

Rekenkamer Leeuwarden
Evaluatie 'Aanvalsplan Werk'
(De 1000-banen-ambitie)

Februari 2018

Rekenkamer



Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden
dr. J.M. Roebroek (voorzitter)
ir. E. Voorwinde
M.A. Hoekstra
mw. J.E. Rijpma (secretaris)

E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Inhoud

1.	INLEIDING	1
1.1	AANLEIDING	1
1.2	AANPAK.....	2
1.3	VRAAGSTELLING	3
1.4	ONDERZOEKSPROCES	4
1.5	LEESWIJZER	4
2.	TOTSTANDKOMING ‘AANVALSPLAN WERK’	5
2.1	AANLEIDING	5
2.2	COLLEGEPROGRAMMA.....	5
2.3	BELEIDSMATIGE UITWERKING	6
2.4	SAMENVATTING	8
3.	DE OMGEVING VAN HET 1000 BANENPLAN	9
3.1	BESTAAND EN CONVENTIONEEL BELEID.....	10
3.2	(INTER)NATIONALE ECONOMIE	10
3.3	BEDRIJVEN	10
3.4	DEFINITIE VAN WERK	10
3.5	ARMOEDE	11
4.	MONITORING	12
5.	NADERE ANALYSE, HET ANALYSEKADER, EN EERSTE CONCLUSIES	15
5.1	NADERE ANALYSE	15
5.2	HET ANALYSEKADER	16
5.3	EERSTE VASTSTELLINGEN	17
6.	DE BELEIDSTHEORIE.....	21
6.1	INLEIDING	21
6.2	IMPLICIETE BELEIDSTHEORIE	22
6.3	EEN EXPLICIETE BELEIDSTHEORIE ONTBREEKT	22
6.4	BELEIDSTHEORIE NA DE RAPPORTAGE.....	22
7.	BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	24
8.	NAWOORD REKENKAMER	25
	BIJLAGE 1: LIJST VAN GESPREKSPARTNERS	26
	BIJLAGE 2: GEHANTEERDE BRONNEN	27

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In maart 2016 wordt in het document 'Midterm Review Collegeprogramma Iedereen is Leeuwarden 2014-2018' een tussentijdse stand van zaken gepresenteerd inzake de ambitie van het zittende college om in Leeuwarden 1000 nieuwe banen te realiseren. Deze ambitie wordt in het collegeprogramma uit 2014 geformuleerd.

Ook in het document 'Armoedeaanpak Gemeente Leeuwarden. De kunst van het rondkomen' uit september 2014 wordt naar de 1000-banen-ambitie van het college verwezen. Daar staat onder het speerpunt (een van de vijf in de strijd tegen armoede) te lezen:

"Wij willen mensen kansen bieden. Werk is onze topprioriteit. Er zijn veel banen nodig op het gebied van duurzaamheid, watertechnologie en agrifood. Maar ook mensen met de juiste diploma's. Daarom investeren we in onderwijskwaliteit en pakken leerachterstanden vroegtijdig aan. Ook maken wij ons sterk voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. En: we kiezen voor innovatie. We zetten in op minimaal 1000 nieuwe banen." (p. 19)

In het 'Aanvalsplan Werk' van juni 2015 wordt de opdracht uit het collegeprogramma verder geconcretiseerd. Daarbij wordt de opdracht nader vertaald.

"In een tijd waarin de ene economische crisis de andere afwisselt, er sporadisch economische groei is, de economie in Fryslân anders, ijler en minder sterk is dan de rest van Nederland, houdt bovenstaande opdracht in dat nog beter en scherper gekeken moet worden naar mogelijkheden om Leeuwarders aan een baan te helpen. Enerzijds in verankerde structuren en beproefde werkwijzen van de gemeente en haar partners, anderzijds in het licht van nieuwe mogelijkheden waarin onder andere de invoering van de Participatiewet, zorgen voor een andere inkleuring van de opdracht. Welke rol hebben wij als overheid en welke effecten beogen we? In het Aanvalsplan wordt inzichtelijk gemaakt wat het doel is van de gemeentelijke inzet en binnen welk kader dat wordt gedaan om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, c.q. te beïnvloeden met als doelstelling minimaal 1.000 banen te realiseren. . Aangegeven wordt welke maatregelen/programma's er zijn, c.q. worden gestart om aanbod naar de vraag toe te leiden, c.q. de vraag te vergroten. Tenslotte moet duidelijk zijn wat het moet opleveren en hoe dat gemeten, gerapporteerd en gecommuniceerd wordt, de monitoring." (blz. 1)

Ook het doel wordt nader gespecificeerd.

“Het gaat om nieuwe banen, het behoud van banen en tijdelijke banen die zijn gerealiseerd mede door inspanning van de gemeente Leeuwarden. In het laatste geval wordt gerekend met het jaargemiddelde van tijdelijke banen (inclusief social return en betaald werk met ondersteuning). Som van het totaal moet 1000 zijn.” En verder worden genoemd: verbetering van de werking van arbeidsmarkt, toeleiding naar werk, marktgerichte scholing, werkervaring, nieuwe vormen van werk zijn nevendoelen en ondersteunen de centrale doelstelling. De programma’s en instrumenten kennen ook andere doelstellingen die hier niet in beschouwing worden genomen, maar relevant zijn: participatie, baanafspraken, welzijn, aanpak armoede, verduurzaming, ondernemerschap, innovatie, leefbaarheid wijken, inkoop en aanbesteding . (blz. 2)

De Rekenkamer Leeuwarden achtte het zinvol, ook op basis van de hoge prioriteit die door college en raad worden gegeven aan het vergroten van de kansen van Leeuwarder burgers op een betaalde baan, nader onderzoek te doen naar de voortgang van de 1000-banen-ambitie. Deze ambitie vormde het uitgangspunt van het onderzoek en vrijwel al onze gesprekspartners hebben in de onderzoeksfase deze ambitie, veelal uitgedrukt met de term ‘1000-banenplan’, als oriëntatiepunt van gesprek gehanteerd. Meer formeel beschouwd is deze ambitie in juni 2015 uiteindelijk vastgelegd en door de gemeenteraad geaccordeerd als het ‘Aanvalsplan Werk’. Deze officiële term gebruikt de Rekenkamer dan ook verder in dit rapport om de ambitie 1000 banen te realiseren tussen 2015 en 2017 nader te onderzoeken.

1.2 Aanpak

Het onderzoek is verdeeld naar drie fasen:

1. Evaluatie van het ‘Aanvalsplan Werk’
2. Het reconstrueren en expliciteren van de gehanteerde beleidstheorie
3. Ex-ante evaluatie: lessen voor de toekomst

Fase 1: Evaluatie van het ‘Aanvalsplan Werk’

In deze fase is de feitelijke stand van zaken rond het ‘Aanvalsplan Werk’ in kaart gebracht. Dat is niet louter een kwestie van tellen, maar tevens een onderzoek naar de doelen van het plan, en de nadere operationalisering van die doelen.

Fase 2: Het reconstrueren en expliciteren van de gehanteerde beleidstheorie

Voor het ontwikkelen van beleid, en zeker voor het verder doorontwikkelen van beleid naar de toekomst is het belangrijk zicht te krijgen op de gehanteerde beleidstheorie. Beleid, dan wel een beleidsplan (zoals het ‘Aanvalsplan Werk’) kan uiteraard ook zonder een expliciet geformuleerde beleidstheorie tot stand komen. In dat geval is het zinvol na te gaan in hoeverre sprake is van een impliciete beleidstheorie. Een beleidstheorie bevat immers opvattingen of vooronderstellingen over de precieze aard van het aan te pakken probleem of uitdaging, over de mogelijke werking en impact van in te zetten middelen, over de dynamiek die daarbij gaat optreden, over stimulerende en belemmerende variabelen binnen de bredere context van het in te zetten beleid (dan wel beleidsproject).

Een beleidstheorie vormt daarom een belangrijk houvast bij het ontwikkelen van beleid, ook tegen de achtergrond van de feitelijke uitkomsten van beleid bij het duiden van die uitkomsten en het verder doorontwikkelen van beleid.

Fase 3: Ex-ante evaluatie: lessen voor de toekomst

Werkgelegenheidsbeleid, beleid gericht op het vergroten van de maatschappelijke deelname van burgers en het vergroten van sociale inclusie, alsmede beleid gericht op het terugdringen van armoede opereert in een complexe en snel veranderende omgeving. Waar decennialang de centrale parameters redelijk overzichtelijk waren, is het tempo van verandering in dit domein enorm toegenomen. Daarnaast stellen ook de decentralisaties binnen het sociale domein, alsmede de sterkere nadruk op eigen verantwoordelijkheid, eigen regie en uitgaan van de eigen kracht van burgers nieuwe kaders voor te voeren toekomstig beleid.

Het 'Aanvalsplan Werk' kan in dat licht ook gezien worden als een uitdagende aftrap voor een zoektocht naar nieuwe, innovatieve beleidsimpulsen. Waar in de eerste fase van het onderzoek de nadruk wat meer ligt op de uitkomsten in termen van 'nieuwe banen' (op welke wijze dan ook geoperationaliseerd en alles wat daar nog aan resultaten aan wordt gekoppeld), verwijzen fase 2 en zeker fase 3 naar de doelstelling om op basis van onderzoek vooral op zoek te gaan naar nieuwe wegen, om aan de hand van de lessen die op basis van het 'Aanvalsplan Werk' te leren zijn, beter voorbereid te zijn op de uitdagingen die de toekomst het beleid voorlegt.

1.3 Vraagstelling

- a. Op welke wijze heeft het college het 'Aanvalsplan Werk' uitgewerkt en geoperationaliseerd? Hoe is er van een idee naar de uitvoering gekomen?
- b. Welke cijfers zijn, op welke gronden gebruikt voor de operationalisering? Dit is relevant omdat deze cijfers ook voor de evaluatie gebruikt zullen worden om zodoende te meten wat bedoeld is.
- c. Wat is de onderbouwing van de gepresenteerde cijfers in de 'Midterm Review'? Kan in de 'Midterm Review' een duidelijk werkzaam mechanisme worden aangetoond. Waarom komen er nieuwe banen en wat is de rol en invloed van gemeentelijk beleid?
- d. Op welke wijze wordt de relatie tussen 'beleidsinput' (in de vorm van programma's, activiteiten en financiering) en het tot stand komen van nieuwe banen geoperationaliseerd? Wat is het werkzame mechanisme?
- e. In hoeverre leveren de nieuwe banen een bijdrage aan het terugdringen van werkloosheid en armoede (doelstelling uit 'Armoedeaanpak Gemeente Leeuwarden')? Waar vindt de baangroei plaats? In welke sectoren? In welke mate kunnen burgers die op of vlak boven de armoedegrens leven – en voor een belangrijk deel uitmaken van de 'bijstandspopulatie' – profiteren van deze banengroei?
- f. In hoeverre kan worden verwacht dat het 'Aanvalsplan Werk' aan het einde van de collegeperiode gerealiseerd is? Wat is er volgens planning gegaan en wat niet? Hoe is daarop ingegrepen, welke aanpassingen zijn gemaakt en welke consequenties heeft dat voor het realiseren van het doel, 1000 banen en de deadline?
- g. Welke kosten en baten balans wordt zichtbaar rond het 'Aanvalsplan Werk'?

Reconstructie en explicitering van de beleidstheorie

- h. Wordt een expliciete beleidstheorie gehanteerd ter onderbouwing van het 'Aanvalsplan Werk', of is sprake van een impliciete theorie?

Ex-ante evaluatie; lessen voor de toekomst

- i. Welke inzichten kunnen worden opgetekend op basis van het 'Aanvalsplan Werk' met het oog op toekomstige uitdagingen binnen de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Leeuwarden?
- j. Zijn in dat kader diverse opties, scenario's – met bijbehorende beleidsfilosofieën – denkbaar en nader te schetsen?

1.4 Onderzoeksproces

Het onderzoek is uitgevoerd door de voorzitter van de Rekenkamer, dhr. dr. J.M. Roebroek in samenwerking met dhr. drs. J. Gardenier, directeur van onderzoeks- en adviesbureau C.A.B. Groningen. Het onderzoek is van start gegaan met een startbijeenkomst voor de portefeuillehouders en ambtelijk betrokkenen, waarna een uitgebreide documentenstudie heeft plaatsgevonden. Er zijn in het kader van het onderzoek diverse gesprekken gevoerd. In Bijlage 1 is een lijst met geïnterviewden opgenomen. Deze rapportage is in zijn geheel voorgelegd voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. De reactie van het college treft u aan in hoofdstuk 10.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is een rapportage van onderzoeksfase 1 en 2 en bevat nog geen aanbevelingen voor de gemeenteraad. Na onderzoeksfase 3 zal de Rekenkamer middels een addendum deze rapportage aanvullen met aanbevelingen en indien nodig afsluitende conclusies.

2. Totstandkoming ‘Aanvalsplan Werk’

2.1 Aanleiding

De PvdA lijsttrekker en wethouder Henk Deinum heeft in 2013 campagne gevoerd voor de gemeenteraadsverkiezingen in november 2013 onder de slogan ‘Henk werkt’. De inzet was om 1000 nieuwe banen te realiseren. De inzet werd op drie thema’s benoemd: economie, arbeidsmarkt en armoede. De nieuwe banen die dat oplevert zouden meer Leeuwarders betaald werk geven en daarmee ook een bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede in Leeuwarden. Deze integraliteit wordt ook in de interviews tijdens het onderzoek met portefeuillehouders benadrukt.

2.2 Collegeprogramma

Het nieuwe college van PvdA, CDA en PAL/GroenLinks, dat in januari 2014 wordt geïnstalleerd, neemt deze ambitie over in het collegeprogramma, *Iedereen is Leeuwarden, Ljouwert is eltsenien*. Het programma bevat vier speerpunten, waarvan twee relevant zijn voor de 1000-banen-ambitie. Het eerste, iedereen een kans, benoemt expliciet de ambitie 1000 banen te realiseren. Het tweede, iedereen doet mee is vooral gericht op maatschappelijke participatie, armoedebestrijding en Mienskip.

“Duizend nieuwe banen

We (de gemeente Leeuwarden) zetten in op minimaal duizend nieuwe banen. Daarom stellen we opnieuw incidentele middelen beschikbaar voor economisch beleid. We faciliteren bestaande bedrijven en halen via actieve acquisitie nieuwe bedrijven naar Leeuwarden. De gemeentelijke dienstverlening aan ondernemers moet optimaal zijn, met zo weinig mogelijk regels. Dat is een randvoorwaarde. Zo werken we mee aan nieuwe banen bij bestaande bedrijven, in de agrifood sector, in de zuivelsector, in de watertechnologie en de dienstverlening. Banen op alle niveaus. Energie en duurzaamheid bieden ook kansen voor meer werkgelegenheid. Bijvoorbeeld door het verduurzamen van woningen én van gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed. Verder gebruiken we het inkoop- en aanbestedingsbeleid om banen te creëren.

De gemeente voert het digitale ondernemersdossier in. We onderzoeken de mogelijkheid om de gemeentelijke lasten voortaan in één integrale aanslagnota op te leggen aan ondernemers.

Samen met ondernemers en onderwijsinstellingen (de zogenoemde '3 O's') maken we werk van werk. In overleg met het Friese bedrijfsleven en beroepsonderwijs vullen we onze rol verder in. Bespreekpunten zijn het bevorderen van ondernemerschap (vooral ook bij de doelgroep jongeren en 50+), innovatie, internationalisering, starters, zzp'ers, combinatie van wonen en werken én kleinschalige (agrarische) bedrijvigheid in verschillende sectoren."

2.3 Beleidsmatige uitwerking

De beleidsmatige uitwerking en operationalisering van de 1000-banen ambitie komt anderhalf jaar later tot stand in juni 2015. Het heet dan 'Aanvalsplan Werk'. Dit 'Aanvalsplan Werk' is in de woorden van de opstellers een verzameling van bestaande en nieuwe activiteiten, die gericht zijn op het realiseren van minimaal 1000 nieuwe banen.

"In het Aanvalsplan wordt inzichtelijk gemaakt wat het doel is van de gemeentelijke inzet en binnen welk kader dat wordt gedaan om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, c.q. te beïnvloeden met als doelstelling minimaal 1.000 banen te realiseren. Aangegeven wordt welke maatregelen/programma's er zijn, c.q. worden gestart om aanbod naar de vraag toe te leiden, c.q. de vraag te vergroten. Tenslotte moet duidelijk zijn wat het moet opleveren en hoe dat gemeten, gerapporteerd en gecommuniceerd wordt, de monitoring. Daarmee wordt duidelijk wat de aard en omvang van de bijdrage van de verschillende maatregelen is aan de doelstelling, 1000 banen in deze Collegeperiode te realiseren (en dat de doelstelling een samengestelde is van uiteenlopende acties). De feitelijke deelprogramma's en instrumenten van het aanvalsplan (het werkplan), voor een belangrijk deel staand beleid, worden niet opnieuw vastgesteld, maar zijn als informatiebron ter toelichting in een bijlage opgenomen. Evaluatie en verantwoording van de verschillende programma's en instrumenten vindt plaats in de betreffende beleidskaders." (p. 1)

Het 'Aanvalsplan Werk' formuleert ook een duidelijker doel:

"Het gaat om nieuwe banen, het van behoud banen en tijdelijke banen die zijn gerealiseerd mede door inspanning van de gemeente Leeuwarden. In het laatste geval wordt gerekend met het jaargemiddelde van tijdelijke banen (inclusief social return en betaald werk met ondersteuning). Som van het totaal moet 1000 zijn." (p. 2) Daarbij wordt aangegeven dat een baan wordt geteld als het minimaal 15 uur/week betreft.

In het 'Aanvalsplan Werk' staat:

"De programma's en instrumenten worden de bijlage bij dit plan benoemd aan de hand van de volgende aspecten:

= Wat is het

= Hoe werkt het

= Wat levert het op

= Proces en monitoring

Hiermee ontstaat een voortschrijdend sturings- en afrekeningskader. Voorts wordt inzichtelijk wat exact de inspanning van de gemeente oplevert variërend van stageplaatsen tot banen." (p. 3)

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het een dynamisch plan is, de economie verandert, maar ook wet- en regelgeving (Participatiewet) en programma's bestaan al in 2014 en lopen af (actieplan jeugdwerkloosheid, ESF Brug naar Werk) of beginnen opnieuw (Groen Werk II).

“De inspanning van de gemeente richt zich primair op mensen uit de WW en de Bijstand toe te leiden naar werk. Voor de WW gaat het op dit moment om ca. 3400 gerechtigden. Gemeenten over een wat langere periode maken ongeveer 6245 gezinnen en alleenstaanden in Leeuwarden gebruik van bijstand. Daarvan zijn 3587 beter bemiddelbaar. In totaal gaat het dus om afgerond 7000 banen/personen die we nodig hebben.” (p. 6)

In de context van het Collegeprogramma, onder de noemer ‘iedereen een kans’, de expliciete koppeling van ambitie aan de bestrijding van armoede in Leeuwarden, en bovenstaande passage uit het ‘Aanvalsplan Werk’ kan worden opgemaakt dat de 1000 banen vooral bedoeld zijn voor de inwoners van Leeuwarden. “In een tijd waarin de ene economische crisis de andere afwisselt, er sporadisch economische groei is, de economie in Fryslân anders, ijler en minder sterk is dan de rest van Nederland, houdt bovenstaande opdracht in dat nog beter en scherper gekeken moet worden naar mogelijkheden om **Leeuwarders** aan een baan te helpen.” (p. 1)

Uit de toelichting op de ontwikkeling van de vraag naar nieuw personeel (werkgelegenheid) geeft de gemeente aan dat zij een daling van het aantal banen in Leeuwarden met ruim 2000 verwacht op basis van prognose. Een heel voorlopige inschatting van de vervangingsvraag (geen extra banen die erbij komen, maar banen die zijn vrijgekomen, meestal vanwege pensionering) levert een getal van 1000 banen op. De gemeente noemt de vervangingsvraag dan ook als belangrijk aanknopingspunt voor het ‘Aanvalsplan Werk’.

In de bijlage van het ‘Aanvalsplan Werk’ worden de verschillende programma’s en instrumenten langs de vier eerder genoemde punten uitgewerkt (Wat is het, hoe werkt het, wat levert het op en hoe wordt het gemonitord?). Hier wordt ook aangegeven hoeveel geld wordt geïnvesteerd en hoeveel banen dat moet opleveren.

maatregel	budget/jaar	effect fte
ESF	481.500 (963.00 periode 2014-2016)	220 regulier 165 met subsidie (over 2 jaar)
actieplan jeugdwerkloosheid		geen reguliere en tijdelijke banen, maar leerwerkbanen en ‘terug naar school’
arbeidsmarkt onderwijs ondernemerschap	375.000	100 regulier 25 starters
groen werkt	500.000	280 fte over 3 jaar
team werk		580 + 501
acquisitie en relatiebeheer	170.000	600 nieuw en behoud t/m 2017
talent centrum Fryslân		geen reguliere of tijdelijke banen

wijkteams	450.000	240 burgers van talent naar werk, geen regulier werk
social return	3fte team werk	gemiddeld 250 per jaar (ook bij wijkteams en team werk)

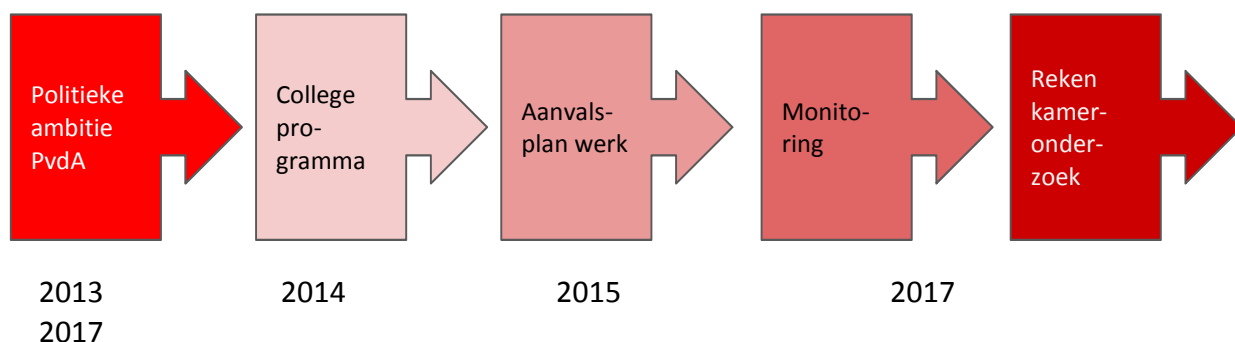
De begroting van 2017 geeft als doelen voor ‘Aanvalsplan Werk’ aan:

- 1000 nieuwe banen
- 2500 behouden banen
- 686 tijdelijke banen

2.4

Samenvatting

Het plan vindt zijn oorsprong in de verkiezingscampagne van de PvdA en haar lijsttrekker Henk Deinum in 2013. Het nieuwe college neemt deze ambitie mee in twee van de vier speerpunten, ‘iedereen een kans’ en ‘iedereen doet mee’. Het ‘Aanvalsplan Werk’ dat in 2015 verschijnt geeft aan op welke wijze de gemeente deze speerpunten wil realiseren binnen programma’s en instrumenten.



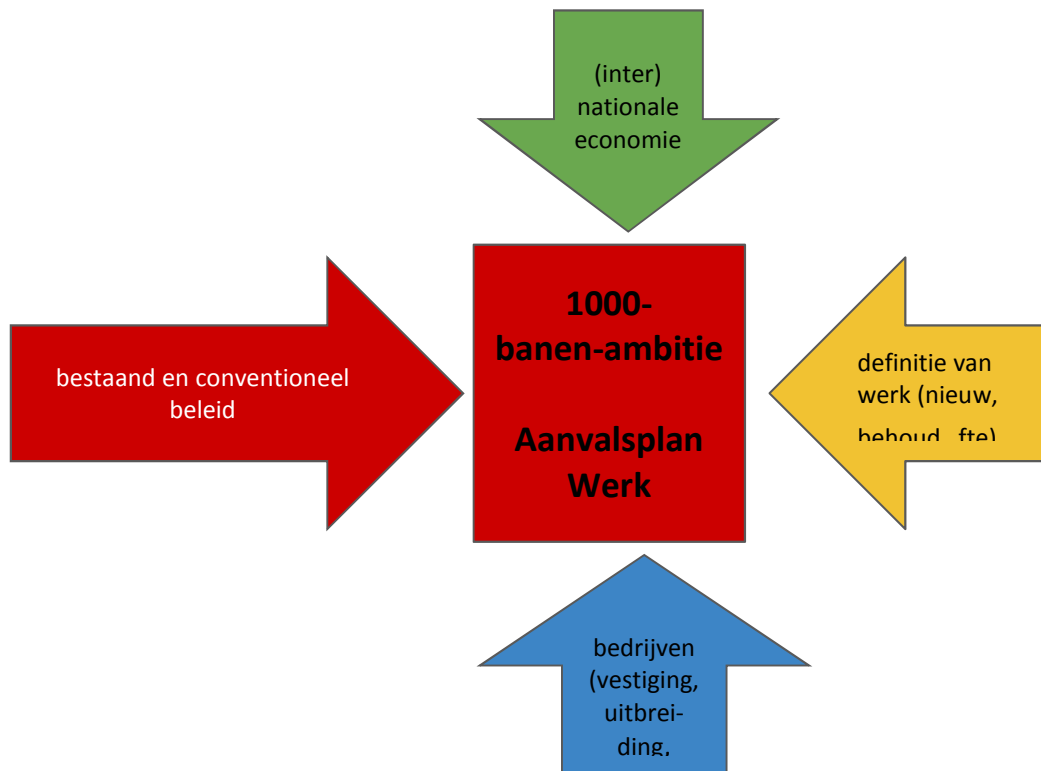
De uiteindelijke doelstelling luidt: tenminste 1000 nieuwe banen, met een expliciete aanduiding (in het Collegeprogramma, in de ‘Armoedeaanpak Gemeente Leeuwarden’ en het ‘Aanvalsplan Werk’) dat het voor alles gaat om mensen uit Leeuwarden zonder baan (WW of bijstand); voor mensen waar nog geen werk voor is, voorziet het plan in stages, onderwijs en leerwerkbanen.

Naast werk zet het plan ook breder in op Mienskip, mensen worden meer maatschappelijk actief en krijgen ook meer mogelijkheden om bijvoorbeeld armoede op te lossen (door werk, activering en participatie).

De uitvoering bestaat deels uit bestaand programma’s en deels uit nieuwe. De instrumenten die worden genoemd zijn niet nieuw, maar worden deels intensiever toegepast (social return) of meer in samenwerking tussen de verschillende afdelingen van de gemeente, met name sociale zaken en economie.

3. De omgeving van het 1000 banenplan

Het effect van het 'Aanvalsplan Werk' (1000-banenplan) moet onderscheiden worden van andere effecten op de arbeidsmarkt van de gemeente Leeuwarden. In het onderstaande schema komen er drie aan bod: de (inter)nationale economie, bestaand en conventioneel beleid en bedrijven (vestiging, uitbreiding en krimp). De vierde betreft de definitie van werk. Dat is ook wezenlijk voor het effect; in het plan wordt een baan meegeteld als deze tenminste 15 uur per week betreft. De consequenties van deze definitie komen nog nader aan de orde.



3.1 Bestaand en conventioneel beleid

Elke gemeente in Nederland voert arbeidsmarktbeleid en economisch beleid uit. Het effect van het 'Aanvalsplan Werk' moet dus additioneel zijn, dat wil zeggen extra, bovenop het bestaande en conventionele beleid. Het ingewikkelde van het 'Aanvalsplan Werk' is dat het voor een deel bestaat uit bestaand beleid: o.a. ESF en actieplan Jeugdwerkloosheid (deze programma's bestonden al en zijn opgenomen in het 'Aanvalsplan Werk').

Daarnaast behelst het 'Aanvalsplan Werk' conventioneel beleid, dat is beleid dat de gemeente altijd al doet: re-integratie naar werk uit de bijstand, vestigingsbeleid. Dat maakt het moeilijk om de effecten zuiver te meten.

3.2 (Inter)nationale economie

Toe- of afname van banen in Leeuwarden wordt ook beïnvloed door de regionale economie in Friesland, de nationale economie in Nederland en de internationale economie. Vanaf 2015 trekt de economie overal aan. De werkloosheid daalt en het aantal banen groeit (CBS en CPB). De groei van het aantal banen in Leeuwarden wordt hier ook door beïnvloedt. Het is moeilijk om deze ontwikkeling te onderscheiden van het beleid van de gemeente Leeuwarden. Niet alle nieuwe banen of uitstroom uit de bijstand naar werk kunnen derhalve als een effect van gemeentelijk beleid worden aangemerkt.

3.3 Bedrijven

Naast de macro-economische ontwikkelingen spelen ook beslissingen van bedrijven een belangrijke rol bij de groei van het aantal banen. Bedrijven investeren omdat ze kansen zien voor omzetgroei, nieuwe producten wensen te maken of nieuwe klanten willen bereiken. Het beleid van de gemeente Leeuwarden kan dit faciliteren. Het blijft ook hier moeilijk aan te tonen wat precies het effect van de gemeente is en welk effect kan worden toegeschreven aan de autonome keuze van bedrijven. Directieleden van drie bedrijven (EcoloRO, Vion Food Group en Ardagh Group) zijn op voordracht door de gemeente Leeuwarden geïnterviewd. Zij gaven allemaal aan heel tevreden te zijn over de (pro-)actieve houding en de toegankelijkheid van het bestuur en de mogelijkheden die de gemeente Leeuwarden bood. Twee van de geïnterviewden verklaarden dat ook zonder de steun van de gemeente de plannen, en derhalve de keuze voor Leeuwarden, (in een iets aangepaste) vorm zouden zijn doorgegaan. De rol van de gemeente heeft bij deze bedrijven wel geleid tot een grotere investering in werkgelegenheid dan zonder de steun van de gemeente was voorzien. Voor het derde bedrijf was het een moeilijke keuze tussen Leeuwarden, Heerenveen of Drachten. Alle gemeenten hanteren een proactieve benadering van bedrijven. Dan kan een toezegging of aanbod van de gemeente een rol spelen. De bedrijven hebben vaak de toezegging gedaan om vacatures eerst bij de gemeente Leeuwarden aan te melden, maar dat betreft geen harde toezegging. Veelal kan de gemeente ook slechts voor een beperkt deel van de vacatures bemiddelen, aangezien veel functies een specifiek opleidings- en kennisniveau vereisen. Wel is het zo dat het grootste deel van de werkgelegenheid wordt ingevuld door burgers uit de regio Leeuwarden (Leeuwarden en omliggende gemeenten).

3.4 Definitie van werk

Tenslotte is voor de 1000-banen-ambitie belangrijk wat onder baan wordt verstaan. Uit de interviews met de raadsleden blijkt – bij alle partijen – dat het ontbreken van een heldere definitie een belangrijk punt van kritiek vormde op het oorspronkelijke plan. Later is in het 'Aanvalsplan Werk' de definitie van een baan omschreven als minimaal 15 uur per week. Deze definitie sluit aan bij de wijze waarop banen door het LISA worden gemeten.

Het UWV en het CBS rekenen met 12 uur per week en het ILO (International Labor Organisation) met 1 uur. Dat zijn definities die voor alles zijn gericht op cijfers en statistieken.

3.5 Armoede

De 1000-banen-ambitie en de doelstellingen van het 'Aanvalsplan Werk' hebben een breder, een meer maatschappelijk bereik in termen van kansen, meedoen, een zelfstandig bestaan en bestrijding van armoede. Een baan van 15 uur vormt daar nog geen garantie voor. Met een fulltime baan kan een persoon uit armoede geraken, maar bij een minder aantal uren is dat veelal niet het geval. Niet voor niets hanteren NIBUD en het CBS voor armoede (en derhalve ook garantie voor een zelfstandig bestaan) de definitie van 110 procent van het bestaansminimum, en sommige gemeenten zelfs 120 procent van het bestaansminimum. Die grens (110 procent van het bestaansminimum) ligt, zeker voor personen die uit de WW- of bijstandspopulatie weer in een baan instromen niet bij 15 uur, maar een stuk hoger.

4. Monitoring

De monitoring is verdeeld over diverse documenten. In het 'Aanvalsplan Werk' worden de cijfers voor 2014 gegeven. Daarnaast is er een verantwoording te vinden in de 'Midterm Review', in de begroting en in verschillende andere documenten, waarin vooral op specifieke onderdelen cijfers worden opgevoerd.

Resultaten 2014

Programma's en instrumenten	banen nieuw	banen behoud	Tijdelijk werk**	Onbetaald Werk	Opleiding Terug naar school TCF	Betaald werk met ondersteuning	Stage en Deelnemer plaatsen
	A	B	C	D	E	F	G
ESF en Actieplan Jeugdwerk*	55	55	pm	55	100	80	110
Groen werkt	35		100				
WWB/werkbedrijf**			580				
Acquisitie en relatiebeheer	164	369	pm				
CH 2018			24				
TCF				700	600		
Social return			226				
Totaal	254	424					

* resultaten/inzet januari 2014 – mei 2015 actieplan jeugd + ESF

** incl. regionaal geplaatste vacatures, 203 jongeren ESF en jeugdwerkloosheid en 66 plaatsingen in kader van social return

bron: 'Aanvalsplan Werk'

Resultaten 2015

Programma's en instrumenten	banen nieuw	banen behoud	tijdelijk werk	onbetaald werk	opleiding terug naar school (TCF)	betaald werk met ondersteuning	stageplaats organiseren en deelnemer plaatsen
	A	B	C	D	E	F	G
Europees Sociaal Fonds en Actieplan Jeugdwerk	55	55		55	100	85	110
Arbeidsmarkt & Onderwijs	16	31	26	6		33	38
Groen werkt	27		115				
WWB/werk-bedrijf			300			100	39
Acquisitie en relatiebeheer	110	1400					
Culturele Hoofdstad 2018			p.m.				
Talent Centrum Friesland (TCF)				700	600		
Wijkteams							240
Social return			90				
Totaal	208	1.486	531	761	700	218	187

bron: <https://financieel.leeuwarden.nl/jaarstukken/2015/themas/werkgelegenheidsaanpak/>

In 2015 is een aantal nieuwe programma's en instrumenten tot uitvoering gekomen (Groen werkt, ESF aanpak Brug naar Werk II, Programma Arbeidsmarkt & Onderwijs). Daarnaast is de impact vanuit de komst van de Participatiewet, de vorming van het Werkbedrijf en het realiseren van de BAB banen groot geweest. Deze ontwikkelingen maken dat het plan als sturings- en evaluatiemodel alleen waarde heeft als het regelmatig wordt aangepast.

In de Jaarstukken 2015 van de gemeente Leeuwarden wordt onder 'werkgelegenheidsaanpak' de resultaten over 2015 vermeld. Hier worden niet alleen de resultaten van het 'Aanvalsplan Werk' genoemd, maar ook de andere effecten zoals 'onbetaald werk', 'opleiding terug naar school'(TCF), 'betaald werk met ondersteuning' en 'stageplaats'.

In de 'Midterm Review' (voorjaar 2016) worden ook cijfers gegeven. *"De inzet van de gemeente heeft er toe geleid dat er nieuwe werkgelegenheid is ontstaan. In de eerste helft van deze collegeperiode zijn er 550 nieuwe banen bijgekomen in Leeuwarden, waarvan 60 banen met het programma Groen Werkt! Van deze 550 banen zijn er 110 banen voor jongeren beschikbaar gekomen. De werkloosheid onder jongeren is voor het eerst gedaald.*

Door nauw te overleggen en samen te werken met gevestigde ondernemers zijn er in Leeuwarden de afgelopen periode 1760 banen behouden. Daarnaast is er sprake van een groei van tijdelijk werk: in totaal zijn er 1560 mensen tijdelijk aan het werk gegaan.

Jaarlijks zitten er zo'n 1000 mensen op een traject om hun afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. De samenwerking in het Regionaal Werkbedrijf "Fryslân Werkt!" met werkgevers, UWV, de Friese gemeenten, vakbonden en SW-bedrijven is bij dit laatste een belangrijke ontwikkeling geweest. Regionaal zijn 529 mensen op een BaanAfspraakBaan geplaatst, waarmee ruimschoots voldaan is aan de opdracht vanuit het Rijk."

In het document 'Resultaten Aanvalsplan Werk 2016' wordt de stand van zaken gegeven per 31 december 2016, dat is dus het 2e jaar van 'Aanvalsplan Werk'.

Resultaten 2016

programma's en instrumenten	banen nieuw	banen behoud	tijdelijk werk
ESF brug naar werk	47	53	67
Participatiewet/werkbedrijf (betaald werk met ondersteuning)			557
Groen werkt	80	-	20
Acquisitie en relatiebeheer	143	850	90
CH 2018	30		pm
TCF	-	-	-
Social return			139
arbeidsmarkt & onderwijs	36	33	8
totaal	336	936	881

Bron: resultaten Aanvalsplan Werk 2016

In dit document staat verder: "Met het Aanvalsplan Werk streeft de gemeente Leeuwarden er naar om binnen de huidige collegeperiode 1000 banen in te vullen. Het college heeft op 23 juni 2015 het Aanvalsplan Werk vastgesteld als basis voor de verdere aanpak om de 1000 banen te genereren. De tussenstand is dat er (stand 1 januari 2017) bijna 800 nieuwe banen bij zijn gekomen, er ruim 2800 banen behouden zijn gebleven en dat er per jaar gemiddeld bijna 800 tijdelijke arbeidsplaatsen zijn gecreëerd." In deze berekening over de totale periode worden de resultaten over 2014 en 2015 ook meegenomen als resultaten van het 'Aanvalsplan Werk'.

5. Nadere analyse, het analysekader, en eerste conclusies

5.1 Nadere analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen nader geanalyseerd. De bevindingen worden beoordeeld aan de hand van de doelen en de resultaten die in het 'Aanvalsplan Werk' (de operationalisering van het 1000-banenplan) worden genoemd. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de toelichting op de plannen die in de interviews met medewerkers en portefeuillehouders zijn aangedragen.

1. **Het aantal van 1000-banen lijkt willekeurig.** Tijdens de campagne en in het collegeakkoord wordt gesproken van de relatief hoge werkloosheid en de dalende werkgelegenheid in Leeuwarden. Er is echter geen argumentatie waarom 1000 banen genoeg zijn om dit probleem te verhelpen. Berekeningen en prognoses van de gemeente laten zien dat de werkgelegenheid gedaald is met meer dan 2000.
2. **Definitie van werk.** Uit de interviews met raadsleden blijkt dat het ontbreken van een heldere definitie een belangrijk punt van kritiek was. Het college heeft daarna aangegeven dat dit – conform de definitie van het LISA – een baan van tenminste 15 uur per week is.
3. De consequentie van die definitie is evenwel dat **een baan niet altijd economische zelfstandigheid oplevert**. Of daarmee ook de armoede oplost, en zo maatschappelijk te kunnen participeren. De monitoring geeft niet aan hoeveel fte's het betreft.
4. Het 'Aanvalsplan Werk' gaat ervan uit dat iemand die een hogere functie krijgt **door opscholing, automatisch een vacature voor een lager geschoolde** oplevert, waardoor er een grotere kans is op een baan voor een lagergeschoolde. Onderzoek laat zien dat dit niet zo is: Wouter Tuinenburg, *Inzet op de top: top of tob? Een onderzoek naar de relatie tussen hooggeschoolde en laaggeschoolde werkgelegenheid in Nederland*. Utrecht 2014.
5. **De monitoring is niet helder, versnipperd over veel documenten, maar is vooral niet onderbouwd.** Er worden alleen getallen gegeven, die vaak alleen betrekking hebben op het betreffende jaar en niet in samenhang met de andere jaren opgevoerd worden. En er is weinig tot geen toelichting op de vraag in hoeverre deze banen juist door actie van gemeente worden gerealiseerd. Een uitzondering is de acquisitie, daar wordt wel aangegeven dat er specifieke bedrijven zijn benaderd. Maar ook hier blijft de vraag of en hoe groot het effect van deze inspanning was op de vestiging van de bedrijven. De Rekenkamer heeft inmiddels een conceptversie van de monitor 2017 ingezien. In dat document is wel sprake van een samenhangend en helder beeld van wat de gemeente monitort.

6. **2014 wordt ook al meegenomen in de resultaten.** Dat is vreemd omdat het 'Aanvalsplan Werk' pas in de zomer van 2015 is vastgesteld. In het 'Aanvalsplan Werk' wordt aangegeven dat het resultaat in de jaren 2015 t/m 2017 zichtbaar moet worden. "De doelstelling is behaald als over 2015, 2016, 2017 het totaal aantal gerealiseerde banen en het jaargemiddelde van de tijdelijke banen meer dan 1000 is." (blz. 1)
Het is dus bijzonder dat 2014 wordt meegerekend.
Wanneer 2014 niet wordt meegerekend, hetgeen redelijk lijkt, ook volgens de uitgangspunten van het 'Aanvalsplan Werk', wordt het resultaat niet gehaald. Wel valt dan op dat er in 2014 meer nieuwe banen zijn dan in 2015 en iets minder dan in 2016. Voor behouden banen geldt dat deze in 2015 en 2016 hoger zijn dan in 2014.
7. In de verantwoording wordt ook de **uitstroom uit de bijstand naar werk helemaal meegenomen als effect** van het 'Aanvalsplan Werk'. Dat is vreemd, omdat is aangegeven dat alle gemeenten re-integratieactiviteiten uitvoeren. Het effect van het 'Aanvalsplan Werk' is het extra bovenop deze 'normale' uitstroom.
8. Voor de nieuwe banen en behouden banen blijft het onduidelijk of deze **banen voor inwoners van Leeuwarden** zijn, dat is wel het uitgangspunt van het 'Aanvalsplan Werk'.
9. Op regionaal niveau (arbeidsmarktregio Friesland) kan het effect van een nieuwe baan in Leeuwarden betekenen dat er **in dezelfde regio een baan verdwijnt**. Voor Leeuwarden is het effect dan positief, maar voor de regio als geheel neutraal. In de interviews wordt dit effect genoemd.
10. Er is een klein aantal bedrijven geïnterviewd. Zij zijn **erg tevreden over de dienstverlening** van de gemeente. Het relatiebeheer is goed, er is één contactpersoon voor alle vragen. Toch geeft de gemeente Leeuwarden geen andere ontwikkeling te zien dan in de provincie Friesland in het geheel. De ontwikkeling is hetzelfde.
11. Er worden door een aantal gesprekspartners ook **nieuwe resultaten gememoreerd, die eerder niet expliciet geformuleerd zijn**. Zoals een andere organisatiecultuur. Het is niet duidelijk of dit als een effect moet worden gezien of als een middel om het effect te bereiken. Wij gaan in eerste instantie van het laatste uit. Dat past ook bij de toelichting in het 'Aanvalsplan Werk' op een nauwere samenwerking tussen de afdelingen Werk en Inkomen en Economie. Deze samenwerking wordt hier niet als doel geformuleerd, maar als middel om het doel te bereiken.
12. **Het is niet duidelijk wat de rol van de gemeente is geweest in de resultaten die worden genoemd.** Het ontbreekt ook in het 'Aanvalsplan Werk' aan een duidelijke uitleg waarom deze activiteiten het geformuleerde doel realiseren. In het 'Aanvalsplan Werk' wordt wel onder 'Hoe werkt het?' uitgelegd welke de activiteiten zijn, maar niet op welke wijze het geheel werkt. In het volgende hoofdstuk over de beleidstheorie wordt op dit punt terug gekomen.

5.2 Het analysekader

Om het 1000-banenplan (Actieplan Werk) te beoordelen wordt van het volgende analysekader gebruik gemaakt. Er zijn drie manieren om het 1000-banenplan te beoordelen:

1. **de verantwoording van de gemeente.** In de argumentatie en cijfers van het college worden getallen gegeven die laten zien dat de duizend banen zijn gehaald. Onderbouwd met extra inzet van mensen en middelen.
2. **een verschil met de rest van Friesland, Leeuwarden doet het beter.** Als het 1000-banenplan heeft gewerkt zou er een verschil moeten zijn in de ontwikkeling tussen Leeuwarden en Friesland.
3. **een verschil met de periode voorafgaand aan 'Aanvalsplan Werk'.** Een extra inzet van geld en mensen in het 1000 banenplan zou een trendbreuk in de ontwikkelingen moe-

ten laten zien. Als er meer focus is en meer geld is het logisch te veronderstellen dat dat meer oplevert, in dit geval 1000 banen , etc. Als de werkgelegenheidsontwikkeling en het aantal vestigingen over een langere periode wordt bekeken, van 2010 tot 2016, wordt echter geen trendbreuk zichtbaar.

5.3 Eerste vaststellingen

Op basis van deze 3 verschillende analyses is het niet vanzelfsprekend dat de 1000-banen-ambitie, het 'Aanvalsplan Werk', ook echt 1000 extra banen heeft opgeleverd en daarnaast 2500 banen heeft behouden. Zie de nadere toelichting hieronder:

1. De bijdrage van het gemeentelijk beleid is onduidelijk.

Er is geen duidelijke uitleg waarom de acties van 'Aanvalsplan Werk' tot 1000 banen heeft geleid. De hele uitstroom uit de bijstand wordt meegerekend als effect. Daar valt tegen in te brengen dat elke gemeente, dus ook de gemeente Leeuwarden re-integratiebeleid voert. Het moet dus duidelijk worden wat de extra inspanning is boven het 'normale' resultaat van de re-integratie. Dat wordt niet gedaan. Bovendien is de uitstroom naar werk uit de bijstand slechts voor een deel te verklaren uit re-integratieactiviteiten. Het grootste deel wordt verklaard door conjunctuur en gedrag van werkzoekenden.

Er is geen expliciete beleidstheorie: een vooraf geformuleerde verklaring waarom de ingezette instrumenten het doel gaan bereiken. In de uitleg hoe het plan werkt wordt wel aangegeven waaruit de acties bestaan (intensief contact met werkgevers, extra inzet op scholing en bemiddeling, etc.) maar niet waarom dit werkt. Er is de laatste jaren veel onderzoek verschenen dat aantoont dat gemeentelijk beleid slechts geringe invloed heeft op werkgelegenheid en arbeidsmarkt.

Onderzoek laat zien dat het effect van gemeentelijk beleid op werkgelegenheid en uitstroom naar werk uit de bijstand klein zijn. F. Van Oors en S. Langeweg, *Verhuizingen van bedrijven en groei werkgelegenheid*, NAI, 2017; Maarten Allers, *Sociaaleconomisch beleid, wat kunnen provincies en gemeenten doen*, Coelo 2017 en A.J.E. Edzes, *Wet werk en Bijstand, Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*, Groningen, 2010.

Dat betekent dat er een heel goede en overtuigende argumentatie moet zijn waarom juist het beleid van de gemeente heeft geleid tot 1000 nieuwe banen, behoud van 2500 banen en bijna 700 tijdelijke banen. Deze overtuigende argumentatie wordt niet in documenten aangetroffen, en ook niet in de interviews gehoord.

2. Er zijn geen verschillen met de rest van Friesland én met de periode voor 2014 (voor dat het 'Aanvalsplan Werk' werd ingezet).

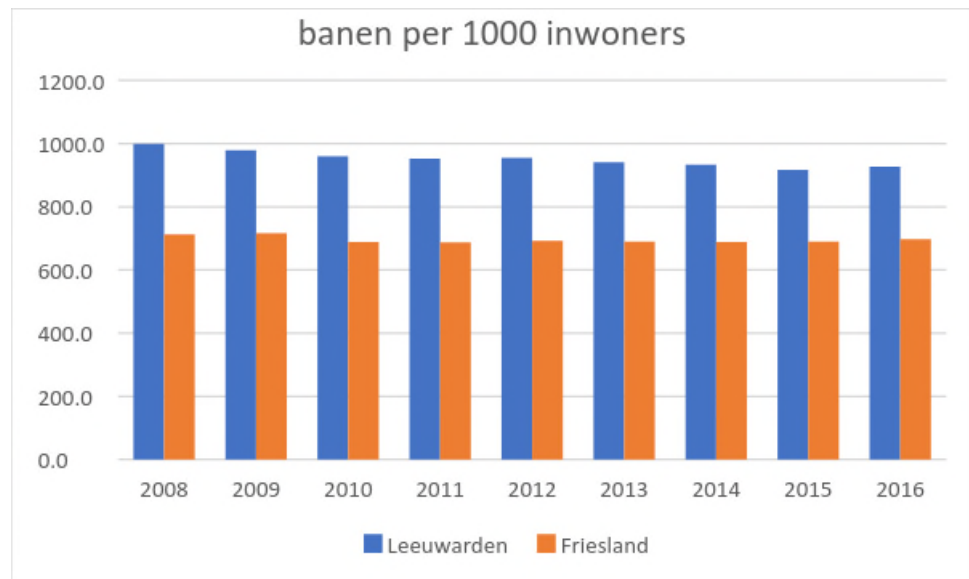
Een analyse op basis van LISA cijfers (die de gemeente ook gebruikt) laat zien dat de ontwikkelingen in Friesland niet afwijken van die van Leeuwarden. (Zie hiervoor grafieken en tabellen, waar staat je gemeente) het is zelfs zo dat de banengroei in gemeenten rondom Leeuwarden groter is dan in de gemeente Leeuwarden.

Dat heeft de volgende oorzaken:

- a. een groot deel van het 'Aanvalsplan Werk' bestaat uit activiteiten die de gemeente Leeuwarden al deed. Het Actieplan Werk is een combinatie van veelal bestaande projecten van de gemeente Leeuwarden;
- b. een deel van het 'Aanvalsplan Werk' bestaat uit activiteiten die sowieso al worden gedaan door alle de gemeenten, ook zonder 'Aanvalsplan Werk'. Alle gemeenten doen

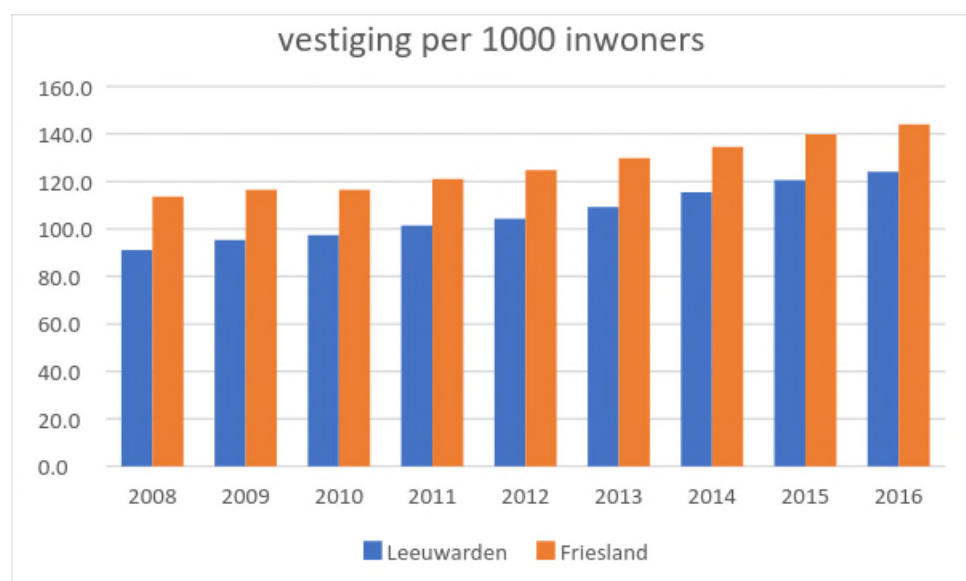
aan re-integratiebeleid, alle gemeenten doen aan acquisitie van bedrijven binnen economisch beleid, heel veel gemeenten stemmen het beleid en uitvoering tussen verschillende afdelingen op elkaar af.

c.



Bron: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Bedrijvigheid-en-economie--cgd7zutnOjhv/Banen--464/>

Bij de ontwikkeling van banen (de grafiek 'banen per 1000 inwoners') wordt duidelijk dat in het begin, tussen 2008 en 2009 de ontwikkeling in Leeuwarden hoger is dan in de provincie Friesland. Tijdens de recessie wordt de ontwikkeling kleiner, zowel in de gemeente als in de provincie. De ontwikkeling van banen is dan nog wel hoger in de gemeente Leeuwarden. Vanaf 2014 wanneer het nieuwe college aantreedt en in 2015 het 'Aanvalsplan Werk' begint, wordt zichtbaar dat de ontwikkeling van banen in de gemeente Leeuwarden lager is dan in de provincie. Vanaf 2014 is er een positieve ontwikkeling (groei) van het aantal banen in de provincie Friesland, maar een negatieve (krimp) in de gemeente Leeuwarden.



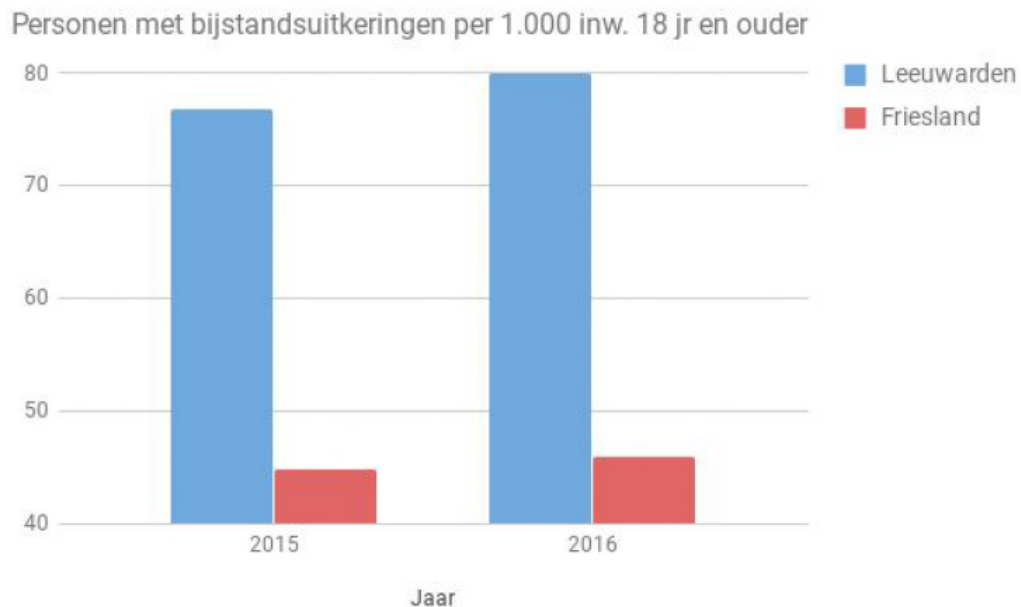
Bron: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Bedrijvigheid-en-economie--cgd7zutnOjhv/Vestigingen--463/>

Bovenstaande figuur laat zien dat tot het begin van de crisis (rond 2008) de ontwikkeling van vestigingen in de gemeente Leeuwarden groter is dan in de provincie (1). In de recessie (2) kantelt dit en is de ontwikkeling van vestigingen in de gemeente Leeuwarden lager dan in de provincie Friesland. Vanaf 2014 – wanneer het nieuw college begint (3) – loopt de ontwikkeling van vestigingen in de gemeente Leeuwarden en de provincie Friesland gelijk. Er is dus geen effect zichtbaar van het ‘Aanvalsplan Werk’.

	Leeuwarden	Friesland
Ontwikkeling banen/1000 inwoners 2012-2016	-0,03	0,01
Ontwikkeling vestigingen/1000 inwoners 2012-2016	0,19	0,16
Ontwikkeling banen/1000 inwoners 2014-2016	-0,01	0,01
Ontwikkeling vestigingen/1000 inwoners 2014-2016	0,07	0,07

Bovenstaande tabel laat zien dat de ontwikkeling van het aantal banen in Leeuwarden tussen 2012 en 2016 lager is (krimp) dan in de Provincie Friesland als geheel (heel beperkte groei). De ontwikkeling van het aantal vestigingen is wel enigszins hoger. Voor de periode 2014-2016 blijft de ontwikkeling van het aantal banen hetzelfde beeld opleveren, terwijl de ontwikkeling van het aantal vestigingen gelijk is in Leeuwarden en de Provincie Friesland als geheel.

In de periode van 2015 - 2016 (wanneer ‘Aanvalsplan Werk’ in uitgevoerd wordt) stijgt het aantal bijstandsuitkeringen per 1000 inwoners in Leeuwarden. Ook in de provincie stijgt dit ook, maar minder snel. Zie tabel ‘personen met bijstandsuitkeringen’.



3. **Het is niet helder of het wel banen voor mensen (zonder werk) uit Leeuwarden zijn.**
Het is onduidelijk of de banen worden bezet door inwoners uit Leeuwarden. Dit was wel één van de uitgangspunten van 'Aanvalsplan Werk'.
4. **Het is onduidelijk wat het effect van de 1000 banen is op het aantal bijstandsgerechtigden en werklozen.**
Een deel van de nieuwe banen wordt bezet door mensen uit de bijstand, door de intensievere samenwerking tussen de afdelingen EZ en W&I. Een aanzienlijk deel wordt echter bezet door mensen die niet uit de bijstand afkomstig zijn. Het blijkt daarnaast, in tegenstelling tot wat intuïtief gedacht wordt, niet zo te zijn dat nieuwe banen of mensen die een betere baan krijgen, automatisch een vacature open laten voor iemand zonder werk.
5. **Het is onduidelijk of er ook een onbedoeld regionaal effect is.**
De 1000 nieuwe banen in Leeuwarden komen voor een deel uit de regio. Daar zijn nu minder banen. Het saldo voor Leeuwarden is wel positief, maar voor de omliggende gemeenten is het negatief. Voor de regio zijn alleen de banen die van buiten de regio komen (uit de rest van Nederland) interessant. Er worden door alle gemeente kosten gemaakt en investeringen gedaan. Voor een belangrijk deel is dit onderlinge concurrentie die voor de regio slechts een marginaal effect heeft. In het kader van dit kan dit aspect hier niet verder worden uitgewerkt.

6. De beleidstheorie

6.1 Inleiding

Wat is een beleidstheorie en waarom is de beleidstheorie relevant? Een beleidstheorie omvat opvattingen, vooronderstellingen en aannames over de precieze aard van het probleem, over de mogelijke werking en impact van beleidsinstrumenten, over stimulerende en belemmerende omstandigheden in de context waarin het beleid wordt uitgevoerd. In gewoon Nederlands: wat kun je het beste doen om je doel te bereiken? En hoe weet je dat wat je doet beter werkt dan andere manieren om je doel te bereiken.

De beleidstheorie geeft daarom een belangrijk houvast bij het ontwikkelen van beleid. Maar het is ook onontbeerlijk om het beleid te evalueren. Evaluatie van beleid is niet alleen vaststellen of er 1000 banen bij zijn gekomen. Evaluatie van beleid stelt voor alles de vraag, **zijn die (extra) banen ook expliciet te verklaren vanuit het beleid dat is ingezet?** In dit onderzoek: zijn de 1000 banen ontstaan door het beleid, zoals geformuleerd in het 'Aanvalsplan Werk'? En op welke wijze kan een instemmend antwoord onderbouwd en beargumenteerd worden? Of moeten deze banen worden toegeschreven aan andere oorzaken die tegelijkertijd optreden? (Zie hoofdstuk 2.)

Het lijkt aannemelijk dat er een expliciete beleidstheorie ten grondslag ligt aan beleid, maar dat is lang niet altijd het geval. Veelal is sprake een impliciete beleidstheorie. Dat wil zeggen, er wordt **niet** uitgelegd waarom juist deze gekozen beleidsinzet en instrumenten het gewenste resultaat tot stand brengen.

Het is derhalve zinvol te onderzoeken in hoeverre in het kader van de 1000-banen-ambitie en het 'Aanvalsplan Werk' een beleidstheorie is gehanteerd, dan wel geëxpliciteerd. En als er geen expliciete beleidstheorie blijkt te bestaan, na te gaan in hoeverre sprake is van een impliciete beleidstheorie.

Bij een evaluatie gaat het niet alleen om de vraag óf het gewenste resultaat bereikt is, maar wordt ook onderzocht of deze uitkomst dankzij of ondanks het beleid tot stand is gekomen. Bij deze evaluatie gaat het dan ook niet zozeer om de vraag **of** er 1000 banen bij zijn gekomen, maar vooral om de vraag **in hoeverre deze door het gekozen beleid** ('Aanvalsplan Werk') **zijn gerealiseerd** of dat deze banen de resultante zijn van andere ontwikkelingen (buiten het bereik van dit beleid).

6.2 Impliciete beleidstheorie

Hieronder een schets van enige impliciete noties van een beleidstheorie die binnen het onderzoek zijn komen bovendien

- a. uitgaan van de *eigen kracht* van mensen (collegeprogramma 2014-2018, p. 4, en 'Aanvalsplan Werk', wijkteams);
- b. *samenwerken* om de problemen op te lossen (collegeprogramma, p. 9);
- c. een *goede voorbereiding op werk* is belangrijk (bijlage 'Aanvalsplan Werk', ESF);
- d. *vouchers* werken om werkgevers en jongeren te laten investeren in opleiding die nodig is voor een baan (bijlage 'Aanvalsplan Werk', actieplan jeugdwerkloosheid);
- e. acquisitie en relatiebeheer noemt als beleidstheorie *optimale werkgeversdienstverlening en kennis van de wensen van het bedrijf*;
- f. *uitgebreide analyse van nieuwe instroom* in de bijstand om deze vervolgens goed te coachen en trainen (Talent Centrum Fryslân);
- g. diffuse en ontbrekend beleidstheorie bij onderdeel Arbeidsmarkt, onderwijs en ondernemerschap;
- h. diffuse en ontbrekend beleidstheorie bij Groen Werk;
- i. geen beleidstheorie, maar alleen beschrijving van acties bij onderdeel Team Werk, regionale werkgeversdienstverlening en werkbedrijf;
- j. de (pragmatische) definitie van een baan, minstens 15 uur per week.

6.3 Een expliciete beleidstheorie ontbreekt

Een expliciete beleidstheorie ontbreekt, ook de impliciete noties van een beleidstheorie geven weinig houvast om de 1000-banen-ambitie, het 'Aanvalsplan Werk' te beoordelen. In de monitoring (deze wordt in het 'Aanvalsplan Werk' expliciet genoemd) wordt ook niet ingegaan op de redenen waarom het resultaat behaald wordt. Er wordt derhalve alleen gemeten. Daardoor ontbreekt het aan een duidelijke relatie tussen inzet van geld en middelen van de zijde van de gemeente en het resultaat dat het 'Aanvalsplan Werk' zou moeten opleveren: 1000 nieuwe banen, het behoud van 2500 banen en bijna 700 tijdelijke banen.

Het resultaat kan derhalve niet worden afgezet (en afgewogen) tegen de invloed van de aantrekkende conjunctuur, van de keuzes van individuele bedrijven, of van ander (bestaand) beleid van de gemeente.

6.4 Beleidstheorie na de rapportage

In deze rapportage is de beleidstheorie in zijn verbrokkelde en impliciete vorm opgetekend. In de derde fase van het onderzoek – met de raad, het ambtelijk apparaat en betrokken bedrijven is het de bedoeling na te gaan óf, en zo ja, op welke wijze een beter inzicht in de werking van economisch en sociaal beleid van de gemeente Leeuwarden (Wat werkt, onder welke omstandigheden en voor welke bedrijven?) ontwikkeld en ingezet kan worden voor een (eventueel) nieuwe versie van het 'Aanvalsplan Werk'.

Op basis van een ex-ante evaluatie¹ kan de gemeente Leeuwarden met de input van alle relevante stakeholders lessen trekken aan de hand van de uitvoering van het 'Aanvalsplan Werk', en langs die weg nieuwe plannen inzake de arbeidsmarkt voor de toekomst vorm geven.

¹ Van te voren wordt nagegaan welke de effecten zijn van specifiek beleidsinzet. Niet alleen in termen van wát de gemeente wil bereiken, maar vooral wáárom dat de concrete uitkomst van een beleidsinterventie gaat zijn.

Daarbij kan een brede waaier van onderwerpen aan de orde komen. Om te beginnen een aantal bredere thema's rond arbeid en inkomen:

- Welke nieuwe en voor de gemeente relevante ontwikkelingen doen zich de komende vier jaar voor op de arbeidsmarkt?
- Wat is het belang van economische groei, werkgelegenheid of oplossen van werkloosheid?
- Wat is in dat kader de betekenis van (het hebben van) een baan (in geld en in maatschappelijke betekenis)?
- Hoe verhouden de begrippen 'baan', 'werk', 'het creëren van maatschappelijke waarde', en 'leveren van een bijdrage aan de samenleving' en 'maatschappelijke participatie zich tot elkaar'?
- Welke (nieuwe) combinaties zijn mogelijk, en treden reeds op de voorgrond?
- Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het gemeentelijke sociale beleid rond werk, inkomen, armoede en participatie?
- Welke nieuwe instrumenten zijn in dat kader denkbaar?

En dan meer concreet richting een mogelijk nieuw te formuleren (banen/werk/participatie)plan:

- Hoe werkt beleid voor verschillende soorten bedrijven en andere productieve verbanden en activiteiten?
- Wat vereist extra ten opzichte van regulier beleid?
- Welke beïnvloedingsmogelijkheden heeft de gemeente in dat kader?
- Welke rol spelen verwante beleidsinterventie en beleidsterreinen (acquisitie, onderwijs, economisch beleid, etc.) in dat kader?
- Op welke wijze kan de monitoring en verantwoording voor nieuwe beleidsinzet scherper worden?

7. Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Aan de Rekenkamer gemeente Leeuwarden

Onderwerp **Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek “Evaluatie Aanvalsplan Werk”**
Uw kenmerk
Ons kenmerk
Dienst **SOB**
Sector **Sector GEB**
Contact **(058) 2338820**
Bijlagen **-**
Datum **20 februari 2018, verzonden:**

Geachte leden van de Rekenkamer,

Per mail van 24 januari jl. hebben wij van uw secretaris het rapport van uw onderzoek “Evaluatie Aanvalsplan Werk” ontvangen. Eveneens ontvingen wij daarbij uw brief waarin u ons in de gelegenheid stelt een bestuurlijke reactie te geven op het rapport en in het bijzonder op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Graag maken wij gebruik van die gelegenheid. Wij tekenen daarbij wel aan dat wij op hoofdlijnen reageren. Dat heeft primair te maken met het gegeven dat in de huidige versie van het onderzoeksrapport geen expliciete conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. In paragraaf 1.5 bevestigt u dat het vooralsnog gaat om een rapportage van onderzoeksfase 1 en 2 en dat het rapport nog geen aanbevelingen voor de gemeenteraad bevat.

Over de eerste bevindingen van het rekenkameronderzoek is in de afgelopen maanden zowel mondeling als schriftelijk gecommuniceerd door uw rekenkamer en ons college en de ambtelijke organisatie. Onze secretaris heeft in het kader van “ambtelijk wederhoor”, (technisch) gereageerd op de tussenrapportage. Op 24 januari hebben wij uw definitieve onderzoekresultaten officieel mogen ontvangen. Daarin is - blijkens uw memorie van Antwoord - een deel van de (technische) reactie verwerkt. Voor ons een extra reden om nu op hoofdlijnen te reageren.

Met u zijn wij van mening dat het van belang is om de inspanningen van de gemeente op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid te toetsen op doelmatigheid en effectiviteit. Het onderwerp is van grote maatschappelijke relevantie en behoeft feitelijk een permanente ‘monitoring’. Het trekken van lessen voor de toekomst is nodig. Dat onderdeel van de vraagstelling heeft u helaas nog niet kunnen invullen. Er zijn overigens in de vorige Collegeperiode wel al bouwstenen aangereikt, bijvoorbeeld in de vorm van de special van Platform 31 over Leeuwarden.

In het vorig Collegeprogramma 2014-2018 (“Iedereen is Leeuwarden”) is sterk ingezet op het aantrekken van werkgelegenheid en op het behoud van arbeidsplaatsen in Leeuwarden. Dit was ook het belangrijkste doel van het zgn. 1000 banenplan: richting geven aan de ambitie en een duidelijke doelstelling benoemen die goed meetbaar is. De bedoeling is geweest de Leeuwarder economie een extra duw in de rug te geven. Dat was (en is) nodig omdat Leeuwarden een kwetsbare economische structuur heeft, met een dominantie aan sectoren die krimpen of met krimp worden bedreigd. Een voorbeeld is de financieel zakelijke dienstverlening (banken, verzekeraars) die in kort tijdbestek zeer fors is gekrompen. Aan de andere kant kampt Leeuwarden als centrumgemeente met een hoge werkeloosheid, zowel absoluut als relatief. Dat is reden geweest om de gemeentelijke inzet en focus expliciet te richten op groei en behoud van banen. Deze inzet en ambitie is in het begin van de vorige Collegeperiode gekoppeld aan een ambitieus streefgetal, gebaseerd op inschatting van wat haalbaar zou moeten zijn.

Hiermee heeft het vorig College zowel bestuurlijk als ambtelijk focus willen geven aan het gemeentelijk handelen op een breed terrein van economie, arbeidsmarkt, onderwijs, jeugdzorg en inkoop. Wij zijn van oordeel dat deze opzet en werkwijze is geslaagd. Immers, zoals ook door u wordt bevestigd en vorig jaar zomer in de tussenevaluatie over 2016 (met vooruitblik op 2017) is aangegeven, is de doelstelling van 1000 banen in deze collegeperiode ruimschoots behaald. Het jaargemiddelde over de jaren 2014 t/m 2016 is 798 nieuwe banen; 2846 behoud van banen; 787 tijdelijk nieuw werk. Voor 2017 zijn de definitieve resultaten nog niet bekend.

U signaleert dat de inspanningen van de gemeente in relatie tot het aantrekken van bedrijven en de dienstverlening van bedrijven zeer worden gewaardeerd. Het Aanvalsplan Werk staat voor de ambitie om door toedoen van de gemeente banen te scheppen of te behouden.

Als het gaat om de vergelijking met andere Friese gemeenten wijzen wij nog op het volgende. Door de specifieke aard, omvang, functie en betekenis van Leeuwarden is onze gemeente onvergelijkbaar met andere Friese gemeenten. Toegespitst is ook de economie van Leeuwarden wezenlijk anders van aard en omvang; deels in positieve zin, helaas ook deels in negatief opzicht.

In Leeuwarden domineert bijvoorbeeld de qua banen krimpende financiële sector, het openbaar bestuur en onderwijs het beeld. Dit is voor Friesland als geheel, niet of veel minder het geval. In dit verband wijzen wij naar de rapportage ‘Wurkgelegenheid Fryslân 2016’ van de Afdeling Informatievoorziening van de Provincie Fryslân (www.fryslan.databank.nl). Daarin wordt de absolute groei in werkgelegenheid van ‘grote banen’ (meer dan 15 uur per week) van ruim 600 banen becijferd. Ook wordt gewezen op economische structuurverschillen tussen de grote Friese gemeenten en wordt aangegeven dat Leeuwarden bij uitstek is getroffen door terugloop van werkgelegenheid in de financieel-zakelijke dienstverlening.

Er zijn nieuwe bedrijven aangetrokken, met nieuwe banen, maar per saldo kan toch krimp optreden. Daarnaast krimpt de zakelijke dienstverlening nog verder, waardoor het saldo van banengroei rondom Leeuwarden groter is dan in de gemeente Leeuwarden. Wij vinden het dan ook logisch en belangrijk dat niet alleen naar het saldo van ontwikkelingen wordt gekeken, maar zeker ook naar de componenten die aan dat saldo ten grondslag liggen.

Wij hebben er alle begrip voor dat in het onderzoek de koppeling wordt gelegd met de in- en uitstroom in de bijstand. Ook wij zijn van mening dat het in een tijd van economische groei niet aanvaardbaar is dat de aantallen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden oplopen. Echter, in 2014 is die koppeling zo niet expliciet gelegd door het College van B&W omdat deze relatie moeilijk te duiden is. Zo blijkt bijvoorbeeld uit recente landelijke cijfers dat de uitstroom uit de bijstand achterblijft, ook in deze periode van economische groei. Voor deze landelijke stijging van het bijstandsvolume zijn verschillende oorzaken, zoals:

- Hoge instroom vergunninghouders;
- De instroom van nieuwe doelgroepen (jonggehandicapten met arbeidsvermogen en de voormalige WSW populatie);
- Een verkorte WW duur en een verhoogde doorval vanuit de WW door de economische crisis;
- Een toenemende flexibilisering op de arbeidsmarkt waarbij meer mensen parttime en als zelfstandige werken met minder ww rechten tot gevolg;
- Een verhoging van de AOW leeftijd waardoor bijstandsgerechtigden later uitstromen.

Deze veranderende samenstelling van het bijstandsbestand leidt tot een groep bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en moeilijker te bemiddelen is.

Ruim een maand geleden hebben wij ons nieuwe collegeprogramma 2018-2022 ("De kracht van samen") gepresenteerd. Het thema werk was en is een belangrijk thema in onze gemeente, zo ook in ons collegeprogramma. Wij willen samen met ondernemers, onderwijsinstellingen en de gezamenlijke overheden de economische structuur en de concurrentiekracht van het bedrijfsleven versterken. Op die manier kunnen we door middel van werk investeren in ons echte kapitaal, de mens.

Wij zullen bij de uitvoering van ons collegeprogramma op deze onderdelen, daar waar mogelijk gebruik maken van uw bevindingen over onze inzet in de afgelopen bestuursperiode.

Hoogachtend,

College van Burgemeester en Wethouders van Leeuwarden

8. Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders . De reactie van het college geeft ons geen aanleiding tot het maken van aanvullende opmerkingen.

Bijlage 1: Lijst van gesprekspartners

- Andries Ekhart, wethouder SZ
- Harry van der Molen, wethouder verantwoordelijk voor o.a. armoedebeleid en wijken en dorpen.
- Wethouder Henk Deinum, wethouder EZ
- Henk Besselse, strategisch adviseur EZ (tweemaal)
- Marianne Poelman, programma arbeidsmarkt & onderwijs
- Ellen de Bruin, sectormanager sociaal domein (tweemaal)
- Evert Bossema, senior beleidsmedewerker Participatie
- Siebren van de Berg, sectormanager sociale zaken
- Jaap Stuiver, senior adviseur economische zaken (tweemaal)
- André v.d. Bij, senior beleidsmedewerker sociaal domein
- Johannes Folkertsma, senior beleidsmedewerker sociaal domein
- Gina Tromp, senior adviseur economische zaken
- Hilde Tjeerdema, fractievoorzitter D66 gemeenteraad Leeuwarden
- Marisha van Huizen, raadslid CDA
- Sietse Bouma, raadslid VVD
- Tamara Bok, raadslid PvdA
- Gert-Jan van Uppelschoten, directeur Performance Center Beef, Vion Food Group (telefonisch)
- Eric van Sonsbeek, directeur EColoRO (telefonisch)
- Freddy Terpstra, ArdaghGroup

Bijlage 2: Gehanteerde bronnen

- Acquisitielijst Economische Zaken: jan-dec 2014
- Acquisitielijst Economische Zaken: jan-dec 2015
- Uitleg bij portefeuille 2016-2017
- Uitleg bij resultaten 2015, Presentatie College (25 april 2016)
- Werkplan Economische Zaken, Acquisitie & Relatiebeheer
- Accountmanagement en relatiebeheer Economie en Arbeidsmarkt
- De Leeuwarder economie Beantwoording vraag H. Tjeerdema)
- presentatie acquisitie, Besloten raadsbijeenkomst 4 maart 2015
- presentatie Economische ontwikkeling van Leeuwarden faciliteren, onderdeel bedrijfsphuisvesting / bedrijventerreinen, Afstemming vraag - aanbod t/m 2024, Martijn Gerkes, EZ, 18-4-2016
- presentatie Acquisitie, Evelien Walstra, EZ, 18-4-2016
- Protocol relatiebeheer gemeente Leeuwarden, 05-06-2013
- presentatie acquisitie Evelien Walstra, 25-04-2016
- Informatiebrief Raad toezegging Forum 31 augustus 2015
- Onderbouwing en taakstelling 1000 banen, 18 november 2015
- Accountlijst Top 50, team EZ en team Werk
- Leeuwarden verbindt, propositie versterking Leeuwarden als KCC stad, Evelien Walstra 2017
- social return paragraaf, 1 juni 2016
- monitor werk, participatie, inkomen en armoede-aanpak 2014
- monitor werk, participatie, inkomen en armoede-aanpak 2015
- rapportage 2016 werk en participatie
- productvoorstel en impactanalyse Talent Centrum Fryslân
- evaluatie en ontwikkeling TCF 2017
- Iedereen is Leeuwarden, Ljouwert is eltsenien, collegeprogramma gemeente Leeuwarden 2014-2018
- arbeidsmarkt & onderwijs, collegeprogramma 2014-2018
- beleidsopdracht sturing en monitoring 2016 SoZa
- Opdracht sociale zaken participatie en re-integratie 2017
- Opdracht KCC participatie en re-integratie & inkomen 2017
- Aanvalsplan Werk, 22 juni 2015
- Bijlage bij Aanvalsplan Werk
- Midterm Review collegeprogramma 'Iedereen is Leeuwarden' 2014-2018
- Midterm Review opgaven collegeprogramma
- www.waarstaatjegemeente.nl