

Ex ante onderzoek G-kracht

Rekenkamercommissie gemeente Groningen

**Secretariaat:
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727**

e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl
website: www.groningen.nl/rkc

September 2009

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen is in 1997 ingesteld door de gemeenteraad van Groningen. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Ambitie van de rekenkamercommissie is om dit te doen op een onafhankelijke, professionele en politiek betrokken wijze. Naar aanleiding van onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de raad. De rekenkamercommissie bestaat uit vier raadsleden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt, de raad kan wel het verzoek doen om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Met zijn onderzoeken wil de rekenkamercommissie de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad verder versterken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen bestaat uit:
Gerard Johanns (voorzitter), Annie Postma, Karin Hazewinkel, Bernard Koops, Joost van Keulen, Aljona Wertheim en Jarko Nieweg. Secretaris is Peter Kommerij.

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727
internet: www.groningen.nl/rkc
e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl

Inhoudsopgave

- Inleiding	5
- G-kracht in het kort	5
- Conclusies	6
- Aanbevelingen	8
- Verdere overwegingen	9

Bijlagen:

- bestuurlijke reactie van het college van B&W
- nawoord van de rekenkamercommissie
- rapport ex ante onderzoek G-kracht

Inleiding

De rekenkamercommissie brengt voor de eerste keer een ex ante onderzoek uit. Normaal gesproken doet de rekenkamercommissie pas na de uitvoering van beleid onderzoek naar een bepaald onderwerp (het zogenaamde ex post onderzoek). In dit geval heeft de rekenkamercommissie gemeend vooraf onderzoek te doen, in dit geval naar het nieuwe economisch programma G-kracht 2010 – 2012. Doel van het onderzoek is om na te gaan of het geformuleerde beleid de voorwaarden bevat voor het effectief en efficiënt realiseren van de opgenomen doelen. Met dit onderzoek probeert de rekenkamercommissie een bijdrage te leveren aan de discussie aan de voorkant. In het verleden heeft de rekenkamercommissie meermalen achteraf geconstateerd dat het niet mogelijk was om na te gaan of het beleid effectief en efficiënt was uitgevoerd. Oorzaak daarvan was vaak dat er aan het begin geen duidelijke doelstellingen waren opgenomen. Dat maakt het voor de raad in het algemeen lastig om zijn controlerende rol uit te voeren. Door aan het begin van een beleidstraject na te gaan of het geformuleerde beleid voldoet aan de voorwaarden die daaraan gesteld mogen worden, wordt indien nodig de kans geboden om nog aanpassingen door te voeren voordat het beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Bij dit onderzoek, dat is uitgevoerd door Theo van der Zee van onderzoeksbureau Byond, is als uitgangspunt de stelling gehanteerd dat in een goede beleidsnota inzicht wordt gegeven in wat precies de problemen zijn, hoe men die denkt te gaan aanpakken en welke maatregelen daarvoor het meest doeltreffend zijn. Die logische lijn van het in kaart brengen van de problemen, het aandragen van oplossingen en het voorstellen van maatregelen moet helder en ook voor de gemiddelde lezer goed te begrijpen zijn. Vervolgens moet er een koppeling gelegd kunnen worden tussen wat men met het voorgestelde beleid wil bereiken en de daarvoor in te zetten financiële middelen. De raad zal uiteindelijk een afweging moeten maken en een oordeel moeten geven over de vraag of het verband tussen de geconstateerde problemen, de voorgestelde aanpak en de daarvoor in te zetten maatregelen voldoende helder is en of het inzetten van de financiële middelen in voldoende mate onderbouwd is. Met dit onderzoek naar G-kracht wil de rekenkamercommissie de gemeenteraad ondersteunen bij het maken van die keuzes.

G-kracht in het kort

Uit het onderzoek blijkt dat G-kracht streeft naar:

- het verminderen van de werkloosheid en
- het verhogen van de arbeidsparticipatie.

Deze moeten minstens op het niveau van het landelijk gemiddelde komen. Om dit te bereiken heeft G-kracht de volgende hoofddoelstelling:

- het leveren van een bijdrage aan het bereiken van 135.000 arbeidsplaatsen in de gemeente Groningen eind 2014.

Ter realisatie van dit doel wordt een aanpak voorgesteld met drie deelprogramma's:

- * Groningen Piekt: stimuleren van de kenniseconomie.
- * Bedrijvig Groningen: verlenen van diensten aan bedrijven en instellingen.
- * Gastvrij Groningen: aantrekken van bezoekers en talenten/kenniswerkers.

Voor de totale kosten van de drie deelprogramma's is €2,71 miljoen per jaar begroot. Door het college wordt voorgesteld om voor 2010 €1,18 miljoen beschikbaar te stellen.

Conclusies

De rekenkamercommissie verwacht net als het college van B&W dat meer werk kan bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie en minder werkloosheid. Maar aangezien niet is aan te geven wat het beleid naar verwachting op zal leveren, is het niet mogelijk een koppeling te leggen tussen de opbrengsten en de kosten van het beleid. De algemene conclusie van het onderzoek is daarom dat niet wordt voldaan aan een basisvoorwaarde om te kunnen sturen op het efficiënt realiseren van ambities: doordat het op ieder niveau ontbreekt aan inzicht in de opbrengsten van het beleid, is het inschatten van de verwachte efficiëntie van het beleid niet mogelijk.

De rekenkamercommissie concludeert dan ook dat het G-kracht document met de daarin verwoorde maatregelen nog onvoldoende voorwaarden bevat om op voorhand succes daarvan te verwachten.

Het onderzoek heeft zich enerzijds gericht op het strategische deel van G-kracht en anderzijds op het operationele deel. Bij beide worden door de rekenkamercommissie de nodige kanttekeningen gemaakt.

A. Strategische deel van het beleid:

Centrale vraag voor de rekenkamercommissie bij het beoordelen van het strategische deel is of de in G-kracht geschetste problemen goed zijn weergegeven en of het verband tussen de geschetste problemen en het hoofddoel van beleid voldoende duidelijk wordt gemaakt.

De rekenkamercommissie plaatst hierbij de volgende kanttekeningen:

- Groningen heeft weliswaar een relatief lage arbeidsparticipatie, maar dit lage percentage wordt nogal beïnvloed door het hoge aantal studenten in de stad. Volgens het Statistisch Jaarboek 2008 wonen er meer dan 23.000 studenten (ongeveer 16%) in de stad op een potentiële beroepsbevolking van ruim 140.000 mensen. Afgezien van Utrecht is er geen stad in Nederland die zo'n hoog percentage studenten op de totale potentiële beroepsbevolking huisvest. De vraag is dan ook in hoeverre de lage arbeidsparticipatie wel als een probleem moet worden gezien. In G-kracht wordt dit niet nader geanalyseerd.
- Voor de komende jaren worden er knelpunten verwacht vanwege de toenemende vergrijzing (de naoorlogse babyboom die met pensioen gaat), maar dit wordt niet op een of andere manier gekwantificeerd. Het is dus niet duidelijk welke invloed dit heeft op het aantal na te streven banen in de nabije toekomst.
- De samenhang tussen economisch en sociaal beleid wordt onvoldoende duidelijk. Dit is van belang om de hoofddoelstelling te realiseren. Meer werklozen zullen aan het werk moeten maar dat betekent ook dat er voor hen geschikte banen gecreëerd moeten worden. In G-kracht wordt niet duidelijk gemaakt hoe die samenhang is dan wel hoe deze zal worden aangebracht. Het gaat hierbij ook om de samenwerking tussen de beleidsinspanningen die zich aan de ene kant richten op de werkgeverskant en aan de andere kant op het activeren van de werklozen. In G-kracht komt niet aan de orde hoe dit gestalte krijgt waardoor niet valt te zeggen of dit in voldoende mate gaat gebeuren.

B. Operationele deel van het beleid

Bij het operationele deel is gekeken naar de nadere uitwerking van het beleid en is per deelprogramma nagegaan op welke wijze en in welke mate dit aansluit bij de hoofddoelstelling. Daarbij maakt de rekenkamercommissie de volgende kanttekeningen:

- De hoofddoelstelling van 135.000 eind 2014 lijkt tamelijk willekeurig gekozen. Misschien lukt het om eind 2014 135.000 banen te hebben, maar is de werkloosheid dan inderdaad lager en de arbeidsparticipatie hoger? Dat is maar de vraag. Er zijn de komende tijd allerlei demografische ontwikkelingen te verwachten, zoals een groeiend aantal inwoners van de stad en de vergrijzing. Daar komt bij dat niet aan te tonen is welk deel de gemeente met zijn beleid zal hebben bijgedragen aan de groei van het aantal banen. Ook vanuit dat opzicht is de keuze voor dit aantal tamelijk vrijblijvend, wanneer achteraf aan de raad verantwoording zal moeten worden afgelegd.
- Er zijn drie deelprogramma's geformuleerd, die elk moeten bijdragen aan het realiseren van het hoofddoel. Het gaat om:
 - o Groningen Piekt
 - o Bedrijvig Groningen
 - o Gastvrij Groningen

Er wordt niet in alle opzichten duidelijk gemaakt welk programma welke bijdrage dient te leveren. Mede daardoor zal de raad achteraf niet kunnen nagaan of de keuzes voor de betreffende programma's wel of niet succesvol zijn geweest. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het hier om een beleidskader gaat waarin nog niet is aangegeven wat de programma's concreet moeten opleveren. Dit zal nog in een later stadium aangegeven worden, wanneer er ook meer duidelijkheid is over de beschikbaarheid van de middelen voor G-kracht. Maar dat laat onverlet dat ook in een beleidskader wel duidelijk gemaakt moet worden waarom juist voor deze programma's is gekozen en niet voor andere.

- o Groningen Piekt: door in te zetten op de kenniseconomie en daarbij te focussen op de clusters Energy Valley en Healthy Ageing, wil het college van B&W meer banen voor hoger opgeleiden realiseren. Dat maatschappelijke ontwikkelingen (meer aandacht voor duurzaamheid en gezond ouder worden) zich in deze richting voordoen is voldoende aannemelijk gemaakt. Maar G-kracht maakt niet duidelijk of inzet op deze thema's echt gaat bijdragen aan het versterken van de economie en leidt tot meer banen. Evenmin maakt G-kracht duidelijk dat de gemeentelijke inbreng bij deze speerpunten nodig is en meerwaarde zal opleveren. De vraag is of de helpende hand van de overheid hierbij nodig is en waarom de markt het niet alleen af zou kunnen.
- o Bedrijvig Groningen: met dit deelprogramma wil het college van B&W vooral ondernemers faciliteren. Op hoofdlijnen is onderbouwd hoe dit bij dient te dragen aan het creëren van werk, maar de mate waarin dit het geval zal zijn wordt niet aangegeven.
- o Gastvrij Groningen: dit deelprogramma richt zich op het versterken van de binnenstad en het binden en boeien van talent. Ook hiervoor geldt dat op hoofdlijnen is onderbouwd op welke wijze deze punten kunnen bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid. Maar ook hier wordt niet aangegeven in welke mate dit bijdraagt aan het hoofddoel.
- Over de beschikbare middelen bestaat nog enige onduidelijkheid. Voor het plan zoals het er nu ligt is drie miljoen euro per jaar nodig. Tot nog toe is er een dekking voor 2010 van €1,18 miljoen en de jaren daarna voor €681.000. Eventuele aanvulling van het budget zal bij de begroting aan de orde komen. Het is nog niet duidelijk hoe het college van B&W gaat prioriteren wanneer het benodigde bedrag niet beschikbaar zal zijn voor G-kracht.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet op grond van de conclusies uit dit onderzoek de volgende aanbevelingen:

1. Verhelder het verband tussen de geconstateerde problemen, de hoofddoelstelling en de te nemen maatregelen.
Effectief beleid kenmerkt zich door een logische lijn tussen de drie hierboven genoemde factoren. Uit het onderzoek blijkt dat die logische lijn niet duidelijk is.
2. Geef een betere onderbouwing van het streven naar 135.000 banen eind 2014, waarbij ook rekening gehouden wordt met demografische ontwikkelingen zoals de vergrijzing.
Het aantal van 135.000 banen is niet onderbouwd. Het blijft onduidelijk in welke mate de hoge werkloosheid en de geringe arbeidsparticipatie zullen zijn opgelost wanneer er eind 2014 135.000 banen zijn, zeker in het licht van allerlei demografische ontwikkelingen.
3. Probeer aannemelijk te maken op welke wijze de koppeling tussen de kosten en opbrengsten van het te voeren beleid kan worden gelegd.
De raad zal voor G-kracht middelen beschikbaar moeten stellen. Dan zal op zijn minst aannemelijk gemaakt moeten worden dat de uit te voeren maatregelen bijdragen aan het oplossen van de geschetste problemen.
4. Blijf nadenken over een manier waarop de resultaten op economisch gebied als gevolg van gemeentelijk beleid aangetoond kunnen worden.
Voor het kunnen sturen en bijsturen van het te voeren beleid zal de raad toch enige houvast moeten hebben: wat werkt wel, wat werkt niet?
5. Maak duidelijk hoe de samenhang tussen economisch beleid en sociaal beleid nader vorm dient te krijgen.
Bij beide beleidsvormen wordt gestreefd naar hetzelfde doel, het terugdringen van de werkloosheid. Waar de ene zich meer richt op de werkgeverskant, richt de andere zich meer op de werklozen. Omdat hetzelfde doel wordt nagestreefd is het erg belangrijk dat dit goed op elkaar wordt afgestemd. In G-kracht wordt onvoldoende duidelijk hoe deze samenhang is dan wel hoe deze zal worden aangebracht.
6. Motiveer op welke wijze Energy Valley en Healthy Ageing daadwerkelijk gaan bijdragen aan economische- en werkgelegenheidsgroei.
Het wordt niet duidelijk waarom de inzet hierop economische groei op gaat leveren en wat de toegevoegde waarde is van het feit dat de gemeente zich hier actief mee gaat bemoeien.

Verdere overwegingen

In G-kracht wordt op pagina 9 aangegeven dat geprobeerd is om in G-kracht de nodige focus aan te brengen, zeker omdat het Economisch businessplan uit 2005 een veelheid aan hoofddoelen, subdoelen en activiteiten bevat. Als G-kracht inderdaad meer focus bevat dan roept dat de vraag op wat de gemeente in het kader van G-kracht nu niet meer doet vergeleken met het EBP. Dit blijft onduidelijk.

Ook al gaat het bij G-kracht om een plan voor de middellange termijn, er op gericht om het aantal banen in de stad te verhogen, toch kan niet worden ontkend dat de economische recessie een negatieve invloed heeft op dat streven. De rekenkamercommissie zou er niet voor willen pleiten om met ad hoc oplossingen de problemen als gevolg van deze recessie aan te pakken. Anderzijds kan het wellicht verstandig zijn om bij het inzetten van maatregelen toch rekening te houden met de huidige economische omstandigheden.

Afdeling Directie Bestuur/Engels
Onderwerp Reactie ex ante onderzoek G-kracht

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Aan de voorzitter van de
Rekenkamercommissie
Dhr. G.D. Johanns

Wij zijn met het openbaar
vervoer bereikbaar, buslijnen
1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Informatie over vertrektijden
krijgt u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum
en kenmerk vermelden.

Telefoon (050) 367 77 73 Bijlage(n) Ons kenmerk BD 09.2030743
Datum Uw brief van 21-08-2009 Uw kenmerk

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.groninge
n.nl

Website
www.groningen.nl

Geachte heer Johanns,

Op 21 augustus j.l. ontvingen wij de onderzoeksrapportage van de rekenkamercommissie naar het beleidskader voor het economisch meerjarenprogramma G-kracht voor een ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

In uw brief verzoekt u ons college op een zo kort mogelijke termijn te reageren, zodat het rapport en de reactie tijdig bij de voorbereiding voor de behandeling van het beleidskader tijdens de raadscommissie Werk & Inkomen van 16 september a.s. kan worden betrokken. Ons college ziet hiervan het belang in en heeft de reactie bespoedigd. In deze brief gaan we achtereenvolgens in op de onderzoeksopzet, de status van het beleidskader en de relatie tussen doelen, inspanningen en effecten.

Onderzoeksopzet.

Startpunt voor uw onderzoek is de definiëring van het maatschappelijk probleem wat ten grondslag ligt aan G-kracht. Deze invalshoek is naar onze mening te beperkt en belicht onvoldoende de integrale visie van waaruit gemeenten lokaal economisch beleid ontwikkelen. Lokaal economisch beleid beslaat uiteenlopende terreinen waarop de gemeente en haar samenwerkingspartners actief zijn.

De basis voor G-kracht is gelegd in de Stadsvisie 'Groningen: sterke stad, actieve stad' en in het collegeprogramma, waarmee wij investeren in een economisch sterke stad, waar iedereen meedoet, in een duurzame omgeving (Sterk, sociaal, duurzaam). Vanuit deze ambities is de economische uitgangspositie van Groningen verkend. Lokaal economisch beleid moet de zwaktes van de stedelijke economie dempen en de bedreigingen wegnemen. Maar ook de economische kracht en kansen moeten zo goed mogelijk benut worden; juist dát is de sleutel tot de oplossing. In de eendimensionale vraagstelling in het onderzoek is deze kant van het economisch beleid



onderbelicht.

In relatie tot het voorgaande geeft het rapport bijvoorbeeld aan dat (nieuwe) clusters van bedrijven niet automatisch tot succes leiden. Het zijn met name unieke lokale omstandigheden die het succes van clusters bepalen. Daar kan ons college zich zondermeer achter scharen. Juist die notie heeft geleid tot de selectie van twee kennisclusters waarin Groningen duidelijk onderscheidend is en die veel potentie hebben: energie en gezond oud worden.

Status van het beleidskader.

Ons college heeft kennis genomen van de constatering, op verschillende punten in het onderzoek, dat het beleidskader onvoldoende specifiek of onvolledig is. De onderzoeksrapportage beoordeelt op verschillende momenten het beleidskader G-kracht als een uitgewerkt beleidsprogramma. Ons college hecht eraan te vermelden dat het beleidskader de contouren van het lokaal economisch beleid beschrijft, conform de afspraken met de raad in het kader van het proces 'de raad aan de voorkant'. Na de bespreking en vaststelling van het beleidskader in september breekt de volgende fase aan: een verdere uitwerking van de deelprogramma's in concrete projecten en activiteiten voor het jaar 2010. Daarbij zal ook een gespecificeerde begroting met dekking per activiteit opgesteld worden.

Verband doelen, inspanningen en effecten.

Het onderzoek concludeert dat op verschillende onderdelen onvoldoende helder is in hoeverre het voorgestelde beleid aan de doelstelling beantwoordt of in hoeverre de effecten resultaat zijn van het gemeentelijke beleid. Het rapport stelt ook dat experts en literatuur onze kanttekeningen over de meetbaarheid van effecten op basis van kengetallen onderschrijven. Wij vullen daarop aan: Ook in een EU-rapport over het Europese cohesiebeleid wordt geconstateerd dat bestaand onderzoek, econometrische studies en beleidsstukken geen enkel antwoord geven op de vraag hoe effectief het beleid is.

Wanneer het beleidskader na vaststelling wordt vertaald in een jaarprogramma is echter wel een specifieke, meetbare, acceptabele, resultaatgerichte en tijdgebonden invulling van G-kracht voorhanden. Wij kunnen vooral onze eigen inspanning SMART beschrijven en de uiteindelijke resultaten verantwoorden, dus sturen op output.

Het verband tussen inspanning en effecten (outcome) kunnen we verklaren, maar niet onomstotelijk bewijzen, gezien de veelheid aan factoren die van invloed zijn op de economische structuur van onze stad. De effectiviteit van de gemeentelijke inzet is dus niet te isoleren van andere factoren. Om die reden hebben we ervoor gekozen niet aan te geven met hoeveel arbeidsplaatsen de drie deelprogramma's zullen bijdragen aan het hoofddoel.



Dat zou onterecht het beeld opleveren dat er gestuurd kan worden op het efficiënt realiseren van de ambities.

Ten aanzien van de opmerkingen over de financiële middelen lichten we graag toe dat jaarlijks 3 miljoen euro nodig is willen we het ambitieniveau zoals verwoord in G-kracht realiseren. Voor de uitvoering van jaarschijf 2010 is, bij vaststelling van het beleidskader, tenminste 1,18 miljoen euro beschikbaar. Op dit moment wordt verkend in hoeverre aanpalende programmabudgetten en additionele middelen, zoals 'Alle Hens Aan Dek' (reserve participatiebudget W-deel), het duurzaamheidsprogramma en het Akkoord van Groningen, als dekking kunnen worden aangemerkt. Dit wordt meegenomen in de begrotingsvoorbereiding. In het op te stellen jaarprogramma 2010 wordt op maatregelniveau weergegeven, welke financiële middelen voorhanden zijn.

Conclusie.

Ons college heeft met interesse kennisgenomen van het eerste ex-ante onderzoek van de Rekenkamercommissie. Wij plaatsen kanttekeningen bij de onderzoeksopzet, die in onze ogen niet recht doet aan de integraliteit van economisch beleid. Daarnaast beoordeelt het onderzoek de technische kwaliteit van het beleidskader als een afgeronde beleidscyclus, terwijl het een (belangrijke) tussenstap is. Het onderzoek kan van waarde zijn wanneer het jaarprogramma in samenhang met het beleidskader wordt besproken. Wij zullen de conclusies nadrukkelijk bij de verdere uitwerking van het beleidskader betrekken.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het college van B&W op het ex ante onderzoek en bedankt het college voor de snelle reactie. Daarmee kan het onderzoeksverslag tijdig worden aangeleverd voor de raadscommissievergadering van 16 september aanstaande. Op enkele punten wil de rekenkamercommissie graag kort reageren, het overige wordt aan de discussie in de raadscommissievergadering overgelaten.

Het college van B&W is van mening dat de invalshoek van het rekenkameronderzoek te beperkt is omdat ook naar kansen moet worden gekeken en niet alleen naar problemen. Ook voor de rekenkamercommissie is het evident dat er in economisch beleid aandacht kan zijn voor kansen. Maar dan is het wel van belang duidelijk te maken waarom de markt deze economische kansen niet zelf benut en waarom het nodig is dat de overheid denkt een actieve rol te moeten vervullen in het benutten van die kansen. Volgens de rekenkamercommissie wordt dat onvoldoende duidelijk gemaakt in G-kracht.

De rekenkamercommissie is het eens met de constatering dat het hier om een beleidskader gaat en niet om een volledig uitgewerkte beleidsnota. Dat betekent dat er nog een nadere uitwerking moet plaatsvinden. Maar de raad wordt nu wel gevraagd om met een bepaalde richting in te stemmen en daar middelen voor beschikbaar te stellen. Ook wanneer een richting wordt voorgesteld, moet wel aannemelijk gemaakt kunnen worden dat deze de juiste is en dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan effectieve en efficiënte beleidsuitvoering. De rekenkamercommissie is van mening dat het aannemelijk maken van deze keuzes onvoldoende aandacht krijgt in G-kracht.

Het college van B&W stelt in zijn reactie goed meetbare jaarprogramma's in het vooruitzicht, op basis waarvan de raad kan nagaan of het gevoerde beleid succesvol is. De rekenkamercommissie heeft waardering voor deze insteek en is benieuwd op welke wijze de uitvoering hiervan ter hand genomen zal worden.

Ex ante onderzoek G-kracht

In opdracht van de Rekenkamercommissie gemeente Groningen
4 september 2009

Byond beleidsonderzoek & -advies
Theo van der Zee

Korreweg 160-b
9715 AK Groningen
T: 050 – 364 21 25
E: info@byond.nl
W: www.byond.nl



Verder door onderzoek

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING.....	1
1.1	AANLEIDING.....	1
1.2	NORMEN EN DEELVRAGEN IN HET ONDERZOEK	1
1.3	AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....	2
1.4	POLITIEK-BESTUURLIJK CONTEXT	3
1.5	LEESWIJZER.....	3
HOOFDSTUK 2	STRATEGISCHE DEEL VAN HET BELEID.....	4
2.1	INLEIDING	4
2.2	BESCHRIJVING VAN HET STRATEGISCH BELEID: PROBLEMEN EN HOOFDDOEL.....	4
2.2.1	Wat zegt G-kracht hierover?.....	4
2.2.2	Toelichting door wethouder en ambtenaren	5
2.3	ANALYSE VAN HET STRATEGISCH BELEID	7
2.3.1	Problemen	7
2.3.2	Demografische ontwikkelingen	7
2.3.3	Verband problemen en hoofddoel.....	8
HOOFDSTUK 3:	OPERATIONELE DEEL VAN HET BELEID	10
3.1	INLEIDING	10
3.2	UITWERKING VAN HET BELEID.....	10
3.2.1	Concretisering hoofddoel in SMART-doelstellingen	10
3.2.2	Verdere uitwerking beleid en verwachte (neven)effecten	11
3.2.3	Financiële middelen en verband met beleidsonderdelen.....	13
3.3	VERBAND TUSSEN BELEIDSONDERDELEN, HOOFDDOEL EN PROBLEMEN	14
3.3.1	Deelprogramma 1: Groningen Piekt	14
3.3.2	Deelprogramma 2: Bedrijvig Groningen	16
3.3.3	Deelprogramma 3: Gastvrij Groningen	17
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIES.....	19
4.1	HOOFDLIJNEN BELEID	19
4.2	CONCLUSIES.....	19
BIJLAGE: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....		21

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen heeft besloten onderzoek te doen naar het nog door de gemeenteraad vast te stellen economisch meerjarenprogramma 2010-2014. Dit meerjarenprogramma is opgenomen in het document G-kracht. In het onderzoek wil de rekenkamercommissie aan het begin van de beleidscyclus inzicht krijgen in de mate waarin het in G-kracht opgenomen beleid kans op succes biedt. Dit inzicht heeft ten doel eventuele verbeterpunten in beeld te brengen op basis waarvan de rekenkamercommissie, nog voordat het plan definitief wordt vastgesteld, aanbevelingen ter verbetering kan doen. De rekenkamercommissie heeft Byond gevraagd het onderzoek uit te voeren en antwoord te vinden op de volgende vraag:

“In hoeverre bevat G-kracht de voorwaarden voor het efficiënt realiseren van de hierin opgenomen ambities?”

In dit rapport wordt verslag gedaan van de uitkomsten van het onderzoek.

1.2 Normen en deelvragen in het onderzoek

In dit onderzoek staat het idee centraal dat overheidsbeleid een antwoord is op maatschappelijke problemen en als ambitie heeft om hiervoor een oplossing te bieden. Daarvoor is doelgericht handelen en denken nodig. Om effectief te kunnen zijn dient een beleidsplan dan ook een onderbouwd en consistent voorstel te zijn dat gericht is op het oplossen, voorkomen of verminderen van de gesignaleerde problemen. Voor efficiënt beleid¹ is tevens nodig dat de in te zetten middelen optimaal zijn gericht op de op te lossen problemen.

Voor effectief beleid is meer concreet nodig dat, alvorens beleid te ontwerpen, er inzicht is in wat precies de op te lossen problemen zijn en wat mogelijke oorzaken hiervoor zijn. Op basis van de probleemanalyse dient vervolgens doelgericht beleid ontworpen te worden waarbij zo concreet mogelijk is aangegeven welke doelen worden nagestreefd en wat daarvoor gedaan gaat worden. Er moet goed onderbouwd worden hoe de na te streven doelen en de te treffen maatregelen bijdragen aan het oplossen van de problemen.

Om vervolgens een uitspraak te kunnen doen over de verwachte efficiëntie van het beleid is nodig dat een koppeling kan worden gelegd tussen wat men met het voorgestelde beleid wil realiseren/bereiken en de financiële middelen die daarmee gemoeid zijn. Voor efficiënt

¹ Efficiënt beleid wordt in dit onderzoek gedefinieerd als beleid waarbij een optimale verhouding bestaat tussen de opbrengsten van het beleid en de kosten die daar mee gemoeid zijn.

beleid dient uit de aanwezige alternatieven gekozen te worden voor de oplossingen met de beste kosten-batenverhouding. Hierbij is tevens oog voor mogelijke (gewenste en ongewenste) neveneffecten.

Op basis van het voorgaande zijn in het onderzoek de volgende deelvragen gesteld:

Problemen

1. Zijn de maatschappelijke problemen die de aanleiding vormen voor het beleid duidelijk? Wat is bekend over de oorzaken van de problemen?

Doelstellingen

2. Welke doelen worden met het beleid nagestreefd?
3. Is onderbouwd hoe de nagestreefte doelen bijdragen aan het oplossen van de problemen?
4. In hoeverre is sprake van SMART geformuleerde doelstellingen?

Maatregelen en financiën

5. Welke maatregelen worden in gang gezet om de doelstellingen te realiseren?
6. Is onderbouwd hoe de te realiseren maatregelen bijdragen aan het oplossen van de problemen?
7. Zijn er alternatieven in beeld gebracht om de doelstellingen te realiseren?
8. Zijn er mogelijke (gewenste en ongewenste) neveneffecten van maatregelen in beeld gebracht?
9. Is duidelijk welke financiële middelen zijn verbonden aan de verschillende maatregelen?
10. Hoe zijn alternatieven tegen elkaar afgewogen en hoe is gekozen voor de meest efficiënte maatregelen?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode begin juli-half augustus 2009. Voor de beantwoording van bovenstaande vragen is gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- deskstudy: bestudering van G-kracht, achterliggende documenten en overige relevante literatuur,
- een schriftelijke vragenlijst die is ingevuld door ambtenaren,
- interviews met ambtenaren,
- interview met de verantwoordelijk wethouder,
- interviews met experts.

Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in de bijlage.

1.4 Politiek-bestuurlijk context

Bij de totstandkoming van G-kracht wilde de gemeenteraad vroegtijdig en ‘aan de voorkant’ worden betrokken. Dit heeft op de volgende manier plaatsgevonden:

- In december 2008 is een presentatie voor raadsleden verzorgd. Daarin is een terugblik gegeven op het voorgaande economisch beleid in het Economisch Business Plan (EBP). Tevens is ingegaan op relevante economische ontwikkelingen.
- In februari 2009 is een expertmeeting verzorgd. Externe deskundigen hebben aan raadsleden hun visie gegeven op de effecten van het gemeentelijk beleid op de economische ontwikkelingen in stad en regio. Ook zijn zij ingegaan op de vraag waar het beleid zich de komende jaren op zou moeten richten.
- In april 2009 is in de raadscommissie werk & inkomen een oriënterende bespreking gevoerd over nieuwe economische beleid.

Vervolgens heeft college van Burgemeester en Wethouders eind juni 2009 besloten G-kracht ter vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraad. G-kracht zal na het zomerreces worden behandeld door de gemeenteraad. Parallel aan de behandeling door de gemeenteraad heeft het college op 4 september 2009 een plenaire bijeenkomst georganiseerd waarin G-kracht met het bedrijfsleven zal worden besproken. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in dit rekenkameronderzoek de ‘technische kwaliteit’ van het voorgestelde beleid centraal staat. Het politiek-bestuurlijk proces waarin G-kracht tot stand is gekomen is niet onderzocht.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen een strategisch deel en een operationeel deel van het beleid. Onder het strategische deel van het beleid wordt het deel van het beleid verstaan dat ingaat op de vraag wat de op te lossen problemen zijn en wat daarom het hoofddoel moet zijn van het beleid. Het operationele deel van het beleid gaat in op de vraag wat in het licht van het hoofddoel gedaan moet gaan worden. In hoofdstuk 2 komt het strategische deel van het beleid aan de orde. Er wordt ingegaan op de problemen die aan G-kracht ten grondslag liggen, het hoofddoel dat wordt nagestreefd en het verband tussen de problemen en het hoofddoel (deelvragen 1 tot en met 3). In hoofdstuk 3 wordt het operationele deel van G-kracht behandeld. Er wordt onder andere ingegaan op de wijze waarop het strategisch beleid is geoperationaliseerd in concrete doelstellingen en maatregelen en de middelen die daarvoor worden ingezet (deelvragen 4 tot en met 10). In hoofdstuk 4 volgt een antwoord op de centrale vraag.

Hoofdstuk 2 Strategische deel van het beleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het strategische deel van het beleid van G-kracht. Eerst wordt beschreven wat in G-kracht valt te lezen over de aan te pakken problemen, het na te streven hoofddoel en het verband tussen het hoofddoel en de problemen (paragraaf 2.2.1). Dit wordt vervolgens aangevuld met wat hierover naar voren is gekomen in interviews met ambtenaren en verantwoordelijk wethouder² (paragraaf 2.2.2). In paragraaf 2.3 volgt een analyse van het strategisch beleid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van informatie uit expertinterviews en literatuur. In de analyse staat de vraag centraal of de door de gemeente gehanteerde gegevens de problemen goed weergeven en of een verband verondersteld mag worden tussen de aan te pakken problemen en het hoofddoel van het beleid.

2.2 Beschrijving van het strategisch beleid: problemen en hoofddoel

2.2.1 Wat zegt G-kracht hierover?

In G-kracht geeft de gemeente aan dat ze de werkgelegenheid wil stimuleren. De gemeente heeft als hoofddoel om een bijdrage te leveren aan het bereiken van 135.000 arbeidsplaatsen³ in de gemeente Groningen eind 2014. Uit G-kracht komt naar voren dat werkgevers een belangrijk aangrijpingspunt zijn voor dit beleid, zowel werkgevers in de private sector als werkgevers in de publieke sector. Zij zijn het die mensen in dienst moeten nemen en moeten zorgen voor de groei van de werkgelegenheid. Er wordt in G-kracht niet expliciet benoemd welke (hoger liggende) problemen het precies nodig maken om te streven naar meer werkgelegenheid, waarom het aantal van 135.000 banen nodig is en op welke wijze extra werkgelegenheid efficiënt bijdraagt aan de oplossing van de problemen.

Hoewel er niet als zodanig een of meerdere problemen worden benoemd die de aanleiding vormen om naar meer werkgelegenheid te streven, valt uit G-kracht op te maken dat de gemeente het belangrijk vindt dat mensen werk hebben. Werk biedt de mogelijkheid om iets op te bouwen, te participeren, wat leidt tot zelfontplooiing, verheffing en emancipatie van groepen en individuen⁴. Bij het terugdringen van de werkloosheid ligt het aangrijpingspunt volgens de gemeente primair bij (potentiële) werknemers, het domein van het sociale beleid. Economisch beleid (gericht op werkgevers) kan in voorwaardenscheppende zin zorgen voor voldoende werkgelegenheid. Sociaal en economisch beleid zijn op dit punt dan ook nauw met elkaar verbonden.

² Wanneer hierna wordt gesproken over 'de wethouder' dan wordt hiermee de geïnterviewde wethouder Dijkstra bedoeld die G-kracht in zijn portefeuille heeft.

³ Onder een arbeidsplaats wordt een baan van 12 uur of meer per week verstaan. Per 1 april 2008 waren er in de stad Groningen 132.373 arbeidsplaatsen (zie "Groningen economisch bekeken 2008", uitgave van de gemeente Groningen).

⁴ Zie bladzijde 15 G-kracht.

2.2.2 Toelichting door wethouder en ambtenaren

Wethouder en ambtenaren over de centrale problemen

Vanuit de gedachte dat werk in verschillende opzichten van belang is voor mensen, geeft de wethouder aan dat de volgende problemen ten grondslag liggen aan het streven naar meer werkgelegenheid:

1. Lage arbeidsparticipatie en
2. Hoge werkloosheid.

Ad 1

De arbeidsparticipatie in Groningen wordt door de gemeente als laag beoordeeld aangezien de arbeidsparticipatie in de gemeente Groningen lager is dan het landelijk gemiddelde. De participatiegraad moet volgens de wethouder minstens op het niveau komen van het landelijk gemiddelde. Eind 2008 heeft 60,2% van de potentiële beroepsbevolking in Groningen een betaalde baan van 12 uur of meer per week, tegenover 67,5% landelijk. Als hier de actief werkzoekenden bij worden opgeteld zijn de cijfers respectievelijk 65,2% en 70,3%.

Ad 2

Net als bij participatie geldt dat bij werkloosheid de cijfers afwijken van het landelijk gemiddelde. Ook hier geldt dat de werkloosheid minstens op het niveau van het landelijk gemiddelde moet komen. In de gemeente Groningen is eind 2008 zo'n 8% van de totale beroepsbevolking een 'niet-werkende werkzoekende' (nww'er), tegenover zo'n 6% landelijk⁵.

Wethouder en ambtenaren over demografische ontwikkelingen

Bij het streven naar hogere participatie en lagere werkloosheid richt G-kracht zich op de banenkant. Aan de kant van de beroepsbevolking zijn er in de toekomst echter ook (demografische) ontwikkelingen te verwachten die invloed kunnen hebben op het verbinden van mensen en banen. De gemeente wijst in interviews op een verwachte toename van de potentiële beroepsbevolking in Groningen en Haren en een meer algemene trend van vergrijzing. Bij dit laatste gaat het meer concreet om de verwachte grote uitstroom van mensen van de babyboomgeneratie⁶. Door de beroepsbevolkingstoename zijn er dus op termijn meer inwoners van de stad die werk nodig hebben. De uitstroom van babyboomers leidt tot een toenemende vervangingsvraag op de arbeidsmarkt die gerealiseerd moet worden.

⁵ De cijfers in deze alinea's zijn ontleend aan "Groningen Economisch bekeken 2008", een uitgave van de gemeente Groningen, mei 2009.

⁶ Veelal wordt hiermee de generatie mensen die zijn geboren tussen 1945 en 1965 bedoeld.

Voor wat betreft de toename van de potentiële beroepsbevolking (15-65 jarigen) is becijferd dat deze in de gemeenten Groningen en Haren tot 2025 zal toenemen met 11%⁷. Over de vergrijzing en de vervangingsvraag zijn door de gemeente geen nadere cijfers gegeven. De wethouder geeft aan dat de verwachte toename van de potentiële beroepsbevolking deels verklaard kan worden doordat hier te zijner tijd ook meer werkgelegenheid is gezien de kansrijke sectoren die hier zullen groeien. Deze demografische ontwikkelingen worden niet benoemd als primaire aanleiding voor dit beleid. Het zijn wel ontwikkelingen waarmee volgens de gemeente rekening moet worden gehouden om relatief meer mensen aan het werk te hebben en de problemen op te lossen. Aangegeven wordt dat deze ontwikkelingen tevens vanuit een regionaal perspectief dienen te worden bekeken. Onder andere in regionaal verband is er afstemmingsoverleg tussen de verschillende overheden, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Wethouder en ambtenaren over het verband tussen problemen en hoofddoel

Volgens de wethouder moet de banenmotor goed blijven lopen om te zorgen voor een lagere werkloosheid en een hogere arbeidsparticipatie. Aangezien niet alleen de gemeente kan zorgen voor het oplossen van economische problemen is dat volgens hem een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, bedrijfsleven en onderwijs. Tevens is een integrale benadering nodig. Vanuit Economische Zaken wordt daarom meegedacht met beleid op andere terreinen zoals infrastructuur en ruimtelijke ordening.

In de interviews komt verder naar voren dat het niet zo is dat de gemeente tevreden is met iedere willekeurige extra baan. Ten eerste moet de te creëren werkgelegenheid structureel zijn. G-kracht richt zich op structurele problemen en niet op het opvangen van incidentele conjuncturele schommelingen zoals bijvoorbeeld veroorzaakt door de huidige crisis. Dat soort schommelingen kent invloeden op nationale en internationale schaal waarop de gemeente niet of nauwelijks greep heeft. Tevens is de gemeente minder conjunctuurgevoelig dan in het verleden⁸.

Ten tweede wil de gemeente graag de transitie van een oude economische structuur (met traditionele sectoren zoals agro-business, papier- en kartonindustrie en scheepsbouw) naar een nieuwe structuur met meer kennisgeoriënteerde sectoren stimuleren. In de steeds internationaler wordende netwerkeconomie is kennis, kennisvalorisatie en kenniscirculatie steeds belangrijker voor de concurrentiekracht. Een verschuiving in economische structuur houdt tevens een verschuiving in van het soort banen dat nodig is. Werkgelegenheid op mbo, hbo en wo niveau en het vasthouden van hoger opgeleiden (braindrain tegengaan) is daarom van groot belang.

⁷ Zie "De kracht van Stad en Midden Groningen", Rabobank 2008.

⁸ Zie "Atlas voor Gemeenten 2009" Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, april 2009. Uit dit recente onderzoek, waarin de 50 grootste steden in Nederland met elkaar worden vergeleken, komt naar voren dat in de stad Groningen naar verwachting de werkloosheid het minste toe zal nemen als gevolg van de economische recessie.

Het gewenste aantal banen van 135.000 is ontleend aan een analyse van Ecorys uit begin 2008. Hierin is aangegeven dat op basis van een conservatieve schatting er in 2015 ruim 134.000 banen verwacht mogen worden. Er is geen analyse waaruit naar voren komt hoeveel banen er precies nodig zijn in Groningen om de problemen op te lossen.

2.3 Analyse van het strategisch beleid

In deze paragraaf wordt het strategisch beleid nader geanalyseerd. Eerst wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de door de gemeente gehanteerde gegevens, de problemen en de genoemde demografische ontwikkelingen goed weergeven (paragraaf 2.3.1). Vervolgens wordt de vraag behandeld in hoeverre verwacht mag worden dat meer werkgelegenheid een efficiënte oplossing is voor de problemen (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 Problemen

De hoogte van de arbeidsparticipatie en de werkloosheid baseert de gemeente op kwantitatieve gegevens uit 'Groningen economisch bekeken 2008'. Van de door de gemeente genoemde problemen kan worden gesteld dat de werkloosheid inderdaad hoger is dan gemiddeld. Bij de wijze waarop de gemeente beoordeelt dat er sprake is van een lagere participatie dient echter een kanttekening te worden geplaatst. De participatiegraad wordt berekend door mensen die 12 uur of meer per week werken uit te drukken als percentage van de potentiële beroepsbevolking. Uit deze berekening blijkt weliswaar dat het percentage van de potentiële beroepsbevolking dat participeert in Groningen lager is dan gemiddeld, maar de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking in Groningen verschilt van het landelijke beeld. De potentiële beroepsbevolking bestaat in Groningen uit relatief veel studenten. Uit onderzoek van het CBS komt naar voren dat de relatief lage participatie in de stad Delft voor een groot deel kan worden verklaard door het hoge aantal studenten. Wanneer de studenten niet mee worden genomen in de analyse is de arbeidsparticipatie hoger⁹. Dit zou voor Groningen ook het geval kunnen zijn. Ook omdat het aantal studenten dat woonachtig is in de stad Groningen toeneemt¹⁰. Uit navraag blijkt dat de gemeente niet kan aangeven welke invloed de studentenpopulatie heeft op de arbeidsparticipatiecijfers.

2.3.2 Demografische ontwikkelingen

De inschatting van de verwachte groei van de beroepsbevolking komt uit een onderzoek van de Rabobank¹¹. Dit onderzoek baseert zich op cijfers van het CBS. Aangenomen mag worden dat dit een goede inschatting van de verwachting is. De verwachte knelpunten op het gebied van vergrijzing en vervanging ondersteunt de gemeente niet met nadere (kwantitatieve) informatie. In zijn algemeenheid mag echter verwacht worden dat de arbeidsmarkt te

⁹ Zie CBS webmagazine van 26 november 2008.

¹⁰ Uit het "Statistisch jaarboek 2008" van de gemeente Groningen komt naar voren dat in het studiejaar 2007/2008 23.241 studenten woonachtig waren in de gemeente Groningen. Tevens blijkt dat het aantal in Groningen woonachtige studenten sinds het studiejaar 2002/2003 met 6,5% is toegenomen.

¹¹ Zie "De kracht van Stad en Midden Groningen", Rabobank 2008.

maken gaat krijgen met een toenemende vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing. Zo komt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen naar voren dat dit een serieus knelpunt vormt/ gaat vormen in Nederland. Dat dient niet alleen generiek, maar ook zeer gericht en specifiek aangepakt te worden. De feiten en de meest waarschijnlijke verwachtingen ten aanzien van vergrijzing, vervangingsvraag en knelpunten in de vacaturevervulling vragen volgens de Raad niet alleen om generieke participatiebevordering maar ook om een beleid dat regionaal, sectoraal en functioneel sterk gedifferentieerd is¹².

2.3.3 Verband problemen en hoofddoel

Een expliciete 'beleidstheorie' voor de wijze waarop extra banen (en concreet 135.000) de problemen op het gebied van participatie en werkloosheid precies oplossen is niet in G-kracht opgenomen. Wanneer nader naar dit veronderstelde verband wordt gekeken dan zijn er argumenten te noemen die dit ondersteunen, terwijl er aan de andere kant ook kanttekeningen kunnen worden geplaatst.

Gesteld kan worden dat meer banen meer mogelijkheden bieden aan niet-werkenden om te gaan werken. De vraag daarbij is echter of werklozen daardoor ook daadwerkelijk (kunnen) gaan werken. Groningen kent relatief veel langdurig werklozen¹³ die in veel gevallen laag opgeleid zijn. Deze groep heeft vooral een individuele benadering nodig die hen begeleidt naar werk. Deze begeleiding naar werk kan worden gezien als een taak voor sociaal beleid (SOZAWE). In G-kracht wordt aangegeven dat er samenhang is tussen sociaal en economisch beleid. Niet duidelijk is echter hoe hier samen en op integrale wijze invulling aan wordt gegeven.

Ook is er steun te vinden voor het idee om te focussen op banen voor hogeropgeleiden. Ten eerste omdat verwacht mag worden dat de factor kennis van steeds grotere betekenis wordt voor economische ontwikkeling¹⁴. Ten tweede omdat, vanuit het gegeven dat er een relatief grote groep laagopgeleide langdurig werklozen bestaat, banen voor hoogopgeleiden kunnen zorgen voor meer banen voor laagopgeleiden (de 'trekkende schoorsteen'). Er is in het noorden sprake van een bovengemiddelde verdringing op de arbeidsmarkt¹⁵. Door mogelijkheden aan de 'bovenkant' te scheppen ontstaat wellicht ruimte aan de 'onderkant'. Tevens kunnen banen voor hoger opgeleiden als spin-off effect zorgen voor groei in

¹² Zie "Vergrijzing en vervanging, een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt", Raad voor Werk en Inkomen 1 november 2004.

¹³ Zie "Atlas voor Gemeenten 2009" Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, april 2009. Uit cijfers over de 50 grootste steden in Nederland blijkt dat in Groningen het aantal langdurig werklozen als percentage van de beroepsbevolking meer dan gemiddeld is.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de in 2000 vastgestelde 'Lissabonstrategie' van de Europese Unie waarin het belang van kennis wordt benadrukt en waarin de EU aangeeft dat Europa in 2010 de meest kennisintensieve economie van de wereld moet zijn.

¹⁵ Dat wil zeggen dat hoogopgeleiden banen bezetten die ook kunnen worden ingevuld door laagopgeleiden. Zie "Atlas voor Gemeenten 2009" Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, april 2009.

ondersteunende sectoren waardoor banen voor lager opgeleiden ontstaan¹⁶. Het is echter wel de vraag hoe sterk de schoorsteen gaat trekken en of dat sterk genoeg is.

Een vraag die in G-kracht niet beantwoord wordt, is in hoeverre het concrete aantal van 135.000 banen in de stad in 2015 de problemen oplost. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is het van belang om oog te hebben voor relevante demografische ontwikkelingen. Niet alleen binnen de gemeente zelf maar ook in de regio. Zoals de gemeente in G-kracht aangeeft, dient economisch beleid in een regionale context gezien te worden¹⁷. Uit onderzoek blijkt dat in de stad de potentiële beroepsbevolking zal stijgen, terwijl dit in andere gemeenten in de provincie naar verwachting zal dalen¹⁸. De groei-, krimp- en vergrijzingsverwachting zullen, tezamen met het aantal op termijn beschikbare banen in de regio, invloed hebben op het aantal benodigde banen in de stad. Hoewel er in de regio vanuit integraliteitsoogpunt afstemmingsoverleg is tussen verschillende overheden, is het in G-kracht opgenomen getal van 135.000 niet gebaseerd op een analyse van wat er nodig is gezien alle demografische ontwikkelingen in de regio. Het is gebaseerd op een (conservatieve) berekening van de te verwachten groei van het aantal banen in de gemeente. Uit G-kracht en achterliggende stukken kan daarom niet worden afgeleid in hoeverre nu wordt gekoerst op het benodigde aantal banen om de problemen op het gebied van participatie en werkloosheid op te lossen.

¹⁶ Zie “Verdringing van laaggeschoolden als beleidsprobleem” door B. Steijn & A. Hofman in: P.B. Lehning, in “De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen” Bussum: Coutinho, 2000.

¹⁷ Zie ook “De economische kracht van de stad: ontwikkelingen, verschuivingen en nieuwe kansen”, Jouke van Dijk en Veronique Schutjes, november 2007.

¹⁸ Zie “Bevolkingsdaling in cijfers”, uitgave van de ministeries van VROM en Binnenlandse Zaken, VNG en IPO.

Hoofdstuk 3: Operationele deel van het beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het operationele deel van G-kracht behandeld. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de wijze waarop het beleid nader is uitgewerkt. In paragraaf 3.3 wordt per deelprogramma nader ingegaan op de vraag in hoeverre dit verband houdt met het hoofddoel en/of de op te lossen problemen.

3.2 Uitwerking van het beleid

In deze paragraaf wordt de uitwerking van het beleid behandeld door achtereenvolgens te beschrijven:

- in hoeverre het hoofddoel is geconcretiseerd in SMART-doelstellingen (paragraaf 3.2.1),
- op welke wijze het beleid is uitgewerkt in deelprogramma's, speerpunten en maatregelen en welke (neven)effecten van deze beleidsonderdelen worden verwacht (paragraaf 3.2.2) en
- welke financiële middelen zijn verbonden aan de verschillende beleidsonderdelen (paragraaf 3.2.3).

Per subparagraaf wordt eerst aangegeven wat hierover valt te lezen in G-kracht. Vervolgens wordt weergegeven wat hierover in interviews met wethouder en ambtenaren naar voren is gekomen. Waar relevant worden door de gemeente geplaatste opmerkingen aangevuld met hetgeen hierover in expertinterviews naar voren is gekomen of in literatuur is te vinden.

3.2.1 Concretisering hoofddoel in SMART-doelstellingen?

Wat zegt G-kracht hierover?

De in het hoofddoel opgenomen 'bijdrage' die de gemeente Groningen wil leveren aan het bereiken van 135.000 arbeidsplaatsen, is in G-kracht niet nader geconcretiseerd in bijvoorbeeld één of meerdere concrete SMART¹⁹ geformuleerde doelstellingen.

Toelichting wethouder en ambtenaren

In interviews komt naar voren dat is afgestapt van de veelheid aan doelstellingen en indicatoren uit het Grotestedenbeleid (GSB). Zoals ook in G-kracht valt te lezen wil de gemeente meer focus aanbrengen. Er is daarom gekozen voor één centrale doelstelling. Deze wordt niet nader gespecificeerd in bijvoorbeeld concrete subdoelstellingen of een aantal door de gemeente te realiseren banen. Als belangrijke reden daarvoor noemt de gemeente dat niet of nauwelijks is te meten hoeveel arbeidsplaatsen zijn gerealiseerd als gevolg van

¹⁹ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

het gemeentelijk beleid. Er zijn wel kengetallen voorhanden op basis waarvan een effectmeting zou kunnen worden gedaan. Deze kengetallen zijn volgens de gemeente weliswaar het beste wat op dit moment voorhanden is, maar ze maken niet direct zichtbaar wat het effect van het beleid is. De input en de output van het beleid worden bij het gebruik van kengetallen aan de hand van aannames vertaald naar een effect in termen van arbeidsplaatsen. Dat is volgens de gemeente een indirecte manier van effectmeting.

Aanvullingen experts en literatuur

In interviews met experts en literatuur komt naar voren dat de kanttekeningen die de gemeente plaatst bij de meetbaarheid van effecten op basis van kengetallen kunnen worden bevestigd. De daarbij gehanteerde aannames zijn niet altijd even 'hard' en kunnen ook niet altijd in iedere situatie op dezelfde wijze worden toegepast. De schattingen die dit oplevert zijn dan ook niet altijd betrouwbaar²⁰. Andere in het verleden door de gemeente gebruikte methode is de shift-and-share analyse. Ook deze methode kent zijn beperkingen en maakt het effect van het gemeentelijk beleid niet direct zichtbaar²¹.

3.2.2 Verdere uitwerking beleid en verwachte (neven)effecten

Wat zegt G-kracht hierover?

De uitwerking van het beleid vindt ten eerste plaats door het formuleren van drie deelprogramma's met daarbinnen een aantal speerpunten. De deelprogramma's en speerpunten zijn:

1. Groningen Piek: stimuleren van de kenniseconomie. Speerpunten zijn het versterken van de kennisclusters:
 - a) (groene) energie en
 - b) gezond oud worden (Healthy Ageing).
2. Bedrijvig Groningen: verlenen van diensten aan (met name bestaande) bedrijven en instellingen. Speerpunten zijn:
 - a) werklocaties,
 - b) bevorderen ondernemerschap en
 - c) creatief ondernemerschap.
3. Gastvrij Groningen: gericht op het aantrekken van bezoekers en talenten/kenniswerkers. Speerpunten zijn:
 - a) versterken binnenstad en
 - b) binden en boeien van talent / kenniswerkers

Onder ieder hierboven genoemd speerpunt zijn in G-kracht één of meerdere maatregelen benoemd.

²⁰ Zie: "Naar betrouwbare kengetallen voor de effectmeting van Structuurfondsen", EIM, april 2009

²¹ Hierbij worden de ontwikkelingen op het gebied van werkgelegenheid uiteengehaald in drie componenten: de nationale component, de structuurcomponent en de stedelijke component. Verondersteld mag worden dat gemeentelijk beleid invloed uit kan oefenen op de structuurcomponent en de stedelijke component. Op de ontwikkeling van deze componenten hebben echter meer factoren invloed dan de gemeente alleen

Bij geen van de beleidsonderdelen (deelprogramma's, speerpunten, maatregelen) wordt iets aangegeven over wat dit naar verwachting op zal leveren, bijvoorbeeld door aan te geven welke concrete output nagestreefd wordt en/of in welke mate dit onderdeel bijdraagt aan het hoofddoel. Er is geen analyse opgenomen van de te verwachten (neven)effecten die van de verschillende beleidsonderdelen mogen worden verwacht. Aangegeven wordt dat in een later stadium op projectniveau zal worden vastgesteld welke subdoelen gerealiseerd moeten gaan worden in relatie tot de hoofddoelstelling.

Toelichting wethouder en ambtenaren

Volgens de wethouder is het niet mogelijk om elke maatregel in het kader van G-kracht SMART te maken. Wel moet er volgens hem goed kunnen worden uitgelegd waarom maatregelen bijdragen aan het doel en waarom de gemeente daar geld voor zou moeten uittrekken. De gemeente kan geen nader inzicht bieden in de verwachte (neven)effecten van de maatregelen. Wat de maatregelen concreet op moeten leveren zal nader worden uitgewerkt in de begroting voor 2010. De wethouder geeft aan dat G-kracht een kaderstellend document is. Er moet nu eerst commitment komen van andere partijen en verbindingen worden gelegd met andere programma's. Als dit bekend is kan de verdere vertaling van het beleid plaatsvinden. Het was volgens de wethouder de wens van de raad om te komen met een beleidskader dat niet helemaal dichtgetimmerd is.

Aangegeven wordt dat bij dit beleid het wiel niet opnieuw is uitgevonden. Een groot deel van de maatregelen (met name in Bedrijvig Groningen, deelprogramma 2) zijn een voortzetting van maatregelen uit het vorige economisch beleid in het Economisch Business Plan (EBP). Volgens de wethouder zijn de 'Pieken' (deelprogramma 1) meer gefocused doordat de gemeente zich tot twee clusters beperkt. Hij geeft aan dat in Gastvrij Groningen (deelprogramma 3) geschrapt gaat worden. Hier zaten veel kleine subsidies in voor kleine projecten die niet zullen worden voortgezet (bijvoorbeeld congressen, platforms, toeristische evenementen).

Naast de in G-kracht genoemde maatregelen zijn tijdens het proces waarin G-kracht tot stand is gekomen ook andere maatregelen in beeld geweest. Voorbeelden zijn een kennisfonds (van waaruit projecten op het gebied van kennisvalorisatie kunnen worden gefinancierd) en maatregelen op het gebied van internationalisering, toerisme, duurzame economie en ICT. De maatregelen zijn niet integraal tegen elkaar afgewogen aan de hand van een aantal inhoudelijke criteria. De keuzes over het beleid zijn namelijk totstandgekomen in een 'organisch proces'. Tijdens dit proces kwamen er nieuwe maatregelen bij, vielen er maatregelen af of kregen deze net even een andere invulling. Over de nadere invulling van het beleid en het beschikbaar stellen van middelen is relatief veel discussie gevoerd, soms op een heel concreet projectniveau.

G-kracht is niet het enige gemeentelijke beleid dat van belang is voor de economische ontwikkeling. Ook beleid en maatregelen op gebieden zoals bijvoorbeeld infrastructuur, ruimtelijke ordening en cultuur zijn volgens de gemeente belangrijk voor een economisch gezonde stad. Beleid in de voorwaardenscheppende sfeer alleen is volgens de gemeente echter niet voldoende. Ook meer directe interventies in de economie zijn nodig. Er is een integrale benadering nodig. Daarom is het economisch beleid bijvoorbeeld betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe structuurvisie en de nieuwe binnenstadsvisie.

Aanvullingen experts en literatuur

Ook in expertinterviews en literatuur komt naar voren dat aanpalend gemeentelijk beleid op bijvoorbeeld gebieden als infrastructuur, ruimtelijke ordening en onderwijs van groot belang is voor economische ontwikkeling. Deze beleidsvelden hebben belangrijke invloed op de mate waarin zich bepaalde voor- en nadelen van ondernemen in stedelijke gebieden voordoen. Te denken valt aan ruimtelijke concentratie van bedrijvigheid, een gevarieerd arbeidsaanbod, bereikbaarheid, congestie en grondprijzen.

3.2.3 Financiële middelen en verband met beleidsonderdelen

Wat zegt G-kracht hierover?

Voor wat betreft de middelen is alleen op het niveau van deelprogramma's aangegeven welke financiële investeringen nodig zijn. Van de speerpunten en maatregelen is niet duidelijk in hoeverre hier financiële middelen aan zijn gekoppeld. De middelen die aan de drie deelprogramma's zijn gekoppeld tellen op tot €2,71 miljoen, terwijl op andere punten in G-kracht wordt gesproken over een benodigde bedrag van €3 miljoen. Het verschil tussen deze bedragen wordt niet verklaard. Voorgesteld wordt om voor 2010 €1,18 miljoen beschikbaar te stellen en €681.000 voor de jaren daarna. Voor de aanvullend benodigde middelen zal worden bezien in hoeverre het nu beschikbare budget kan worden aangevuld met middelen uit andere interne of externe bronnen. In G-kracht wordt niet aangegeven wat gezien het huidige verschil tussen benodigde en beschikbare middelen prioriteit heeft en eventueel niet zal worden uitgevoerd.

Toelichting wethouder en ambtenaren

Er is sprake van veranderde financiële omstandigheden, zowel specifiek voor dit beleidsterrein als gemeentebreed. De GSB-middelen waarop bij het vorige beleid kon worden gerekend zijn weggevallen en ook meer in algemene zin dienen zich bezuinigingsopgaven aan. Zowel voor G-kracht als voor andere beleidsterreinen geldt dat het lastiger is om de financiën rond te krijgen. Het in het voorstel genoemde bedrag van €1,18 miljoen voor 2010 is volgens de wethouder een bedrag dat er al was voor dit beleid. Hiervan kan niet alles worden uitgevoerd wat in G-kracht staat. Daarvoor is volgens de wethouder jaarlijks €3 miljoen nodig. Het is nu niet aan te geven wat er wel en niet uitgevoerd gaat worden.

3.3 Verband tussen beleidsonderdelen, hoofddoel en problemen

Hieronder wordt per deelprogramma ingegaan op hetgeen uit G-kracht valt af te leiden en door wethouder en ambtenaren is aangegeven over het verband tussen de verschillende beleidsonderdelen en het hoofddoel dan wel de problemen. Per deelprogramma volgt een analyse waarin wordt aangegeven of er een verband verondersteld mag worden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van hetgeen hierover in expertinterviews en literatuur is aangegeven.

3.3.1 Deelprogramma 1: Groningen Piek

Wat valt uit G-kracht op te maken over het verband met hoofddoel en problemen?

De gemeente wil in dit deelprogramma de kenniseconomie stimuleren. Dit haakt aan bij de gedachte dat de economie opschuift richting een kenniseconomie en dat nieuwe werkgelegenheid vooral moet worden gezocht in banen voor hoger opgeleiden. De gemeente kiest ervoor in te zetten op twee kennisclusters: (groene) energie en Healthy Ageing. Met de inzet op deze cluster wordt aangehaakt bij speerpunten in rijksbeleid (Pieken in de Delta) en overig beleid van de gemeente (Akkoord van Groningen). Healthy Ageing is voor het noorden een relatief nieuw thema.

De keuze voor deze clusters is met name gelegen in enkele (verwachte) maatschappelijke ontwikkelingen en de kansen die het noorden heeft op deze gebieden. Duurzaamheid en duurzame energie worden steeds belangrijker bij beleidsbeslissingen door overheden en bedrijfsleven. Met Energy Valley en een aantal grote spelers in het noorden is dit cluster al behoorlijk verankerd in het noorden. Healthy Ageing komt voort uit de toenemende vergrijzing en de toenemende 'vraag' om gezonder ouder te worden. Door het unieke onderzoek van de Groningse kennisinstellingen en de sterke vertegenwoordiging van ondersteunende ICT-technologie ziet de gemeente economische kansen voor dit cluster in het noorden.

Toelichting door wethouder en ambtenaren

Uit interviews kan worden afgeleid dat de gemeente focus aan wil brengen door te kiezen voor twee kennisclusters. Zoals ook in G-kracht aangegeven wil de gemeente bij die keuze aansluiten bij beleid van andere overheden en overige eigen beleid. In rijksbeleid (Pieken in de Delta) en noordelijk beleid (Koers Noord) is Energie als kansrijk cluster voor het noorden benoemd. Dit cluster is al enige jaren in ontwikkeling in Energy Valley. Healthy Ageing wordt in de documenten 'Pieken en de Delta' en 'Koers Noord' niet als zodanig als kansrijk cluster voor het noorden genoemd. Dit kan volgens de gemeente echter worden gezien als een verdere uitwerking van het wel in deze documenten genoemde thema Life Sciences.

Healthy Ageing heeft volgens de gemeente meer volume en is kansrijker dan Life Sciences. In Groningen is er in deze sector maar een beperkt aantal bedrijven dat de door de gemeente beoogde impuls kan geven. Het gaat in de Life science sector in totaal om zo'n 2.500

arbeidsplaatsen en circa 100 vestigingen²². Het snel groeiende deel van Life Sciences (medisch en farmalogisch onderzoek en ontwikkeling) is van beperkte omvang. Dit is verantwoordelijk is voor werkgelegenheidsgroei van 55% sinds 2004. Andere onderdelen van deze sector vertonen een afname in werkgelegenheid. Er wordt ingezet op Healthy Ageing om te trachten een positie te verwerven in een nieuwe markt. Er wordt naar gestreefd om van Healthy Ageing een vierde noordelijk speerpunt te maken (naast Lofar, Wetsus en Energy Valley). De activiteiten binnen dit speerpunt moeten zich met name concentreren rond de stad Groningen.

Healthy Ageing is volgens de gemeente economisch kansrijk omdat de stad Groningen een sterke zorgsector kent, er hier uniek onderzoek wordt gedaan op dat gebied en er een maatschappelijke beweging is van vergrijzing en 'een wens' tot gezonder ouder worden. Een belangrijke pijler is het LifeLines onderzoek dat het UMCG doet op dit terrein. Dit is een groot en uniek onderzoek dat dertig jaar lang de ontwikkeling in gezondheid volgt van 165.000 personen in Noord-Nederland. De wethouder geeft aan dat het UMCG een ontwikkelingsstrategie heeft uitgestippeld, waar je als gemeente in wilt ondersteunen. De taak van de gemeente op dat gebied is volgens hem gericht op het voorzien in bedrijfslocaties, het bieden van mogelijkheden om bedrijven ruimtelijk te 'binden' aan de universiteit en het UMCG, zorgen voor goede infrastructuur, het zorgen dat de missie gedeeld wordt, lobby richting andere overheden (o.a. voor subsidies) en het internationaal uitdragen. Over de toegevoegde waarde van het gemeentelijk beleid in relatie tot het beleid van andere overheden merkt de gemeente op dat er met diverse noordelijke partners wordt gewerkt aan een gezamenlijke strategie om Healthy Ageing in de markt te zetten.

Analyse

De maatschappelijke ontwikkelingen zoals de gemeente die beschrijft zijn aannemelijk. Ook blijkt uit nader onderzoek dat het LifeLines onderzoek omvangrijk is en naar verwachting unieke wetenschappelijke resultaten op kan leveren²³. Op basis van hetgeen hierover in G-kracht wordt opgemerkt en in interviews door wethouder en ambtenaren naar voren komt, wordt echter niet duidelijk waarom deze ontwikkelingen ook economisch iets op zullen leveren. Tevens is niet duidelijk waarom het benutten van de genoemde economische kansen niet zonder overheidsinterventies plaats zal vinden en welke toegevoegde waarde (bijvoorbeeld in termen van extra banen) het gemeentelijke beleid heeft, mede in relatie tot beleid van andere overheden.

²² Zie tabellen 2.8 en 3.4 in "Groningen Economisch bekeken 2008", uitgave van de gemeente Groningen, mei 2009.

²³ Om een bijdrage te krijgen uit Fonds Economische Structuurversterking is LifeLines beoordeeld door het Centraal Planbureau (CPB). LifeLines is door het CPB positief beoordeeld. Uit de beoordeling en een interview met de betrokken beoordelaar van het CPB komt naar voren dat het een groot en innovatief onderzoek betreft dat door de innovatieve opzet meer kans heeft om resultaten te krijgen die men anders niet kan verkrijgen. Het CPB heeft geen gegevens over de te verwachten economische spin-off. De 'maatschappelijke baten' van het onderzoek zitten vooral zitten op het vlak van preventie van ziekten en betere behandelingen.

Bovengenoemde onduidelijkheden zijn mede relevant omdat clusters van bedrijven niet automatisch tot succes leiden en succes met name in nieuwe sectoren wordt betwijfeld²⁴. Studies van het Ruimtelijk Planbureau leiden tot de conclusie dat ruimtelijke concentratie van sectoren geen garantie bieden voor een bovengemiddelde economische groei in een regio. Clusters kunnen niet worden opgelegd of gecreëerd worden door beleidsmakers. Het zijn met name unieke lokale omstandigheden die het succes van clusters te bepalen²⁵.

3.3.2 Deelprogramma 2: Bedrijvig Groningen

Wat zeggen G-kracht, wethouder en ambtenaren over verband met hoofddoel en probleem?

In G-kracht wordt aangegeven dat dit deelprogramma ondernemers wil faciliteren. De gemeente wil ondernemers de ruimte geven om te ondernemen. Ondernemers zijn van groot belang voor het laten draaien van de ‘banenmotor’ en kunnen op die manier zorgen voor meer werkgelegenheid. De gemeente richt zich met name op bestaande bedrijven en starters. Bij het faciliteren van starters wil de gemeente zich ook richten op werkzoekenden en bijstandcliënten. Voor deze groep is ook ondernemerschap een mogelijkheid om te participeren²⁶.

De drie speerpunten die de gemeente in G-kracht noemt zijn het op peil houden van de werklocaties, het bevorderen van ondernemerschap en koppelingen tot stand brengen tussen het gevestigde bedrijfsleven en de creatieve sector. Voor wat betreft de eerste twee speerpunten is uit G-kracht een redenering af te leiden over de relatie met het hoofddoel en/of de centrale problemen. Werklocaties zijn een fysieke randvoorwaarde om te kunnen ondernemen en daarmee ook een randvoorwaarde om te zorgen voor werkgelegenheid. Het bevorderen van ondernemerschap is nodig om ervoor te zorgen dat het aantal nieuwe bedrijven en de uitbreiding van bestaande bedrijven en daarmee de groei van de werkgelegenheid wordt gestimuleerd.

Voor wat betreft het leggen van koppelingen tussen de creatieve sector en het gevestigde bedrijfsleven wordt in G-kracht niet expliciet aangegeven of en hoe dit leidt tot meer werkgelegenheid of het oplossen van de problemen. Uit interviews met ambtenaren komt naar voren dat de gemeente aansluit bij de ideeën van Richard Florida²⁷. De ‘creatieve klasse’ wordt een steeds belangrijker stedelijk kenmerk voor economische ontwikkeling. Deze klasse zorgt voor nieuwe ideeën en innovatie en daarmee voor economische ontwikkeling en extra werkgelegenheid.

²⁴ Zie “Clusters geen Walhalla voor innovatie”, door P. de Bruijn, A.C. Muskens en W.J.J. Manshanden in Economisch Statistische Berichten, no 4428, maart 2004.

²⁵ Zie “Clusters in economische groei” en “Regionale kennisnetwerken en innovatie” van het Ruimtelijk Planbureau, 2007.

²⁶ Zie pagina 9 G-kracht.

²⁷ Zie “The Rise of the Creative Class: and how it’s transforming work, leisure, community and every day life”, R. Florida, New York: Basic Books, 2002.

Als invulling van de drie speerpunten binnen dit deelprogramma worden in G-kracht enkele maatregelen beschreven. Te noemen zijn het revitaliseren van bedrijventerreinen, het zorgen voor kantoor- en kennislocaties en het adviseren en begeleiden van starters. Uit G-kracht is niet af te leiden in hoeverre de gemeente in wil zetten op de betreffende maatregelen, wat gerealiseerd gaat worden en wat de toegevoegde waarde daarvan is.

Analyse

Binnen dit deelprogramma is op hoofdlijnen onderbouwd op welke wijze de speerpunten bij kunnen dragen aan het creëren van werkgelegenheid. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat het idee dat de creatieve sector van belang is voor economische ontwikkeling inmiddels door veel gemeenten is overgenomen, maar dat dit verband nog niet onomstotelijk is aangetoond²⁸. Aan de andere kant kan worden opgemerkt dat een goed cultureel klimaat en aanbod in een stad een reden kan zijn voor bedrijven en mensen om zich in een stad te vestigen²⁹. Hoewel dit deelprogramma zich met name wil richten op het leggen van koppelingen tussen de creatieve sector en bedrijfsleven, zou hier naast innovatie ook een nieuwe culturele dynamiek uit kunnen ontstaan.

Er kan niet worden aangegeven in welke mate dit deelprogramma bij zal dragen aan het hoofddoel en/of de oplossing van de problemen. Hiervoor is meer duidelijkheid nodig over de mate waarin de gemeente in wil zetten op de genoemde speerpunten en maatregelen, wat de gemeente daarmee wil realiseren en waarom dat nodig is.

3.3.3 Deelprogramma 3: Gastvrij Groningen

Wat zeggen G-kracht, wethouder en ambtenaren over verband met hoofddoel en probleem?

In G-kracht valt te lezen dat de gemeente met het deelprogramma Gastvrij Groningen zich in brede zin richt op het aantrekken van mensen. De twee speerpunten binnen dit deelprogramma zijn het versterken van de binnenstad en het binden en boeien van talent/kenniswerkers. Voor wat betreft het versterken van de binnenstad gaat het erom bezoekers en toeristen aan te trekken die door hun bestedingen zorgen voor werkgelegenheid in met name de detailhandel en horeca. De detailhandel, horeca en toerisme zijn belangrijke sectoren voor de arbeidsparticipatie in het onderste en middensegment van de arbeidsmarkt. Daarnaast komt naar voren dat een kwalitatief goede binnenstad een voorwaarde kan zijn voor mensen en bedrijven om zich in een stad te vestigen. Om werkgelegenheid te behouden en uit te breiden is het volgens de gemeente nodig dat het ‘merk Groningen’ positieve associaties blijft oproepen.

Uit G-kracht valt op te maken dat de gemeente met het binden en boeien van talent studenten, onderzoekers, kenniswerkers in bedrijven of ondernemers wil aantrekken.

²⁸ Zie ook “De economische kracht van de stad: ontwikkelingen, verschuivingen en nieuwe kansen”, Jouke van Dijk en Veronique Schutjes, november 2007.

²⁹ Zie “De kunst van investeren in cultuur”, SEO economisch onderzoek. G. Marlet, J. Poort, F Laverman, 2007.

Achterliggend idee is dat verdergaande structuurversterking in de richting van een kenniseconomie leidt tot een toenemende behoefte aan talenten die kunnen bijdragen aan de economische groei in de kennissectoren. In interviews komt naar voren dat het met name gaat om behouden en aantrekken van unieke talenten voor specifieke functies die de noordelijke (kennis)economie verder kunnen helpen en daarmee zorgen voor extra werkgelegenheid.

In G-kracht worden voor beide speerpunten globaal enkele maatregelen beschreven. Enkele voorbeelden voor het versterken van de binnenstad zijn: projecten gericht op duurzaamheid en bedrijfsopvolging, promotie in de Duitse grensstreek en versterken van het cultuurtoerisme. Voor het binden en boeien van talent wil de gemeente onder andere onderzoeken welke belemmeringen er zijn voor talent om voor Groningen te kiezen, projecten richten op het aantrekken van studenttalent en inzetten op het behouden van talent. De maatregelen worden echter in algemene zin beschreven. Niet duidelijk is wat de gemeente precies wil realiseren en waarom. Het is daardoor niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van de genoemde maatregelen aan het hoofddoel en/of het oplossen van de problemen.

Analyse

Op hoofdlijnen is onderbouwd op welke wijze de speerpunten binnen dit deelprogramma bij kunnen dragen aan het creëren van werkgelegenheid. Net als bij het deelprogramma Bedrijvig Groningen kan ook bij dit deelprogramma niet worden aangegeven in welke mate het bij zal dragen aan het hoofddoel en/of de oplossing van de problemen. Hiervoor is meer duidelijkheid nodig over de mate waarin de gemeente in wil zetten op de genoemde speerpunten en maatregelen, wat de gemeente daarmee wil realiseren en waarom dat nodig is.

Hoofdstuk 4 Conclusies

4.1 Hoofdpijnen beleid

De ultieme ambitie van G-kracht is om de werkloosheid te verminderen en de arbeidsparticipatie te verhogen. Hoewel dit niet expliciet in G-kracht staat vermeld, is er het streven om de werkloosheid en de arbeidsparticipatie minstens op het niveau van het landelijk gemiddelde te brengen. Om dit te realiseren wil de gemeente een bijdrage leveren aan het bereiken van 135.000 arbeidsplaatsen in de gemeente Groningen eind 2014. In G-kracht wordt daarvoor een aanpak voorgesteld met drie deelprogramma's waarbinnen een aantal speerpunten en maatregelen zijn opgenomen. Voor de totale kosten van de drie deelprogramma's is €2,71 miljoen per jaar begroot. Voorgesteld wordt om voor het jaar 2010 €1,18 miljoen beschikbaar te stellen.

4.2 Conclusies

In dit onderzoek is antwoord gezocht op de vraag in hoeverre G-kracht de voorwaarden bevat voor het efficiënt realiseren van de daarin opgenomen ambities. Voor efficiënt beleid is nodig dat de in te zetten middelen optimaal zijn gericht op de op te lossen problemen. Om de verwachte efficiëntie van het beleid vast te kunnen stellen, moeten de verwachte opbrengsten van het beleid afgezet kunnen worden tegen de in te zetten financiële middelen. Er dient dan ook duidelijkheid te zijn over wat het beleid naar verwachting op zal leveren (verwachte effectiviteit) en welke kosten daarmee zijn gemoeid. Hiervan uitgaande kunnen op basis van het onderzoek de onderstaande conclusies worden getrokken.

Te verwachten effectiviteit van het streven naar meer werkgelegenheid

Over de te verwachten effectiviteit van G-kracht kan voor wat betreft het strategische deel van het beleid geconcludeerd worden dat een streven naar meer werkgelegenheid (met daarbij een focus op banen voor hoger opgeleiden) bij kan dragen aan een hogere arbeidsparticipatie en een lagere werkloosheid. Het is echter niet duidelijk in welke mate het streven naar meer werkgelegenheid effectief zal zijn. Daarvoor is op een aantal punten meer duidelijkheid en onderbouwing nodig. Zo behoeft de problemanalyse voor wat betreft arbeidsparticipatie nuancering en wordt uit G-kracht niet duidelijk op welke wijze samen met 'het sociale beleid' (SOZAWA) de problemen op het gebied van werkloosheid aangepakt zullen worden. Ook is niet duidelijk of het aantal banen van 135.000 genoeg zal zijn om eind 2014 de problemen opgelost te hebben. Hiervoor is een analyse nodig van het aantal banen dat naar verwachting nodig is waarbij relevante demografische ontwikkelingen in stad en regio in ogenschouw worden genomen.

Te verwachten effectiviteit operationele deel beleid

Voor de verwachte effectiviteit van het operationele deel van het beleid kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Voor het deelprogramma ‘Groningen Piek’ is onduidelijk of dit effectief zal zijn. De maatschappelijke ontwikkelingen die de gemeente beschrijft op de gebieden Healthy Ageing en Energy Valley zijn aannemelijk. Uit G-kracht kan echter niet worden opgemaakt in hoeverre hiervan economische spin-off verwacht mag worden in het noorden, of en welke gemeentelijke interventies nodig zijn om deze economische kansen te benutten en wat de toegevoegde waarde is van het gemeentelijke beleid (mede in relatie tot beleid van andere overheden).
- Bij de deelprogramma’s ‘Bedrijvig Groningen’ en ‘Gastvrij Groningen’ is op hoofdlijnen onderbouwd hoe de beschreven speerpunten en maatregelen bij kunnen dragen aan het creëren van werkgelegenheid. De mate waarin dat plaats zal vinden kan niet worden aangegeven. Hiervoor is meer duidelijkheid nodig over de mate waarin de gemeente in wil zetten op de speerpunten en maatregelen, wat de gemeente daarmee wil realiseren en waarom dat nodig is.

Voorwaarden efficiëntie

Uit voorgaande blijkt dat niet duidelijk is wat het totaalprogramma, de deelprogramma’s, de speerpunten dan wel de maatregelen naar verwachting op zullen leveren. Het leggen van een koppeling tussen de opbrengsten en de (op programma- en deelprogrammaniveau gespecificeerde) kosten van het beleid is daardoor niet mogelijk. Geconcludeerd kan derhalve worden dat niet wordt voldaan aan een basisvoorwaarde om te kunnen sturen op het efficiënt realiseren van ambities: doordat het op ieder niveau ontbreekt aan inzicht in de opbrengsten van het beleid, is het inschatten van de verwachte efficiëntie van het beleid niet mogelijk.

Bijlage: geïnterviewde personen

Gesproken is met de volgende ambtenaren en bestuurders van de gemeente Groningen:

- Monique Hansens, medewerker afdeling Economische Zaken
- Juliette Tempel, medewerker afdeling Economische Zaken
- Diderik Koolman, hoofd afdeling Economische Zaken
- Jeroen Engels, bestuursadviseur
- Jaap Dijkstra, wethouder en portefeuillehouder G-kracht

Gesproken is met de volgende experts:

- Cees Jan Pen, programmaleider onderzoek Nicis.
- Gerlof Rienstra, adjunct-directeur Ecorys.
- Bert Smid, programmaleider macro-analyse CPB.
- Evert Wind, directeur regiostimulering Kamer van Koophandel Noord-Nederland.
- Eric Bos, vice-voorzitter Groninger City Club.
- Auke Oosterhoff, regiomanager MKB-noord.
- Arie Glebbeek, universitair hoofddocent sociologie (Rijksuniversiteit Groningen).
- Michiel Herweijer, voormalig hoogleraar bestuurskunde (Rijksuniversiteit Groningen).
- Sierdjan Koster, universitair docent economie (Rijksuniversiteit Groningen).