaar gerelateerd zijn. Een hoogwaardig woningaanbod is in Rotterdam weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor toekomstige economische ontwikkeling, maar belangrijker is de industriële structuur van de topsectoren logistiek, het havenindustrieel complex en chemie. Steden als Rotterdam moeten het hebben van clustering en cross-

overs tussen verwante sectoren en de hieruit voortkomende vliegwieleffecten [34] . 'Wonen volgt wonen' tenslotte vindt plaats in de voormalige groeikernen en voor lager opgeleiden op wijkniveau in grotere steden. [35] Daarnaast komen combinaties van de vier types woonwerk dynamiek voor, zoals in Amsterdam. Het punt is dat de variatie aan oorzaak-gevolg relaties er toe leidt dat een hoogwaardig woonbeleid niet altijd het belangrijkste is voor economische dynamiek, en vice versa. De productiestad heeft minimaal een vergelijkbaar potentieel voor het aanboren van onbenut potentieel in Nederlandse steden als de consumptiestad.

Onbenut potentieel in economische cross-overs, diversificatie en vernieuwing

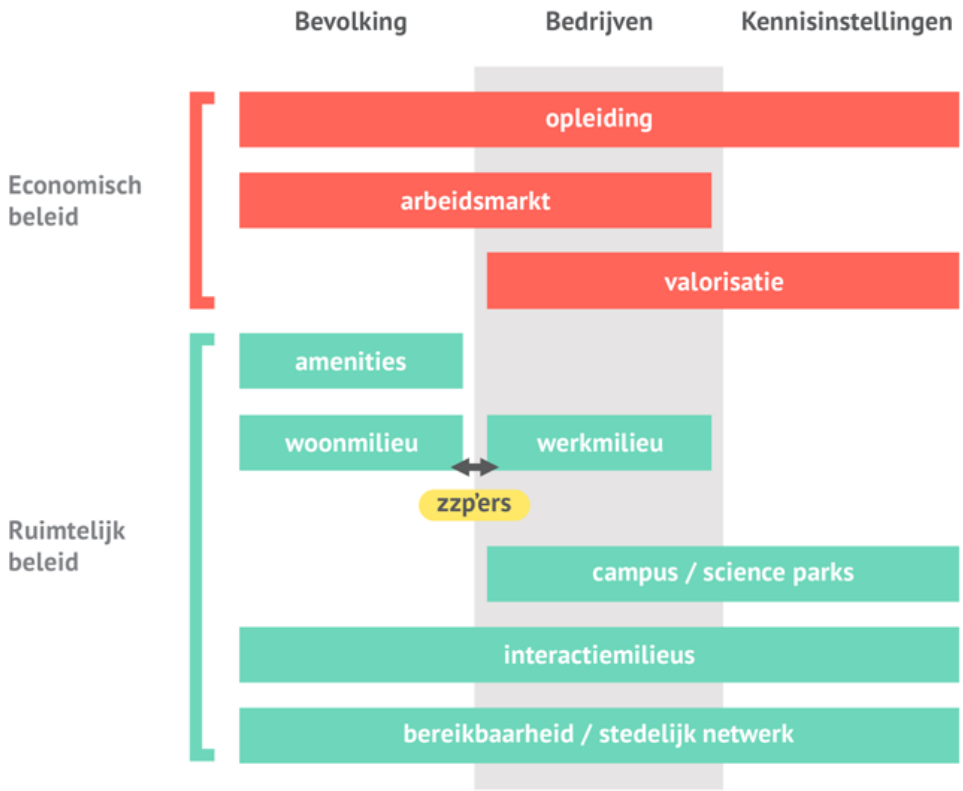
Regionale en gemeentelijke investeringen in consumptiestad, productiestad en kennisstad zijn overwegend nog steeds en traditioneel vooral fysiek van aard, waarbij de maakbare omgeving centraal staat. Maar die investeringen in infrastructuur, vastgoed, woon- en werkmilieus en voorzieningen dragen weliswaar bij aan stedelijke economische dynamiek, maar zorgen niet *direct* voor de benodigde hoogwaardige werkgelegenheid en innovatie in steden. Als stedelijke hoogwaardige werkgelegenheid troef is voor de Nederlandse economie in de 21ste eeuw – hoe valt dat dan te rijmen met een kleine metropolitane massa en weinig geld voor verdichting en uitbreiding?

De oplossing ligt wellicht veel meer in het vernieuwingsvermogen van het bedrijfsleven in steden, uitgaande van de 'werk volgt werk' argumentatie. De economische specialisaties van onze steden brengen met zich mee dat er veel hoog opgeleide werknemers samenkomen. Vanuit die bestaande sterktes – zoals hightech systems en materialen in Eindhoven, chemie in Rotterdam en Arnhem, life-science en health in Leiden, Utrecht en Twente, agro-food in Wageningen, en de zakelijke dienstverlening in Amsterdam en Utrecht – is het zaak om de lokale economie verder te laten diversifiëren. Welke cross-overs met andere sectoren zijn mogelijk – sectoren die nu nog klein zijn in de regio maar eenzelfde kennisbasis hebben als de bestaande sterke sectoren? Kennis die vooral zit opgesloten in de werknemers en onderzoekers bij bedrijven en kennisinstellingen, maar wel mobiel is. [36] Vernieuwing en innovatie ontstaan vaak op het kruisvlak van gerelateerde, maar net afwijkende technologie, expertise en toepassing. De mobiliteit van werknemers met geavanceerde technologische kunde en vaardigheden is dan bijvoorbeeld een goede manier om de mate waarin sectoren van elkaar (kunnen) leren, te onderzoeken. [37] Het midden en kleinbedrijf (MKB) kan veel ondernemingskansen oppakken, maar ook spin-offs en samenwerkingsverbanden zijn belangrijk.

De hoogwaardige arbeidsmarkt met de daaraan verbonden werkgelegenheid, is daarmee de belangrijkste bron voor het toekomstige verdienvermogen en het welzijn van onze stedelijke samenleving. De door lokale bestuurders overwegend gebruikte beleidsinstrumenten van het bieden van ruimte, vastgoed, woningen, voorzieningen en infrastructuur zijn noodzakelijke voorwaarden voor stedelijke ontwikkeling, maar is niet voldoende. Veel crucialer zijn een (hoogwaardige) arbeidsmarkt, valorisatie tussen kennisinstellingen en bedrijven, en het aanbod van opleidingen, dat lokaal aansluit bij de vraag. Het creëren van een dergelijk innovatie en leersysteem is geen eenvoudige opgave. Een hoogwaardiger arbeidsmarkt heeft Rotterdam bijvoorbeeld niet 1-2-3 gecreëerd. Bedrijven die samen met universiteiten patenten aanvragen kennen we uit Twente en Eindhoven – maar hoe is dat in Utrecht en Amsterdam (meer) te realiseren? Lokale beleidsmakers hebben hier beduidend minder kaas van gegeten – de sturing zit vooral bij bedrijven en kennisinstellingen en hun (inter)nationale netwerken zelf. Wat moet (en kan?) van lokale bestuurders verwacht worden?

Vooropgesteld moet worden dat lokale beleidsinstrumenten gericht op de fysieke ruimte niet gedegradeerd zijn tot inferieure instrumenten – ze zijn zoals gezegd belangrijk en noodzakelijk, en het ontbreken ervan kan bijzonder schadelijk zijn voor de lokale ontwikkelingskansen (Figuur 1). Mits de arbeidsmarktsituatie en ontwikkeling past in een competitieve en innovatieve sector- en bedrijfsstructuur. En ook daar kan lokaal beleid aan werken. Er gaan al langer stemmen op dat regionale overheden actief

(meer) kunnen bijdragen aan valorisatie, samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, en hoogwaardig arbeidsmarktbeleid – bijvoorbeeld door investeringen in private en publieke kennis in midden- en kleinbedrijf en in strategische projecten van grote bedrijven [38] of als kennismakelaar tussen partijen. [39] Best practices hierin zijn voorhanden in het Food Valley [40] programma van Wageningen en in Brainport Eindhoven: met ondersteuning van bedrijven (ondernemerschap, innovatievouchers, venture capital, proeftuinen, techniekpact, portal functie), het faciliteren van campussen, het 'branden' van de cluster, en het stimuleren en hoeden van het lokale debat. 'Best practices' zijn daarbij niet per definitie 'unique practices'.



Figuur 1: Stedelijke Beleidsinstrumenten

Erfgoed is belangrijk voor krachtige steden

Jan Rouwendal



Steden bloeien, maar dat gebeurt niet automatisch. En voortzetting van die bloei is niet vanzelfsprekend. Daarom staat in deze bijdrage de vraag centraal hoe we onze Nederlandse steden productief en aantrekkelijk kunnen houden en wat daarbij het belang is van erfgoed.

De rol van voorzieningen en erfgoed

In de jaren 1980 publiceerde de Amerikaanse econoom Jennifer Roback [41] een model waarin werd uitgegaan van een situatie waarin mensen en bedrijven vrij kunnen bewegen tussen verschillende steden. Bedrijven willen niet op plaatsen zitten waar de loonkosten hoog zijn en de grond duur is, tenzij daar iets tegenover staat. Agglomeratievoordelen zijn hier een belangrijke kandidaat. Werkers willen juist wel naar steden met hoge lonen, maar ze houden evenmin van hoge prijzen voor grond, en dus voor huizen. Maar die werkers willen niet alleen geld verdienen, ze willen het ook op een prettige manier uitgeven. En daarbij helpen stedelijke voorzieningen. Als het aangenaam is om in een stad te verblijven, omdat het klimaat gunstig is of er een gezellig centrum is met hoogwaardige culturele voorzieningen, dan helpt dat om werkers naar die stad te lokken, of ze vast te houden, ook als de lonen misschien elders wat hoger liggen. Met andere woorden: stedelijke voorzieningen helpen mee om een stad sterk te maken, zowel voor bedrijven als huishoudens.

De afgelopen tijd is de aandacht van economen voor de stad als centrum van consumptie sterk toegenomen. Agglomeratievoordelen zijn er niet alleen in de productie, maar ook in de consumptie. De

hoge dichtheid van mensen in steden zorgt er voor dat daar allerlei voorzieningen kunnen bestaan die elders niet overleven. Gespecialiseerde winkels, restaurants, theaters, musea en concertgebouwen, ze hebben alle baat bij een grote concentratie mensen in hun directe omgeving. En ook al komen de meeste stadsbewoners er niet dagelijks, het geeft iets extra's aan het wonen in de stad en biedt enige compensatie voor de dure huizen, het drukke verkeer en andere nadelen van de stad. Ze geven bovendien een specifiek stedelijk tintje aan het bestaan, dat doorgaans goed aansluit bij het eigene van de historische binnenstad, waar veel van die voorzieningen te vinden zijn. Cultureel erfgoed, vooral vastgoed, is vaak aantrekkelijk voor bedrijven, horeca en winkels, maar ook voor kantoren en dienstverlening. Erfgoed en voorzieningen dragen samen bij aan de identiteit van een stad, en daarmee aan de binding van de inwoners aan die stad.

De waarde van erfgoed

Als deze redenering hout snijdt, verwacht je dat zo'n oude binnenstad flink bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van de omgeving. Economisch onderzoek heeft dat ook bevestigd. Het blijkt dat woonhuizen met een monument status een aanzienlijk hogere prijs hebben dan vergelijkbare woningen die dat aspect missen. Bovendien blijken ook woningen in de directe omgeving meer waard te zijn, vooral als er meerdere monumenten in de nabijheid zijn. Dat is met name het geval in oude binnensteden, die vaak de status van beschermd stadsgezicht hebben. [42]

Gemeenten met een dergelijk beschermd stadsgezicht blijken aantrekkelijker te zijn als woonlocatie. Het gemiddelde Nederlandse huishouden is bereid om circa € 5.000,- extra te betalen voor een woning die in een gemeente ligt met 1 km^2 beschermd stadsgezicht. En steden als Amsterdam en Den Haag bezitten veel meer dan dat. Simulaties suggereren dan ook dat de prijzen van woningen in veel Nederlandse steden aanmerkelijk lager zouden zijn zonder hun cultureel erfgoed. [43]

Die aantrekkelijkheid wordt niet alleen veroorzaakt door die gebouwen met cultuurhistorische waarde zelf, al zal dat zeker een rol spelen. Het gaat ook om het totale arrangement, dat, mits in goede staat verkerend, een aangename atmosfeer genereert die een aantrekkelijk decor vormt voor cafés, restaurants en gespecialiseerde winkeltjes. De aanwezigheid daarvan trekt mensen aan, en daardoor kan dit effect zichzelf nog versterken. Dat alles bij elkaar verklaart de aantrekkingskracht van cultureel erfgoed bij de keuze van een woonlocatie.

Maar niet alleen dat. Ook toeristen worden door het erfgoed aangetrokken. De aanwezigheid van een oude binnenstad maakt een gemeente aantrekkelijker als bestemming voor een dagtrip of een binnenlandse vakantie. [44] In die bezoeken komt de maatschappelijke waarde van cultureel erfgoed op nog andere wijze tot uiting. En door de bestedingen van de bezoekers kan het stedelijke voorzieningenapparaat verder opbloeien. [45]

We kunnen dan ook concluderen dat de maatschappelijke waarde van cultureel erfgoed groot is. En dan hebben we het alleen nog gehad over de consumentenkant. Het model van Roback suggereert dat er ook een producentenkant aan dit verhaal zit. De stad die aantrekkelijk is voor de consument is het ook voor het bedrijf waar die consument werkt. Want de goede kwaliteit van de stedelijke voorzieningen vormt een aanvulling op het loon, dat de werker verliest als hij of zij in een andere stad gaat wonen of werken. Deze effecten zijn tot op heden echter minder uitgebreid onderzocht.



Kan het beleid hier iets mee?

De invloed van erfgoed op de aantrekkelijkheid van een stad is relatief gemakkelijk te onderzoeken omdat het om een – min of meer - gegeven grootheid gaat. Je kunt niet – of althans veel minder gemakkelijk dan bij andere voorzieningen zoals winkels, restaurants en muziekgebouwen – tegenwerpen dat oorzaak en gevolg andersom liggen. Maar dit heeft tegelijk iets onbevredigends, want als erfgoed een gegeven grootheid is, dan valt er ook niets meer aan te veranderen. Je hebt het, of je mist het.

In werkelijkheid ligt dat toch wat genuanceerder. Erfgoed kun je niet maken, maar je kunt het wel verwaarlozen of slopen. Dat gebeurde in het verleden dan ook op vrij grote schaal. Na het bombardement op Rotterdam is het oude stratenpatroon verdwenen en zijn de geheel of gedeeltelijk verwoeste panden niet gerestaureerd. Veel oude stadswijken hadden voor 1970 niet zo'n goede reputatie als woongebied. Nadat een sterke maatschappelijke reactie op gang was gekomen tegen de sloop van zoveel oude huizen en gebouwen en de vervanging door - wat door velen ervaren werd als - karakterloze nieuwbouw, werd meer aandacht besteed aan onderhoud, renovatie en herbestemming.

Deze verandering in beleid heeft veel opgeleverd. In de jaren 1980 werd nog geklaagd dat veel rijksmonumenten in belabberde staat verkeerden, maar recent heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kunnen vaststellen dat 90% van de voorraad er goed bij staat. Dat is mede te danken aan een omvangrijk subsidieprogramma dat betrekking had op restauratie en (achterstallig) onderhoud. Onderzoek naar de effecten van de restauraties laat zien dat die een duidelijk meetbaar effect hebben op de waarde van woningen in de directe omgeving. Ook al gaat het maar om enkele procenten, de totale waarde van deze uitstralingseffecten overtreft die van de investeringen gemakkelijk. Met andere woorden: investeren

in erfgoed loont. [46] En dan kan hier bij aangetekend worden dat niet alle maatschappelijke baten van deze investeringen neerslaan in huizenprijzen.

Wel dient bedacht te worden dat het ook hier niet gaat om een automatisme: knap een leegstaande oude fabriek op en er komen overvloedige baten terug. Afzonderlijk onderzoek van een aantal grote projecten die alle de herbestemming van industrieel erfgoed betroffen, liet zien dat daarbij lang niet altijd meetbare uitstralingseffecten op de buurt optreden. Wel verdwenen in alle onderzochte gevallen de aanvankelijk bestaande negatieve uitstralingseffecten van verwaarloosde fabrieksgebouwen. Maar het succes van de herbestemming van de Amsterdamse Westergasfabriek lijkt eerder uitzonderlijk dan representatief. [47]

Andere aspecten

Erfgoed is belangrijk. Maar het is natuurlijk niet het enige dat de aantrekkelijkheid van een stad bepaalt. Een stad met veel erfgoed maar zonder banen, zal het niet redden. Een goed functionerende en gediversifieerde arbeidsmarkt is van het grootste belang. Voor bedrijven, maar ook voor werknemers. Vooral hoogopgeleide tweeverdieners, beide doorgaans sterk gespecialiseerd, hebben daar baat bij. En die groep is sterk gegroeid. [48] Kenniswerkers spelen een hoofdrol in de stedelijke economie en ze stellen doorgaans hoge eisen aan hun baan en leefomgeving.

In een globaliserende economie dient een stad ook aantrekkelijk te zijn voor buitenlandse kenniswerkers die er voor kortere of langere tijd - misschien wel de rest van hun leven - kunnen blijven. Onderzoek laat zien dat buitenlandse kenniswerkers de voorzieningen (erfgoed, natuur, enzovoorts) in de Nederlandse steden op soortgelijke wijze waarderen als de geboren en getogen Nederlanders. [49]

Er is veel erfgoed in Nederland en er komen jaarlijkse nieuwe monumenten bij. De laatste jaren zijn er veel fabrieks- en bedrijfsgebouwen toegevoegd aan de gemeentelijke en landelijke monumentenlijsten. Strijp S, de Van Nellefabriek, de Westergasfabriek, de Cabellerofabriek, DRU Cultuurfabriek of Dobbelman: op vele plekken vormen deze monumenten waardevolle en gewaardeerde toevoegingen. Juist voor onze steden die groot zijn geworden in het industriële tijdperk biedt dat legio kansen. Het is nog niet zo lang geleden dat steden als Eindhoven, Hengelo of Tilburg bijna geen monumenten en historische waarde meer hadden. Nu biedt industrieel erfgoed tal van gewaardeerde kansen om de stad te maken tot die aangename plek om te wonen, werken en leven.

Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt

Arjen Edzes, Ruud Dorenbos, Jouke van Dijk [a]



Op sociaaleconomisch terrein vond het afgelopen decennium een aantal ontwikkelingen plaats die vooral in het oog sprongen omdat ze zich razendsnel voltrokken. Zo maakten private en publieke instellingen zich in 2008 nog grote zorgen of men wel in staat zou zijn voldoende goed gekwalificeerd personeel aan zich te kunnen binden. Menig expert voorspelde toen dat de komende jaren een slag om talent plaats zou vinden, zeker gelet de aanstaande ontgroening, vergrijzing en daling van de beroepsbevolking. Een jaar later werden zowel overheid als bedrijfsleven juist gedwongen van veel werknemers afscheid te nemen vanwege de economische crisis en omdat de daarmee gepaarde bezuinigingen dat noodzakelijk maakten.

De commissie Bakker, ingesteld om de arbeidsmarktconsequenties van de ontgroening en vergrijzing op de arbeidsmarkt te onderzoeken, ging in 2008 (vóór de crisis) nog uit van een uitbreidingsvraag van 600 duizend personen tot 2015 en een vervangingsvraag van in totaal 2,6 miljoen banen. [50] Vooral in de zorg en in het onderwijs zouden grote knelpunten ontstaan. Als gevolg van de financiële crisis nam vanaf 2009 de werkloosheid echter toe, eerst langzaam (zeker in vergelijking met andere EU-landen), later juist opvallend snel. [51] De werkloosheid is in de afgelopen jaren toegenomen van 3,8 procent in 2008 tot 9 procent in het eerste kwartaal van 2014. Voor 2015 zijn de vooruitzichten nauwelijks gunstiger. De groepen die er het meeste van te lijden hebben gehad zijn de jongeren en de ouderen. Aan het begin van 2014 werden 438 duizend WW-uitkeringen verstrekt, het hoogste aantal ooit. Daarnaast ontvangen ruim 400 duizend personen een bijstandsuitkering. Hoewel de economie momenteel een broos herstel laat zien van de crisis die aan het begin van 2008 begon, van 0,75 procent groei in 2014 en 1,25 procent in 2015, vertaalt dit zich vooralsnog niet in substantiële werkgelegenheidsgroei. [52] In 2014 is er per saldo nog sprake van

een werkgelegenheidsafname van 60 duizend banen tegenover een lichte groei van 20 duizend banen in 2015. [53] En het is maar de vraag of door de crisis verdwenen banen snel terugkomen vanwege de snelle ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie. [54] Vooral banen op MBO-niveau 2 en 3 dreigen door automatisering te verdwijnen en het is niet duidelijk welke functies daarvoor in de plaats terug komen. De verwachting is wel dat voor de nieuwe functies een opleiding op HBO-niveau noodzakelijk zal zijn. MBO'ers dreigen daarom tussen wal en schip te vallen.

Gelet op deze en andere veranderingen staan lokale en regionale bestuurders en beleidsmedewerkers de komende jaren voor enorme uitdagingen. Het aantal bijstandsgerechtigden neemt niet alleen sterk toe, ook zal met de invoering van de Participatiewet vanaf 1 januari 2015 de groep bijstandscliënten meer divers worden. Er kunnen immers dan ook nieuwe (jong) arbeidsbeperkten met arbeidsvermogen in de bijstand terechtkomen. [55] Aan de gemeenten is het de taak om, met minder financiële middelen, de groeiende groep bijstandscliënten naar regulier werk toe te leiden. Doen ze dit onvoldoende effectief dan zullen de financiële consequenties groot zijn. Omdat de bezuinigingen op de WSW trapsgewijs de komende jaren worden doorgevoerd, zullen deze risico's niet tot één jaar beperkt blijven en qua impact in ernst kunnen toenemen wanneer niet fors en structureel wordt ingegrepen. Niet voor niets vragen bestuurders en beleidsmakers zich af hoe werkgelegenheid kan worden behouden of gecreëerd.

Tegelijk worden gemeenten steeds meer bewust van de noodzaak dat voor een vitale stad met een sterke economie een goed opgeleide beroepsbevolking van essentieel belang is. [56] Doordat de omvang van de beroepsbevolking op termijn zal afnemen wordt het belang van een goed opgeleide beroepsbevolking – en daarmee van kwalitatief goed onderwijs – groter. Daarnaast staan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet stil en verandert de werkgelegenheids- en beroepenstructuur in een rap tempo. De opgave voor de steden is dan ook evident. Van zaken als onbenut talent, hoge studie-uitval, al dan niet verkeerde studiekeuzes, de mismatch tussen het onderwijs en de beroepspraktijk en dergelijke ondervinden de steden allerlei negatieve gevolgen. Voor bestuurders is het vooral een grote zorg dat een omvangrijke groep bewoners de aansluiting lijkt te verliezen in de transformerende economie in hun steden, waarbij van industrie naar hoogwaardige diensten wordt overgegaan. Er is daarom een breed gevoelde behoefte om opnieuw na te denken over de stedelijke betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs in de stad. [57]

Het is duidelijk dat gemeentebesturen zitten ingeklemd tussen urgente, korte termijn beleidsopgaven met grote financiële risico's rond de invoering van de Participatiewet en lange termijn vooruitzichten en beleidsstrategieën rond de stedelijke economie. Strikt genomen hangt het af met welke gemeentelijke afdeling wordt gesproken (economie, sociale zaken of onderwijs) of het korte of lange termijn vraagstuk voorrang heeft. Gezien het beslag dat de financiële budgetten voor participatie, economie en onderwijs op de gemeentebegroting legt, is het begrijpelijk dat het korte termijn vraagstuk voorrang heeft. Maar voor structurele oplossingen zal verder moeten worden gekeken dan vandaag de dag. Inspelen op de regionale arbeidsmarkt vergt dat effectieve verbindingen worden gelegd tussen de sociale, de economische en de onderwijsagenda in een bovenlokale aanpak. De cruciale vraag daarbij is hoe we ervoor kunnen zorgen dat de komende jaren meer mensen naar vermogen kunnen meedoen op de arbeidsmarkt en zich daar duurzaam kunnen handhaven.

Twee gezichten

Steden hebben twee gezichten, zo constateerde de Commissie Derksen (2013) onlangs. Steden zijn enerzijds de motoren voor economische groei en innovatie, maar gaan anderzijds gebukt onder nieuwe armoede en gebrek aan kansen voor hen die niet meekomen. Als de stedelijke agenda al een doel centraal zou moeten stellen dan zou het de sociaaleconomische vitaliteit moeten zijn. Sectorale en solistische oplossingen werken niet meer, het moet juist gaan om de verbinding tussen bijvoorbeeld economie en sociaal. En in stedelijke regio's is een gezamenlijke aanpak van 'stad en ommeland' vereist. [58]

De twee gezichten zijn ook van toepassing op de regionale arbeidsmarkt. Enerzijds is er het investerings- en kennisperspectief: van kansrijke hoog opgeleiden die als motor worden gezien voor kennis en innovatie, de dynamiek op de woningmarkt en die zorg dragen voor koopkracht en allerhande spillovers die de stedelijke economie ten goede komen. [59] Steden beconcurreren elkaar (inter-)nationaal om de werving van deze kennismigranten en high potentials in een geglobaliseerde arbeidsmarkt. [60] Het investeringsperspectief uit zich ook in de investeringen in de kenniseconomie en in topsectoren, van scienceparks tot incubators, geregisseerd door economic boards en netwerken van grote bedrijven. Dit perspectief spreekt niet van werkloosheidsbeleid, maar van een Human Capital agenda. Het is de productiviteitszijde van de arbeidsmarkt, die vooral de 'kansen en mogelijkheden' benadrukt, hoewel ook hoog opgeleiden het in de huidige banenschaarste niet makkelijk hebben en vaak gedwongen zijn banen te accepteren onder hun niveau. Toch is het dit investerings- en kennisperspectief dat aan de basis ligt van economische- en werkgelegenheidsgroei de komende jaren. [61]

Het tweede gezicht is het schadelast- en compensatieperspectief: van werklozen en arbeidsbeperkten die moeilijk aan het werk komen omdat eenvoudige arbeid simpelweg te duur is geworden voor de productiviteit die zij kunnen leveren. Of die uit de markt worden gedrukt door hoger geschoolden. [62] Het gaat hier vooral om lager opgeleiden, soms arbeidsmigrant, soms arbeidsgehandicapt, soms op leeftijd, die de werkloze onderkant van de arbeidsmarkt bevolken dan wel behoren tot de outsiders. Niet de kansen worden benadrukt, maar de armoede, zorg en schadelast die compensatie via sociale zekerheidswetgeving met zich mee brengt. Het is de groep waarvoor gemeenten sinds 2004 met de invoering van de WWB financieel verantwoordelijk zijn geworden en waarvan de doelgroep vanaf 2015 wordt verruimd met arbeidsgehandicapten met een beperkte productiviteit. Gezien het beslag dat de financiële budgetten en risico's voor participatie, economie en onderwijs op de gemeentebegroting leggen, is het begrijpelijk dat het schadelast- en compensatie perspectief voorrang heeft.

Beide gezichten kennen een eigen werkelijkheid die al sinds jaar en dag lastig met elkaar te verenigen zijn, of het nou in woord en daad is, in onderzoek en beleid of in politiek en bestuur. Vanzelfsprekend richt de economische agenda voor werkgelegenheid en economische groei op de lange termijn en de sociale agenda voor compensatie en re-integratie van afvallers, maar voor het overige ontbreken directe verbindingen tussen het versterken en het herstellen van verstoringen op de arbeidsmarkt. [63] Er zijn maar beperkte zijsprongen. Zo weten we ondertussen dat lager opgeleiden profiteren van de aanwezigheid van hoger opgeleiden. In de regio zorgen consumerende hoger opgeleiden voor werkgelegenheid, vaak in de dienstverlenende beroepen, waarvan lager opgeleiden profiteren. In bedrijven leren lager opgeleiden van hoger opgeleiden wat hun productiviteit ten goede komt. [64] Maar er is ook een negatieve kant, wanneer hoger opgeleiden de lager opgeleiden op de arbeidsmarkt verdringen, iets wat in een ruime arbeidsmarkt steeds meer voorkomt. [65] Hoewel de kennis langzaam verbindingen legt, leveren de inzichten nauwelijks directe beleidsinstrumenten op waar een gemeentelijke beleidsmaker van opspringt.

Kijkrichting

Om twee gezichten één kant op te laten kijken is richting en focus nodig. Laten we vaststellen dat de economische recessie een urgente werkloosheidscrisis heeft veroorzaakt, maar tegelijkertijd het zicht wegneemt op de onderliggende permanente veranderingen op de regionale arbeidsmarkt. [66] Daar waar de recessie zorgt voor conjuncturele werkloosheid, hebben permanente en meer structurele veranderingen invloed op de arbeidsparticipatie en de scholingsbehoefte op de langere termijn. Deze meer structurele veranderingen worden gevoed door fundamentele veranderingen in onze maatschappij. De reacties van regio's op deze ontwikkelingen zal het verdienvermogen en de werkgelegenheidsontwikkeling bepalen. [67]

Een eerste vaststelling is dat demografische transities voor vergrijzing, ontgroening en krimp van de beroepsbevolking zorg dragen. De impact is lastig te voorspellen, zoals het advies van de commissie Bakker

laat zien, maar het is onvermijdelijk dat we meer moeten gaan produceren met minder mensen. Dit is in feite de lange termijn overweging om de arbeidsparticipatie te verhogen en het maximale te halen uit de beschikbare beroepsbevolking.

Een tweede vaststelling is dat de globalisering voor een toenemende internationale verwevenheid van economieën zorgdraagt: landen, regio's, steden en bedrijven worden door de gefragmenteerde wijze van productie meer onderling afhankelijk en kwetsbaar voor invloeden van buitenaf. [68] Het economische toneel waarop regio's zich bewegen is internationaal. Verplaatsingen of sluitingen van bedrijven zijn in toenemende mate het resultaat van beslissingen in buitenlandse hoofdkantoren (Aldel in Delfzijl, Philip Morris in Bergen op Zoom). De vraag hoe regio's zich tegen schoksgewijze economische veranderingen moeten wapenen leidt tot de noodzaak om te investeren in weerbaarheid.

Een derde vaststelling is de noodzaak om te (blijven) innoveren en maximaal te profiteren van de aanwezige (kennis)infrastructuur, specialisaties in sectoren en aanwezige netwerken van bedrijven in regio's. Slim specialiseren wordt dat ook wel genoemd.

Voor de (regionale) arbeidsmarkt betekenen deze vaststellingen in de eerste plaats dat aanpassingsprocessen in de economie sneller gaan, wat noodzaakt tot flexibilisering van arbeidsrelaties en meer dynamiek op de arbeidsmarkt. Het aantal tijdelijke arbeidscontracten en zelfstandigen neemt al jaren toe en baangaranties voor het leven bestaan niet meer. De arbeidsmarkt is steeds meer een transitionele arbeidsmarkt waarin verandering en beweging gedurende de loopbaan aan belang toenemen in plaats van de eenmalige overstap van werkloosheid naar werk, zoals in het huidige re-integratiebeleid gebruikelijk is. In de tweede plaats verouderen de benodigde kennis en vaardigheden in rap tempo als gevolg van ICT-ontwikkelingen, globalisering en innovatie. Deze snelle en continue verandering van benodigde vaardigheden (skills) noodzaakt tot een leven lang leren maar ook tot een noodzaak voor andersoortige, de zogenaamde 21st century skills. [69] Deze verandering van werkgelegenheids- en beroepenstructuur leidt bijvoorbeeld tot het verdwijnen van MBO 2 en 3 banen (polarisatie) en verdringing op de arbeidsmarkt. [70]

Voor gemeenten is het belangrijkste wellicht nog wel dat de economische geografie verandert als gevolg van het economische belang van de stad voor de regio, de verandering van woon-werk relaties als gevolg van ICT, ruimtelijke uitsortering als gevolg van de trek naar de stad en demografische transities die zich binnen de regio voltrekken. [71] Veel van deze processen voltrekken zich grotendeels buiten de invloedssfeer van individuele gemeenten, hoewel men wel met de consequenties wordt geconfronteerd. Dat regionale en lokale verschillen in werkloosheid en inactiviteit ontstaan en bestaan is aan het einde van de rit een revenu van verschillen in regionaal verdienvermogen, gebrekkige mobiliteit van mensen, van inefficiënte uitvoering en padafhankelijke praktijken uit het verleden.

Focus op de (stads)regio

Nu is het niet zo dat de uitdagingen voor lokale en regionale bestuurders en beleidsmakers er in het hele land ongeveer hetzelfde uitzien. Integendeel, indien naar de klantenkring van gemeenten wordt gekeken, dat wil zeggen bijstandsgerechtigden, wsw-ers en (en een deel van) de wajongers, dan zijn de regionale en lokale verschillen juist groot. [72] De plattelandsgemeenten in de krimpregio's staan wellicht voor de grootste uitdagingen. Naast het feit dat er daar weinig banen zijn, kenmerken deze gemeenten zich ook vaak door een groot aantal mensen met een arbeidsbeperking die maar in geringe mate mobiel zijn. [73] Ook in sommige grote steden is het aantal mensen met een bijstandsuitkering of een arbeidsbeperking erg groot. Er zijn weliswaar meer banen maar daar komt deze groep nauwelijks voor in aanmerking, in dit geval omdat de concurrentie groter is. De verwachting is dan ook dat met de Participatiewet de plattelandsgemeenten alsmede enkele grote steden (bijvoorbeeld Arnhem, Enschede, Heerlen, Rotterdam) in de (financiële) problemen kunnen komen.

Regio's verschillen in de mate waarin ze gespecialiseerd zijn in bepaalde sectoren, de mate van economische diversificatie, de omvang en structuur van werkgelegenheid en werkloosheid en de mate waarin krimp en vergrijzing van de beroepsbevolking zich voordoen. [74] Als gevolg daarvan verschillen de kansen op werk aanmerkelijk tussen werkzoekenden en inactieven die in Oost-Groningen of Zuid-Oost Limburg wonen en zij die in de Randstad wonen. Omdat werkzoekenden – met name de lager opgeleiden - nou eenmaal niet zo footloose zijn dat ze over grote afstanden werk zoeken en zich verplaatsen, zijn deze regionale verschillen bestendig in tijd.

De geschiedenis leert dat de Nederlandse beleidsoriëntatie op regio's de afgelopen decennia is verschoven van een aanpak gericht op een rechtvaardige verdeling van kansen en uitgangsposities, naar de bijdrage van regio's en vooral sectoren aan de Nederlandse economie. [75] In termen van economische en werkgelegenheidsgroei zijn we vandaag de dag dan ook geneigd alle kaarten te zetten op de economische motor van de Randstad en een klein beetje de regio via de Brainport Eindhoven, vanwege het innovatiepotentieel en de agglomeratie-effecten die grootstedelijke regio's voor de nationale economie met zich meebrengen. Het is helder dat in de Randstadregio's qua niveau de meeste goederen en diensten worden geproduceerd. Daar staat echter tegenover dat de economische groei – en dan vooral de groei in arbeidsproductiviteit, een belangrijke bron voor welvaartsgroei – zich niet in de Randstad concentreert, maar in de ring erom heen. [76] De agglomeratie-effecten van de Randstad zijn juist minder dan men zou verwachten op basis van economische en productiviteitsgroei in vergelijkbare agglomeraties in het buitenland. [77] En daar is een belangrijke reden voor. Het bijzondere van Nederland – geografisch klein, grote bevolkingsdichtheid – is de versnipperde stedelijke structuur in vergelijking met de landen om ons heen. [78] In een recente beoordeling toonde de OECD (2014) aan dat deze polycentrische stedelijke structuur juist de kracht is van Nederland vanwege de relatieve bijdrage van alle regio's aan de economische groei van Nederland. Zij benadrukt het relatieve belang van de stad voor de regio in plaats van het grootstedelijke belang van de Randstad voor de Nederlandse economie: 'Small and medium-sized cities play an equally important role for their respective provinces as do the larger cities in the Netherlands'. [79]

Deze polycentrische stedelijke structuur is ook voor de arbeidsmarkt van groot belang, vanwege de baandichtheid en potentie voor regionaal-economische en werkgelegenheidsgroei. Maar tegelijkertijd zorgen deze processen van urbanisatie en economische concentratie in de regio voor grote inter- en intra-regionale verschillen. Deze verklaren een deel van het krimp- en vergrijzingsvraagstuk in regio's vanwege ruimtelijke uitsortering: jongeren trekken op zoek naar economische perspectieven naar de regionale stad (niet allemaal naar het westen, zoals wel eens wordt gedacht) waarmee het aandeel ouderen en kwetsbaren in de perifere gebieden als vanzelf groter wordt. [80] Ze verklaren daarmee ook gemeentelijke verschillen in bijstands- en zorgafhankelijkheid vanwege gebrekkige mobiliteit(smogelijkheden) van de achterblijvers. Zo kunnen we de verschillen in Wajong verklaren aan de hand van een numeriek effect, een selectie- en samenstellingseffect en een gedragseffect. Het numerieke (noemer-) effect betreft de daling van de (beroeps)bevolking in bepaalde gebieden wat bij een gelijkblijvend aantal weinig mobiele Wajongers tot een hoger percentage leidt. Het selectie- en samenstellingseffect betreft de ruimtelijke migratie van kansrijken (jongere en goed opgeleide bevolking) naar economisch kansrijkere (vaak stedelijke) gebieden daarbij een laag opgeleide bevolking met een lage sociaaleconomische status en gezondheid achterlatend. Het gedragseffect betreft de vlucht in gunstige inkomensregelingen daar waar langdurige werkloosheid andere alternatieven onmogelijk maakt. [81] Een zelfde redenering geldt voor de WSW-dichtheid. De regio's Oost-Groningen en Zuid-Limburg staan van oudsher bekend om een bovenproportioneel hoog aantal WSW-ers. Ook hier geldt dat er een relatie is met werkloosheid, maar nauwelijks met de regionaal-economische groei. Daarvoor zijn de absolute aantallen en aandelen te constant in de tijd en historisch te zeer verweven met gebieden.

Tot slot is van belang dat dat migratie- en mobiliteitspatronen, zeker voor lager en middelbaar opgeleiden, binnen de regio plaatsvinden. Zelfs voor hoger opgeleiden geldt dat Universiteiten en Hogescholen opleiden voor de regionale arbeidsmarkt, behoudens studies als economie en bedrijfskunde waarvan de studenten richting de Randstad trekken om daar hun geluk te beproeven. [82] Hogescholen valoriseren hun kennis in hoofdzaak in de regio. [83] De arbeidsmarkt is per definitie voor het overgrote deel van de beroepsbevolking regionaal.

Er is kortom alle reden om beleidsmatig aandacht te hebben voor de potentie van de regio. Binnen de regio zijn de steden zowel de economische dragers als de belangrijkste motoren voor ruimtelijke uitsorteringsprocessen die zorg dragen voor grote intraregionale verschillen als het gaat om bevolkingsontwikkeling, werkloosheid en inactiviteit. Ze veranderen de regionaal economische geografie in een rap tempo. Zonder invloed op de regionale economie en de vele autonome processen op de arbeidsmarkt is voor lokale bestuurders en beleidsmakers participatiebeleid als het voeren van een gevecht met twee handen op de rug.

Tekortkomingen in regionaal beleid

Nu kent het regionaal arbeidsmarktbeleid een lange geschiedenis die institutioneel zijn voornaamste startpunt kende met de invoering van de regionale arbeidsvoorzieningsstructuur in 1991. Sindsdien hebben vele wijzigingen plaatsgevonden via de Wet Structuur Werk en Inkomen in 2001 en latere initiatieven om regionale afstemming en beleidsvorming van onderop te stimuleren en te bestendigen. De regierol is daarvoor dertien jaren geleden bij de gemeenten belegd. De gedachte is dat gemeenten zo de verbinding kunnen maken tussen het arbeidsmarktbeleid en aanpalende terreinen als economie, onderwijs, welzijn en zorg. In een retrospectieve evaluatiestudie is de Inspectie voor Werk en Inkomen buitengewoon kritisch over de gerealiseerde resultaten. [84] De Inspectie (2013: 11) constateert dat er ‘weinig samenhangend wordt gewerkt’ en ‘in twintig jaar maar beperkte vooruitgang is geboekt in het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid’. De belangrijkste belemmeringen zijn talrijk, maar te verdelen in drie thema’s.

Er ontbreken verbindingen tussen het versterken en het herstellen van verstoringen op de arbeidsmarkt. Vooral de samenhang tussen sociale zaken, economie en arbeidsmarkt ontbreekt, wat onder meer wordt veroorzaakt door gescheiden aansturing van departementen en verantwoordelijkheidsverdelingen over verschillende bestuurslagen (gemeenten: Participatiewet, sociale zaken en zorg; provincies: economie).

De regionale structuur waarbinnen de samenwerking op de arbeidsmarkt tot stand moet worden gebracht komt niet verder dan het overlegkarakter onder meer vanwege een tekort aan beslissingsbevoegdheden en budget. De financieringssystematiek van de WWB bevordert daarbij lokale beleidsvrijheid, maar belemmert daardoor regionale samenwerking doordat beleidsautonomie niet wordt afgestaan.

De verschillen in belangen en rol tussen de keten van Werk & Inkomen enerzijds en de marktpartijen (werkgevers en onderwijsinstellingen) anderzijds voorkomt een goede aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Werkgevers willen snel en geschikt personeel, gemeenten bieden daarentegen minder redzamen aan, terwijl de financieringssystematiek bij onderwijsinstellingen, vooral in het beroepsonderwijs, te veel aanbod- en te weinig vraaggericht is.

Deze tekortkomingen zijn ook de OECD (2014) niet ontgaan. Zij constateerde een ongebalanceerde administratieve structuur in Nederland, met veel autonomie bij gemeenten en weinig bij provincies, en wees op de afwezigheid van een effectief regionaal beleid dat rekening houdt met de rol van de stad, het stimuleren van interne (intraregionale) mobiliteit, het stroomlijnen van bestuurlijke structuren en de complementariteiten tussen stedelijke en plattelandsgebieden.

De slotsom is dat binnen regio's geen synergie plaatsvindt in de belangrijkste arbeidsmarktoverstijgende agenda's van economie, onderwijs en sociale zaken en dat de belangrijkste oorzaak is gelegen in verschillen in doelstellingen, in (financiële) belangen en tekortschietende bestuurlijke regie. Centrumgemeenten kunnen hier een belangrijke rol vervullen, mits belang en beleid hand in hand gaan en gericht zijn op effectieve verbindingen tussen de verschillende beleidsdomeinen.

Opgaven voor regionaal bestuur: inclusiviteit, weerbaarheid en institutionele hervorming

De vraag is dan hoe dan wel? Op welke wijze kan binnen regio's synergie in beleidsthema's plaatsvinden op een zodanige manier dat de korte- en lange termijn elkaar versterken in plaats van tegenwerken en het verdienvermogen van de regio als geheel wordt versterkt in het licht van de hiervoor geschetste fundamentele veranderingen in de economische geografie. Wij zouden deze regionale arbeidsmarktagenda in drie thema's opsplitsen: inclusiviteit, weerbaarheid en institutionele hervorming, en voor ieder van de thema's korte en lange termijn opgaven identificeren (zie tabel 1).

Onder inclusiviteit verstaan we de opgave om outsiders (werklozen, inactieven) op de arbeidsmarkt te kunnen laten participeren op de arbeidsmarkt. Voor de korte termijn gaat het om het huidige re-integratiebeleid, matchingsprocessen op de arbeidsmarkt, voorkomen voortijdig schooluitval enz. Het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit van deze maatregelen moet bovenaan staan. Daarbij moeten we ons realiseren dat effecten van maatregelen zich wel eens op langere termijn kunnen voordoen dan gedacht en gewenst wat ook pleit voor een langere tijdshorizon bij de inzet van maatregelen. [85]

Voor de korte termijn is het tekort aan werkgelegenheid en de werkloosheid het grootste probleem wat tezamen met de lokale financiële incentives eerder tot een korte tijdshorizon, competitie en concurrentie tussen gemeenten leidt dan tot onderlinge solidariteit en regionale risicobeheersing. Het is te hopen dat de door het kabinet samen met de sociale partners afgegeven baangaranties, met de quotumregeling als stok achter de deur, enig soelaas brengen, hoewel tegelijk gewaakt moet worden voor verdringing van bestaand personeel. We hebben hiervoor aangegeven dat de verschillen in uitgangspositie van gemeenten zich voor een belangrijk deel voltrekken buiten de invloedssfeer van individuele gemeenten. Voor de langere termijn zal inclusiviteit vooral in het teken staan van de aanpassing van de regionale werkgelegenheid op de kenmerken (opleiding, competenties) van de (werkloze) beroepsbevolking en aanpassing van taken en culturen in arbeidsorganisaties op de productiviteitsmogelijkheden van werkzoekenden (job carving). Wanneer de onderkant van de arbeidsmarkt geringe ontwikkelmogelijkheden heeft, dan zal bij het stimuleren van bedrijvigheid, de acquisitie van nieuwe bedrijven (reshoring) en begeleiding van personele vraagstukken in bestaande bedrijven rekening moeten worden gehouden met deze laagwaardige arbeidsmogelijkheden.

Onder weerbaarheid verstaan we het vermogen van individuen, maar ook werkgevers, industrieën en regio's, om zich aan te passen aan wisselende en schoksgewijze omstandigheden. Voor weerbaarheid en aanpassingsvermogen zijn de beschikbare handelingsstrategieën van groot belang. Eenvoudig gezegd: hoe meer handelingsmogelijkheden, hoe beter de weerbaarheid. Voor regio's geldt bijvoorbeeld dat economische diversificatie de mogelijkheid om te reageren op economische tegenwind vergroot. Niet teveel, want dat verkleint de efficiency van schaalvoordelen en innovatie voordelen die gepaard gaan met specialisatie. Gerelateerde variëteit dus. [86] Een hoofdkenmerk van deze gerelateerde variëteit is de gezamenlijke (regionale) kennisbasis. Dat bevordert kruisbestuiving van vaardigheden, kennis, ideeën en activiteiten, leidend tot innovatie. De EU vertaalt deze notie in een opgave voor regio's om slim te specialiseren in activiteiten die passen bij de regio en de mensen die er wonen en werken. [87] Deze 'slimme specialisatie' vertaalt zich in gerelateerde variëteit in combinatie met het in de regio aanwezige sociale kapitaal. Kort gezegd, regionale innovatie, verdienvermogen en weerbaarheid van regio's zijn gebaat bij intersectorale verbindingen ('relatedness') en een verbinding met de kennis en kunde van de regionale

beroepsbevolking en het sociale kapitaal in de regio ('embeddedness') (McCann and Ortega-Argilés, 2013). [88] Uitgaan van de kracht van de regio en het benutten van de aanwezige potenties betekent onder meer uitgaan van de historische verworvenheden, de padafhankelijke sociaaleconomische infrastructuur en de fysieke en geografische ligging (havens, Schiphol, aardgas). [89] De economische structuur evolueert en wordt niet van de ene op de andere dag gecreëerd. Met het oog op de Europese subsidieregelingen bereiden Nederlandse regio's (in het bijzonder samenwerkende provincies) zich momenteel voor via een RIS3-agenda (Regional Innovation Strategy for Smart Specialisation) voor de periode tot 2020. Deze RIS3-agenda's hebben wel oog voor innovatie en het daarvoor benodigde 'human capital', maar richten zich echter nauwelijks concreet op de participatieopgaven waar gemeenten voor staan. [90]

Werkzoekenden en werknemers vergroten bijvoorbeeld hun weerbaarheid wanneer ze vaardigheden hebben die in meerdere beroepen of sectoren productief gemaakt worden. Dat vergroot immers hun mogelijkheden om bijvoorbeeld na een beëindiging van een tijdelijke arbeidsrelatie snel ergens anders aan het werk te kunnen. Langs de weg van arbeidsmobiliteit kunnen werknemers en werkzoekenden hun weerbaarheid vergroten. Sectoren, bedrijven en werknemers zijn op deze manier 'skill-gerelateerd' wanneer ze werknemers met dezelfde soort vaardigheden nodig hebben. [91]

Beleidsinstrumenten gericht op een weerbare, veerkrachtige regionale arbeidsmarkt zijn geënt op het faciliteren van overgangen en transities: mobiliteits- en omscholingsbeleid, een leven lang leren. Voorbeelden van sectoraal transitiebeleid zijn transitiefondsen, gevuld door een percentage van de loonsom, waarmee werk naar werk transities kunnen worden gefinancierd en werkzekerheid in plaats van baanzekerheid kan worden gegarandeerd. [92]

	Inclusiviteit	**Weerbaarheid**	**Hervorming**
Korte tijdshorizon (< twee jaar)	Matching en arbeidsbemiddeling Re-integratiebeleid Stages Handhaving Loonsubsidies Baangaranties Voorkomen VSV Regionaal gesubsidieerde arbeid	Sectoraal en ruimtelijk mobiliteitsbeleid (Om)scholingsbeleid	Informatie en onderzoek Herziening uitvoeringsstructuur W&I, WSW en dagbesteding
Lange tijdshorizon (> twee jaar)	Quotumregeling Job Carving Cultuurverandering arbeidsorganisaties	Leven lang leren Transitiebeleid	Functionele regio's Regionale fondsvorming Regionale cao-vorming Verantwoordelijkheidsverdeling beroepsonderwijs

Tabel 1: Agendapunten regionaal arbeidsmarktbeleid

Tot slot is er institutionele hervorming nodig. Het gaat te ver om te zeggen dat de decentralisering van de Participatiewet te ver is doorgeschoten, maar de gemeente is wel een bestuurslaag die hoegenaamd geen invloed uitoefent op de processen op de arbeidsmarkt. De gemeente kan nog wel veel winst halen uit een

effectieve en efficiënte uitvoeringsstructuur rond W&I, de WSW en de uit de AWBZ-overkomende dagbesteding. Voor een groep inactieven is de afstand naar de arbeidsmarkt niet overbrugbaar en is sociale participatie belangrijker dan re-integratie. [93] De sociale wijkteams bieden hiervoor lokaal maatwerk. [94]

Maar met de decentralisering komt een systeemzwakte bloot, te weten het onvermogen van lokale bestuurders en gemeenteraden om gebiedsoverstijgend te investeren in een inclusieve en weerbare regionale arbeidsmarkt. Het is niet de eerste keer dat op dit gemeentelijk onvermogen wordt gewezen. [95] Juist nu de financiële belangen op lokaal niveau zo groot zijn geworden en sommige gemeenten als ze niet oppassen bezwijken onder de financiële last van de sociale zorg, kan het niet zo blijven dat er voor wat betreft regionale arbeidsmarkten wordt volstaan met vrijblijvende samenwerking.

Een kernopdracht wordt om de vrijblijvendheid uit de regionale samenwerking te halen en bindende, gebiedsoverstijgende afspraken te maken. Alleen langs deze weg kunnen zinvolle verbindingen worden gemaakt tussen arbeidsmarktbeleid en regionale investeringsagenda's in de economie waaronder de RIS3-agenda's, agenda's gericht op krimpregio's, regionale investeringsfondsen in het MBO en stedelijke innovatieprogramma's. Daar zijn verschillende manieren voor zoals het stimuleren van regionale fondsvorming door bijvoorbeeld afdracht van een percentage van het gemeente- of participatiebudget aan gebiedsoverstijgende investeringen in mobiliteit, scholing, gesubsidieerde arbeid, baangarantie/ quotumafspraken en afbouw/herstructurering van de WSW-infrastructuur.

Naast de afdracht van middelen kan ook worden gedacht aan meer vrijheid om een eigen regionaal belastingregime in te richten. De OECD geeft aan dat vergeleken met andere landen, lagere overheden in Nederland nauwelijks fiscale autonomie en eigen belastinginkomsten hebben. [96] Nog een stap verder is na te denken over regionale cao-vorming waarin sociale partners samen met de regionale en lokale bestuurders en onderwijsorganisaties afspraken maken over loonvorming, uitkeringshoogtes, kwaliteit en inzet (beroeps)onderwijs, werkgaranties bij baanmobiliteit en de inzet van werklozen bij het werken met behoud van uitkering.

Inclusiviteit, weerbaarheid en hervorming zijn bij uitstek een verantwoordelijkheid van de regio voor het lange termijn regionale verdienvermogen en de lange termijn perspectieven van huidige en toekomstige generaties.

Voetnoten

[a] Arjen Edzes en Jouke van Dijk zijn respectievelijk als senior-onderzoeker en hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse verbonden aan de vakgroep Economische Geografie van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Ruud Dorenbos is als senior-projectleider verbonden aan Platform31

Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: in de beperking toont zich de meester

Marco Wilke, Ruud Dorenbos



Gemeenten krijgen met de introductie van de Participatiewet een nog grotere verantwoordelijkheid over de uitkeringsafhankelijkheid van burgers. Omdat sinds 1 januari 2015 instroom in de Wajong [97] en de SW niet meer mogelijk is, dienen burgers die niet over een andere inkomstenbron beschikken (arbeid, vermogen, of een uitkering op basis van een werknemers/volksverzekering) zich tot gemeenten te wenden. Een ontwikkeling die gegrondvest is in de hypothese dat gemeenten beter in staat zijn dan landelijke uitvoeringsinstanties om uitkeringsafhankelijkheid binnen de perken te houden. Die hypothese wordt geschraagd door het uitgangspunt dat gemeenten financieel geprikkeld worden door de rijksoverheid om het uitkeringsvolume te minimaliseren. Voor landelijke uitvoeringsorganisaties zoals het UWV ontbreekt een dergelijke prikkel.

In dit artikel wordt genoemde hypothese niet onder de loep genomen. Wel wordt de vraag beschouwd hoe het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid het meest effectief kan zijn gelet op de per 1 januari 2015 ingevoerde Participatiewet. Die beschouwing wordt vooral met een praktijkbril op gegeven, maar ook wordt verwezen naar een aantal wetenschappelijke bronnen. In dit artikel wordt arbeidsmarktbeleid gedefinieerd als een

overheidsinterventie met als oogmerk het uitkeringsvolume te beïnvloeden/verkleinen. Dat is een wat zakelijke definiëring. Arbeidsmarktbeleid beoogt vooral mensen aan het werk te helpen en hen te behoeden voor een structureel laag inkomen.

De meeste politieke stromingen verwachten veel van de Participatiewet: bij de debatten viel op dat er vrijwel kamerbrede steun is voor het principe van decentralisatie van bevoegdheden op dit terrein naar gemeenten. [98] Over het algemeen is het enthousiasme in wetenschappelijk kring minder groot. Hoewel 're-integratiebeleid' niet hetzelfde is als 'arbeidsmarktbeleid', zijn juist (gemeentelijke) re-integratie-inspanningen door vele onderzoekers als in- en zelfs contraproductief bestempeld. Beleidsmakers zien werkloosheid vaak als een aanbodprobleem, wat er op neerkomt dat men van mening is dat de werkloze niet de benodigde kwalificatie heeft of niet op de juiste wijze naar een baan zoekt. Werkloosheid is echter, zeker in deze tijd, vaak een vraagprobleem, m.a.w. er zijn eenvoudigweg te weinig banen beschikbaar.

Het uitkeringsbestand

Bij de bespreking over de effectiviteit van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid delen we het (potentieel) uitkeringsbestand in drie groepen. Vanzelfsprekend is dit een conceptuele simplificatie. Geheel in lijn met de filosofie achter de Participatiewet gebruiken we de (potentiële) productiviteit/loonwaarde van de uitkeringsgerechtigde als onderscheidend criterium. De drie groepen zijn:

1. Uitkeringsgerechtigden voor wie de minimumloongrens in principe geen barrière is om een betaalde functie te vinden. Met andere woorden, werkgevers zijn bereid om deze mensen te selecteren voor een vacature – mits er natuurlijk een match is op basis van opleiding, competenties en motivatie. Bedrijfseconomisch vormt het minimumloon echter geen beletsel;
2. Uitkeringsgerechtigden die zonder nadere loonkostensubsidie (en mogelijk andere faciliteiten voor werkgevers) niet interessant zijn voor werkgevers, maar met die overheidsondersteuning wel. Een deel van deze groep zal, na voldoende werkervaring, wellicht 'doorgroeien' naar de eerste categorie. Een ander deel zal, om interessant te blijven voor de arbeidsmarkt, aangewezen blijven op deze ondersteuning;
3. Uitkeringsgerechtigden die een dermate lage loonwaarde/productiviteit hebben dat ze zelfs met maximale inzet van instrumenten die de overheid ter beschikking heeft, niet in het reguliere bedrijfsleven te plaatsen zijn. Voor het verrichten van arbeid is deze groep afhankelijk van werkplekken ('beschutte plekken') die door de overheid gecreëerd worden. Incidenteel zal er sprake zijn van individuen die zich zodanig ontwikkelen dat men wel interessant wordt voor de arbeidsmarkt.

Eerste groep: kansrijken

Er zijn voor deze groep twee belangrijke knelpunten: er zijn te weinig banen beschikbaar en/of de banen die beschikbaar zijn sluiten niet aan op de mogelijkheden en wensen van de aanbieders van arbeid. Natuurlijk proberen gemeenten wel het eigen vestigingsklimaat te optimaliseren. [99] Dat neemt niet weg dat zij slechts beperkte invloed hebben op de vraag naar arbeid. Wel zijn lokale overheden vaak behoorlijk grote opdrachtgevers voor verschillende segmenten van het bedrijfsleven. In die rol kan de gemeente de 'social return' aanpak toepassen. Bij alle aanbestedingen boven een bepaald bedrag kan de gemeente een sociale paragraaf opnemen. Het bedrijf dat de opdracht uiteindelijk wordt gegund dient dan bijvoorbeeld een x aantal bijstandscliënten werkervaring te laten opdoen en (waar mogelijk) na een bepaalde periode betaald in dienst te nemen.

Toch hebben lokale overheden nauwelijks invloed op het algemene economische klimaat en daarmee op de vraag naar arbeid, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. De effectiviteit van die sturing is uiterst gering. Bedrijven kiezen voor een locatie om de voor hen moverende redenen. De arbeidsmarktkwaliteiten van uitkeringsgerechtigden horen daar over het algemeen niet bij.

Sturing op de kwaliteit van het aanbod van arbeid is een reële optie. Dat geldt echter niet voor wat betreft de meer fundamentele mismatches op de arbeidsmarkt. Zo is het tekort van technisch geschoolde personen (op vrijwel alle scholingsniveaus) al jaren een hardnekkig gegeven. [100] Dat heeft geleid tot een veelvoud van beleidsinterventies, dat echter nauwelijks effect gesorteerd heeft. [101] Het is echter wel mogelijk om – gegeven de kwalitatieve vraag naar arbeid - een deel van de werkzoekenden intensiever te scholen. Dat kan in directe zin: door kandidaten gericht toe te leiden naar het relevante opleidingsaanbod. Een over het algemeen meer effectieve methode is het verstrekken van tijdelijke loonkostensubsidies (opleidingssubsidie is in dit verband een beter woord), waardoor werkgevers in staat zijn om werkzoekenden die onvoldoende opleiding en/of werkervaring hebben binnen bepaalde functiegebieden intern op te leiden. Van groot belang is het om de tijdelijkheid van die loonkostensubsidies in de gaten te houden. [102] Het doel van de subsidie is om het opleidings- en ervaringsniveau van de werkzoekende op te tillen tot datgene dat nodig is voor het bedrijf dat vacatures heeft. Niet meer en niet minder.

Gegeven de achtergrond van de kandidaten uit deze doelgroep (productiviteit is geen factor van belang om aan het werk te komen) hoeft de lokale overheid geen rol te spelen in het matchingsproces. De reguliere kanalen kunnen door aanbieders en vragers op de arbeidsmarkt gehanteerd worden. Gemeenten zouden er hoogstens voor kunnen kiezen om de profielen van de betrokkenen goed te ontsluiten op een voor het bedrijfsleven toegankelijke wijze. Maar in feite is het tot stand komen van de match een verantwoordelijkheid voor bedrijven en werkzoekenden. [103]

De tweede groep: steun blijft nodig

Het stimuleren van de vraag naar arbeid voor de groep mensen van wie de productiviteit substantieel lager ligt dan de kosten van het minimumloon behoort tot de ‘core business’ van de (gemeentelijke) overheid. Het gaat immers om vraag naar arbeid die niet tot uiting komt omwille van het feit dat er een minimumloon is. Overigens worden door het bedrijfsleven – profit en non-profit - ook hier strategieën gehanteerd om zich aan te passen. Denk aan het inzetten van vrijwilligers in de zorg en onderwijs of aan het op grote schaal inzetten van scholieren in de detailhandel. Maar ook de inzet van ‘illegale arbeid’ past bij het ‘aanpassingsproces’ van de arbeidsmarkt op het gegeven van het minimumloon.

Zonder interventie van de overheid zijn er geen banen beschikbaar op de arbeidsmarkt voor deze doelgroep. De overheid heeft dan ook de nodige interventies gepleegd: sociale werkvoorziening, banenpool en ‘Melkertbanen’ (ID-banen) behoren tot de meest bekende. Bijna altijd werden of worden dergelijke programma’s bekritiseerd doordat ze mensen zouden ‘insluiten’ in dergelijke programma’s; er zou onvoldoende sprake zijn van doorstroming naar reguliere functies. De kritiek is deels terecht: er was en is sprake van weinig doorstroming. Echter, die doorstroming is per definitie laag: daar waar de productiviteit van betrokkenen al lager is dan het beloningsniveau legitimeert, zal doorstroming naar een niet of minder gesubsidieerde arbeidsplaats nauwelijks mogelijk zijn. [104]

Om deze doelgroep toch aan het werk te krijgen is het langdurig verstrekken van loonkostensubsidies onvermijdelijk. [105] Om insluiting en onterechte deelname aan dergelijke programma’s te voorkomen, moet een aantal voorwaarden gelden:

- De gemeenten moeten een strak gelimiteerd budget hebben om dergelijke programma’s uit te kunnen voeren (bijv. maximaal 20% van de bijstandscliënten binnen een gemeente kan in aanmerking komen voor de loonkostensubsidie);
- De gemeenten moeten een (financiële) prikkel hebben om de loonkostensubsidie te minimaliseren (bijv. door de voorwaarde te stellen dat de loonwaarde van de doelgroep ieder jaar dient te stijgen);
- Gemeenten mogen zichzelf niet blootstellen aan de verleiding om zelfstandig arbeidsvoorwaarden voor deze groep te verbeteren boven het minimumloonniveau. [106]

Het is interessant om de komende jaren te volgen of de Participatiewet in de praktijk voldoet aan deze voorwaarden en niet zoals zijn voorgangers na enige tijd weer ten onder gaat.

Het aantrekkelijker maken van mensen met een lage arbeidsproductiviteit voor het bedrijfsleven is echter niet voldoende om deze groep structureel te helpen. Een groot deel van het bedrijfsleven heeft eenvoudigweg het inzetten van deze mensen niet op het netvlies. [107] Zo concludeerde het SCP recent nog dat slechts een kleine 10% van de bedrijven het in dienst nemen van mensen met gezondheidsbeperkingen (een belangrijk deel van deze doelgroep) tot één van haar prioriteiten in het doelgroepenbeleid rekent. [108] Uit het onderzoek van het SCP komt ook naar voren dat maar ongeveer 10% van de bedrijven gebruik maakt van allerlei bestaande arrangementen ter bevordering van inschakeling van mensen met een arbeidsbeperking.

Bovenstaande illustreert dat een hoogwaardige uitvoering van het arbeidsmarktbeleid eigenlijk nog veel belangrijker is dan de inhoud van het beleid zelf. M.a.w. gemeenten dienen de basis van hun dienstverlening op orde te hebben. Gemeenten moeten daarom bijvoorbeeld 'accountmanagers' in dienst hebben of nemen die het bedrijfsleven echt begrijpen. Het warm maken van bedrijven om mensen in dienst te nemen met behulp van subsidies en faciliteiten is een vak op zich. Voorwaarden moeten helder en betrouwbaar zijn. De communicatie direct en ontdaan van allerlei bestuursrechtelijke afleidingen. Gemeenten moeten tot in de haarvaten beseffen dat zij een probleem op te lossen hebben: niet het bedrijfsleven. En hier is nog een wereld te winnen. Helaas zijn veel gemeenten vaak meer bezig met beleidsmatig 'nieuwe' projecten en is continue aandacht voor een hoogwaardige uitvoering van het beleid politiek minder aantrekkelijk. [109] Opvallend in dit verband is dat in de meest recente Miljoenennota expliciet het belang van een goede uitvoering wordt benadrukt. Goed beleid valt of staat met de kwaliteit van de uitvoering ervan. Eenvoud (maak geen uitzonderingen voor specifieke groepen), begrijpelijkheid (pleeg zo min mogelijk aanpassingen in het beleid), een goede communicatie en draagvlak (neem de tijd om met veldpartijen en uitvoerders de hervorming te verfijnen) blijken de succesfactoren te zijn. [110]

De derde groep: dagbesteding

Mensen die tot deze groep behoren zijn zelfs bij gehele compensatie van hun (loon-)kosten niet inpasbaar in een reguliere arbeidsorganisatie. Niet alleen hun productiviteit is te laag; vaak gaat die lage productiviteit gepaard met specifieke, intensieve aandacht die nodig is in het productieproces en die niet geleverd kan worden door 'gewone' bedrijven. Vanuit een kil bedrijfseconomisch perspectief is het dan ook beter om deze mensen 'achter de geraniums' thuis te laten zitten.

Gelukkig is er ook besef dat een dergelijk beperkt perspectief onvoldoende is. Om allerlei maatschappelijke redenen, maar met name vanuit het perspectief van mensen zelf, is het veel beter om mensen een zinvolle dagbesteding te bieden. Dit 'beschutte werk' moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Het zou juridisch mogelijk moeten zijn en blijven om dit type werk tegen behoud van uitkering te laten verrichten. Die constructie is bekend vanuit het gedachtegoed 'arbeidsmatige dagbesteding'. Op het moment dat een arbeidsovereenkomst aangeboden moet worden met de minimaal geldende voorwaarden wordt een systeem van beschut werk èn duur èn krijgt een enorm aanzuigende werking (met alle gevolgen van wachtlijsten van dien);
- De werkzaamheden die binnen dit systeem verricht worden, mogen zelfs niet de schijn van 'normale' productie/dienstverlening hebben: het werk mag niet concurrerend zijn met werkzaamheden in het reguliere bedrijfsleven. Organisatie van dit type werk moet dan ook zonder winstoogmerk plaatsvinden;
- Vaak zal binnen de organisatie van dit type werk ook de 'zorgcomponent' nadrukkelijk een rol spelen. Om de doelstelling 'nuttige daginvulling' centraal te stellen geniet het de voorkeur dat 'werk' het leidend principe is, en 'zorg' secundair.

Lokale overheden moeten beseffen dat de organisatie van werkzaamheden voor deze doelgroep, zelfs al wordt er geen arbeidsovereenkomst aangeboden, in het algemeen een kostbare zaak is. De begeleiding van deze mensen is vaak intensief en dus duur. Daar inmiddels de theorie gangbaar is dat mensen met een gestructureerde daginvulling minder een beroep doen op allerlei andere voorzieningen in het 'sociaal domein', zou het niet onverstandig zijn om de financiering van beschut werk – deels? - uit die onderdelen van de gemeentelijke begroting te laten plaatsvinden. Want in feite heeft de aanpak van 'beschut werk' weinig met arbeidsmarktbeleid te maken.

Afrondend

In dit artikel is ingegaan op de vraag hoe het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid het meest effectief kan zijn, gelet op de aanstaande Participatiewet. Dat de gekozen titel van het artikel zich concentreert op het begrip 'beperking' is niet voor niets. Veel gemeenten zijn immers vaak meer bezig met beleidsmatig 'nieuwe' projecten, terwijl juist een hoogwaardige uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, met de daarvoor bestemde instrumenten, prioriteit zou moeten hebben. Met andere woorden, gemeenten dienen in ieder geval de basis van hun dienstverlening goed op orde te hebben. Concreet komt dat er bijvoorbeeld op neer dat een gemeente haar cliënten (bedrijven en bijstandscliënten) goed moet kennen. En de basis, voor zowel SZ als EZ, is dat de ins en outs van de cliënten bekend zijn. Welke sectoren doen het goed of juist niet, welke bedrijven zijn op zoek naar nieuwe werknemers, over welke vaardigheden bezitten de bijstandscliënten, welke opleidingen die het onderwijsveld aanbiedt zijn voor zowel vraag als aanbod van grote waarde etc.

Dat de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid vaak beter kan, en beter moet, is helder. Gemeenten moeten tot in de haarvaten beseffen dat zij een probleem op te lossen hebben: niet het bedrijfsleven. En om het bedrijfsleven te bewegen bijstandscliënten in dienst te nemen is het noodzakelijk dat bedrijven zo veel mogelijk worden ontzorgd. Te lange procedures en te veel regels moeten vermeden worden. Voorwaarden moeten helder en betrouwbaar zijn. Bestuurders en beleidsmakers dienen ervan doordongen te zijn dat het warm maken van bedrijven om mensen in dienst te nemen met behulp van subsidies en faciliteiten een vak op zich is.

Ook gemeentelijke samenwerking op (sub-)regionaal niveau is noodzakelijk. Er zijn regio's waar gemeenten er sterk op inzetten om voor het bedrijfsleven een eenduidig verhaal te hebben, m.a.w. er wordt getracht elke gemeente met dezelfde regels, werkwijze/aanpak te laten werken. Hoewel in het algemeen de noodzaak wordt gezien tot samenwerking kan er ook een spanningsveld ontstaan, bijvoorbeeld doordat gemeenteraden geen autonomie durven of willen opgeven. Lokale financiële belangen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat gemeenten met elkaar in concurrentie gaan om bijstandscliënten naar de schaarse baanopeningen te leiden.

Vanzelfsprekend hoort er ook aandacht te zijn voor monitoring en evaluatie. Door de inzet van de instrumenten en plannen grondig te monitoren en te evalueren, verkrijgt de gemeente inzicht welk instrument en plan een positieve compensatie biedt voor een werkzoekende die zonder overheidsinterventie geen baan kan vinden. Zo wordt duidelijk of de maatregel zin heeft of niet, en of het kosteneffectief is. [111] Continue aandacht voor een hoogwaardige uitvoering van het beleid is politiek echter minder aantrekkelijk.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de invloed van gemeenten om werkzoekenden aan een baan te helpen beperkt is. Dat komt vooral omdat er economische groei nodig is om tot meer werkgelegenheid te komen. Maar ook zijn er structurele verbeteringen van de arbeidsmarkt noodzakelijk waar lokale overheden echter nauwelijks invloed op hebben. Zo is in Nederland vooral laaggeschoolde arbeid duur. Dat ligt met name aan de hoge belastingen en sociale premies. Omdat de kosten voor de werkgever hoog zijn in relatie tot de geleverde productiviteit, is er minder vraag naar laaggeschoolde arbeid. Ook de kosten van werkloosheid,

ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en de preventie ervan zijn hoog. Die kosten zijn voor een groter deel bij de werkgevers komen te liggen, waardoor de risico's op hoge kosten voor hen sterk gestegen zijn. Om risico's te vermijden gaan banen verloren. Ook het probleem van de armoedeval speelt nog steeds. Bijstandscliënten die aan het werk gaan zien hun inkomen doorgaans stijgen. Vaak leidt dat er echter toe dat zij niet meer (of aanzienlijk minder) in aanmerking komen voor zaken als huurtoeslag, zorgtoeslag, kindertoeslag e.d., maar ook niet voor specifieke gemeentelijke regelingen. Dit maakt de keus voor werk minder aantrekkelijk.

Economie en arbeidsmarkt in stad en regio: cases Emmen en Zwolle

Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn



In dit hoofdstuk worden de rode draden van dit boekdeel tot een verklarende en vergelijkende analyse van de regionale economieën van Emmen en Zwolle gevlochten. In het geval van Emmen doelen we dan steeds op de economie van Zuidoost Drenthe, met als belangrijkste stedelijke kernen naast Emmen ook Coevorden en Hoogeveen. Stedelijke economieën houden zich vaak niet aan provinciale grenzen. Zo wordt in het geval van Emmen ook Hardenberg tot het 'daily urban system' gerekend. Voor wat betreft Zwolle doelen we op de regio rond Zwolle waarin ook grote kernen als Ommen, Dalfsen, Meppel en Kampen deel van uitmaken. Beide regio's tellen circa 600 duizend inwoners, en 350 duizend banen, en doen in omvang niet onder voor andere regionale economieën buiten de Randstad.

In dit hoofdstuk worden ook de belangrijkste inzichten uit een aantal projecten binnen het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden toegepast op de economie en arbeidsmarkt van beide regio's. In empirische zin wordt daarbij gebruik gemaakt van onderliggende documenten en data die betrekking hebben op beide regio's, en de meer dan 30 gesprekken die er in de zomer en het najaar van 2014 zijn gevoerd met bestuurders en beleidsmakers van de betrokken overheden (gemeente, provincie, UWV), bedrijven (MKB, VNO/NCW) en onderwijs (hogescholen, ROC's).

Locatie en geschiedenis vormen identiteit en cultuur

Locatie is één van de belangrijkste factoren in richting en succes van de ontwikkeling van een stedelijke economie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de ligging aan een rivier, zee, perifeer bij de grens, boven steenkool, in veen of zand. De locatie van een stad is niet te wijzigen, maar de betekenis van locatie kan zeer veranderen met de ontwikkeling van technologie en infrastructuur (snelwegen, railverbindingen, havens) en de wereldeconomie (globalisering, glocalisering; telecom en ICT; Europese integratie en handelsverdragen). Het belang van ligging wordt vaak over het hoofd gezien, maar verklaart veel. In het geval van Zwolle betekent dat de ligging aan de IJssel (al eeuwenlang), en in recente decennia, de kansen die de ligging van Zwolle biedt om economische spill-overs uit de uitdijende Randstad te accommoderen. Denk daarbij ook aan de strategische ligging van Zwolle op knooppunten van wegen, spoorwegen en vaarwegen. Emmen en Zuidoost Drenthe kampen met een meer perifere ligging. De verbetering van de regionale infrastructuur, met name het doortrekken van de A37, lijkt de regio nieuwe economische kansen te bieden bij een zich doorzettend proces van globalisering (internationale handelsverdragen; Europese integratie; verdere economische ontwikkeling in Scandinavië en de Baltische regio e.d.). Voor beide regio's blijft locatie medebepalend voor de toekomstige economische ontwikkeling.

Ook het verleden (de geschiedenis) speelt, vanzelfsprekend, een belangrijke rol. Die begint met het ontstaan van een stad op locatie en verklaart waar de economische ontwikkeling van een stad nu staat. Dit gaat door de eeuwen en tijdperken heen: van de (pre-)feodale tijd, het handelskapitalisme, het kolonialisme naar industrialisatie en postindustrialisatie. Zwolle heeft door de geschiedenis heen een diverse economie die zich steeds aanpast, van de tijd van handel en manufactuur naar de industrialisatie en vervolgens naar de moderne tijd van de kennis- en diensteneconomie. In Zuidoost Drenthe komt de economische ontwikkeling - met de veenafgravingen in de eerste helft van de twintigste eeuw en de industriepolitiek van de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw - laat en beperkt.

De identiteit van een stad, naar cultuur en mentaliteit, wordt door haar geschiedenis gevormd. Zo ontstaat er een padafhankelijkheid die de ontwikkelingsstrategie van een stad conditioneert. Dat geldt zowel in positieve zin - mogelijkheden en kwaliteiten - als in negatieve zin: beperkingen, zwaktes. In het oog springend is dat Zwolle zelfbewustheid en trots uitstraalt. Christelijke waarden gaan er hand in hand met sociale waarden: zorgen voor elkaar, naar elkaar omkijken, zit in het DNA van deze regio. Dit geldt in het bijzonder waar het gaat om de zwakkeren, zij die aan de onderkant van de arbeidsmarkt verkeren. Het Zwolse bedrijfsleven heeft zich gecommitteerd aan een ambitieus Sociaal Akkoord om onder andere mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. In Emmen is er eerder sprake van een Calimero-effect, en wordt de identiteit mede bepaald door een verleden van armoede. Men kan of wil zichzelf niet goed verkopen of inzetten op hoge ambities.

Een cultuur van ondernemerschap wordt steeds belangrijker in stedelijke regio's. Daarbij gaat het niet alleen om commercieel ondernemerschap, maar in toenemende mate ook om sociaal, groen, cultureel, publiek, educatief, evenals web-, buurt- en zorgondernemerschap. Dat geldt zeker in een tijd waarin de verzorgingsstaat onder druk staat, participatie en samenredzaamheid het motto worden, en internet plus alternatieve geldsystemen nieuwe vormen van deeleconomie mogelijk maken. Hoewel er in Zwolle nadrukkelijker een ondernemerscultuur is, hebben beide regio's nog een weg te gaan om die cultuur van ondernemerschap te verbreden.

Het economisch belang van cultureel erfgoed blijkt groter dan vaak gedacht. [112] Niet alleen door het effect van waardestijging op omliggend vastgoed, met name woningen (tot 5%, binnen een afstand van 500 meter), maar ook als vestigingsplaats voor nieuwe bedrijvigheid. Het verhaal erachter bindt mensen, bindt talent en trekt het aan. Zwolle laat een aantal belangrijke voorbeelden zien op dit gebied, terwijl Emmen minder bedeeld is, qua cultureel erfgoed. Maar ook daar blijkt de herbestemming van industrieel vastgoed zeer goede kansen te bieden.



Omvang en dichtheid van een stedelijke economie zijn bepalend voor de economische kracht

Omvang en dichtheid zijn van groot belang voor de economische kracht van een stad: hoe groter een stedelijke economie hoe hoger de arbeidsproductiviteit. Als de eerste verdubbelt, stijgt de tweede met circa 3 tot 9%. [113] Naarmate de beroepsbevolking hoger is opgeleid, en de stedelijke dichtheid groter is, ligt de toename hoger binnen deze bandbreedte. Hoewel er goed empirisch onderzoek beschikbaar is waaruit dit effect blijkt, is het onduidelijk wat het precies betekent voor de regio's Zwolle en Emmen. Helder is wel dat de effecten het gevolg zijn van agglomeratievoordelen, meer in het bijzonder door sharing, matching en learning. *Sharing* maakt het mogelijk om met meer mensen, werkers, klanten, burgers en gebruikers voorzieningen te delen. *Matching* betekent dat op een grotere arbeidsmarkt een betere match ontstaat tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. *Learning* staat voor het leren en innoveren binnen en tussen sectoren. Het loont dus zeker de moeite om verder in te zetten op netwerken die bijdragen tot learning, sharing en matching.

De agglomeratievoordelen van grote steden doen zich ook voor in de typisch polycentrische stedelijke gebieden van Nederland en des te meer naarmate ze één arbeidsmarkt hebben, één verkeers- en vervoerssysteem, één woningmarkt, met een goede mix van economische diversiteit en specialisatie. Hier ligt zowel voor Zwolle als Emmen een belangrijke vraag. In hoeverre zijn deze markten en systemen al geëvolueerd tot één 'daily urban system'? Welke obstakels en belemmeringen liggen er nog op het gebied van verkeer en vervoer, wonen en werken? Voor sommige steden en stedelijke regio's in Nederland zijn de analyses al uitgevoerd, op basis van de 'microdata' die de handelspatronen van het regionale bedrijfsleven op het niveau van afzonderlijke bedrijven kunnen blootleggen.

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, is het belangrijk om eerst goed te begrijpen waar welke agglomeratievoordelen zich hoe voordoen, en hoe ze eventueel te versterken zijn. Met andere woorden: *understanding size* gaat voor *borrowed size*. Zodra dat duidelijk is kan men op zoek gaan naar manieren om die voordelen daadwerkelijk te versterken, en daar de goede partners bij te vinden, in onderwijs, bedrijfsleven en overheid. Dan zal blijken dat het schaalniveau waarop dit gebeurt dat van de individuele stad/gemeente overstijgt. Op regionale schaal zullen steden, groot en klein, en omliggende gemeente hun kracht vinden in de gezamenlijke omvang. Het gaat meer om 'joint size' dan om 'borrowed size'.

Zo komen we bij de kern van het verhaal: het gaat erom eerst goed te begrijpen hoe het regionale 'systeem' van economie, arbeidsmarkt en onderwijs functioneert om vervolgens met de betrokkenen uit overheid, bedrijfsleven en onderwijs nieuwe initiatieven te nemen. Op basis van de resultaten daarvan zouden

overheid, bedrijfsleven en onderwijs elkaar eerst eens diep in de ogen moeten kijken. [114] Analytisch is het niet zo ingewikkeld om te bepalen wat de regio vooruit helpt. Wel is het lastig om daar acties aan te verbinden, en die ook uit te voeren. Dat vraagt niet alleen wat van de betrokken personen, maar meer nog van de bestaande organisaties.

In kleinere en 'ijlere' regionale economieën kunnen regionale netwerken agglomeratie-effecten creëren

Netwerken, economic boards, triple-helixen, science parks, campussen en valleys zijn de 'motortjes' voor het versterken van de regionale economie en het vergroten van de werkgelegenheid. Ze helpen bij het realiseren van agglomeratie-effecten (sharing, matching en learning) waar die zich niet spontaan voordoen. De regio Zwolle – dat wil zeggen overheden, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen in de regio – heeft een aantal van die 'motortjes' prima op orde. Zo is men zeer actief om de regio economisch sterk te maken: er wordt volop samengewerkt (Economic Board, Polymer Science Park, Kennispoort, Regionaal Platform Arbeidsmarkt), men weet elkaar snel te vinden en veel wordt bezien vanuit een regionale blik. De gemeente Zwolle heeft haar blik 'naar buiten' gericht en kent een proactieve houding. Dat het in Zwolle mogelijk is om vernieuwende ideeën de ruimte te geven blijkt uit Vrijstaat Zwolle (regelluw Zwolle), het Sociaal Akkoord, het inzetten van uitzendbureaus bij het matchen van werkzoekenden en de plannen voor een experiment om werkgevers de loonwaarde te laten bepalen van specifieke werkzoekenden. In Zwolle richt de opgave zich op het beter in kaart brengen van wat er al is, hoe het werkt, wie er allemaal meedoen, welke resultaten geboekt worden, en welke volgende stappen gezet kunnen worden. En vooral: zorgen dat de hele regio meedoet.

In Emmen zijn de 'motortjes' van de regionale economie ook aanwezig, maar minder zichtbaar en op de voorgrond. Zo zijn er bijvoorbeeld allerlei ambitieuze initiatieven gaande zoals Emmtec, Applied Polymer Innovations Institute, Centre for Open Chemical Innovation, Kennis Campus Emmen, die er alle op gericht zijn de sectoren te versterken, de aansluiting tussen onderwijs en praktijk te verbeteren en de werkgelegenheid te doen toenemen. Emmen doet wat dit betreft niet onder voor de gemiddelde stad in Nederland. Toch blijken deze netwerken erg versnipperd te zijn en worden dwarsverbanden tussen de verschillende netwerken nog te weinig gelegd. Dat wordt ook erkend. In Emmen wordt mede daarom gewerkt aan het versterken en verbinden van bestaande initiatieven en de oprichting van een Economic Board.

Ontwikkel een regionaal arbeidsmarktbeleid met human capital en participatie als uitgangspunten

De WRR hamert erop dat het regionale arbeidsmarktbeleid zich zou moeten concentreren op het vergroten van inclusiviteit en weerbaarheid. [115] Onder inclusiviteit wordt verstaan het ondersteunen van outsiders op de arbeidsmarkt, met het overigens bekende repertoire van bemiddeling, re-integratie en loondispensatie tot het voorkomen van schooluitval en 'job carving'. Onder weerbaarheid wordt verstaan het vermogen van individuen, bedrijven en regio's om zich aan te kunnen passen aan schoksgewijze of geleidelijke veranderingen. Hier gaat het om het verbreden van het repertoire, met zaken als sectoraal en ruimtelijk mobiliteitsbeleid, een regionale innovatiestrategie, 'smart specialisation' e.d. In Zwolle en Emmen wordt er zo nog niet tegenaan gekeken. Waar het om inclusiviteit gaat, doen het UWV en Sociale Zaken hun best om mensen te bemiddelen, maar ze staan er nog relatief alleen in. Vierkant voor Werk (Emmen) en het jonge Sociaal Akkoord in Zwolle zouden hier verandering in kunnen brengen. Waar het om weerbaarheid gaat, geldt nog sterker dat 'economische zaken' en 'sociale zaken' te zeer gescheiden werelden blijven.

Stedelijke regio's lijken twee gezichten te hebben; *Economisch:* ze zijn motoren van economische groei en innovatie; en *Sociaal*: ze gaan gebukt onder nieuwe armoede en gebrek aan kansen voor hen die niet mee

kunnen komen. Dit geldt voor beide regio's. Niet alleen in Zwolle, maar ook in Emmen is die economie vitaal. En niet alleen in Emmen, maar ook in Zwolle doen zich hardnekkige sociale problemen voor (armoede, derde generatie werkloosheid, vroegtijdig schoolverlaten etc.).

In Nederlandse regio's is er onvoldoende synergie tussen de belangrijkste arbeidsmarkt overstijgende agenda's van economie, onderwijs en sociale zaken. De Participatiewet brengt het risico met zich mee dat dit gebrek aan synergie nog sterker wordt. [116] Elke gemeente zal door de invoering van de Participatiewet geconfronteerd worden met een groeiende, en meer diverse groep bijstandscliënten. Om deze groep naar werk te begeleiden ligt samenwerking tussen gemeenten voor de hand, de arbeidsmarkt is immers regionaal van aard. Verschillen in doelstellingen en lokale financiële belangen kunnen er echter toe leiden dat gemeenten niet kiezen voor samenwerking, maar juist met elkaar in concurrentie gaan om de eigen bijstandscliënten naar de schaarse baanopeningen te leiden.

De Participatiewet biedt echter ook kansen. Het besef groeit immers dat de aanpak van de hardnekkige sociale problematiek een gezamenlijke en bovendien regionale opgave is van overheid, bedrijfsleven en onderwijs. Specifiek voor de overheid geldt dat de ontkokering van en samenwerking tussen de afdelingen economische zaken, sociale zaken en het UWV grote aandacht behoeft. Centrumgemeenten kunnen hier een belangrijke rol vervullen, mits belang en beleid hand in hand gaan en gericht zijn op effectieve verbindingen tussen de verschillende beleidsdomeinen. Op dit punt is het beeld voor beide regio's identiek. Zowel in Zwolle als in Emmen weet men steeds beter de dynamiek en samenhang van de werking van de regionale arbeidsmarkt en economie te doorgronden. In beide regio's groeit tevens het besef dat een andere benadering van het arbeidsmarktvraagstuk (hoe krijgen we de groeiende en meer divers wordende groep uitkeringsgerechtigden aan het werk?) wenselijk is. Maar hoe daar vorm aan te geven is vooralsnog een zoektocht.

Regio's verschillen naar specialisatie en diversiteit van hun economische sectoren, naar omvang en structuur van werkgelegenheid en werkloosheid, en qua mate van vergrijzing en krimp van de beroepsbevolking. Daardoor verschillen de kansen op werk aanmerkelijk tussen werkzoekenden in Oost-Groningen of Zuid-Limburg en de Randstad. Werkzoekenden zijn in het algemeen niet 'foot loose'. Ze verhuizen niet over grote afstanden, streektalen en regionale culturen. Dat maakt de verschillen ook bestendig in de tijd. Dit punt geldt vooral voor de regio Emmen. Het is er mede de oorzaak van dat Emmen het in veel statistieken over werk, inkomen en opleidingsniveau van de beroepsbevolking niet goed doet.



Pas op voor de bestuurlijke reflex

Bestuurders en andere professionals bij overheid, bedrijfsleven en onderwijs slagen er steeds vaker in de bestuurlijke reflex te onderdrukken: de neiging om top-down aan te sturen, ‘je gaat erover, of je gaat er niet over’. Ze zoeken en vinden de samenwerking in arrangementen, of ‘motortjes’ voor werk en economische ontwikkeling die de schaalniveaus doorsnijden. Concreet betekent dit wegblijven van ‘kerktorenpolitiek’, en met een meer regionale blik kijken naar de versterking van de economie en een betere werking van de arbeidsmarkt. Positief is dat zowel in Zwolle als Emmen te zien is dat de traditionele benadering van top-down beleidsinterventies door het stadsbestuur al lang verlaten is. In plaats daarvan is sprake van samenwerkingsverbanden, netwerken, (hybride) organisaties, ‘triple helixen’ - die een veel meer horizontaal karakter hebben, en die juist op bottom-up vragen en krachten willen inspelen.

Het verhaal van twee ondernemers in twee winkelgebieden

Radboud Engbersen



Leefbare wijken zijn bedrijvige wijken

Het SCP concludeert recent in Werk aan de wijk (2013) dat het krachtwijkenbeleid tussen 2008 en 2012 geen ondersteunend gunstig effect op sociale stijging, leefbaarheid en veiligheid van de achterstandswijken had. Over de hoofdconclusie van het rapport valt wetenschappelijk te twisten - en dat is ook gedaan - maar het is verleidelijk de conclusie van het SCP te verbinden met die van de visitatiecommissie van de wijkaanpak van een jaar daarvoor. In haar rapport De toekomst van de wijkenaanpak: doorzetten en loslaten (2011) concludeert deze dat de potentiële kracht van het 'gaspedaal' van economie van de wijk in het wijkenbeleid onvoldoende is ingezet. In de wijkaanpak wordt onvoldoende economisch gedacht. In de wijkaanpak kosten alle plannen geld, nauwelijks wordt nagedacht over het zelf en buiten de overheid om genereren van inkomsten. De auteurs van het SCP-rapport schreven: ' Zeker in de huidige economische omstandigheden is het zaak de meest kosteneffectieve wijkinterventies te kiezen'. Misschien zijn interventies gericht op het stimuleren van de economie in de wijk, veel effectiever dan de stortvloed aan fysieke en sociale interventies waarmee de afgelopen jaren (en decennia) achterstandswijken zijn benaderd. Leefbare wijken zijn bedrijvige wijken. Juist de economie van de wijk zou een belangrijke katalyserende kracht kunnen zijn om wijken op punten van leefbaarheid, werkgelegenheid, sociale stijging en veiligheid te verbeteren. In dit essay staan we stil bij de vraag in hoeverre in de wijkaanpak het economisch perspectief kan worden versterkt. Betoogd wordt dat dit

perspectief belangrijk versterkt kan worden als de aandacht minder exclusief uitgaat naar de creatieve ondernemer en meer naar de 'gewone', denk hierbij aan een bakker, toko, kapper, supermarkt of horeca-onderneming. Het verhaal van deze gewone ondernemer staat in het tweede deel van dit essay centraal [117].

Focus op economie in de wijk

Veranderingen in onze economie manifesteren zich niet alleen op bedrijventerreinen, campussen en kantorenlocaties, maar steeds dichter bij huis. Elk jaar vindt er een verdere toename van het aantal eenmanszaken en kleine bedrijven plaats. Ze zijn symptomatisch voor de grote veranderingen die onze economie ondergaat. Robert Kloosterman, hoogleraar Economische Geografie aan de Universiteit Amsterdam, vat deze veranderingen samen met het begrip 'digitale stad', aangezien veel werk zich kenmerkt door toegang tot de digitale snelweg. Hij ziet de NDSM-werf in Amsterdam als prototypische metafoor van deze veranderingen. Ooit een plek waar één bedrijf duizenden werknemers werk bood, nu een plek waar vele honderden kleine bedrijfjes zijn gehuisvest. Het Cambridge Innovation Center staat op het punt domicilie te kiezen in Rotterdam. Eén enkele locatie in het centrum van de stad moet tenminste duizend kleine bedrijfjes onderdak gaan bieden.

Ook woonwijken bieden plaats aan een breed palet van economische activiteiten; 45% van de stedelijke bedrijvigheid vindt daar inmiddels plaats (Risselada en Folmer 2012). In veel gevallen volstaat de eigen woning als bedrijfspand. We zijn in onze steden getuige van een nieuwe geografie waarbij de functies van wonen, werken, leren, zorgen en creatieve ontmoeting meer vervlochten raken. Er wordt meer thuis gewerkt en steeds meer in kleinschalige locaties in de omgeving van de eigen woning. Zie de opkomst van third places, waar het Starbuckcafé met zijn laptopklandizie een tijdje terug het iconische uithangbord van was. Hoe ouder de buurt in Nederland is, hoe sterker de menging van wonen en werken. Het zijn in het bijzonder de oude centrumstedelijke en dicht tegen het centrum aanliggende wijken waar de nieuwe functiemenging gedijt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2009) schrijft: 'Veel van deze succesvol gemengde locaties zijn karaktervolle vooroorlogse stadsdelen, waar de architectuur en de flexibiliteit van de bebouwing en het stedenbouwkundig stramien borg staan voor het behoud van de kwaliteit.' Maar de ontwikkelingen gaan snel. Het samentrekken van wonen en werken is ook steeds meer buiten de binnenstedelijke stadswijken aan te wijzen: in vroegnaoorlogse wijken, woonerfwijken en op Vinex-locaties. Vaak onzichtbaar. Op zolder, aan de keukentafel, in de eigen garage begint men een eigen bedrijf. In nieuwe steden als Almere (Places to Work, Urbanlab) en Zoetermeer (Dutch Innovation Factory) zijn inmiddels ook broedplaatsachtige bedrijfsverzamelgebouwen aan te treffen. Voorts zien we dat een nieuwe laag van economische activiteiten aan bestaande traditionele vormen van kleinschalige detailhandel en persoonlijke en zakelijke dienstverlening worden toegevoegd. Nieuwe mengvormen komen op: én koffietentje, én tattoo- en barbershop én mode/design. Deze economische vitaliteit verschilt per wijk. Er zijn wijken met woonstraten met voornamelijk onzichtbare bedrijven aan huis én wijken met winkelstraten met zichtbare detailhandel, consumentendiensten, zakelijke diensten en horeca. Gemeenten, corporaties en andere relevante partijen staan voor de opgave onnodige belemmeringen weg te nemen om deze kleinschalige economische dynamiek optimaal te laten renderen. Denk bijvoorbeeld aan het wegnemen van wettelijke en ruimte belemmeringen (het aanpassen van vigerende bestemmingsplannen), het realiseren van een functionerend netwerk voor kleinschalige ondernemers of het werken aan een veilig ondernemersklimaat.

Focus op culturele ondernemers

In het achterliggende decennium hebben overheden en corporaties in het bijzonder de komst van culturele entrepreneurs in achterstandswijken gefaciliteerd. Het ging om ondernemers die activiteiten ontplooiden in de eet- en uitgaanscultuur van steden, op ondernemers die zich richtten op (toegepaste) kunsten - beeldende kunst, film, (pop)muziek, urban culture, food, design en mode, én op culturele ondernemers die

karakteristieke en monumentale gebouwen een tweede leven inbliezen. Vooral industrieel erfgoed was daarbij populair. In de meeste gevallen slaagden veel van deze creatieven er maar in beperkte mate in economisch succesvol te zijn en waren ze voor hun overleven afhankelijk van subsidies van overheden en corporaties. Toch wordt in de Nicis-studie De Kracht van Cultuur (2011) hun economisch belang voor achterstandswijken beklemtoond. Hun rendement zou zich op termijn laten aanwijzen in waardestijging van huizenprijzen. Dezelfde conclusie trekt Gerard Marlet (Marlet e.a. 2011). Culturele investeringen leveren meer op dan ze kosten. Marlet refereert in zijn Atlas voor gemeenten daarbij vooral aan het cultuuraanbod in centrum- en binnenstedelijke locaties. Het gaat hierbij om schouwburgen, concertpodia en prestigieuze musea en niet zozeer om een sloophotel, soundgallery of instructable restaurant in een achterstandswijk. Bedenk wel: de effecten van culturele investeringen op vastgoed, grond- en huizenprijzen zijn pas na jaren aan te wijzen. Waarbij nu al duidelijk is dat culturele investeringen in de huidige tijd zich in veel mindere mate dan voor de crisis op termijn in hogere vastgoedprijzen zullen laten vertalen.

Gentrificerende, promotionele en maatschappelijke functie

Culturele ondernemers – ook al is het eigen verdienvermogen vaak heel beperkt – zijn economisch van betekenis, omdat ze in achterstandswijken een gentrificerende en promotionele functie vervullen. Gentrificering drukt uit dat de status van een wijk sociaaleconomisch stijgt. Dit proces kan spontaan verlopen, maar in Nederland gaat het bijna altijd om georkestreerde vormen van gentrificering (SCP 2006). Bij deze vorm ligt het initiatief om te investeren in sterke mate bij instanties (overheid, corporaties) en minder bij individuele burgers. Culturele ondernemers hebben van oudsher een pionierende rol in het gentrification-proces van marginale wijken in grote steden. Als pioniers maken ze als het ware de grond rijp voor de groep die vooralsnog de kat uit de boom kijkt. De pioniers laten zien dat hun wijk een inspirerend en interessant woon- en werkmilieu biedt. Nauw verbonden met de gentrificerende functie is de promotionele. Culturele ondernemers zetten de zogenaamde achterstandswijk in een positiever daglicht. De promotionele functie moet niet onderschat worden. Media en beleidsmakers zetten wijken gemakkelijk in vaste clichés van achterstand neer. En tot slot vervullen culturele ondernemers in belangrijke mate een maatschappelijke functie. Ze richten projecten in die verbindingen tot stand brengen tussen groepen, dan wel gericht zijn op het tot stand brengen van een beter leefklimaat, of talentontwikkeling van wijkbewoners tot doel hebben.

De creatieve ondernemer en de gewone ondernemer

Hoewel ze als culturele entrepreneurs een interessante maatschappelijke functie vervullen en hun aanwezigheid wellicht op termijn zich economisch in cijfers laat aanwijzen, wordt van hen tegenwoordig steeds meer geëist dat ze zélf hier en nu inkomsten genereren. Kunnen ze met hun activiteiten de huur van het winkelpand betalen? Daarmee komen ze in dezelfde positie als gewone ondernemers die met een mengeling van waardering , verwondering en ergernis hun creatieve confrères gadeslaan. Veel van deze kleine ondernemers verdienen hun boterham met hard werken en opereren vaak op de rand van overleven. Voor de leefbaarheid van wijken vervullen zij een belangrijke rol. Niet alleen zijn zij economisch van betekenis voor de wijk, maar vervullen zij – net als de creatieven - een belangrijke maatschappelijke rol. Deze blijft vaak onderbelicht.

Wij illustreren hun rol in het vervolg aan de hand van twee cases: de West Kruiskade in het Oude Westen (Rotterdam-West) en de Pretorialaan en Paul Krugerstraat in de Afrikaanderwijk (Rotterdam-Zuid), te weten de centrale winkelstraten rond het monumentale Afrikaanderplein. In beide gevallen gaat het om winkelstraten in achterstandswijken die al decennialang onderwerp zijn van ‘wijkenbeleid’. In deze winkelstraten treffen we verschillende generaties ondernemers aan die hun winkel proberen te laten floreren in een winkellandschap dat momenteel een ingrijpende metamorfose doormaakt, o.a. door de opkomst van het online winkelen. In beide wijken zijn corporaties dominant aanwezig. In de Afrikaanderwijk is het achterliggende decennium sterk ingezet op het faciliteren van culturele

ondernemers, in het Oude Westen in mindere mate. In het Oude Westen/West-Kruiskade lag en ligt de oriëntatie bij de meer klassieke detailhandel. In de volgende paragraaf schetsen we de scene (context) van beide winkelstraten, in de daaropvolgende paragraaf portretteren we een aantal ondernemers en vertellen we vanuit hun perspectief het verhaal van hun winkelstraat. In hun verhaal staat de vraag centraal hoe ze zich in een wijzigende economie staande kunnen houden. Moeten er andere functies in hun winkelstraat komen, moeten winkelstraten meer dan nu plaats inruimen voor laagdrempelige werkplekken (third places), wat is hun antwoord op het online winkelen, welke maatschappelijke rol vervullen zij, welke belemmeringen frustreren hun ondernemerschap, et cetera.

De scene: West-Kruiskade en Pretoriaalaan/Paul Krugerstraat

De West-Kruiskade is een winkelstraat in de wijk het Oude Westen van Rotterdam. De straat en de wijk dragen al decennialang het stempel van achterstand. Lees In de oude stadswijk (1952) van dominee J.M. van Krimpen. Van Krimpen zag de huizen waar van kelder tot zolder mensen op elkaar gepakt op matrasjes sliepen. De uitbouw van de verzorgingsstaat in de vorige eeuw heeft veel van deze sociale misère opgeheven, maar tot de dag van vandaag zijn er zorgen om de maatschappelijke kansen van de bewoners van deze wijk. De witte volkswijk die Van Krimpen zestig jaar geleden zag, is weg. Weg is het oer-Hollandse straatbeeld, gebleven is de levendigheid. Wat er voor in de plaats gekomen is, is een wijk en een winkelstraat met een multicultureel stempel. Anderiesen en Reijndorp wezen als een der eersten op de aantrekkelijke kanten van het wonen in deze wijk. In Van volksbuurt tot stadswijk (1990) beschrijven zij de geboorte van een nieuw type binnenstadswijk: de 'stadswijk'. Een wijk met een exotische en kosmopolitische atmosfeer, waarin culturen en bewoners met uiteenlopende oriëntaties zich verzameld hebben. Ze laten zien dat de stadswijk niet alleen aantrekkelijk is voor migranten, maar juist ook voor (jonge) mensen met een stedelijke levensstijl. In de jaren zestig kwam de West-Kruiskade in een neerwaartse spiraal; drugsoverlast, drugshandel en andere vormen van criminaliteit maakten de straat onveilig en onaantrekkelijk. Particulier eigenaren lieten hun woningen verloederen. Die neerwaartse spiraal is omgebogen, maar het pleit is nog niet definitief gewonnen. De wijk was en is object van meer dan zestig jaar ‘beleid’: de onmaatschappelijksbestrijding, het opbouwwerk bijzondere situaties, de stadsvernieuwing, het probleemaccumulatiegebiedenbeleid, de sociale vernieuwing, het grote stedenbeleid, en het krachtwijkenbeleid. Deze massale beleidsinzet heeft niet kunnen voorkomen dat tot de dag van vandaag de wijk nog steeds achterstanden kent. Het Oude Westen krijgt op de Sociale Index van de gemeente Rotterdam het label kwetsbaar. De wijk telt veel mensen met een laag inkomen en een uitkering. De meeste woningen zijn gebouwd voor 1945; 66% van het vastgoed in het Oude Westen is in het bezit van corporatie Woonstad Rotterdam.

Bedenk daarbij wél dat de wijk – tot voor kort - typisch een ‘ arrival city’ is (Saunders 2011). Hier hebben havenarbeiders zich opgewerkt om vervolgens de stad de rug toe te keren, hier zijn allochtone groepen geland om met succes een bestaan op te bouwen en vervolgens door te stromen naar een betere woning in een andere wijk.

In de plint van de winkelstraat is sinds mei 2010 de Alliantie West-Kruiskade operationeel. De alliantie is door de samenwerkende partners - gemeente Rotterdam, deelgemeente Rotterdam Centrum, woningcorporatie Woonstad Rotterdam en de winkeliersvereniging - in 2009 gevormd. Allantie West-Kruiskade streeft naar versterking van het ondernemerschap, meer veiligheid en verbetering van het winkelklimaat. De West-Kruiskade wil zich ontwikkelen tot een ‘belevingsstraat’. De West-Kruiskade moet de bezoeker niet alleen een bijzonder winkelaanbod aanreiken, maar ook een visueel spektakel en een interessante programmering. Economisch onderzoek laat zien dat in multiculturele ‘concentratiebuurten’ zoals het Oude Westen - waar de West-Kruiskade aan grenst - de condities relatief gunstig zijn voor het ontwikkelen van kleinschalige ondernemingen. Multiculturele winkelstraten als de West-Kruiskade maken onderdeel uit van een groeiende etnische vertierindustrie (Aytar en Rath (ed.) 2012). In grote buitenlandse steden zijn daar allemaal voorbeelden van te zien. De opgave voor de West-Kruiskade is bij deze nieuwe tak

van vertier aan te sluiten; daarbij heeft de West-Kruiskade het grote voordeel dat ze bijna direct aangesloten is op de reizigerstromen van het vernieuwde Rotterdam Centraal.

De Afrikaanderwijk is een oude arbeiderswijk, ontstaan rond 1900, in de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord, onderdeel van Rotterdam-Zuid. Dit gebied wordt wel getypeerd als 'de enige echte Vogelaarwijk van Nederland'. Het gebied wordt gekenmerkt door achterstanden: lage koopkracht, laag opleidingsniveau, hoge voortijdige schooluitval, eenzijdige woningvoorraad (vooral sociale huurwoningen). Een groot aantal bewoners van de Afrikaanderwijk heeft een inkomen onder de armoedegrens en het aantal bewoners dat van een uitkering leeft, ligt ver boven het stedelijk gemiddelde.

Al decennialang is de meerderheid van de bevolking van de wijk van allochtone afkomst - vooral Turkse en Marokkaanse Nederlanders. De wijk is te zien als 'probleemwijk', maar ook als 'springplank' of 'emancipatiemachine' (Saunders 2011). Er is veel maritiem erfgoed in de vorm van oude havenpakhuizen, graansilo's en andere karakteristieke gebouwen. In de winkelstraten rond het Afrikaanderplein zijn veel etnisch ondernemers actief. Er is een tweewekelijkse markt op het Afrikaanderplein. Corporatie Vestia Feijenoord heeft in de Afrikaanderwijk veel bedrijfs- en maatschappelijk onroerend goed. De Kop van Zuid met zijn bedrijvigheid en culturele instellingen is vlakbij gelegen: Deloitte, de gemeente Rotterdam, Unilever, het Gemeentelijke Havenbedrijf, Deltalinqs - een organisatie die de gezamenlijke belangen behartigt van de logistieke en industriële bedrijven in het Rotterdamse haven- en industriegebied - allemaal om de hoek. Belangrijkste sleutel voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de wijk ligt in het realiseren van een verbinding tussen het omvangrijke werkloze arbeidspotentieel in de Afrikaanderwijk en de vraag naar arbeid in Rotterdamse haven. Voorts liggen er kansen om het erfgoed en de kilometers kade beter te benutten voor het aantrekken van meer koopkrachtige bezoekers en nieuwe bewoners. De landelijke 'shake out' van winkelgebieden aan de onderkant van het spectrum dwingt Feijenoord in het maken van scherpe keuzes ten aanzien van het versterken van bepaalde deelgebieden. Prioriteit wordt gegeven aan het winkelgebied Pretorialaan, Paul Krugerstraat, liggend aan het Afrikaanderplein. In dit winkelgebied/uitgaansgebied is het achterliggende decennium veel geïnvesteerd – juist ook door woningcorporatie Vestia Feijenoord. De corporatie heeft verschillende kleinschalige wijkeconomische projecten geïnvesteerd en beraadt zich nu op nieuwe strategieën.

Ondernemers in actie

Marloes Alblas van Alblas Tweewielers

Marloes Alblas (26 jaar) is werkzaam bij het familiebedrijf Alblas Tweewielers. Het bedrijf dat een winkel en een groothandel telt, is al zeventig jaar gevestigd op de hoek van de Pretorialaan en de Paul Krugerlaan, grenzend aan het Afrikaanderplein. Het is een voor het winkelgebied beeldbepalende winkel. De scooters staan uitgestald buiten voor de winkel op de trottoirs. Als het marktdag is op het Afrikaanderplein zetten bezoekers hun scooters en brommers erbij. De winkel met de uitstalling buiten zorgt voor reuring en fungeert als ontmoetingsplek voor eigenaren van scooters, passanten en marktbezoekers. De winkel is naar eigen zeggen 'niet hip', 'het heeft een beetje de sfeer van een huishouden waar je zo plotsklaps op een middag onaangekondigd binnenvalt'. De uitstalling buiten bracht de winkel in conflict met het vorige bestuur van de deelgemeente (nu gebiedscommissie). Het bestuur zag geen levendigheid, maar rommel, overlast en vervuiling. Met de huidige gebiedscommissie is de verhouding beter, de aanwezigheid van de winkel wordt juist gewaardeerd. Marloes Alblas is in de woning boven het winkelpand geboren en is op haar tweeëntwintigste weer in de Afrikaanderwijk gaan wonen. Ze heeft een afgeronde academische studie, een master aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit. Ook haar zus - afgestudeerd als communicatiedeskundige – heeft ervoor gekozen om in het familiebedrijf te blijven werken. Alblas Tweewielers is eigenaar van het oude Rotterdamse scootermerk Berini. Marloes Alblas probeert 'dit merk met een verhaal' bij zoveel mogelijk winkels in het land onder te brengen. Particulieren kunnen de scooters scherp geprijsd in de winkel kopen. Klanten komen ervoor uit de regio. Het zijn klanten 'die iets te besteden hebben'. Wanneer de scooter in de winkel voor gebruik gereed wordt gemaakt,

stuurt ze de klanten naar buiten. ‘Ga gezellig winkelen op de markt, ga naar het café, ga naar de toko’s’. Ze beschrijft Alblas Tweewielers als ‘een trekker’ voor het hele winkelgebied. Tegelijkertijd wijst ze erop dat hun winkel in een wijk staat waar veel bewoners én ondernemers grote moeite hebben het hoofd boven water te houden. ‘Hier zit je in een buurt waar het crisis is, waar het recessie is, waar veel arbeiders en minima wonen, waar mensen zich afvragen of ze de volgende maand nog de zelfde inkomsten hebben als de maand ervoor.’

Rotterdam-Zuid is al sinds jaar en dag object van heel veel beleid. Jongste loot is het nationale programma Kwaliteitssprong Zuid. De investeringen in het gebied beginnen in de Afrikaanderwijk op verschillende plekken zichtbaar te worden. De gemeente heeft fors geïnvesteerd in het monumentale Afrikaanderplein; Vestia Feijenoord renoveert karakteristieke woningen en bouwt nieuwe appartementencomplexen en woningen. Toch zijn de achterstanden nog steeds groot en zien de winkeliers van de Pretorialaan en de Paul Krugerstraat vooralsnog geen reden tot juichen. Slaagt het winkelgebied zich te profileren en te versterken? Wat moet er gebeuren? Marloes Alblas pleit voor de komst van een trekker als de Action. Haar inziens past dit uitstekend in de ‘moksi’ wijk die de Afrikaanderwijk is. Marloes Alblas vindt de komst van een Action of Kruidvat passen in het beleid van woningcorporatie Vestia Feijenoord om haar bedrijfs- en maatschappelijk ontroerend strategisch in te zetten voor het versterken van de wijkeconomie en de winkelstraten van de Afrikaanderwijk. Nu wordt dit vastgoed vooral benut om hippe, creatieve en culturele ondernemers te faciliteren, maar het zou verstandig zijn deze strategie te verbreden. De combinatie van gewone en hippe winkels, unieke toko’s en ketens van het type Aldi of Action zou de winkelstraat economisch sterker maken. Ze is van mening dat voorts sterker de focus op Turkse, mediterrane producten gelegd zou moeten worden. Dat vraagt wel passende profilering en marketing. Een helder profiel aangaande de etnische diversiteit van het winkelgebied kan haars inziens meer koopkracht en publiek van buitenaf trekken.

Marloes Alblas waarschuwt voor een te eenzijdige oriëntatie op culturele ondernemers bij het stimuleren van de wijkeconomie in achterstandswijken. Ze begrijpt de strategie, in haar studie heeft ze bij vastgoed geleerd dat het eerst de creatieven en studenten zijn die in een gebied als pioniers arriveren, maar de Afrikaanderwijk vraagt een bredere strategie. Haar observaties sluiten aan bij Hospers (2009). Schrijvend over het modekwartier in de Arnhemse volkswijk Klarendal merkt hij op dat winkels bij een gebied moeten passen. Tussen ondernemers en bewoners/bezoekers van een wijk moet er een match zijn. Hij citeert een buurtbewoner: ‘Ik heb liever een Zeeman dan een dure winkel waar ik nog geen tasje kan betalen’. In het winkelgebied rond het Afrikaanderplein is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in hippe, creatieve initiatieven. Zo heeft Stichting Freehouse, waarvan community art-kunstenares Jeanne van Heeswijk het boegbeeld is, in de achterliggende jaren verschillende initiatieven ontplooid waarin het onderwerp buurteconomie centraal stond, zoals het Wijkwarenhuis, de Wijkkeuken, de Wijkwinkel en het Wijkatelier. Van Heeswijk is voor de ondernemers inmiddels uitgegroeid tot een bekende en gewaardeerde persoon. Op dit moment geeft Freehouse vorm aan een nieuw initiatief: de wijkcoöperatie Afrikaanderwijk. Opnieuw is economie de invalshoek. Doel van het project: de Afrikaanderwijk tot een sterker en kapitaalkrachtiger gebied maken. De wijkcoöperatie heeft net als haar voorganger het Wijkwarenhuis onderdak gevonden in het karakteristieke, monumentale pand Het Gemaal, direct grenzend aan het Afrikaanderpark en het winkelgebied. Woningcorporatie Vestia Feijenoord is eigenaar van het pand en maakt eea financieel mogelijk. Freehouse probeert de ondernemers in het gebied zo veel mogelijk bij alle activiteiten te betrekken. Zo was Marloes Alblas nauw betrokken bij de Bernini Scootermeeting in het Wijkwarenhuis vorig jaar zomer.

Maar de medewerkers van Freehouse zijn nooit echte collega’s van de ondernemers geworden, dat kunnen ze niet, dat willen ze niet en dat moeten ze ook niet willen. Freehouse gebruikt community art als vehicle voor het stimuleren van de lokale economie. Freehouse maakt onderdeel uit van een nationaal en internationaal cultureel circuit. De kunstcritica Sandra Smallenburg van NRC Handelsblad noemde

Freehouse de belangrijkste beeldende kunstuiting voor het jaar 2011. Produkten van de Wijkwinkel zijn te zien geweest op nationale en internationale catwalks, in Museum Boijmans Van Beuningen, Kunsthal Rotterdam, de designbeurs Object Rotterdam, in het Van Abbe Museum in Eindhoven, maar ook in internationale exposities in Leuven en Graz.
Freehouse vervult voor het winkelgebied niet zozeer een economische, maar veel meer een artistieke, promotionele, gentrificerende en maatschappelijke functie. Let wel: dat zijn héél belangrijke functies - waar het gebied in de nabije en verder liggende toekomst economisch van kan profiteren - maar hier en nu hebben ondernemers juist ook baat bij simpele zaken als een advertentiebudget waarmee gericht relevante media benaderd kunnen worden. Zo vertelt Marloes Alblas dat ze met succes in de Metro adverteert. Dat betekent niet dat investeringen in culturele ondernemers zouden moeten worden stopgezet, het betekent dat verschillende sporen tegelijkertijd bewandeld moeten worden. Het is niet of de Metro of NRC Handelsblad, of een Action of een hippe Wijkcoöperatie, het is én én. Waarbij Marloes Alblas aangeeft dat ze het belangrijk vindt dat culturele initiatieven waar dat mogelijk is – en soms is dat maar beperkt mogelijk - verzakelijken. 'Ik vind het geen probleem als iets begint met subsidies, maar ik vind het wel problematisch als iets jarenlang in leven wordt gehouden, terwijl het niet levensvatbaar is. Dat vind ik als ondernemer. Ik wordt direct afgerekend, die harde afstraffing is er bij veel creatieve initiatieven niet.' Zoals Marloes Alblas het ook waardeert als ondernemers hun maatschappelijke rol zien. Zij zet zich in met collega-ondernemers voor het Keurmerk veilig Ondernemen (KVO), terwijl ze ook tijd besteedt aan de begeleiding van stagiaires en investeert in personeel dat uit de buurt afkomstig is. De vaste en tijdelijke personeelsleden van Alblas Tweewielers komen op een enkele uitzondering na allemaal uit de buurt.

Wat is er nog meer nodig om het winkelgebied omhoog te tillen? In de eerste plaats realiteitszin. Realiteitszin bij een overheid die rommeligheid verdraagt, realiteitszin bij het aantrekken van de juiste ondernemers voor het gebied en het inschatten van de economische potenties van het gebied. Hospers (2009) voegt daar de 3 G's toe: geld, geluk en geduld. Om met het geduld te beginnen, Keulen en Aken zijn ook niet in één dag gebouwd, het versterken van een winkelgebied in een achterstandswijk vraagt geen projectencarrousel, maar vooral tijd en uithoudingsvermogen. Het gaat erom de weg omhoog te vinden. Er is optimisme omdat aangrenzende gebieden als de Kop van Zuid, maar vooral het nabije gelegen Katendrecht laten zien dat het tij te keren is. Misschien is de huidige aandacht voor het nabije Katendrecht wel de geluksfactor waar de ondernemers van de Afrikaanderwijk binnenkort van gaan profiteren, zoals de West-Kruiskade profiteert van het vernieuwde Rotterdam Centraal. Net als Katendrecht is de Afrikaanderwijk een wijk met een verhaal. Het is Katendrecht gelukt op en rond het Deliplein een 'belevingsgebied' te realiseren (uitgaan, horeca, winkels), waarom zou dat rond het Afrikaanderplein niet mogelijk zijn? Met Het Gemaal (met interessante programmering van Freehouse), food (unieke toko's), park, de heemtuin, de tweewekelijkse markt, etc. moet dat lukken. Bedenk ook dat zich in Rotterdam-Zuid een meer koopkrachtige (geëmancipeerde) allochtone middenklasse aan het ontwikkelen is, die ook eisen stelt aan winkels en horeca. In het succesvolle Turkse restaurant Meram aan het Afrikaanderplein kom je deze nieuwe middenklasse tegen. Marloes Alblas: 'Dat is ook een familiebedrijf. Mensen zijn bereid daar keihard te werken. Dag en nacht. Wij zijn ook zo. Ik werk makkelijk 60 uur in de week, met uitschieters naar 80 uur in de zomer. Met plezier. Als je eigen baas bent, ben je ook eigen slaaf zei mijn oma al.' Om die reden kijken ondernemers met argusogen naar 'de potjes' die hun inziens te gemakkelijk terecht komen in de handen van 'geen echte ondernemers'. Vandaar hun wens om, bijvoorbeeld als winkeliersvereniging, een beroep te kunnen doen op 'potjes' voor veiligheid, verbetering van het uiterlijk van hun winkels en een gezamenlijk advertentiebudget. En zegt, Marloes Alblas, ik doe het niet alleen. Ik doe het samen met andere ondernemers. De winkeliersvereniging van het winkelgebied rond het Afrikaanderplein is recent nieuw leven ingeblazen. De gebiedscommissie Feijenoord en woningcorporatie Vestia Feijenoord begrijpen de betekenis van deze club en werken er mee samen.

Richard de Boer van Richard Shoes op de West-Kruiskade

We verplaatsen de handeling van de Zuidelijke Maasoever naar de Noordelijke. Daar aan de andere kant van de rivier vinden we Richard de Boer van schoenen- en accessoirewinkel Richard Shoes. Hij is al sinds begin jaren tachtig met zijn winkel gevestigd aan de West-Kruiskade/1e Middellandstraat in het Oude Westen. Sinds jaar en dag knokt hij als voorzitter van de winkeliersvereniging voor zijn winkelstraat. Hij is nauw betrokken bij Alliantie West-Kruiskade. De Alliantie is opgericht als reactie op de moeizame economische ontwikkeling van het winkelgebied en op de drugsoverlast waarmee maar niet afgerekend kon worden. De Alliantie is er vooral op gespitst de winkelstraat meer te laten profiteren van de ligging nabij het vernieuwde Rotterdam Centraal. Zoals Katendrecht en de Kop van Zuid in potentie katalysatoren kunnen zijn van de Afrikaanderwijk, kan het internationale vervoersknooppunt Rotterdam Centraal dat zijn voor de West-Kruiskade. Duizenden mensen komen dagelijks het station uitgelopen, de vraag is hoe trek je ze de West-Kruiskade in? Welke 'magneten' zijn er te mobiliseren?

Voor het verbeteren van het winkelgebied West-Kruiskade is een economisch actieprogramma opgesteld. Dit actieprogramma bestaat uit een viersporenaanpak die we ook elders in het land tegenkomen bij het versterken van winkelstraten: een plintaanpak, het verbeteren van het imago en de kwaliteit van ondernemerschap, én een doordachte branchering. Om ondernemers te stimuleren te investeren, is een subsidieregeling getroffen. Dit fonds is inmiddels uitgeput. In totaal is ruim 2 miljoen euro geïnvesteerd en is bijna 70% van de panden in meer of mindere mate aangepakt wat het straatbeeld aanzienlijk heeft verbeterd. De straat heeft een metamorfose ondergaan en oogt op steeds meer plekken aantrekkelijk en uitnodigend.

Op het punt van veiligheid zijn er ook stappen gemaakt. Het toezicht is geïntensiveerd, de handhaving versterkt, overlastgevende panden zijn strategisch aangekocht. Ondernemers worden ondersteund door middel van het Keurmerk Veilig Ondernemen. De veiligheid in het gebied is in de afgelopen jaren vooruit gegaan, hoewel de veiligheidsindex vorig jaar een terugval liet zien. Het zijn niet langer junkies, maar hangjongeren die voor onveiligheidsgevoelens zorgen. Met de ondernemersvereniging, waar steeds meer ondernemers uit de straat bij zijn aangesloten, is een brancheringsplan opgesteld dat invulling geeft aan leegstaande en vrijkomende panden. Een verlichtingsplan is in de maak. Allemaal verbeteringen, maar het kan nog beter, nog veiliger, nog sfeervoller en met nog meer winstgevende ondernemingen en winkels.

Het instrumentarium dat op de West-Kruiskade ingezet is, verschilt in essentie niet van die van andere winkelstraten. Maar wat bijzonder aan de Alliantie is dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de kennis en kwaliteiten van ondernemers zoals Richard de Boer. Een ander bijzonder punt is dat de Alliantie een kantoortje heeft in een voormalig café aan de West-Kruiskade. Iedereen loopt daar makkelijk in en uit. De Alliantie functioneert on the spot. De winkelstraat met al zijn geuren, kleuren en geluiden werkt daar de hele dag op ieders zintuigen. In een dergelijke situatie is het moeilijk om abstracte en vage plannen te maken. Bij de Alliantie werkt ook Adriaan Schaap twee dagen in de week. Hij is een ondernemer in ruste, maar had decennialang een ijzerwinkel aan de winkelstraat. Hij denkt en adviseert mee. Ook Richard de Boer is kind aan huis bij de Alliantie. Als ik hem in zijn winkel interview, komt hij net terug van een presentatie die een stagiaire heeft gehouden over een uitgevoerde ondernemersenquête op de West-Kruiskade.

Richard de Boer heeft naast een winkel ook een webshop én wordt voor een aantal uren in de week betaald door welzijnsorganisatie Wmo Radar. Hij werkt onder de paraplu van Wmo Radar vanwege zijn rol in een stageplaatsenproject voor jongeren. Hij heeft tientallen stageplaatsen voor jongeren bij collega-ondernemers op de West-Kruiskade geregeld. Het heeft geleid tot het project Werk op de Kade. Samengewerkt wordt met diverse scholen als Zadkine, Albeda College, Hoge School Rotterdam, HES, vakschool LMC en andere opleidingsbedrijven. De Boer, zelf opgegroeid in de Schilderswijk in Den Haag, staat voortdurend in contact met jongeren uit het Oude Westen die weinig kans krijgen van werkgevers

‘omdat ze de verkeerde achternaam hebben of de verkeerde nationaliteit’. Hij heeft gemerkt dat hij ze ‘een beetje op weg kan helpen‘ en ‘een steuntje in de rug kan geven’.

> ‘We zien ze als kut-Marokkanen en hangjongeren. Als je geen respect geeft, dan krijg je niks terug. Die jongens zijn gevoelig. Tuurlijk zit er talent onder die jongens! Dat moet je stimuleren, ze hebben een duwtje in de rug nodig. Ik heb hier jongens in de zaak die de hele stad zijn afgelopen voor een stageplek. Laatst had ik iemand met een gouden tand in zijn mond. Bij hem denken ze gelijk hij zal wel crimineel zijn. Maar hij werkt bij mij en ik denk wat een leuke, betrouwbare vent. En ik ga wel het gesprek met hem aan. Als jij voor een gouden tand kiest, kies je wel voor een bepaalde uitstraling. Als jij een tattoo op je oog laat zetten, dan kan je niet bij Unilever werken. Dat zijn keuzes die je maakt, die kan je niet op de maatschappij afschuiven. Maar dat kan je pas zeggen als ze binnen zijn, niet als je ze buiten door de politie heb laten wegjagen. Tegen jongens die bij mij stage hebben gelopen zeg ik, zet mij maar op je sollicitatiebrief als referentie. Ik merk dat dat helpt. Ik word gebeld, ik doe een goed woordje voor ze.’

Richard de Boer is ook betrokken bij de Thaiboksschool van het Oude Westen. Richard de Boer - zelf een fervent sporter - is een van de vrienden van Stichting vrienden van de Thaiboksschool. De stichting ondersteunt de boksschool niet alleen financieel, maar verleent ook allerlei praktische hand- en spandiensten. De boksschool vervult in de wijk voor veel jongeren een belangrijke sociaal-maatschappelijke functie; het is ook een plek waar in het weekend allerlei ‘galaatjes’ plaatsvinden. De charismatische Khalid Chennouf, van Marokkaanse komaf en oud-wereldkampioen karate en thaiboksen, traint daar de jongens en meisjes uit de wijk. Het is zijn voorzittersrol van de winkeliersvereniging en genoemde maatschappelijke activiteiten die hem recent een ‘borstbeeld’ van woningcorporatie Woonstad Rotterdam heeft opgeleverd. De corporatie had op deze wijze verschillende actieve wijkbewoners letterlijk op een voetstuk gezet en de borstbeelden geplaatst in etalages van winkelpanden verspreid over de stad.

Epiloog

We hebben hier summier het verhaal verteld van twee ondernemers in twee achterstandswijken: Marloes Alblas van Alblas Tweewielers op de Pretorialaan in de Afrikaanderwijk en Richard de Boer van Richard Shoes op de West-Kruiskade in het Oude Westen. Talloze projecten en projectjes hebben ze zien komen en gaan in hun winkelstraten (de bekende projectencarrousel), maar zij bleven al die tijd in hun wijk een constante factor. Alblas Tweewielers zit al 70 jaar op dezelfde locatie, Richard Shoes meer dan een kwart eeuw. Gedurende die tijd hebben ze in de eerste plaats hard gewerkt om een succesvolle zaak op te bouwen. En dat doen ze nog steeds. Marloes Alblas werkt aan een online winkel als aanvulling op groothandel en de traditionele winkel, Richard de Boer denkt na over nieuwe formules waarin hij ‘beleving ‘ en ‘emotie’ wil vangen. Tegelijkertijd denken ze ‘samen’ met hun collega-ondernemers mee over het verbeteren van hun winkelstraat, over zaken als veiligheid en branchering. Soms hebben ze de lokale overheid aan hun zijde, soms voelen ze zich door de overheid in de steek gelaten. Nu is er al jaren sprake van een economische recessie, eerder was het economisch tij gunstiger. Ze vechten niet alleen tegen een economische tegenwind, maar ook tegen de trend van online-winkelen. Een gevecht dat veel inventiviteit van hen vraagt. In beide wijken is er ook sprake van een machtige corporatie: Vestia Feijenoord in de Afrikaanderwijk, Woonstad in het Oude Westen. Er zijn tijden dat de corporatie soulmate is, op andere momenten is er irritatie en onbegrip. En hetzelfde geldt voor de politie of voor de culturele ondernemers die (tijdelijk) naast hen neerstrijken.

Tegelijkertijd maken hun verhalen duidelijk dat ze een belangrijke maatschappelijke rol vervullen, zie hun inzet voor stageplaatsen, voor werk in de wijk voor jongeren, veiligheid en leefbaarheid. Ze staan voortdurend in contact met personen uit andere domeinen en circuits: corporatiemedewerkers, de politie,

welzijnsorganisaties en functionarissen van de lokale overheid. Richard de Boer is zelfs deels verbonden aan een welzijnorganisatie. De rol van deze ondernemers of 'best persons'(Van den Brink 2012) is lange tijd onderbelicht gebleven. Het beleid van de overheid bij het verbeteren van wijken heeft vele jaren in het teken van fysieke en sociale programma's gestaan. Het betreffende beleid was vooral gericht op middenveldpartijen en maatschappelijke initiatieven van bewoners. Er waren hoofdrollen weggelegd voor sociale professionals, bewoners, wijkagenten, corporatiemedewerkers, maar niet of nauwelijks voor ondernemers (Van den Brink, Engbersen en Dorenbos 2014). Om die eenzijdigheid te herstellen is het belangrijk om de economische invalshoek en de kennis en het handelen van ondernemers in het wijkenbeleid meer centraal te stellen. Zij zijn bij uitstek 'wijkexperts' met een scherp oog voor allerlei sociale, fysieke (esthetische) en economische details. In hun omgeving zal, zoals geschetst aan het begin van het essay, de komende jaren economisch veel veranderen. In de wijken waar hun winkels staan, zijn op zolders, achter keukentafels en in garages nieuwe ondernemers aan het opstaan. Kleinschalige bedrijvigheid daalt steeds meer in woonwijken in. Wie vorm geeft aan wijkenbeleid, zal de ondernemer daarin een meer prominentere rol moeten geven. In plaats van te zoeken naar de ultieme receptuur om winkelstraten of meer algemeen wijkeconomie te stimuleren, is het verstandiger de kennis en inzet van de 'best persons' onder de ondernemers te mobiliseren. Zo ook is het verstandig niet alleen te investeren in artistieke, promotionele, gentrificerende en maatschappelijke functies, maar ook directe steun aan ondernemers niet over te slaan. Denk bijvoorbeeld aan een plintaanpak of zoiets eenvoudigs als het beschikbaar stellen van een advertentiebudget.

Geraadpleegde literatuur

Anderiesen, G. en A. Reijndorp (1990), Van volksbuurt tot stadswijk: de vernieuwing van het Oude Westen. Projektgroep Het Oude Westen.

Aytar, V. & J. Rath ed. (2012) Selling Ethnic Neigborhoods. The Rise of Neighborhoods as places of Leisure and Consumption, New York: Routledge.

Brink, G. van den, e.a. (2012), Best persons en hun betekenis voor de achterstandswijk. Den Haag Boom Lemma.

Brink, G. van den, R. Engbersen en R. Dorenbos (2015), Ondernemerschap en probleemwijken. Den Haag Platform 31.

From shops to Home Offices: Entrepeneurship and Small Business Dynamics in Urban Residential Neigbourhoods. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.

Hospers, G-J. (2009) 'De wijkeconomie tussen romantiek en realisme', in: S. Franke & G-J. Hospers (2009) De levende stad. Over de hedendaagse betekenis van Jane Jacobs, Amsterdam: SUN, p. 69-80.

Krimpen, J.M. van (1952), >In de oude stadswijk. Gebr. Zomer & Keuning.

Atlas voor gemeenten. Thema: cultuur. VOC Uitgevers Nijmegen.

Menging van wonen en werken. Planbureau voor de leefomgeving>. Den Haag Bilthoven.

Risselada, A., & E. Folmer (2012) Bedrijvige Wijken in Bedrijvige Steden. De wijkeconomie in vijf Nederlandse steden vergeleken, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Housing the Mobile Entrepeneur. The location behaviour of firms in Urban residential neigbourhoods. Dissertatie Rijks Universiteit Utrecht.

Dynamic Entrepreneurship. First and second-generation immigrant entrepreneurs in Dutch cities, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2006), Investeren in vermogen. Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2013), Werk aan de wijk. Den Haag.

Arrival City. Pantheon.

Visitatiecommissie Wijkaanpak (2011), Toekomst van de wijkenaanpak: doorzetten en loslaten (deel 1). Den Haag.

Op zoek naar concrete handelingsperspectieven

Een reflectie op het Boekdeel de Economisch Stad

Koos van Dijken



Het Boekdeel de Economische Stad maakt duidelijk voor welke economische uitdagingen de bestuurders in de gemeenten, steden en regio's staan. De prestaties van de Nederlandse stedelijke regio's kunnen zich niet meten met buitenlandse voorbeelden (OECD, PBL [118]), er wordt onvoldoende rendement gehaald uit de investeringen in de stedelijke economie (Van Oort [119]), het beleid schiet te kort (De Groot; Edzes, Dorenbos en Van Dijk) en de kracht van de verschillen wordt onvoldoende benut (De Groot). Daarnaast is de werkloosheid hoog (630.000 mensen volgens meest recente CBS cijfers november 2014), hebben veel mensen een uitkering (1,4 miljoen uitkeringsjaren) en is de economische groei laag (gemiddeld - 0,11% in de afgelopen zeven jaar). Wat kunnen de bestuurders doen volgens de voorafgaande hoofdstukken en op welke wijze kan het handelingsperspectief voor de bestuurders nog verder worden aangescherpt?

Het realiseren van agglomeratievoordelen

Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert in diverse analyses dat de Nederlandse regio's, in vergelijking met hun belangrijkste Europese concurrenten, de economische voordelen en de concurrentiekracht missen die verbonden zijn aan bevolkingsomvang en –dichtheid [120] . Daarmee worden

belangrijke agglomeratievoordelen gemist om de welvaart en de concurrentiekracht van Nederlandse regio's te vergroten.

Deze agglomeratievoordelen zijn ook van belang voor de consumptiekant van de stad. De hoge dichtheid van mensen in steden zorgt dat er een groot aanbod van allerlei voorzieningen kan zijn. Gespecialiseerde winkels, hoogwaardige restaurants, cafés, terrassen, theaters, musea, cultuur en andere uitgaansgelegenheden. Deze voorzieningen gedijen en krijgen extra cachet als e zich vestigen in het cultureel erfgoed, monumenten en historische panden (Rouwendal) die eigen zijn aan de stad en zijn geschiedenis. Als de hoogwaardige voorzieningen bovendien samen gaan met aantrekkelijke en gevarieerde woon- en leefmilieus in stad én omgeving, ontstaat een basis voor krachtige steden (Van Oort; Rouwendaal).

De Groot laat zien dat de agglomeratievoordelen bereikt worden door 'learning', 'sharing' en 'matching'. Terwijl in het perspectief van Van Oort de verbreding, inbedding en diversificatie van economische clusters en het verbeteren van de economische structuur van belang is. Van Oort verwacht veel van het stimuleren van de kennisoverdracht tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen en cross-overs tussen sectoren. Hoe bestuurders de cross-overs kunnen bevorderen blijft in het midden. Ook Hafkamp, Dorenbos en Van Hoorn slagen er in hun analyse van de stedelijke economieën in Emmen en Zwolle niet in om aan te geven op welke wijze en in welke mate deze stedelijke economieën agglomeratievoordelen kunnen realiseren.

Het vergroten van de complementaire economische diversificatie

Dit betekent niet dat de bestuurders met lege handen staan. Voor regio's die onvoldoende massa en dichtheid hebben - of die klein en ijl zijn (Hafkamp, Dorenbos, Van Hoorn) - is het een nuttige strategie om de economische diversificatie te versterken. Van Oort suggereert om cross-overs tussen sectoren te versterken en om de kenniscirculatie in de regio te bevorderen. Edzes, Dorenbos en Van Dijk zoeken het in 'gerelateerde variëteit'. De vrees dat men door te veel diversificatie een prijs betaalt vanwege minder schaalvoordelen en innovatie, lijkt slechts een theoretische notie (Edzes, Dorenbos en Van Dijk).

In de huidige economie gaat het volgens de WRR [121] om het stimuleren van de kenniscirculatie in de regio en het beter gebruiken van *bestaande* kennis. Dit gaat verder dan het bevorderen van een kenniseconomie. De voorgestelde aanpak van de WRR vereist het ontwikkelen van het vermogen om (nieuwe en elders vigerende) kennis te signaleren, op te nemen en vaardig te gebruiken. Het vergt een stimulerende omgeving voor talenten die het uiterste uit zichzelf willen halen, die grenzen proberen te verleggen, barrières doorbreken en nieuwe wegen durven in te slaan. Om tot krachtige economische regio's te komen, moet uitzonderlijk vernieuwingstalent gestimuleerd worden om het hoofd boven het maaiveld uit te steken.

Diversificatie wint ook aan kracht als zij zo veel mogelijk complementair zijn aan die van andere gemeenten in de regio en van andere regio's. Het versterken van de complementariteit is mogelijk door een grotere rol aan infrastructurele en bestuurlijke verbindingen tussen stedelijke regio's te geven, en door meer uit te gaan van de eigen kwaliteiten en het kennen en lenen van de buren (understanding en borrowing size). Goede kriskras verbindingen binnen en tussen de regio's zijn hiervoor onontbeerlijk. Maar ook allerlei vormen van virtuele, sociale en culturele connectiviteit.

De complementaire diversificatie kan versterkt worden door systematisch te werken aan de *institutionele, functionele en culturele* samenhang en samenwerking in regio's. Voorbeelden van *functionele* samenwerking zijn het versterken en verbeteren van de transportsystemen in de regio, regionaal arbeidsmarktbeleid en regionale afspraken op het gebied van woningbouw, bedrijfsterreinen, kantoren, onderwijs- en cultuurvoorzieningen.

Meer *culturele samenwerking* kan tot stand komen door marketing, symbolen, welgekozen verschillende iconen en het voorbeeldgedrag van burgemeesters en wethouders.

Plaats de arbeidsmarkt in het hart van het economisch beleid

Volgens alle auteurs is het een belangrijke prioriteit om te zorgen voor een goed functionerende en gediversifieerde arbeidsmarkt. Dat gaat om meer dan een opgave op het gebied van de uitkeringen of de re-integratie van bijstandsgerechtigden en Wajongers (Edzes, Dorenbos, Van Dijk; Wilke en Dorenbos). Ondanks de korte termijn financiële opgave voor de gemeenten en de uitdaging om met ingang van 1 januari 2015 de Participatiewet goed in te voeren, is dat niet de essentie van een goed werkende stedelijke en regionale arbeidsmarkt. De groep bijstandsgerechtigden en Wajongers vormt immers slechts minder dan 9% van de arbeidsmarkt. En een belangrijk deel van deze groep zal geen blijvend aandeel kunnen leveren aan het versterken van de regionale economie (Wilke en Dorenbos). Veel belangrijker is het om de beleidsaandacht te richten op de ruim ½ miljoen mensen die jaarlijks aan het werk gaan, de ½ miljoen mensen die jaarlijks van baan veranderen of het ½ miljoen dat jaarlijks hun baan verliest. De opgave is dan om in te spelen op snelle technologische veranderingen, om de gevaren van een baanloze groei te onderkennen en om het verlies van vele middenklassen banen het hoofd te bieden. En dan gaat het inderdaad om het vergroten van de weerbaarheid, het aanpassingsvermogen, de flexibiliteit, de om- en bijscholing en de permanente educatie (Edzes, Dorenbos en Van Dijk) van *alle werkenden*, toetreders tot de arbeidsmarkt en inactieven. Dan zijn de aanbevelingen van de Commissie Bakker in *Naar een toekomst die werkt* nog steeds waardevol. Kunnen transitiefondsen, gevuld met een deel van de loonsom, gebruikt worden voor het faciliteren van overgangen, transities, bij- en omscholingen en levenslang leren (Edzes, Dorenbos en Van Dijk). En hierbij hoort het vergroten van de kenniscirculatie en het veel beter gebruiken van de bestaande kennis (WRR).

Een belangrijk onderdeel om te komen tot een betere werking van de arbeidsmarkt is het verhogen van de arbeidsparticipatie en hieraan besteden de auteurs onterecht weinig aandacht. Dit geldt in toenemende mate ook voor de oudere werknemers die met het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd een plaats op de arbeidsmarkt moeten zien te behouden. Ook dit vergt een veel betere werking van de arbeidsmarkt. Met een hogere arbeidsparticipatie kan een hogere economische groei bereikt worden. De Miljoenennota 2015 biedt een heldere analyse van de potentie die dit heeft. Nederland is een deeltijdparadijs en in internationaal vergelijkend perspectief werken wij weinig uren per jaar. Het aantal gewerkte uren per jaar is in de OECD gemiddeld 1.700 uur per jaar, terwijl het in Nederland 1.380 uur is. Bij de vrouwen werkt in Nederland 30% fulltime, terwijl dat in de OECD 70% is. De Miljoenennota 2015 rekent voor dat als Nederland naar de participatiegraad zou gaan van Zweden en Zwitserland (80% i.p.v. 75%) en gemiddeld 1.600 uur per jaar zou werken (i.p.v. 1.380 uur), dan zou het arbeidsaanbod 25% hoger zijn dan nu. Met alle positieve economische gevolgen van dien.

Ook lokaal en regionaal zijn er mogelijkheden voor de bestuurders om de arbeidsparticipatie te vergroten. Het verlengen van de werktijd (bij gemeente en verbonden instellingen), het terugdringen van het ziekteverzuim, een betere en snellere bemiddeling tussen vraag naar en aanbod van arbeid, het scholen, bij- en omscholen van de beroepsbevolking, en het naar de arbeidsmarkt stimuleren én dwingen van een deel van 1,4 miljoen arbeidsongeschikten, bijstandsgerechtigden en werklozen.

Vergroot de vaardigheden van de beroepsbevolking

Uit diverse studies blijkt dat de agglomeratievoordelen en regionale productiviteitsverschillen voor ongeveer de helft verklaard worden uit dichtheid en massa. Voor de andere helft uit de kwaliteit van de beroepsbevolking (De Groot). En juist het vergroten van de kwaliteit van hun beroepsbevolking is een taak die de lokale en regionale overheden zich kunnen toe-eigenen.

Men houdt zich reeds met het onderwijs bezig in het kader van de lokale onderwijsagenda's, de randvoorwaardelijke taak van de gemeente voor het basis- en voortgezet onderwijs, en het bij- en omscholen van bijstandsgerechtigden, jong gehandicapten en werklozen (om te voorkomen dat zij in de bijstand terecht komen) in het kader van de Participatiewet. Het is geen grote stap, en diverse grote steden zetten die stap al, om met een sterke strategisch-economische oriëntatie die taak te vergroten. Edzes, Dorenbos en Van Dijk wijzen er terecht op dat – in lijn met 'Naar een lerende economie' van de WRR - het vergroten van de weerbaarheid en het aanpassingsvermogen van de regionale beroepsbevolking een belangrijke beleidsopgave is voor lokale en regionale bestuurders.

De kwaliteit van het onderwijs kan door de gemeente op allerlei manieren bevorderd worden. Om in de huidige kennis- en diensteneconomie goed te kunnen functioneren, dient men over vele vaardigheden te beschikken. Naast de juiste opleiding dienen jongeren en ouderen in toenemende mate te beschikken over een scala aan competenties (vakinhoudelijke competenties én generieke competenties, 'leren leren', oordelen en analyse, kennisprocessen organiseren) én soft skills (klantgerichtheid, samenwerken, doorzettingsvermogen, motivatie, sociale vaardigheden, netwerken). En aan deze vaardigheden kan – ook op lokaal en regionaal niveau - méér aandacht worden besteed. Daarbij zijn veel minder de laagopgeleiden een probleem en veel meer de middelbaar opgeleiden. Volgens enkele deskundigen wordt binnen dertig jaar de helft van de huidige banen (en vooral de middenklasse banen) overbodig. En wij weten niet wat daar voor in de plaats gaat komen. De economie transformeert naar een 'zandloper economie'. Met relatief veel laag- en hoogopgeleiden en relatief weinig middenklasse banen. Dit maakt dat permanent leren, bij- en omscholen cruciaal is om met voldoende snelheid, aanpassingsvermogen en veerkracht oude beroepen en vaardigheden achter ons te laten en nieuwe eigen te maken.

Door werken en leren meer met elkaar te verweven en van levenslang leren echt een prioriteit te maken, hebben we een kans om het hoofd te bieden aan de snelle veranderingen. Dit kan verder door de onderwijstijd te verlengen (weekendscholen, zaterdagscholen, topscholen, extra lessen in de Engelse of Duitse taal) en door extra gemeentelijke middelen in te zetten om de prestaties van bepaalde scholen en onderwijsteams te belonen. De WRR laat met buitenlandse voorbeelden zien dat de kenniscirculatie in stad en regio vergroot kan worden door demonstratie-, technologie- en leercentra, regionale industriële ontwikkelcentra, meer plaats- en tijdsonafhankelijk onderwijs, meer gevarieerd en meer geïntegreerd leren, blended learning en het stimuleren van allerlei mengvormen van basisvorming en beroepsoriëntatie (extended universities, individuele leerrechten, regionale cao's met afspraken over scholing en ontwikkelingsmogelijkheden). Het versterken van de kennis en vaardigheden vindt ook plaats door een intensieve samenwerking tussen bedrijven, kennisinfrastructuur, onderwijsinstellingen, en overheden en door de private investeringen in onderzoek en ontwikkeling te stimuleren.

Beter benutten van de verschillen tussen de steden en de regio's

Het is duidelijk dat er steeds grotere verschillen ontstaan tussen de regio's, steden en gemeenten in het land. De bevolkingsontwikkeling is sterk verschillend in het land (sterke groei, matige groei, krimp), de woon- en leefmilieus vertonen een steeds grotere (wenselijke) variatie en de economische ontwikkeling is verre van uniform in het land. Dit is een ontwikkeling die niet is tegen te houden. Daarbij moeten alle betrokkenen de gelijkheid en de verdelende rechtvaardigheid, die ons land zo sterk kenmerken, herdefiniëren. Mogelijkerwijs horen daar nieuwe vormen van regionale verevening bij (De Groot).

Het is opmerkelijk dat het eigen economische beleid van provincies, regio's en steden – ondanks de toenemende verschillen - nog maar in beperkte mate zichtbaar is. Klaarblijkelijk is het scherp vaststellen van de eigen specialisatie die aansluit bij het DNA, de sterke en zwakke punten van de eigen stad en regio, en de eigen identiteit verre van eenvoudig. Net zoals vele landen dezelfde speerpunten van economisch beleid hebben omarmd (ICT, duurzame energie, life science, milieutechnologie en nanotechnologie) is dit ook zichtbaar tussen de regio's en de steden. Er is veel kopieergedrag van onder andere health valleys, food

valleys, energy valleys, brainparks, campussen, ICT, logistieke hubs en het bevorderen van de creatieve industrie.

In de voorafgaande hoofdstukken is echter ook een handelingsperspectief geschetst dat als een no-regret beleid altijd vruchten zal afwerpen. Namelijk het realiseren van één arbeidsmarkt, één gediversifieerde en gevarieerde onderwijsmarkt, één verkeers-en vervoerssysteem, één woningmarkt, en een mix van complementaire specialisatie en diversificatie (Hafkamp, Dorenbos, Van Hoorn). Vormgeven van meer intergemeentelijke samenwerking (De Groot). Het zorgdragen voor een betere uitvoering van beleid (De Groot; Wilke en Dorenbos). En het met meer dan gemiddelde ambitie realiseren van samenhang in beleid (Edzes, Dorenbos, Van Dijk). Dit kunnen de bestuurders morgen gaan doen. Zij kunnen hierin veel verder gaan dan de stedelijke regio's die door massa en dichtheid agglomeratievoordelen kennen. En met deze beleidsprioriteiten zijn zij niet afhankelijk van wishful thinking over hogescholen, campussen, economic boards, science parken en dergelijke.

Vergroot de samenhang in het beleid

In de 'new science of cities' (Van Oort) richt de aandacht zich op de complexe relaties tussen woon- en werkmilieus, voorzieningen, arbeidsmarkt, onderwijs, de bereikbaarheid van banen en de regionale economie. Bij de goede woon-en leefomgevingen hoort een eigen identiteit om aantrekkelijk te zijn voor huidige en toekomstige bewoners. In de strijd om brains, bewoners en kapitaal zijn de steden de winnaars, die door een sterke eigen identiteit zich weten te onttrekken aan de gelijkschakelende krachten van de globalisering. Daarbij is er geen draaiboek of blauwdruk die gevolgd kan worden om innovatieve regio's tot ontwikkeling te brengen. Er zijn geen simpele recepten. Clusters kunnen niet of nauwelijks gemaakt worden, en alleen een campus, hogeschool of valley doet geen wonderen. Succesvolle innovatieve regio's zijn moeilijk te kopiëren en goede voorbeelden hebben vaak een tijdelijke geldigheid.

Vanuit het besef dat de complexe relaties tussen diverse beleidsterreinen er toe doen, ontstaat een concreet handelingsperspectief voor de bestuurders. Er zijn lokaal en regionaal kansen om beleidsterreinen veel sterker met elkaar te verbinden, om op de snijvlakken vernieuwingen uit te lokken en om tegenstrijdigheden in het beleid te elimineren. Het economische en sociale beleid dient beter verbonden worden (Edzes, Dorenbos, Van Dijk; Wilke en Dorenbos; Hafkamp, Dorenbos en Van Hoorn). In sommige gemeenten wordt deze verbinding ook steeds sterker gezocht, mede vanwege het doel om te komen tot één werkgeversbenadering. Met de drie decentralisaties in het sociale domein kunnen innovaties en vernieuwend ondernemerschap worden bevorderd. Dit kan bijvoorbeeld door een deel van de aanbestedingssommen te bestemmen voor nieuwe toetreders, door geïntegreerde nieuwe vormen van dienstverlening aan te besteden, door de maatschappelijke opgave en wenselijke zorgvernieuwing te tenderen of door jaarlijkse kostendalingen af te dwingen. Wij zien in onze steden steeds meer de vervlechting van de functies wonen, werken, leren, zorgen en creatieve ontmoeting (Engbersen). En uiteraard komen in een krachtig en goed uitgevoerd arbeidsmarktbeleid vele beleidsterreinen samen. Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Ook zijn er vele voorbeelden van tegenstrijdige prikkels in het beleid die opgeruimd kunnen worden om tot een beter sociaaleconomisch beleid te komen. Gemeenten korten uitkeringen als men onvoldoende moeite doet om te solliciteren of omdat men de maatschappelijke dienstverlening verzaakt, terwijl andere gemeentelijke diensten de arbeidsmarktprikkel verminderen door de betrokkenen toe te laten tot de schuldhulpverlening of de aanvullende bijstand. Men verstrekt gemeentelijke kortingen en toeslagen aan inwoners met lage inkomens, waarmee de armoedeval alleen maar wordt vergroot en de prikkel om aan het werk te gaan kleiner wordt. Of men streeft een toename van het aantal sociale huurwoningen na; daarbij uit het oog verliezend dat de omvang en werking van de sociale huursector de mobiliteit op de arbeidsmarkt ernstig belemmert. En de grote, goedkope, weinig gediversifieerde woningvoorraad, de voor outsiders slecht toegankelijke huursector en het rigide ruimtelijke ordeningsbeleid zijn een hinderpaal om te komen tot economisch krachtige regio's (Rouwendal). Een concrete taak voor een ambitieuze bestuurder en een ambitieus college.

Bevorder het ondernemerschap

In het verleden was de economische groei in belangrijke mate toe te schrijven aan de groei van de (beroeps)bevolking, de toetreding van meer vrouwen op de arbeidsmarkt, de toenemende arbeidsparticipatie en de productiviteitsstijging. De sterke bevolkingsgroei uit de afgelopen decennia is echter voorbij en is geen belangrijke determinant meer voor economische groei. Met de gewenning aan deeltijdarbeid in Nederland en de langzame stijging van de pensioengerechtigde leeftijd is het ook niet eenvoudig om de arbeidsparticipatie te vergroten. En de productiviteitsstijging komt al jarenlang niet boven de één procent uit. De enige dynamiserende factor in de economie die dan overblijft, is het ondernemerschap en het aanpassingsvermogen van de economie en de beroepsbevolking. Gelukkig constateren Hafkamp, Dorenbos en Van Hoorn dan ook dat de cultuur van ondernemerschap steeds belangrijker wordt in stedelijke regio's. Daarbij gaat het niet alleen om commercieel ondernemerschap, maar ook om sociaal, groen, cultureel, publiek, educatief, evenals web-, buurt- en zorgondernemerschap. Terwijl Engbersen uitgebreid beschrijft hoe multidimensionaal en niet in sjablonen te vatten het ondernemerschap is in leefbare en bedrijvige wijken.

Engbersen is de enige auteur die aandacht besteedt aan het bevorderen van dit ondernemerschap. Koester de diversiteit (het is én, én en én), focus niet alleen op culturele ondernemers, stop met de projectencarrousel, verdraag rommeligheid en rafelranden, heb geduld en gun je als bestuurder de tijd. Daarnaast zijn praktische stappen om een ondernemende cultuur te bevorderen: lagere lasten, verminderde of vereenvoudigde regelgeving, een eenduidig en samenhangend toezichtregime, excellent gastheerschap, goede informatievoorziening en het vergroten van de mogelijkheden om te voorzien in de financieringsbehoefte van bedrijven. Daarbij hoort ook het maximaal mogelijk maken van nieuwe vormen van sociaal en burgerondernemerschap (buurtzorg, buurtdiensten, buurtbedrijven, coöperaties, deeleconomie etc.). Dit kan onder andere door meer functiemenging (in woonwijken) mogelijk te maken, weinig of eenvoudige regels, lage lasten, informele broed- en ontmoetingsplaatsen, goedkope en flexibele bedrijfsruimtes en het toejuichen van dit type ondernemerschap. De charme van dit palet aan maatregelen is bovendien dat het geen bakken met geld kost.

Literatuur

[1] Oswalt, P. (2006), Atlas of Shrinking Cities, Hatje Cantz Verlag, Duitsland.

[2] Glaeser, E. (2011), The Triumph of the City, Macmillan, London.

[3] Glaeser, E. (1998), Are Cities Dying? Journal of Economic Perspectives, 12 (2), pp. 139-160.

[4] De Groot, H.L.F., G. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010), Stad en Land, Centraal Planbureau, Den Haag.

[5] Marshall, A. (1920), Principles of Economics, Macmillan, London.

[6] Duranton, G. en D. Puga Duranton (2004), Micro-foundations of urban agglomeration economies, in: J.V. Henderson en J.F. Thisse (eds), Handbook of Regional and Urban Economics (edition 1, volume 4, chapter 48), pp. 2063-2117, Elsevier.

[7] Schumpeter, J.A. (1943), Capitalism, Socialism and Democracy, Routledge, London.

[8] Smith, A. (1776), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Penguin Books, London, 1982.

[9] Melo, P.C., D.J. Graham en R.B. Noland (2009), A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies, Regional Science and Urban Economics, 39 (3), pp. 332-342.

[10] Ter verder informatie: de baandichtheid buiten de grootstedelijke gebieden in Nederland is ongeveer 150 banen per vierkante kilometer en de baandichtheid is het hoogste in de grootstedelijke agglomeratie Den Haag met ruim 2100 banen per vierkante kilometer (zie De Groot e.a., 2010).

[11] De term Death of Distance is bekend van de titel van een boek van Frances Cairncross (1997; Harvard Business Press) en later verder gepopulariseerd door Thomas Friedman (2005) in The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century(Farrar, Straus en Giroux). Edward Leamer (2007) geeft een fraaie en kritische beschouwing op het vermeende afnemende belang van afstand in zijn boekbespreking van het boek van Friedman in de Journal of Economic Literature(volume 45, pp. 83–126).

[12] De Groot, H.L.F., J. Poot en M.J. Smit (2009), Agglomeration Externalities, Innovation and Regional Growth: Theoretical Perspectives and Meta-Analysis, in: R. Capello en P. Nijkamp (eds), Handbook of Regional Growth and Development Theories, Edward Elgar, Cheltenham.

[13] Glaeser, E.L., H.D. Kallal, J.A. Scheinkman en A. Shleifer (1992), Growth in Cities, Journal of Political Economy, 100 (6), pp. 1126-1152.

[14] Alfred Marshall, Kenneth Arrow en Paul Romer hebben in opeenvolgende bijdragen het belang van schaal voor economische groei benadrukt. Alfred Marshall deed dat in zijn baanbrekende werk in de negentiende eeuw. Kenneth Arrow (The Economic Implications of Learning by Doing, Review of Economic Studies, 29 (3), pp. 155-173, 1962) werkte dit theoretisch nader uit in de jaren zestig van de vorige eeuw. Paul Romer wordt door velen als de grondlegger van de endogene groeitheorie gezien waarin het belang van

schaal voor economische groei verder wordt uitgewerkt (Increasing Returns and Long-Run Growth, Journal of Political Economy, 94 (5), pp. 1002-1037).

[15] Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en M.J. Smit (2014), Regional Wage Differences in The Netherlands: Micro Evidence on Agglomeration Externalities, Journal of Regional Science, 54 (3), pp. 503-523.

[16] Groot, S.P.T. en H.L.F. de Groot (2014), Estimating the Skill Bias in Agglomeration Externalities and Social Returns to Education: Evidence from Dutch Matched Worker-Firm Micro-data, Tinbergen Institute Discussion Paper, no. 14-088/VIII, Amsterdam-Rotterdam.

[17] Radboud Engbersen Koos van Dijken (2014), Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad. Analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden. Den Haag: Platform 31.

[18] Enrico Moretti (2013), The New Geography of Jobs. Boston: Mariner Books.

[19] Edward Glaeser (2012), Triumph of the City. London: MacMillan.

[20] RLI (2014a), Kwaliteit zonder groei. Over de toekomst van de leefomgeving. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

[21] Michael Batty (2013), The new science of cities. Cambridge: The MIT-Press.

[22] Tijs van den Boomen & Ton Venhoeven (2012), De mobiele stad. Rotterdam: nai010 Uitgevers.

[23] Platform31 (2013), Knooppuntontwikkeling in Nederland. (Hoe) moeten we transit-oriented development implementeren? Den Haag: platform31.

[24] Oedzge Atzema (2014), 'Verschuivende panelen'. ROM Magazine(te verschijnen).

[25] Reinout Rutte & Jaap-Evert Abrahamse (2014), Atlas van de verstedelijking in Nederland. Duizend jaar ruimtelijke ontwikkeling. Hilversum: THOTH.

[26] Henri de Groot, Gerard Marlet, Coen Teulings & Wouter Vermeulen (2010), Stad en land. Den Haag: CPB.

[27] Benjamin Barber (2014), If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities. Yale: University Press.

[28] RLI (2014b), De Toekomst van de Stad. De kracht van nieuwe verbindingen Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

[29] Paul Cheshire, Max Nathan & Henry Overman (2014), Urban economics and urban policy. Cheltenham: Edward Elgar.

[30] Glaeser, E., J. Kolko & A. Saiz (2001), 'Consumer city'. Journal of Economic Geography 1: 27-57.

[31] Frank van Oort & Ton van Rietbergen (2014), De consumptiestad die werkt. Rooilijn 47: 61-67.

[32] Thomas de Graaff, Frank van Oort & Raymond Florax (2012), 'Regional population-employment dynamics across different sectors of the economy'. Journal of Regional Science 52, pp. 60–84. Zie ook: Atzema (2014), ibid.

[33] Frank van Oort, Evert Meijers, Martijn Burger, Mark Thissen & Marloes Hoogerbrugge (2014), Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht: de concurrentiepositie van Nederlandse steden in netwerkperspectief. Den Haag: Platform31.

[34] Frank van Oort (2013), De weerbare regio. Ruimtelijk-economisch beleid in de Zuid-Hollandse kenniseconomie Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

[35] Frank van Oort, Thomas De Graaff, Hans Koster, Han Olden & Frank van der Wouden (2013), Ruimte voor de stad als groeimotor. Universiteit Utrecht, onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK.

[36] WRR (2013), Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Den Haag: WRR.

[37] Frank van Oort (2013), De weerbare regio. Ruimtelijk-economisch beleid in de Zuid-Hollandse kenniseconomie. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

[38] Mariana Mazzucato (2013), The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths. London: Anthem Press.

[39] WRR (2008), Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid.

[40] Zie Bureau Stedelijke Planning (2013), MIRT onderzoek FoodValley: Dutch food to the European top. Gouda: BSP.

[41] Jennifer Roback, Wages, rents and the quality of life, Journal of Political Economy, 90(1982), 1257-1278.

[42] Faroek Lazrak, Peter Nijkamp, Piet Rietveld en Jan Rouwendal 'The market value of cultural heritage in urban areas: An application of spatial hedonic pricing'. Journal of Geographical Systems, 16 (2014), 89-114.

[43] Mark van Duijn en Jan Rowuendal 'Cultural heritage and the location choice of Dutch households in a residential sorting model.' Journal of Economic Geography, 13(2013), 473-500.

[44] Zie voor dagtochten: Ruben van Loon, Tom Gosens en Jan Rouwendal 'Cultural Heritage and the Attractiveness of Cities: Evidence from Recreation Trips.' Journal of Cultural Economics, 38 (2014), 253-285 en voor binnenlandse vakanties Ruben van Loon, Piet Rietveld en Jan Rouwendal 'Cultural heritage and domestic tourism in the Netherlands' mimeo. Het is in het kader van dit project niet onderzocht, maar men kan gerust aannemen dat hetzelfde geldt voor de bezoeken van buitenlandse toeristen.

[45] Zie voor een analyse van het bestedingspatroon van toeristen: Ruben van Loon en Jan Rouwendal 'City tourism: travel purpose and expenditure patterns' mimeo.

[46] Hans Koster en Jan Rouwendal 'Historic Amenities and Housing Externalities: Evidence from The Netherlands,' mimeo.

[47] Mark van Duijn, Jan Rouwendal en Richard Boersema, 'Transformations of industrial heritage: Insights into external effects on house prices,' mimeo.

[48] Willemijn Weijschedé-van der Straaten, Jan Rouwendal en Jan Möhlmann 'The Impact of Education and Household Composition on Commutes and Location Choice,' mimeo.

[49] Or Levkovich en Jan Rouwendal 'Location choices of highly educated foreign workers: the importance of urban amenities,' TI discussion papers 14-093/VIII.

[50] Commissie Bakker (2008). Naar een toekomst die werkt. Den Haag.

[51] Bergem W. van den, H. Erke, M. de Graaf-Zijl en E. van Loon (2014). The Dutch labour market during the Great Recession. Den Haag: CPB.

[52] Vgl. Centraal Planbureau (2014). Juni-raming 2014: economische vooruitzichten 2014 en 2015. Den Haag.

[53] UWV (2014a). Arbeidsmarktprognose 2014-2015. Amsterdam.

[54] Frey, C.B. and M.A. Osborne (2013). The future of jobs: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford University. Vgl. The Economist (2014) The onrushing wave: the future of jobs. jan. 18, 2014.

[55] Alle Wajongeren dienen herkeurd te worden. Ongeacht de resultaten van die herkeuring, blijven de bestaande Wajongeren in de Wajong. Wajongeren met arbeidsvermogen worden op hun uitkering gekort; in plaats van 75 procent zullen zij 70 procent van het minimumloon ontvangen. Herkeurde Wajongers zonder arbeidsvermogen blijven de 75 procent ontvangen. Nieuwe Wajongeren met arbeidsvermogen maar zonder baan, belanden voortaan in de bijstand.

[56] Zie R. Dorenbos, K. van Dijken en J. Korthals (2012). Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad: wat kan het stadsbestuur doen. Den Haag: Nicis Institute.

[57] In het nastreven en bewaken van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in brede zin hebben gemeenten echter geen expliciete taak. Deze taak is belegd bij schoolbesturen, de Onderwijsinspectie en de minister van Onderwijs. Voor de kwaliteit van het openbaar basisonderwijs zijn de gemeenten bestuurlijk wél verantwoordelijk. Echter ook voor dit onderwijs is de bestuurlijke verantwoordelijkheid vaak op afstand gezet van de dagelijkse bemoeienis van het college van burgemeester en wethouders en belegd bij zelfstandige schoolbesturen.

[58] Commissie Derksen (2013). Perspectief voor de steden. Den Haag.

[59] Edzes, A.J.E., M. Hamersma, L. Broersma en J. van Dijk (2012). De economische stijging van laag opgeleiden. Den Haag: Nicis Institute

[60] Venhorst, V.A., S.J. Koster en J. van Dijk (2013). Geslaagd in de stad. Den Haag: Platform31.

[61] OECD (2014). Territorial review Netherlands. Paris: OECD.

[62] UWV (2014b). Vacature in Nederland 2013: de vacaturemarkt en personeelswerving in beeld. Amsterdam.

[63] Inspectie voor Werk en Inkomen (2013). Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. Den Haag.

[64] Edzes, A.J.E., M. Hamersma, L. Broersma en J. van Dijk (2012). Op cit.

[65] Edzes, A.J.E., et al. (2012). Op cit.; Vgl. UWV (2014b). Op cit.

[66] Bergem W. van den et al. (2014). Op cit.

[67] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). De lerende economie. Den Haag: WRR.

[68] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Op cit.

[69] Onderwijsraad (2014). Een eigentijds curriculum. Den Haag. Vgl. Berge, W. Van den, R. Daas, A.B. Dijkstra, T. Ooms & B. ter Weel (2014). Investeren in skills en competenties: Een voorstudie voor programmering van onderzoek en beleid. Den Haag: CPB.

[70] Ter Weel, B. en S. Kok (2013). De Nederlandse arbeidsmarkt in taken: Eerste bevindingen uit de Nederlandse Skills Survey. Den Haag: CPB.

[71] Raspe, O. (2014). Trends in de regionale economie: Input voor de VNG-commissie stedelijk perspectief. Den Haag: PBL; M. (2013). Keys to the City: How economics, institutions, social interactions and politics affect regional development. Princeton: Princeton University Press; Morretti, E. (2012). The new geography of jobs. Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company; Weel. B. ter, A. van der Horst and G. Gelauff (2010). The Netherlands of 2040. The Haque: CPB.

[72] Zie ook Atlas voor gemeenten 2014. Vgl. Edzes, A.J.E. (2010). Werk en bijstand: Arbeidsmarktstrategieen van gemeenten. Maastricht: Shaker Publishing.

[73] Zie Edzes, A.J.E., R. Rijnks & J. van Dijk (2013). Spatial Implications of using firm level quota to employ low productive workers. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 104, 5, pp. 621-629. DOI:10.1111/tesg.12060.

[74] Edzes, A.J.E. en J. van Dijk (2014). Laat de regio het werk doen. Socialisme & Democratie, 71, 5, pp. 8-14.

[75] Becker, F., D. Bultje, M. Molema en P. Smeets (2007). Een economisch mozaiek: de PvdA en regional economische politiek. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.Edzes et al. (2014) Op cit.

[76] Broersma, L. en J. van Dijk (2008). The effects of congestion and agglomeration on mfp-growth in Dutch regions, Journal of Economic Geography, 8, 2, p.181-209. doi: 10.1093/jeg/lbm041.; OECD (2014). Territorial review Netherlands. Paris: OECD.

[77] OECD (2014). Op cit.

[78] De OECD (2014) onderscheidt daarvoor 35 Functionele Stedelijke Gebieden (FSG), met een stedelijke kern en een regionaal verzorgingsgebied op basis van pendelstromen, die tezamen 74% van de Nederlandse bevolking bevat. Iedere Nederlandse provincie kent één of meerdere FSG-en.

[79] OECD (2014). Ibid. p. 85.

[80] De Jong, A. en F. Daalhuizen (2014). De Nederlandse bevolking in beeld: Verleden, heden en toekomst. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

[81] Hilbers, P. en G. Jehoel-Gijsbers (2010). Regionale verschillen bij het beroep op de WAJONG. Amsterdam: UWV.

[82] Venhorst, V. (2012). Smart move? The spatial mobility of higher education graduates. Groningen: RUG. Venhorst, V.A., A.J.E. Edzes, L. Broersma en J. van Dijk (2011). Brain drain of brain gain? Hoger opgeleiden in grote steden in Nederland. Den Haag: Nicis; Venhorst, V.A., S.J. Koster, J. van Dijk en P. Pellenbarg (2011). Steden en kennisinstellingen. Den Haag: Nicis Institute.

[83] Delfman, H., S.J. Koster en P. Pellenbarg (2011). Belang van het HBO voor de regionale economie: kenniscirculatie tussen het midden- en kleinbedrijf en hogescholen in de regio. Den Haag: Nicis Institute.

[84] Inspectie voor Werk en Inkomen (2013). Op cit.

[85] Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch (2013). Langetermijneffecten van re-integratie. Amsterdam: SEO.

[86] Er is ondertussen een hele onderzoeksliteratuur met toepassingen voor Nederlandse regio's ten aanzien van de gerelateerdheid van industrieën in regio's, de potentie's voor innovatie en economische groei, de weerbaarheid tegen economische schokken en de verbindingen met de skills van de beroepsbevolking. Voor een overzicht zie: Weterings, A. et al. (2013). De veerkracht van regionale arbeidsmarkten. Den Haag: PBL.

[87] Zie bijvoorbeeld: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf

[88] McCann, P. and R. Ortega-Argilés (2013). Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy. Regional Studies, 84, 1-12

[89] Neffke, F., M. Henning & R. Boschma (2011). How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. Economisch Geography, 87, 3, 237-265.

[90] Ministerie van Economische Zaken (2014). Partnerschapsovereenkomst 2014-2020 m.b.t. EFRO, ESF, ELP en EFMZV. Den Haag.

[91] Weterings, A. et al. (2013). Op cit.

[92] Borghouts-Van de Pas, I. (2012). Lessen over werkzekerheid uit Zweden en Spanje. ESB, 97, 46475, pp. 68-73

[93] Edzes, A.J.E. (2011). Werken naar vermogen: De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt. Tijdschrift voor Politieke Economie / TPEdigitaal, 5, 4, 64-81.

[94] Zie Mirjan Oude Vrielink, Henk van der Kolk en Pieter-Jan Klok (2014), De vormgeving van sociale (wijk)teams, Platform31/BMC Advies/Universiteit Twente.

[95] Om een paar willekeurige voorbeelden te noemen: Raad voor Werk en Inkomen (2006a). De regio centraal: advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten. Den Haag: RWI; Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004). Gezamenlijke beleidsagenda gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Den Haag. Het kabinet heeft recent besloten te gaat onderzoeken of en hoe het gemeentelijk belastinggebied kan worden uitgebreid. Meer ruimte om zelf belastingen te heffen past ook bij de grotere rol die gemeenten na de drie decentralisaties spelen. Wanneer gemeenten meer eigen inkomsten hebben, is een lagere uitkering uit het Gemeentefonds mogelijk.

[96] OECD (2014). Op cit.: 216.

[97] Toegang tot de Wajong (landelijke uitvoering en financiering) is nog wel mogelijk voor mensen met een zodanig zware beperking dat zij geen (economisch) productieve bijdrage aan de maatschappij kunnen leveren.

[98] Een scepticus zal deze kamerbrede steun met name verklaren door de koppeling van substantiële bezuinigingen aan deze decentralisatie van verantwoordelijkheden. Opvallend is in ieder geval dat de decentralisatie op het terrein van werk/inkomen een stuk minder politieke interesse opwekt dan de decentralisatie op het terrein van zorg.

[99] Waarbij opgemerkt moet worden dat 'vestigingsklimaatbeleid' zeer breed geworden is. Het gaat hierbij niet alleen meer om de aanwezigheid van fysieke ruimte voor bedrijven. Veiligheid, voldoende woningen, cultureel aanbod, bereikbaarheid: eigenlijk is er geen gemeentelijk beleidsterrein meer te vinden waarmee geen verband is met een goed vestigingsklimaat.

[100] Tegelijkertijd dient de vraag gesteld te worden waarom leerlingen die een technische opleiding volgen moeite hebben met het vinden van een stageplaats of een startpositie.

[101] De enige echte oplossing voor deze mismatch lijkt een substantiële herwaardering binnen het loongebouw van technische functies te zijn. Die herwaardering heeft tot nu toe onvoldoende plaatsgevonden. De niet onterechte angst van werkgevers voor een generiek stuwend effect op de loonkosten van zo'n specifieke herwaardering is een belangrijke reden. Anders gezegd: het prijsmechanisme van de arbeidsmarkt functioneert hier onvoldoende.

[102] Vanzelfsprekend dienen de vraag-aanbod verhoudingen goed in de gaten te worden gehouden. In het geval er tekorten aan (gekwalificeerd) personeel ontstaan, zullen bedrijven meer geneigd zijn om zelf de opleidingskosten te financieren of om over te gaan tot een interne bedrijfsopleiding.

[103] Vanzelfsprekend heeft de lokale overheid de taak en verantwoordelijkheid om te bepalen of de uitkeringsverstrekking rechtmatig is en kan hier de bekende controles op los laten.

[104] Beleidsmakers wijzen vaak op de productiviteitsgroei die mensen doormaken. Na enige tijd werkzaam geweest te zijn in een bedrijf zorgt (werk-)ervaring er voor dat de 'minimumloondrempel' geslecht is, en dat het programma om loonkostensubsidies te verstrekken niet meer nodig is. Natuurlijk geldt voor een aantal mensen dat deze groei bereikt wordt. Het systematisch baseren van een programmatische aanpak op deze 'groei' van mensen behoort echter tot het gevaarlijke domein van het wensdenken.

[105] Dit kunnen directe subsidies zijn, maar ook andere compensaties aan bedrijfsleven ('gratis' job coaching, no risk polissen, detacheringconstructies) waardoor arbeidsrechtelijke risico's voorkomen worden, etc.

[106] Daar waar het bedrijfsleven zelf arbeidsovereenkomsten met deze groep aan gaat, is dit risico veel minder manifest. Arbeidsvoorwaarden boven het minimumloonniveau worden (als het goed is) namelijk niet gecompenseerd door een loonkostensubsidie. Bovendien is het een aardig signaleringsysteem voor de subsidieverstrekker: als betrokkenen een loonniveau krijgen aangeboden dat substantieel hoger is dan het minimumloon hebben ze blijkbaar een hogere productiviteit dan eerder was aangenomen (in een systeem van indicatiestelling).

[107] Staatssecretaris Klijnsma heeft de quotumregeling als stok achter de deur.

[108] Zie SCP (2013), 'Vraag naar arbeid', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag. Ter vergelijking: een kleine 40 procent van de bedrijven geeft prioriteit aan 'oudere werknemers' en een kleine 20 procent aan het stimuleren van meer vrouwen in hogere functies.

[109] Het is overigens niet per se noodzakelijk dat gemeenten dit beleid (geheel) zelf uitvoeren. Inschakeling van marktpartijen is een beproefde methode. In actuele zin wordt het jargon 'social impact

bonds' gehanteerd. Een belangrijke kanttekening moet hier wel geplaatst worden: vaak richten private matchingspartijen zich het liefst op goed bemiddelbare kandidaten (in dit artikel: eerste groep). Terwijl daar juist niet het overheidsbelang zou moeten liggen. Anders gezegd: vaak subsidiëren overheden marktpartijen voor werk dat ze sowieso doen.

[110] Zie Miljoenennota 2015, p. 63.

[111] Overigens komt uit evaluatiestudies naar voren dat de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid beperkt is. Zo kunnen loonkostensubsidies een klein positief effect hebben voor mensen die heel moeilijk plaatsbaar zijn. Scholing lijkt een klein positief effect op de baankans te hebben, maar de onzekerheidsmarge is hierbij groot. Scholing lijkt beter te werken voor vrouwen, ouderen en kansarme groepen. Opvallend is dat de effectiviteit van een intensieve werkgeversbenadering (nog) niet grootschalig onderzocht is (zie www.divosa.nl).

[112] Zie ook de bijdrage van Jan Rouwendal in dit boekdeel.

[113] Zie de bijdrage van Henri de Groot.

[114] Zie bijvoorbeeld Nicis Institute (2012), Conflict in samenwerking: de geloofwaardigheid van regionale verstedelijking. De centrale vraag in deze publicatie is hoe de regio geloofwaardig blijft in tijden van pijnlijke keuzes. Het antwoord is het blijven zoeken naar en benoemen van het gemeenschappelijk belang.

[115] Zie WRR (2013), Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Den Haag: WRR.

[116] Overigens bieden de drie decentralisaties gezamenlijk ook kansen voor meer synergie. Zaken als re-integratie, beschut werk, thuiszorg, vrijwilligerswerk, psychische hulpverlening etc, zijn allen aan elkaar gerelateerd wat nauwe samenwerking (verbindingen leggen) tussen verschillende beleidsdomeinen noodzakelijk maakt).

[117] De interviews in dit hoofdstuk zijn ontleend aan het experimentenprogramma wijk- en dorpseconomie van Platform31.

[118] PBL, Nederland in 2040; een land van regio's, Ruimtelijke Verkenning 2011, Den Haag, 2011; PBL, De internationale concurrentiepositie van de topsectoren, Den Haag, 2012; PBL, Werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's, Den Haag, 2013; OECD, OECD Territorial Reviews: Netherlands, Parijs, 2014.

[119] In dit hoofdstuk wordt naar de auteurs van de diverse hoofdstuk van het Boekdeel De Economische Stad verwezen.

[120] De internationale concurrentiekracht van de topsectoren, Den Haag, 2012.

[121] WRR, Naar een lerende economie; investeren in het verdienvermogen van Nederland, WRR-rapport 90, Den Haag, 2013.