



**Gemeente
Haarlem**

REKENKAMERCOMMISSIE

Woon-werk balans gewogen

Second Opinion Economische visie Haarlem



Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
Economische Visie Haarlem 2020-2024	4
Onderzoeksvraag: is het beleid toereikend voor de doelstellingen?	4
Leeswijzer	5
2. Wat is de context van economisch beleid?	6
2.1 Haarlemse bevolking groeit (beperkt) door	6
2.2 Weinig banen per 1.000 inwoners met beperkte groei	7
2.3 Arbeidsaanbod en arbeidsproductiviteit bieden kansen voor Haarlem	8
2.4 Ondernemerschap als dynamische factor	11
2.5 Economische gevolgen van de coronacrisis nog niet duidelijk	12
2.6 Conclusies: inzet op arbeidsmarktontwikkeling en productiviteit	13
3. Waar zet Gemeente Haarlem op in?	14
3.1 Ruimte: voldoende aantrekkelijke werkgebieden, borgen van ruimte voor werken	14
3.2 Talent: inzet op inclusieve en toekomstbestendige arbeidsmarkt	15
3.3 Innovatie: Haarlem als proeftuin voor toegepaste innovatie	16
3.4 Ondernemen: inzet op optimaal ondernemersklimaat	17
3.5 Profileren: zichtbaar dynamisch kerngebied in de MRA	18
3.6 Capaciteit en middelen: welke inzet is beschikbaar?	18
4 Analyse	20
4.1 Analyse van de woon-werkbalans	20
4.1.1 Verbetering van de woon-werkbalans in Haarlem	20
4.1.2 Verbetering van de woon-werkbalans in zeven gemeenten	21
4.2 Analyse van het besluitvormingsproces	23
4.3 Analyse instrumenten EVH	24
4.3.1 Ruimte	24
4.3.2 Talent	25
4.3.3 Innovatie	26
4.3.4 Ondernemerschap	28
4.3.5 Profileren	29
4.3.6 Regionale samenwerking	29
4.3.7 Capaciteit en middelen voor de uitvoering van het economisch beleid	30
5. Antwoord op de onderzoeksvragen	32
5.1. Economisch beleid Haarlem onvoldoende om ambitie te halen	32
5.2. Beantwoording van de deelvragen	32
6. Conclusies en aanbevelingen	35
6.1. Conclusies op basis van het onderzoek	35
6.2. Aanbevelingen voor de toekomst	35
Bestuurlijke reactie	37

Nawoord van de RKC	42
BIJLAGEN	43
Bijlage 1 analyse van het besluitvormingsproces rond de EVH	43
Bijlage 2 onderzoeksrapport Platform31	48

1. Inleiding

Economische Visie Haarlem 2020-2024

In juni 2020 heeft de Haarlemse gemeenteraad de Economische Visie Haarlem (EVH) en de Economische Actieagenda 2020-2024 vastgesteld. Hoofddoel van de EVH is het behoud van de woon-werkbalans van minimaal 0,43 baan per inwoner tot idealiter de streefwaarde van 0,5 baan per inwoner. Naast behoud van deze woon-werkbalans zijn drie subdoelen geformuleerd: een duurzame, inclusieve en vitale economie. Haarlem kiest daarbij voor profilering als dé creatieve stad van toegepaste innovatie.

In de EVH wordt onderscheid gemaakt tussen vijf groeibepalende factoren met bijbehorende strategie en uitvoeringslijnen, te weten: ruimte, talent, innovatie, ondernemerschap en profileren. Ook wordt een aantal uitdagingen en knelpunten geïdentificeerd, waarvan ruimte de grootste is.

Onderzoeksvraag: is het beleid toereikend voor de doelstellingen?

Onderzoeksbureau Platform31 is door de Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) gevraagd om voor de raad na te gaan of de doelstelling van de EVH adequaat en volledig is. En of de meest effectieve aanpak wordt gekozen bij de uitvoering van de EVH. Daarvoor heeft de RKC de volgende vraag centraal gesteld voor beantwoording:

Is het economisch beleid toereikend om de beoogde werkgelegenheidsgroei te realiseren en welke invloed heeft de corona-pandemie daarop?

Voor beantwoording van deze centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Is het doel van 0,43 werkgelegenheidsratio haalbaar met de gekozen inzet?
2. Is de focus in profilering en sectoren (ook in de regionale context) een logische en kansrijke?
3. Is het gekozen instrumentarium efficiënt en effectief (o.b.v. ervaringen elders en eigen ervaringen in het verleden) en wordt het beleid voldoende integraal benaderd? Zijn er lessen uit het verleden getrokken?
4. Zijn budget en capaciteit toereikend?

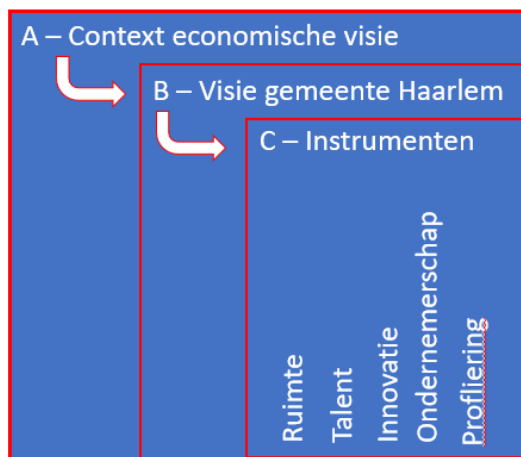
In het door Platform31 uitgevoerde onderzoek is op deze vragen ingegaan door een brede invalshoek te kiezen waarlangs economisch beleid getoetst kan worden: welke beleidsmaatregelen zijn, om welke redenen, te overwegen om de kans op succes van de EVH en de effecten van de uitvoeringslijnen te vergroten? Het behoud van de woon-werkbalans van minimaal 0,43 baan per inwoner was in deze analyse geen uitgangspunt.

In de bijlage is het onderzoek van Platform31 opgenomen. De centrale rapportage is opgesteld door de RKC zelf, om bepaalde zaken uit het onderzoek van Platform31 er uit te lichten. Vooral waar het gaat om de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad. De RKC behandelt in dit rapport daarnaast de rol van de raad in het proces om tot de EVH te komen.

Dit betekent dat het rapport dat u nu leest een RKC rapportage is die gebaseerd is op de rapportage van Platform31. De rapportage van Platform 31, compleet met onderzoeks-verantwoording, vindt u in de bijlage.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: van context, naar visie naar instrumenten in Haarlem (zie ook het figuur). Dit betekent dat in hoofdstuk 2 de context wordt meegegeven waarbinnen de EVH is opgesteld en waar bij het opstellen van de visie rekening mee gehouden moet worden. Daarbij gaat het onder meer over brede economische ontwikkelingen zoals verwachte bevolkingsgroei in Haarlem en in de regio en arbeidsmarktontwikkeling. In hoofdstuk 3 is de visie en de daaraan verbonden instrumentenkeuze van gemeente Haarlem uitgewerkt. Vervolgens zijn de diverse analyses in hoofdstuk 4 opgenomen, zoals de analyse van de woon-werkbalans, de analyse van het besluitvormingsproces en de rol van de raad, en tot slot de analyse van de instrumentkeuze. Tenslotte worden in hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen beantwoord en zijn in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



2. Wat is de context van economisch beleid?

In dit hoofdstuk staan de trends en ontwikkelingen beschreven welke de context van de Economische Visie Haarlem (EVH) bepalen. Daarbij is gekeken naar de trends en ontwikkelingen die volgens het onderzoeksbureau Platform31 relevant zijn voor de instrumentkeuze in de economische visie. Daarbij zijn trends, ontwikkelingen en kenmerken in en van Haarlem en de regio afgezet ten opzichte van vergelijkbare gemeenten¹.

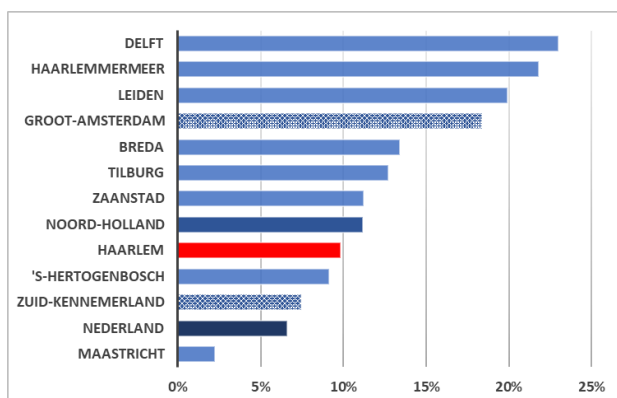
2.1 Haarlemse bevolking groeit (beperkt) door

De Nederlandse bevolking zal in de komende jaren verder groeien. Volgens het CBS zal deze groei vooral doorzetten in de grotere steden, waarmee tevens de verstedelijking doorzet (bevolkingsprognose 2020-2070). Economische groei en bevolkingsgroei zijn sterk met elkaar verweven: meer mensen betekent meer verzorgende bedrijvigheid (denk aan supermarkten, kappers, et cetera) en het betekent ook dat sommige leeftijdsgroepen toenemen.

De Haarlemse bevolking groeit in de komende jaren. In de Economische Visie Haarlem gaat de gemeente uit van een groei met ongeveer 20.000 inwoners tot 2040. Mede gebaseerd op de woningbouwopgave, waarin tot 2025 met 10.000 woningen (+/- 20.000 inwoners) en tot 2030 met 5.000 extra woningen (+/- 10.000 inwoners) gerekend wordt.

In vergelijking met de referentiegemeenten (zie figuur 2.1) is de groei minder groot, maar nog altijd groter dan de gemiddelde bevolkingsgroei in Nederland. Haarlem wordt binnen regio Zuid-Kennemerland wel de centrale trekker van de bevolkingsgroei, doordat de bevolking naar verwachting harder groeit dan het regionaal gemiddelde.

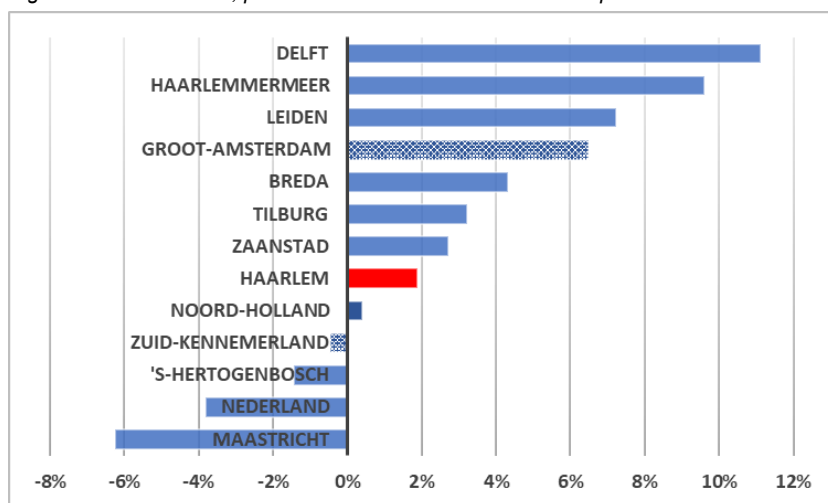
Figuur 2.1 Prognose ontwikkeling bevolking Haarlem, benchmarkgemeenten, regio Zuid-Kennemerland, regio Groot-Amsterdam, provincie en Nederland 2020-2050 in procenten. Bron: CBS Statline.



Kijken we wat verder in de cijfers, dan heeft de groei van de Haarlemse bevolking ook een effect op de samenstelling en opbouw van de bevolking. Zo zullen de leeftijdscategorieën 0-15 jaar en 15-30 jaar groeien, met respectievelijk 1,8% en 10%. Verder neemt de Haarlemse potentiële beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) naar verwachting toe met 1,9% in de komende 30 jaar.

¹ In de bijlage is de onderbouwing te vinden van de keuze voor de gemeenten in dit hoofdstuk.

Figuur 2.3 Prognose ontwikkeling potentiële beroepsbevolking (15-75 jaar) in Haarlem, regio Zuid-Kennemerland, regio Groot-Amsterdam, provincie en Nederland 2020-2050 in procenten



Bron: CBS-Statline (bevolkingsprognose)

Samenvattende conclusie: Haarlem groeit in de komende 30 tot 40 jaar gestaag door en is een duidelijke stimulerende factor van de bevolkingsgroei in Zuid-Kennemerland en van de groei van het percentage jongeren in de bevolkingssamenstelling in de regio. Juist in de categorie 15-30 jaar vindt ondernemerschap, vernieuwing, dynamiek en innovatie doorgaans plaats² en is groei dus belangrijk. Bevolkingsgroei, bouw van nieuwe woningen, verjonging van de bevolking en innovatiekracht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als de woningbouwproductie achterblijft is dat problematisch voor de het halen van de doelen in de EVH.

2.2 Weinig banen per 1.000 inwoners met beperkte groei

Hoe de Nederlandse economie precies herstelt na corona is nog niet precies duidelijk. Uitgaande van de structurele trends (vergrijzing, krimp van de potentiële beroepsbevolking, grote dienstensector, veel zzp'ers en veel flexibele arbeid) wordt een lage economische groei van gemiddeld 1% per jaar verwacht. Juist deze beperkte groei maakt economisch beleid van belang. Suboptimaal beleid kan door latere sterke economische groei niet meer makkelijk gecorrigeerd worden en werkt langer negatief door. Maar economische groei in enge zin, is in toenemende mate niet het enige criterium voor succes. In heel Nederland verschuift de focus van beleid van enkel en alleen gericht op economische groei (enge definitie van welvaart) naar aandacht voor 'brede welvaart'. Dat wil zeggen aandacht voor *alle* aspecten die voor de inwoners van belang zijn (welvaart, welzijn, gezondheid, milieu, onderwijs, persoonlijke ontwikkeling, et cetera)³.

Als we kijken naar de gevolgen van deze beperkte economische groei voor Haarlem vallen verschillende perspectieven op in vergelijking met de referentiegemeenten. Zo is het aantal banen per 1.000 inwoners van 15 tot 65 jaar met 659 lager dan het Nederlands gemiddelde (796 banen), de provincie (872 banen), het gemiddelde van alle gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners (877 banen), het gemiddelde van alle zeer sterk verstedelijkte gemeenten (900 banen), het gemiddelde in de regio Groot-Amsterdam (1.068 banen). Alleen in Zaanstad (654 banen) en in de regio Zuid-Kennemerland (631 banen) ligt het aantal banen per 1.000 inwoners nog lager. (NB hier wordt uitgegaan van 15 tot 65 jaar en niet van 15 tot 75 jaar, zoals in de paragraaf hiervoor over

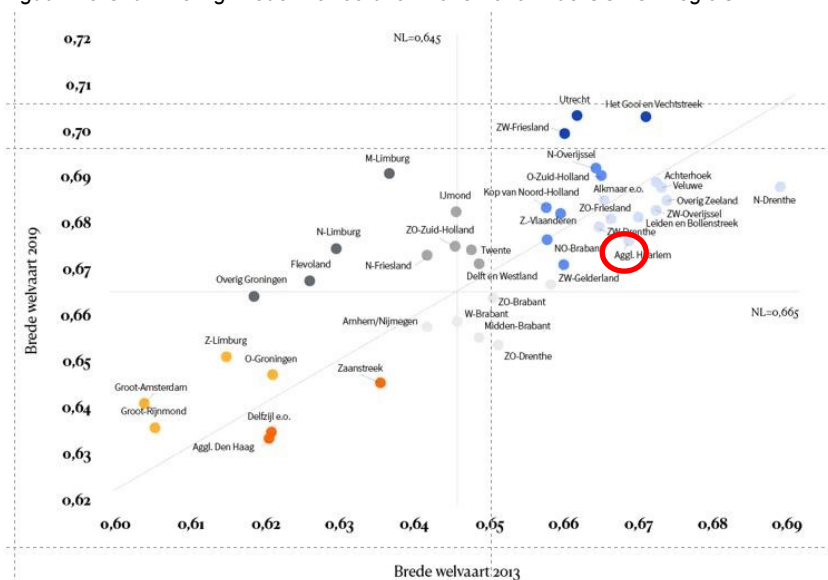
² Sabine Meier; Nol Reverda en Dick van der Wouw, "Achtergrond", in: *Rooilijn themanummer Randland*, jrg. 48, nr. 4, 2015, blz. 275; Ruud Dorenbos, Frank Wassenberg en Matthijs Uyterlinde, *Van kansarme naar kansrijke gebieden, Acht inzichten voor woningmarkten met bevolkingsdaling*, Den Haag, maart 2021.

³ Zie bijlage 5.

bevolkingsgroei. De bron van de data verschilt; in vergelijking met de eerste definitie is de potentiële beroepsbevolking in Haarlem nog groter)

In het perspectief van 'brede welvaart' scoort de agglomeratie Haarlem (Zuid-Kennemerland) redelijk. De brede welvaart is gemiddeld (figuur 2.5). In 2013 lag de brede welvaart iets boven het nationale gemiddelde. Maar tussen 2013 en 2019 is de gemiddelde toename van de brede welvaart in Zuid-Kennemerland geringer dan de toename van de brede welvaart in heel Nederland (figuur 2.5).

Figuur 2.5 Ontwikkeling Brede Welvaart van 2013-2019 in de COROP-regio's



Bron: Otto Raspe, *Brede Welvaart*. Webinar Anders kijken naar economie en maatschappij, Rabobank, 3 juni 2021.

Samenvattende conclusie. Vanuit de economische groei heeft Haarlem een lastige positie. Enerzijds is de uitgangspositie in vergelijking met omliggende gemeenten niet gunstig. Er zijn binnen de gemeentegrenzen van Haarlem relatief weinig banen beschikbaar per 1.000 inwoners. Anderzijds is ook in het licht van de Brede Welvaart Haarlem duidelijk geen koploper. Kortom, Haarlem heeft geen gunstige uitgangspositie om meer banen of stijging in brede welvaart te bereiken.

2.3 Arbeidsaanbod en arbeidsproductiviteit bieden kansen voor Haarlem

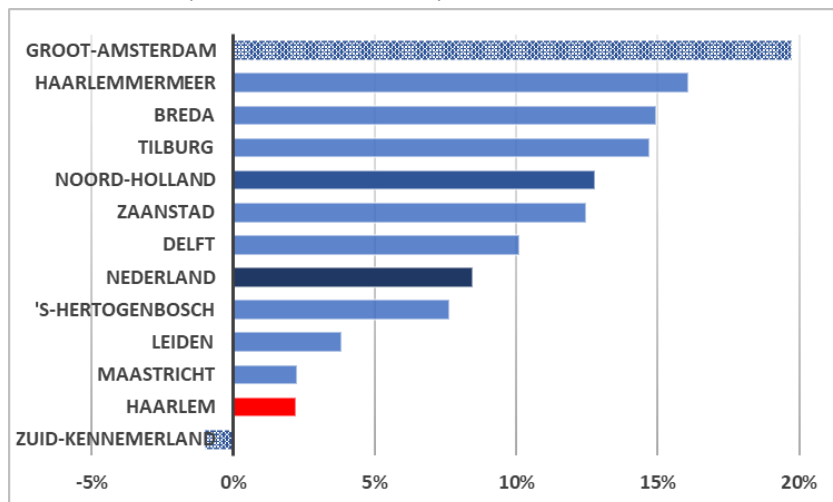
De arbeidsmarkt, het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit zijn belangrijk voor het economisch beleid van gemeenten. De coronacrisis heeft dit niet makkelijker gemaakt, zo blijkt uit onder meer het aantal openstaande vacatures, onvoldoende goed opgeleide mensen om te voorzien in de vervangingsvraag (mensen die met pensioen gaan) en het onbenutte arbeidspotentieel en de instroom van arbeidsmigranten. Deze kenmerken van de regionale arbeidsmarkt in de regio Haarlem en in Nederland belemmeren de economische ontwikkeling van bedrijven en organisaties en vormen een rem op de economische groei⁴.

In Haarlem is het aantal banen in de afgelopen tien jaar toegenomen met 1.500 banen, oftewel met 2,2%. De groei is bescheiden in vergelijking met de referentiegemeenten, maar beter dan het regionaal gemiddelde met een daling van 1% van het aantal banen in deze periode. De verwachting naar de toekomst is bescheiden: een banengroei van 0,7 procent per jaar (0-scenario) tot 1,2 procent per jaar

⁴ Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013, blz. 194; Mathijs Bouman, "De arbeidsmarkt is krappere dan krap: mooi voor wie wil werken, niet voor ondernemers", in: Het Financieel Dagblad, 22 februari 2020; Suzanne IJzerman en Rolof van der Velde, *Regio in Beeld. Zuid-Kennemerland en IJmond*, UWV, oktober 2020; Ton Wiltgaten, "Iedereen krijgt last van het personeelstekort", in: Het Financieel Dagblad, 11 juni 2021; Mathijs Bouman, "Eindelijk geld voor nieuw kabinetsbeleid, maar nu zijn de mensen op", in: Het Financieel Dagblad, 25 september 2021.

(hoog) voor de komende twintig jaar. In alle scenario's is de banengroei in Amsterdam hoger dan gemiddeld in de MRA.

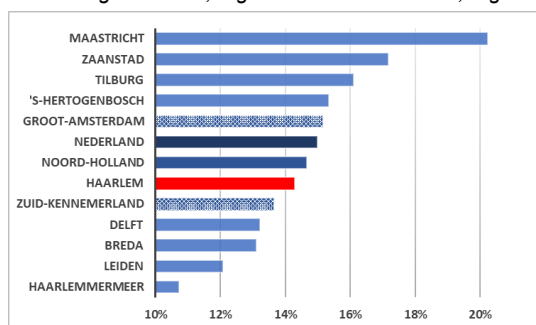
Figuur 2.6 Ontwikkeling aantal banen 2008-2019 in Haarlem, referentiegemeenten, regio Zuid-Kennemerland, regio Groot-Amsterdam, provincie en Nederland in procenten



Bron: CBS - Statline

De bruto arbeidsparticipatie – het werkende deel van de bevolking van 15 tot 75 jaar inclusief de werklozen – steeg in Haarlem tussen 2010 en 2020 van 71,9 procent naar 73,0 procent⁵. In vergelijking met de referentiegemeenten is dit hoog. Oorzaak voor de groei ligt met name in de arbeidsparticipatie van vrouwen. Verdere groei van arbeidsparticipatie is beperkt mogelijk. Zo heeft Haarlem een relatief lage werkloosheid van 4,0% in vergelijking met andere gemeenten, is het potentieel van jongeren zonder baan of opleiding klein⁶ en is ook het aantal mensen met een uitkering relatief laag in vergelijking met de referentiegemeenten. Het totale onbenutte arbeidspotentieel voor Haarlem ligt op ongeveer 14,3%, dit is iets hoger dan de regio, maar lager dan van diverse referentiegemeenten (figuur 2.7).

Figuur 2.7 Aantal uitkeringsgerechtigden in procenten van de beroepsbevolking in 2019 in Haarlem, referentiegemeenten, regio Zuid-Kennemerland, regio Groot-Amsterdam, provincie en Nederland in procenten



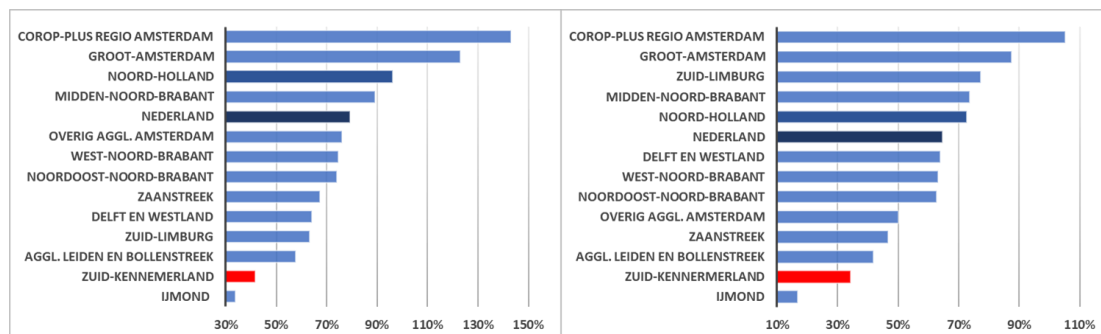
Bron: Platform31 op basis van CBS, Statline (regionale kerncijfers, arbeidsdeelname en uitkeringsontvangers per soort uitkering). Aantal uitkeringsgerechtigden: alle inwoners met een uitkering voor werkloosheid, bijstand tot AOW-leeftijd of voor arbeidsongeschiktheid.

⁵. Omdat de potentiële beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) ruimer is gedefinieerd dan de bevolking tot de pensioengerechtigde leeftijd (15 t/m ongeveer 67 jaar) is de maximale te bereiken netto-arbeidsparticipatie (excl. werklozen) in de 'potentiële' beroepsbevolking lager dan 100 procent (in 2019 ongeveer 86 procent), zie verder Metropoolregio Amsterdam, *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2020*, blz. 46. Tussen de bruto- arbeidsmarktparticipatie (incl. werkloosheid) en netto-arbeidsparticipatie (excl. werkloosheid) zit in 2019 globaal drie procentpunt.

⁶ Koos van Dijken, Ruud Dorenbos en Pieter Ros, *Jongeren (weer) activeren. Van 'uit beeld' naar 'aan de slag'*, Platform31, Den Haag, oktober 2019; Centraal Bureau voor de Statistiek, *NEETs jongeren die geen opleiding volgen en niet werken*, Nieuwsbericht, 16 april 2018.

De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit is de belangrijkste bron voor economische groei. Over een langere periode gemeten is de economische groei in Zuid-Kennemerland bescheiden (figuur 2.8). Dit is een indicatie dat de arbeidsproductiviteitsontwikkeling óók bescheiden is.

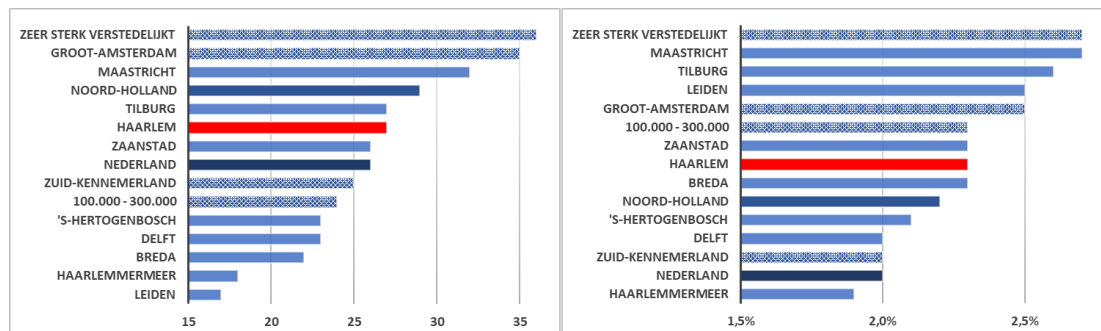
Figuur 2.8 Ontwikkeling BBP (Bruto Binnenlands product: marktprijzen) van 2000 tot en met 2019 in procenten (links) ontwikkeling BBP per inwoner van 2000 tot en met 2019 in procenten (rechts) in regio Zuid-Kennemerland, overige regio's (Corop en Corop-plus), provincie Noord-Holland en Nederland



Bron: CBS – Statline (regionale kerncijfers, nationale rekeningen)

De kwaliteit van en variatie in het onderwijs draagt in belangrijke mate bij aan de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Goed opgeleide werknemers, om-, her- en bijscholing en Leven lang Ontwikkelen zijn een belangrijke sleutel voor economisch succes. Op verzuim en het percentage voortijdig schoolverlaters scoort Haarlem gemiddeld ten opzichte van de benchmarkgemeenten (figuur 2.9).

Figuur 2.9 Relatief verzuim per 1.000 leerlingen in 2019 (links) en percentage voortijdig schoolverlaters totaal (vo & mbo) in 2019 (rechts) in Haarlem, benchmarkgemeenten, gemiddelde van de zeer sterk verstedelijkte gemeenten, gemiddelde van de gemeenten met tussen 100.000 en 300.000 inwoners, provincie Noord-Holland en Nederland



Bron: waarstaategemeente.nl. Relatief verzuim is als een jongere wel op een school staat ingeschreven maar gedurende een bepaalde tijd de lessen/praktijk verzuimt; veelvuldig te laat komen, kan ook hiertoe worden gerekend. Voortijdig schoolverlaters is het percentage van het totaal aantal leerlingen van het VO en MBO (12 tot 23 jaar) dat voortijdig, d.w.z. zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat.

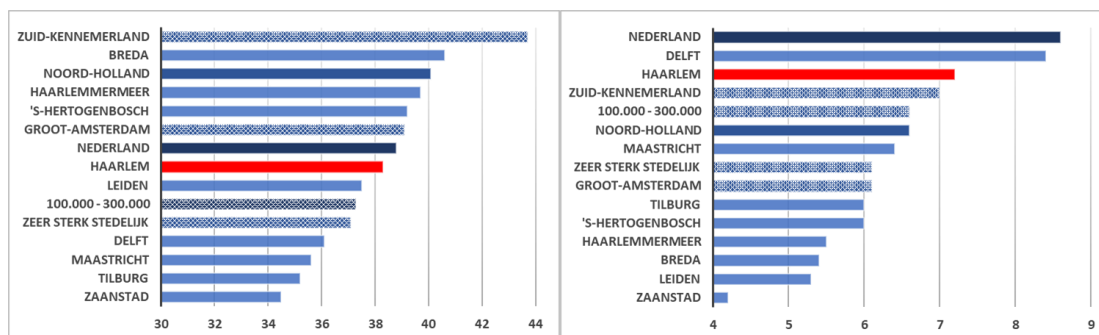
Samenvattende conclusie. De beperkte banengroei in Haarlem zet in de toekomst waarschijnlijk door, terwijl het al lastig wordt op de vrijvallende banen - als gevolg van mensen die met pensioen gaan - op te vullen, waarbij de mogelijkheden om het onbenutte arbeidspotentieel verder in te zetten beperkt is (uit vergelijking met de referentiegemeenten). Omdat tegelijkertijd de arbeidsproductiviteit ook beperkt is (en waarschijnlijk blijft) groeit de Haarlemse economie maar beperkt. Groeipotentie ontstaat dus in dit perspectief door het beter benutten van het onbenutte arbeidspotentieel (stimuleren werkzoekenden naar een baan, ondersteunen jongeren, inzetten op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, etc.) en het verhogen van de arbeidsproductiviteit (door inzet op bijvoorbeeld technologie, creativiteit, vernieuwing en innovatie).

2.4 Ondernemerschap als dynamische factor

Ondernemerschap is een belangrijke verklarende factor voor economische groei en vernieuwing. Zo dragen kleine bedrijven en nieuwe toetreders in belangrijke mate bij om veranderingen als digitalisering, energietransitie, circulaire economie en de coronacrisis om te zetten in banengroei. Los daarvan zorgen jonge ondernemingen voor veertig procent van de nieuwe werkgelegenheid ongeacht de conjunctuur⁷. Toch is een sterke toename van het aantal jonge en kleine bedrijven niet zonder meer goed voor innovatie en productiviteit. De ondernemerschapsparadox in Nederland is dat aantal nieuwe bedrijven en zelfstandigen de laatste decennia enorm gegroeid, maar dat dit niet heeft geleid tot de verwachte toename van innovatie en productiviteit.⁸ Voor het versterken van de concurrentiepositie, economische groei, banencreatie, het kunnen investeren in buitenlandse markten, productiviteitsontwikkeling en goed betaalde banen zijn vooral innovatieve ondernemers nodig.⁹

In Haarlem is sprake van een gemiddeld beeld van het ondernemerschap. De toename van het aantal vestigingen van 2016 tot en met 2020 is bovengemiddeld, wat vooral voortkomt uit een toename van kleine bedrijven (0-9 werknemers) en zzp'ers. Het aantal oprichtingen minus het aantal opheffingen is gemiddeld. Het aantal snelgroeiende bedrijven is laag en het aantal exporterende bedrijven is gering. Verder komt het Haarlemse ondernemerschap tot uiting in de groei van het aantal zzp'ers en de verdiensten van de zzp'ers (figuur 2.10). Haarlem blijkt voor deze doelgroep een aantrekkelijke gemeente bij een grote stad¹⁰.

Figuur 2.10 Gemiddeld inkomen van zzp'ers (x 1.000 euro) in 2018 (links) en percentage zzp'ers met een laag inkomen (< € 15.000) in 2018 (rechts) in Haarlem, benchmarkgemeenten, regio Zuid-Kennemerland, regio Groot-Amsterdam, vergelijkbare gemeenten naar grootte, vergelijkbare gemeenten naar mate van verstedelijking, provincie en Nederland



Bron: waarstaatjegemeente.nl

Samenvattende conclusie. In Haarlem groeit het aantal vestigingen bovengemiddeld. Verder is het aantal goed verdienende ZZP'ers een belangrijke indicator van ondernemerschap in de gemeente. Haarlem scoort hier gemiddeld. De innovatieve kracht van ondernemers is belangrijk voor (voldoende) economische groei. In Haarlem is het beeld hiervoor ook gemiddeld.

⁷ Mirjam van Praag en Roy Thurik, "Canon deel 4: ondernemerschap", in: *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, jrg. 97, nr. 4644, 28 september 2012, blz. 580 – 583; Irma Tems, Lisa van de Voort en Pieter Waasdorp, "De overheid als partner in het entrepreneurial ecosysteem", in: *ESB dossier Ecosystemen voor ondernemen*, jrg. 99, nummer 4698S, 20 november 2014, blz. 61.

⁸ Erik Stam, "Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap", in: *ESB dossier Ecosystemen voor ondernemen*, jrg. 99, nummer 4698S, 20 november 2014, blz. 6; Pim den Hertog e.a., *Innoveren en ondernemen met beleid*. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken, Utrecht, maart 2015, blz. 65.

⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *MKB-actieplan*, Den Haag, juni 2018; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Vernieuwend mkb heeft toekomst. MKB-actieplan Voortgangsrapportage 2020*, Den Haag, oktober 2020; Pim den Hertog e.a., *Innoveren en ondernemen met beleid*. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken, Utrecht, maart 2015; Rijksoverheid, Rijksoverheid stimuleert innovatie (website).

¹⁰ Ruud Dorenbos, Barbara Heebels en Joost van Hoom, *Zzp'ers in de G32-steden. Analyse, duiding en beleidsaanpakken*, Platform31, Den Haag, 2016.

De ontwikkeling is positief; na de looptijd van onderhavig onderzoek verscheen de Economische Monitor 2021 die laat zien dat het aantal ZZP'ers als aandeel van de werkenden over 2020 sterker stijgt (16%) dan het landelijk gem. (12%).

2.5 Economische gevolgen van de coronacrisis nog niet duidelijk

De economische gevolgen van de coronacrisis zijn nog moeilijk te bepalen. Door de omvangrijke steunmaatregelen van de Rijksoverheid is het aantal faillissementen zeer gering en de werkloosheid laag. Voor de middellange termijn is veel onzeker. In de coronacrisis is bovendien duidelijk geworden dat het herstel van het verdienvermogen, het vergroten van de veerkracht en weerbaarheid en het vergroten van de arbeidsproductiviteit door middel van digitalisering, innovatie, vernieuwing, goed onderwijs en ondernemerschap belangrijk zijn. Innoveren is ook van belang om het herstel in het teken te laten staan van de transitie naar een groene, duurzame, digitale en inclusieve economie.¹¹

Ook in Haarlem is hard gewerkt om sinds voorjaar 2020 de noodmaatregelen voor ondernemers uit te voeren. De uitvoering van landelijke en lokale hulp (o.a. TOZO regeling), het mogelijk maken van de 1½ meter economie (o.a. terrassenbeleid) en het treffen van financiële regelingen op het gebied van belastingen, precario en BIZ-heffingen. Ook in Haarlem zijn de zwaar getroffen sectoren: cultuur, evenementen, horeca, detailhandel en dienstverlening. Voor Haarlem en enkele andere steden (met name Amsterdam) zijn er daarnaast grote effecten vanwege het teruglopen van de dagrecreatie en de (internationale) toeristen. Er is een landelijke campagne bedacht om bezoekers naar Haarlem te trekken zodra de coronamaatregelen dat weer toelaten. Door onder andere de unieke sectormix (luchtvaart, internationale toerisme, zakelijke reizigers, congressen) is de MRA-economie in 2020 ongeveer twintig procent harder geraakt dan de rest van Nederland.

Het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht voor Haarlem begin 2022 een toename van de winkelleegstand, namelijk van 5,6 procent (1 oktober 2020) naar 10,2 procent op 1 januari 2022. Een toename van de winkelleegstand met 4,6 procentpunt en een toename van ruim 6.000 m² extra leegstand. Dit is minder dan in vele andere (grote) gemeenten. Gemiddeld over alle onderzochte 54 binnensteden neemt de winkelleegstand van 1 oktober 2020 tot 1 januari 2022 met naar verwachting 5,8 procentpunt toe. Daarbij verwacht het Planbureau voor de Leefomgeving dat de sterkte binnensteden de hardste klappen krijgen. Zo neemt in Groningen de winkelleegstand naar verwachting toe met 10,5 procentpunt toe (van 11,9 procent tot 22,4 procent), in Amsterdam met 8,8 procentpunt (van 5,8 procent naar 14,6 procent), in 's-Hertogenbosch met 8,1 procentpunt (van 12,1 procent naar 20,2 procent), in Leiden met 7,8 procentpunt (van 12,5 procent naar 20,3 procent). Daarmee valt de klap in Haarlem relatief mee.¹²

Voor zelfstandigen (zzp'ers), jongeren, flexwerkers en het midden- en kleinbedrijf zijn de gevolgen groot. De arbeidsmark regio Zuid-Kennemerland en IJmond is relatief zwaar getroffen en kent de grootste toename van het aantal uitkeringen in Noord-Holland. Het is nog onduidelijk wat de exacte impact van de coronacrisis is op de vraag naar werklocaties en hoe de behoefte zich gaat ontwikkelen mede in het licht van de toename van het thuiswerken. Ook de uiteindelijke effecten op de mobiliteit en het woon-werkverkeer zijn nog onduidelijk.¹³

¹¹ Zie bijlage 5.

¹² David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, *Veerkracht op de proef gesteld. Een verkenning van de impact van corona op binnensteden*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020, blz. 15, 53, 54.

¹³ Gemeente Haarlem, *Economisch Jaarplan 2021*, blz. 4 en 5; Martijn Exterkate en Hub Ploem, *Nieuw perspectief voor de Haarlemse hoofdwinkelstraten*, Stec Groep, 22 april 2021, blz. 5 en 20; Boston Consulting Group, *De impact van COVID-19: noodzakelijke keuzes voor een beter Amsterdam. Eindrapport over toekomst Amsterdam na coronacrisis*, Lange leesversie, december 2020.

2.6 Conclusies: inzet op arbeidsmarktontwikkeling en productiviteit

Door de afname van de beroepsbevolking in Nederland en de regio, de stabilisatie van de omvang van de beroepsbevolking in Haarlem en de provincie, de vergrijzing, het hoge aandeel van de dienstensector in de economie, de vele zzp'ers en flexwerkers en de lage productiviteitsontwikkeling is de structurele economische ontwikkeling in Haarlem voor de komende jaren waarschijnlijk bescheiden. Aangevuld met de beperkte bevolkingsgroei in Haarlem, is er ook vanuit die hoek geen sterke ontwikkeling te verwachten in verzorgende bedrijvigheid en daarmee gepaard gaande aantal banen.

Haarlem kan deze problematiek voor de economische ontwikkeling proberen te keren door er voor te zorgen dat méér mensen gaan werken, door het onbenutte arbeidspotentieel beter te mobiliseren, te stimuleren dat méér mensen gaan werken en méér mensen langer willen gaan werken (verminderen van de armoedeval, aantrekkelijker arbeidsvoorwaarden, meer variatie en flexibiliteit in arbeidscontracten) en vooral door de arbeidsproductiviteit te verbeteren met méér innovatie, vernieuwing, digitalisering, en beter en gevarieerder onderwijs.

De structurele effecten van de coronacrisis zijn daarbij nog niet duidelijk. Wat al wel voorzichtig geconcludeerd wordt, is dat de werking van de arbeidsmarkt, het vergroten van arbeidsparticipatie, het vergroten van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (investeren, vernieuwen, digitaliseren, innoveren) en de bij-, om- en herscholing nóg belangrijker zijn geworden. Sectoren die voor de coronacrisis moeilijk aan werknemers konden komen, kunnen dat nog steeds maar moeizaam. Terwijl de sectoren die lang dicht moesten (horeca, toeristische sector, evenementensector, cultuur) personeel zagen verdwijnen en bij het weer opstarten ook problemen hebben om aan voldoende personeelsleden te komen. De trends die voor de coronacrisis al waren ingezet (meer via internet winkelen, meer thuiswerken) hebben een aanzienlijke versnelling gekregen. Dit zal leiden tot een toename van de winkel- en kantoorleegstand waaraan het hoofd geboden moet worden (transformeren naar woningen, meer functies toevoegen, meer functiemenging). Om het aanpassingsproces van ondernemers mogelijk te maken (soms door de coronacrisis nog meer noodzakelijk geworden) kunnen door de gemeente nieuwe businessmodellen en functiemenging veel meer mogelijk gemaakt worden.

Dit betekent dat goed beleid en goede keuzes nog belangrijker worden. Door de bescheiden verwachte economische groei kunnen suboptimale keuzes niet makkelijk gecorrigeerd worden en hebben een relatief lange negatieve doorwerking.

3. Waar zet Gemeente Haarlem op in?

De EVH zet in op het behoud van de bestaande werkgelegenheid en bij het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid op banen die meer aansluiten bij de beroepsbevolking (lees: kennisintensieve banen). Voor de ontwikkeling van die economie zijn er vijf bepalende factoren gekozen waarmee wordt gewerkt: ruimte, talent, innovatie, ondernemerschap en profilering. Deze factoren zijn in de EVH van belang om de economische ontwikkeling in Haarlem en de regio mogelijk te maken en te bevorderen. Elk van de vijf vormt een uitdaging, waar op moet worden ingezet om de visie 'creatieve stad van toegepaste innovatie' te kunnen realiseren. Elk met een eigen strategie en bijbehorende uitvoeringslijnen / acties.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 3.1 t/m 3.5 deze factoren en uitvoeringslijnen van de Economische Visie Haarlem kort en bondig beschreven. Aansluitend op de vijf factoren wordt er in paragraaf 3.6 ingegaan op de inzet van de team Economie & Toerisme van de gemeente.¹⁴

3.1 Ruimte: voldoende aantrekkelijke werkgebieden, borgen van ruimte voor werken

Gemeente Haarlem zet in op voldoende aantrekkelijke werkgebieden, door het borgen van ruimte voor werken. In de EVH zijn de volgende strategische uitvoeringslijnen benoemd om deze ambitie te realiseren:

Bestaande werkgebieden behouden en intensiveren

- Ruimte aan bestaande werkgebieden toevoegen door te onderzoeken hoe de ruimte slimmer te benutten, bijvoorbeeld door te verdichten en te verhogen.
- Bestaande werkgebieden aantrekkelijker maken voor bedrijven om zich te vestigen en voor talent om er te werken en te verblijven. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het voormalige Nieuwe Energie-terrein, Haarlemmer Stroom.
- Intensievere vormen van werken met een hoog aantal arbeidsplaatsen stimuleren.
- Als bestaande werklocaties worden getransformeerd, inzetten op vervanging van het aantal banen.

Inzetten op nieuwe multifunctionele woon-werkgebieden

- In nieuwe multifunctionele woonwerkgebieden moet voldoende ruimte voor werken zijn. Deze hoogwaardige stedelijke gebieden met kennisintensieve bedrijvigheid concentreren zich rondom OV-knooppunten, zoals NS-station Haarlem Spaarnwoude, NS-station Haarlem Centrum en OV knooppunt Nieuw Zuid.
- Waar wenselijk stimuleren van specifieke kennisclusters. In aanloop hier naartoe eventuele leegstaande ruimte benutten voor place making en pop-up initiatieven om ter plekke meer dynamiek te genereren.

Versterken economische structuur

- Ruimte bieden aan hub-vorming (economische hotspots), proeftuinen en broedplaatsen, gericht op toegepaste innovatie.
- Het stimuleren van creatieve en innovatieve clusters waarin bedrijven samenwerken met kennis- en onderwijsinstellingen en overheden.
- Als het nodig is, inzet van gemeentelijk vastgoed.

Wonen en werken dicht bij elkaar, waar dat kan

¹⁴ In paragraaf 4.3 volgt de analyse – vanuit de second opinion – op de kansrijkheid om de bepalende factoren te versterken.

- Streven naar een evenwichtige groei met behoud van de stedelijke kwaliteit en de juiste balans tussen wonen, werken, voorzieningen, groen en mobiliteit.
- Omarmen van nieuwe vormen van woon-werkmilieus die toekomstbestendig zijn en goed bij de stad passen; kansen voor informele werklocaties, werken-aan-huis en bedrijfsverzamelgebouwen.

De bijbehorende acties zijn onderdeel van de Economische agenda 2020-2024:

- Opstellen ruimtelijk economisch beleid, minimaal voorzien van een afwegingskader en kwaliteitscriteria voor verdichten, verhogen, stimuleren intensieve werkvormen en mate van functiemenging, met daarbij de randvoorwaarden voor vervanging van het aantal banen bij transformatie.
- Inzetten op nieuwe, multifunctionele woonwerkgebieden met hoogwaardige kennisintensieve werklocaties bij OV-knooppunten. Prioriteit hebben de locaties Oostpoort bij NS-station Haarlem Spaarnwoude en het stationsgebied bij NS-station Haarlem Centrum.
- Inzet op het toevoegen van werkgelegenheid rondom OV knooppunt Nieuw Zuid.
- Faciliteren place making en pop up initiatieven, inclusief tijdelijke invulling leegstaand vastgoed.
- Stimuleren en faciliteren creatieve en innovatieve clusters waarin bedrijven samenwerken met kennis- en onderwijsinstellingen en overheden, gericht op toegepaste innovatie.
- Borgen ruimte voor werken in onder andere Groei van Haarlem en Omgevingsvisie Haarlem.
- Onderzoek naar een kennisintensieve werkzone met hoge banenintensiteit in het zuidelijk deel van Waarderpolder Haarlem Business Park, tussen Oostpoort en NS Treinmodernisering (*onder behoud van capaciteit en middelen*).

3.2 Talent: inzet op inclusieve en toekomstbestendige arbeidsmarkt

Gemeente Haarlem zet in op een inclusieve en toekomstbestendige arbeidsmarkt, door talent te behouden, ontwikkelen en aan te trekken. En heeft in de EVH de volgende strategische uitvoeringslijnen benoemd om deze ambitie te realiseren.

Verbeteren aansluiting arbeidsmarkt en onderwijs

- Het stimuleren een betere aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs door de samenwerking in de arbeidsmarkt regio Zuid-Kennemerland en IJmond te versterken.
- Gezamenlijk richten op werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, verbinding tussen onderwijs en werk en de beweging van werk naar werk.

Kwalitatieve match tussen beroepsbevolking en banen

- Om de mismatch tussen de beroepsbevolking en het banenprofiel niet verder te vergroten, bij het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid inzetten op kennisintensieve banen.

Talent boeien en binden

- Streven naar een evenwichtige woningvoorraad met voldoende betaalbare woningen voor de laag- en middeninkomens.
- Een aantrekkelijk werk- en leefklimaat.
- Versterken van de binding van studenten en jong talent met de stad en het bedrijfsleven.

Inspelen op internationalisering

- Er vanuit gaan dat (partners van) arbeidsmigranten en internationale kenniswerkers een noodzakelijke bijdrage leveren om de krapte op de arbeidsmarkt terug te dringen.

- Faciliteren van de International School Haarlem, de internationalisering van het regulier onderwijs en internationaal onderwijs bij hogeschool Inholland en in de Koepel

De bijbehorende acties zijn onderdeel van de Economische agenda 2020-2024:

- Actief betrekken van studenten bij het oplossen van (maatschappelijke) vraagstukken vanuit overheid of bedrijfsleven via o.a. CityLab Haarlem.
- Stimuleren stage- en werkleertrajecten en (innovatief) onderwijs bij bedrijven op locatie, bijvoorbeeld via het Stagebureau Waarderpolder, Triple TreaT en het netwerk Waarderpolder Werkt.
- Opzetten tech-pilot in Schalkwijk i.s.m. TechConnect MRA.
- Opstellen internationaliseringsbeleid.
- Voortzetten en versterken samenwerking in de Arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond.
- Bijdrage leveren aan de transformatie naar een op vaardigheden (skills) gerichte arbeidsmarkt, via House of Skills (*onder voorbehoud van capaciteit en middelen*)

3.3 Innovatie: Haarlem als proeftuin voor toegepaste innovatie

Gemeente Haarlem zet in op Haarlem als proeftuin voor toegepaste innovatie, door het aanjagen ervan. En heeft in de EVH de volgende strategische uitvoeringslijnen benoemd om deze ambitie te realiseren.

Impact maken

- Voorrang geven aan innovaties die focussen op sociale en maatschappelijke uitdagingen, die bijvoorbeeld gericht zijn op het behoud of verhogen van de kwaliteit van leven, betere volksgezondheid of op het gebied van milieu. Winstmaximalisatie is niet de enige factor bij het meten van resultaat.

Verbinden bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen en overheden

- Actief inzetten op het verbinden van lokale en regionale partijen, het stimuleren van interactie en gezamenlijke draagkracht.
- Versterking van de samenwerking met de regio's Zuid-Kennemerland, IJmond, Haarlemmermeer en de MRA (o.a. Amsterdam Economic Board).

Versterken creatieve industrie

- Het creatief kapitaal in de stad meer benutten door deze meer te verbinden aan de innovatieve clusters op het gebied van circulaire en duurzame economie, technologie en gezondheid.
- Het ontwikkelen van creatieve concepten voor producten en diensten is essentieel om toegepaste innovatie op te kunnen schalen en te vermarkten.
- Versterken van innovatieve clusters op circulaire en duurzame economie, technologie en gezondheid.

De bijbehorende acties zijn onderdeel van de Economische agenda 2020-2024:

- Verkennen deelname Invest-MRA.
- Verbeteren informatievoorziening richting ondernemers en het aanjagen van duurzaamheidsinitiatieven via Haarlem doet Duurzaam.
- Verbinden van partijen in de stad en regio om innovatie te stimuleren.
- Opstellen Actieprogramma Impact Ondernemen 2020-2024. :
- Aanjagen, versterken en versnellen van innovatie gericht op maatschappelijke opgaven door (pilot) projecten in samenwerking met bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen. (*onder voorbehoud extra capaciteit en middelen*)

- Samen met betrokken partijen (door)ontwikkelen van economische clusters voor toegepaste innovatie op het gebied van circulaire en duurzame economie (zoals C-District met fieldlab status), technologie en gezondheid (zoals Spaarne Lab). *(onder voorbehoud extra capaciteit en middelen)*
- Versterken creatieve industrie door de sector meer te verbinden aan maatschappelijke opgaven en economische clusters voor toegepaste innovatie. *(onder voorbehoud extra capaciteit en middelen)*
- Aansluiting en samenwerking zoeken op de thema's van Amsterdam Economic Board *(onder voorbehoud extra capaciteit en middelen)*

3.4 Ondernemen: inzet op optimaal ondernemersklimaat

Gemeente Haarlem zet in op een optimaal ondernemersklimaat, door ondernemers te faciliteren, stimuleren en verbinden. En heeft in de EVH de volgende strategische uitvoeringslijnen benoemd om deze ambitie te realiseren.

Behouden en versterken aantrekkelijke stad

- Behouden en versterken van de hoge kwaliteit van het woon- en leefklimaat, en de aantrekkingskracht op bezoekers. Ook als de stad gaat groeien.
- Om het aantal inwoners tot en met 2030 goed te faciliteren zijn 3.000 tot 5.000 extra banen nodig in de consumentverzorgende economie zoals detailhandel, horeca, onderwijs, zorg, cultuur, sport en recreatie.

Benutten en versterken kansrijke sectoren

- Benutten en versterken van sterke sectoren. Haarlem heeft een goede positie voor met name dienstverlenende, kennisintensieve en creatieve bedrijven. En als regionaal centrum een sterke positionering voor de verzorgende economie. Daarnaast is er een gedegen fundament van (industriële) anchor tenants (grote, toonaangevende en innovatieve bedrijven), logistiek dienstverleners, startups en talent.
- Stimuleren van de transitie naar duurzaam ondernemerschap.

Stimuleren ondernemerschap en publiek-private samenwerking

- Inzet op het behouden van bestaande bedrijven, deze faciliteren in hun groei.
- Stimuleren startups en nieuwe bedrijvigheid aantrekken.
- Nauwe samenwerking met bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen en belangenbehartigers om te zorgen voor een optimaal ondernemingsklimaat in een hoogwaardige stedelijke omgeving.

Adequaat accountmanagement

- Een betrouwbare en goede partner zijn voor het bedrijfsleven.
- Grote en snelgroeiende bedrijven faciliteren bij hun ontwikkeling, vanuit de idee dat zij de meeste werkgelegenheid bieden.
- Actief richten op de sterke en kansrijke sectoren voor Haarlem en op innovatieve concepten.
- Adequaat accountmanagement, optimale dienstverlening en goede informatievoorziening.

Gerichte acquisitie

- Bij het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid inzetten op kennisintensieve (stuwende) bedrijven in de kansrijke sectoren. Dit kunnen ook dependances zijn van grotere bedrijven en organisaties.

Optimaliseren ondernemersdienstverlening

- Een goed functionerend ondernemersloket, zowel fysiek als online.
- Verbeteren communicatie richting ondernemers; communicatie helder en transparant

De bijbehorende acties zijn onderdeel van de Economische agenda 2020-2024:

- Opstellen en uitvoeren (vernieuwd) beleid op het gebied van detailhandel en horeca, toerisme, startups en reclamebeleid.
- Opstellen nieuw Convenant Waarderpolder Haarlem Business Park.
- Versterken bestaande publiekprivate samenwerkingsverbanden (o.a. CMG, BIZ-en, Parkmanagement Waarderpolder) en verkennen mogelijkheden voor een BIZ vastgoedeigenaren binnenstad.
- Optimaliseren (digitaal) ondernemersloket.
- Stimuleren ondernemersbijeenkomsten en organiseren bedrijfsbezoeken en burgemeestersbijeenkomsten met grote werkgevers.
- Opzetten en uitvoeren actief accountmanagement bestaande bedrijven. *(onder voorbehoud extra capaciteit en middelen)*
- Voortzetten acquisitie, gericht op het aantrekken van kennisintensieve en stuwende bedrijvigheid. *(onder voorbehoud extra capaciteit en middelen)*

3.5 Profileren: zichtbaar dynamisch kerngebied in de MRA

Gemeente Haarlem zet in op een zichtbaar dynamisch economisch kerngebied in de MRA zijn, door actief positie te pakken in de regio. En heeft in de EVH de volgende strategische uitvoeringslijnen benoemd om deze ambitie te realiseren.

Versterken samenwerking westkant MRA

- Inzet op meer economische samenwerking tussen de regio's Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer. Hierdoor versterkt de westkant van de MRA.
- Benutten kansen om gezamenlijk tot oplossingen te komen voor bovenlokale (maatschappelijke) opgaven.

Haarlem positioneren als creatieve stad van toegepaste innovatie

- Positionering van de stad op het gebied van toegepaste innovatie met focus op de circulaire en duurzame economie, technologie en gezondheid.
- Dit koppelen aan de hoge woon- en leefkwaliteit met aantrekkelijke stedelijke voorzieningen en de aanwezigheid van talent.

De bijbehorende acties zijn onderdeel van de Economische agenda 2020-2024:

- Opzetten digitaal ondernemersplatform Haarlem.
- Actief positie pakken in economische platformen zoals Regionaal Economisch Platform Zuid-Kennemerland, Platform Economie MRA, Plabeka en Amsterdam Economic Board.
- Onderzoek naar gezamenlijke business marketing en aansluiting bij Amsterdam in Business met gemeenten Zuid-Kennemerland en IJmond. *(Onder voorbehoud van extra capaciteit en middelen)*

3.6 Capaciteit en middelen: welke inzet is beschikbaar?

Uitvoering van bovengenoemde zaken is conditioneel; zijn er voldoende middelen en capaciteit beschikbaar? De huidige middelen van het team Economie & Toerisme zijn beperkt. Rond de inspraak van de concept Economische Visie Haarlem werd er op gewezen dat je capaciteit en middelen moet vrijmaken als je ambities hebt en iets wilt bereiken. "Het kan niet met zes fte en € ½ miljoen. Het behouden van de woon-werkbalans van 0,43 is niet gratis".

Van alle 28 steden met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners geeft Haarlem – op Zaanstad na – het minst uit voor het economisch beleid per inwoner. Haarlemmermeer geeft ruim twee keer zoveel uit als Haarlem, alle 28 steden geven gemiddeld bijna drie keer meer uit en Amsterdam zelfs 16 keer meer (tabel 3.1.)

Tabel 3.1 Uitgaven per inwoner in euro's voor 'economie' in begroting 2021

Gemeente	Lasten per inwoner (€) in 2021
Zaanstad	18
Haarlem	23
Haarlemmermeer	51
Gemiddelde 28 steden met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners	64
Amsterdam	376

Bron: Ministerie van Financiën – Findo (Data Financiën Decentrale Overheden: hoofdtakveld 'economie'). Zie voor de inhoud van het hoofdtakveld 'economie' bijlage 3.

Ook in de Economische Agenda Amstelveen reflecteert de gemeente Amstelveen op de mogelijkheden en onmogelijkheden van het gemeentelijke economische beleid in het licht van hun aantal medewerkers Economische Zaken in de gemeente Amstelveen (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Globaal overzicht EZ-medewerkers regiogemeenten in 2014

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal bedrijven	Aantal medewerkers EZ (fte)
Amstelveen	85.000	8.000	2,5
Haarlemmermeer	144.000	9.000	10,5
Zaanstad	150.000	12.000	7,5
Almere	196.000	16.000	18,0
Haarlem	155.000	12.000	8,0
Hilversum	86.000	7.000	9,0
Velsen	67.000	4.000	4,0
Lelystad	76.000	7.000	12,5

Bron: Gemeente Amstelveen, Economische Agenda Amstelveen, mei 2016

4 Analyse

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van drie analyses gepresenteerd: de analyse van de woon-werkbalans, de analyse van het besluitvormingsproces en de analyse van de beleidsfactoren uit de EVH.

4.1 Analyse van de woon-werkbalans

4.1.1 Verbetering van de woon-werkbalans in Haarlem

Een belangrijk uitgangspunt én doel van de Economische Visie Haarlem (EVH) is om een woon-werk stad te zijn én te blijven. De EVH moet er aan bijdragen om niet nog meer een woonstad en een slaapstad te worden. De EVH moet er toe bijdragen om in Haarlem geen monocultuur te laten ontstaan met enkel voorzieningen en toerisme als belangrijke werkgevers. In het licht van dit uitgangspunt is het streven om de woon-werkbalans minimaal op 0,43 vast te houden (ondergrens) en deze liefst te laten toenemen tot 0,5 (streefgetal). Door te onderzoeken op welke wijze de woon-werkbalans in vergelijkbare gemeenten in de Randstad van 1996 tot en met 2019 verandert en wat de verklarende factoren zijn, kunnen conclusies getrokken worden.¹⁵

De gemeenten waarvoor de ontwikkeling van de woon-werkbalans met die van Haarlem wordt vergeleken verschillen in mindere of meerdere mate van Haarlem. Met enkele variabelen worden de verschillen duidelijk gemaakt: sociale structuur, centrumfunctie, aantal inwoners, adressendichtheid, bebouwd terrein in procenten van de oppervlakte van de gemeente en de lasten per inwoner in euro's voor het hooftdaakveld 'economie' van de gemeente.¹⁶

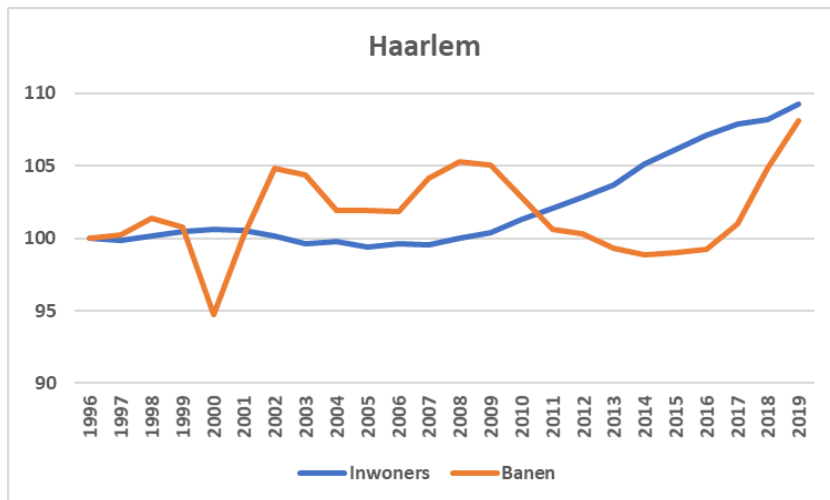
Gemeente	Sociale structuur	Centrumfunctie	Aantal inwoners	Adressendichtheid	Bebouwd terrein in % oppervlakte	Lasten 'economie' per inw. 2021 (€)
Haarlem	Matig	sterk	162.549	3.440	59	23

In Haarlem vertoont de ontwikkeling van het aantal banen een grillig verloop. Een sterke daling in 2000 en een sterke toename in 2001 en 2002. Van 2002 tot 2009, met fluctuaties, een relatief stabiel verloop. Om in de financiële crisis van 2008 tot 2014 weer sterk af te nemen en zelfs uit te komen onder het niveau van 1996. Sinds 2015 is weer sprake van een toename van het aantal banen. Van 1996 tot 2009 blijft het aantal inwoners stabiel om daarna met 9 procent toe te nemen tot 2019. Over de hele periode (1996 t/m 2019) neemt het aantal inwoners met 9 procent toe en het aantal banen met 8 procent (figuur 4.1). Daarmee is de woon-werkbalans niet verbeterd.

¹⁵ De 'vergelijkbare' gemeenten zijn geselecteerd op basis van de ongeveer vergelijkbare zwaarte van de gemeentelijk taken op basis van de sociale structuur (zwak, matig, redelijk of goed) en de centrumfunctie (sterk, redelijk, weinig of geen), de mate van verstedelijking, het percentage bebouwd terrein van het oppervlakte van de gemeente, het aantal inwoners (tussen 80.000 tot 220.000 inwoners) en de Randstedelijke ligging.

¹⁶ Zie voor een omschrijving van de activiteiten, baten en lasten onder het hooftdaakveld bijlage 3.

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal inwoners en aantal banen 1996 – 2019 in Haarlem (1996=100)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: aantal inwoners per 1-1; LISA: banen = totaal aantal werkzame personen: alle arbeidskrachten die fulltime of parttime beroepsmatig (een) betaalde activiteit(en) verrichten op of vanuit de vestiging, zoals meewerkende ondernemer/eigenaar (directeur, bedrijfshoofd), meewerkend gezinslid, zelfstandig beroepsbeoefenaar, freelancer, werknemer en uitzendkracht. *Bewerking Platform31: index aantal inwoners in 2019 = 109; index aantal banen in 2019 = 108; gemiddelde woon-werkbalans in periode 1996-2019 = 0,44 (mediaan)*

4.1.2 Verbetering van de woon-werkbalans in zeven gemeenten

De ontwikkelingen en opgaven in Almere, Amersfoort, Amstelveen, Delft, Leiden, Purmerend en Zaanstad hebben soms een sterke gelijkenis met de ontwikkelingen en opgaven in Haarlem, maar zijn soms ook sterk afwijkend.

Gemeente	Sociale structuur	Centrum functie	Aantal inwoners	Adresdichtheid	Bebouwd terrein in % oppervlakte	Lasten 'economie' per inw. 2021 (€)
Haarlem	matig	sterk	162.549	3.440	59	23
Almere	redelijk	redelijk	214.757	1.565	25	320
Amersfoort	redelijk	sterk	157.438	2.231	42	78
Amstelveen	redelijk	redelijk	90.946	2.538	30	78
Delft	matig	redelijk	103.588	3.442	53	47

Leiden	ma tig	sterk	124.07 7	3.521	61	64
Purmerend	red elij k	redeli jk	81.676	2.158	50	101
Zaanstad	ma tig	redeli jk	157.01 3	1.981	32	18

Uit de ontwikkeling van de woon-werkbalans in Almere, Amersfoort, Amstelveen, Delft, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Purmerend en Zaanstad kan een aantal conclusies getrokken worden over de oorzaken van de ontwikkeling: aanwezigheid van fysieke ruimte, overloop van werkgelegenheid uit Amsterdam, sectorspecialisatie, ondernemersnetwerken en prioritering zijn succesformules in deze gemeenten.

De aanwezigheid van fysieke ruimte voor groeiende en nieuwe bedrijven

Dit is vooral het geval in Almere, Amstelveen en Leiden. Amstelveen is sterk gericht op internationale bedrijven en Leiden op de nationale en internationale bedrijven die passen bij het profiel van het Leiden Bio Science Park. Amstelveen vergroot de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor internationale bedrijven met onder andere een expatdesk, een internationale school, eindexamens in het Engels op een middelbare school en een desk voor buitenlanders in het ziekenhuis. Almere, Amersfoort, Amersfoort en Leiden zetten ook in op acquisitie van nieuwe bedrijven. De afwezigheid van ruimte en het verminderen van de fysieke ruimte voor bedrijvigheid verklaart de sterke verslechtering van de woon-werkbalans in Leidschendam-Voorburg.

Overloop uit Amsterdam

Als er ruimte is, verbetert in een aantal gemeenten de woon-werkbalans door overloop uit Amsterdam. Dit is vooral het geval in Almere, Amstelveen en Purmerend. In Zaanstad is dit in afnemende mate het geval omdat de ruimte schaars wordt.

Sectorspecialisatie in sterk groeiende sectoren

In Almere, Amersfoort, Delft en Leiden wordt de sterke verbetering van de werkgelegenheid verklaard door de aanwezigheid van sectoren die sterk groeien. Dit is vooral in Amersfoort (ICT, adviesbureaus, zorgorganisaties), Delft (zakelijke diensten, onderwijs, zorg) en Leiden (biotechbedrijven en –instellingen, farmacie, medische instrumenten, R&D) het geval. In Almere is zowel sprake van relatief veel werkgelegenheid in weinig kennisintensieve en weinig conjunctuurgevoelige sectoren (beveiligingsbedrijven, autolease, uitzendbedrijven) als in sterk groeiende sectoren (industrie, ICT, zakelijke diensten). Een sectorstructuur met branches die sterk groeien en sectoren die veel minder sterk groeien, is ook het kenmerk van Purmerend en Zaanstad.

Sterke ondernemersnetwerken

In Amersfoort, Delft en Leiden zijn sterke ondernemersnetwerken. Zeker in Delft en Leiden is er ondernemersecosysteem waarin de kansen op ontwikkeling, groei, innovatie en kennisuitwisseling maximaal benut kan worden. Mede omdat er geen historische traditie is en daardoor geen sterke lokale binding van de bedrijven en ondernemers wordt Almere juist gekenmerkt door de afwezigheid van sterke ondernemersnetwerken.

Veel dezelfde prioriteiten en speerpunten

Het valt op dat vele gemeenten inzetten op dezelfde speerpunten: zorg, gespecialiseerde, kennisintensieve zakelijke diensten, ICT en de ontwikkeling van circulaire activiteiten. Alleen Delft

(valorisatie van kennis van de TU Delft) en Leiden (Leiden Bio Science Park) hebben een duidelijk onderscheidend profiel. Meerdere gemeenten constateren dat de grootste groei van de werkgelegenheid niet langer plaatsvindt op monofunctionele bedrijventerreinen, maar in gemengde woon-werkmilieus en in woonwijken.

Het minimaal behouden van de woon-werkbalans is een streven in vele gemeenten

In meerdere onderzochte gemeenten (Almere, Amersfoort, Amstelveen, Delft, Zaanstad) bestaat de zorg dat door de groei van het aantal inwoners de woon-werkbalans verslechtert. Zelfs in de duidelijke woongemeente Leidschendam-Voorburg is van een kentering sprake. Ook deze gemeente constateert dan men ondernemers nodig heeft. Het lijkt er niet op dat al krachtige effectieve beleidsantwoorden zijn gevonden in de gemeenten. In dit licht is het opmerkelijk dat Amstelveen een rem zet op een forse bevolkingsontwikkeling. Men wil niet zonder meer het verzoek van de ontwikkelaars om woningen te mogen bouwen, honoreren. Mede om niet te zeer te moeten inleveren in kwaliteit, groen en leefbaarheid.

4.2 Analyse van het besluitvormingsproces

Voor beantwoording van de deelvraag 'op welke manier is de raad betrokken, geïnformeerd en in positie gebracht?' is een tijdlijn opgesteld van de besluitvorming, zijn de vergaderingen tussen raad en college teruggeluisterd en is gekeken op welke manier de raad vragen gesteld heeft over de economische visie en op welke wijze deze vragen beantwoord zijn. In de **bijlage** is de analyse van deze besluitvorming in de vorm van een tijdlijn terug te vinden. Op basis van deze analyses komen wij tot de volgende bevindingen.

Proces van visie-vorming is conform procedure doorlopen

De raad is in een vroeg stadium betrokken door het college bij de totstandkoming van de economische visie. Door de informatienota, het participatieproces met de stad, uitgevoerde evaluaties en (externe) analyse, is er bij besluitvorming voldoende mogelijkheid geboden aan de raad om informatie te hebben over de economische visie. De raad is op sleutelmomenten in het proces aangehaakt en daarmee is het proces van visie-vorming conform de procedure verlopen.

Visie-document geeft te abstracte kaders voor de uitvoering

Het samenspel tussen raad en college in de totstandkoming van de economische visie heeft onvoldoende richting gegeven aan de economische visie. Het uiteindelijke visie-document biedt zeer abstracte kaders en het ontbreekt aan een vertaling naar inzet van beleidsinstrumenten (met name op woonbeleid en toeristisch beleid) en ambtelijke capaciteit. Daarmee blijven vragen vanuit de raad over voldoende ruimtebeslag voor de realisatie van de economische visie en aandacht voor bepaalde sectoren (detailhandel, horeca en cultuur) boven de markt hangen. Ja, er is aandacht voor in de economische visie; maar nee, het is niet duidelijk wat er dan precies gedaan gaat worden. Daar staat tegenover dat de raad ook akkoord is gegaan met deze werkwijze van het college, zonder daarmee scherpe kaders gekregen te hebben waarop zij op een later moment controle kan uitvoeren. Ook is de raad weinig pro-actief en neemt een afwachtende houding aan, wanneer informatiebehoefte niet direct door college beantwoord lijken te worden.

Woonwerkratio is leidend voor economische visie.

In de behandeling van de economische visie is vanaf begin duidelijk dat de raad zorgen heeft over het ruimtebeslag dat nodig is om de economische visie te realiseren en met name in de realisatie van de woonwerkratio. Het college heeft geen sterke onderbouwing laten zien waarom de woonwerkratio zo van belang is. Zo blijkt ook uit bijvoorbeeld de evaluatie van de STEC-groep: niet de woonwerkratio

wordt ter discussie gesteld, maar vooral welke consequentie deze heeft voor het aantal nieuwe banen (dat nodig is).

Op verschillende momenten worden vragen gesteld vanuit de raad over het effect van het ruimtebeslag en hoe deze doelstellingen zich verhouden tot de grote woningbouwopgave in de ontwikkelzones (waar woningen komen op werklocaties). De gewenste concretisering blijft echter uit in de economische visie.

4.3 Analyse instrumenten EVH

In de EVH worden vijf groeibepalende factoren benoemd waarmee de economische visie gerealiseerd moet worden: Ruimte, Talent, Innovatie, Ondernemerschap en Profilering. Het zijn randvoorwaarden die op orde moeten zijn voor een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat, om uiteindelijk economische activiteiten te behouden, te stimuleren en aan te trekken. Het onderzoek van Platform31 analyseert deze factoren door vergelijking vanuit een 'what works'-benadering op twee manieren: op de factoren zelf en op wat mogelijk ontbreekt.

4.3.1 Ruimte

Er zijn verschillende instrumenten mogelijk om de factor ruimte te beïnvloeden, naast de in de EVH opgenomen instrumenten:

- Flexibiliteit en verbreding inzet van instrumenten bij gebiedsontwikkelingen
Wees flexibel bij gebiedsontwikkelingen. Flexibiliteit om *harde* aspecten (financiële middelen, contractuele afspraken) te combineren met *zachte* aspecten (contact betrokken personen, netwerken). Het is een complexe taak en rol die met de nodige hobbels gepaard gaat en waarbij men constant moet zoeken naar de juiste configuratie van spelers, middelen, verhalen.¹⁷ Het team Economie & Toerisme maakt idealiter systematisch onderdeel uit van de configuratie (hetgeen nu nog niet altijd het geval is). Hiermee zou de ruimteclaim voor werk in de ontwikkelgebieden beter op de agenda gehouden kunnen worden.
Een verbreding van het instrumentarium om gebiedsontwikkelingen te sturen, is wenselijk. Het hele pallet van zowel actief als faciliterend grondbeleid, het versnellen van de exploitatie, het verlengen van de exploitatie, de begrenzing van het exploitatiegebied aanpassen, onteigening, voorkeursrecht, realisatieplicht indien sprake is van zelfrealisatie, kostenverhaal, erfpacht, (regionale) verevening, stedelijke herverkaveling (mèt stok achter de deur) en *value capturing* dient ingezet te kunnen worden.¹⁸
- Werk integraal als je inzet op knooppuntontwikkelingen
De opgave voor de korte en lange termijn is verbetering van de samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit, op met name lokaal en regionale schaal. Dit moet leiden tot goede bereikbaarheid met minder mobiliteit; een belangrijke doelstelling in het beleid van Haarlem. De komst van de Omgevingswet en de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds bieden kansen om tot integrale gebieds- en knooppuntontwikkelingen te komen, waar werken een integraal onderdeel is. Dit vergt binnen de gemeente de samenwerking tussen meerdere afdelingen.
- Leegstand valt mee ; het (geringe) leegstaande bestand invullen is gewenst maar lastig.

¹⁷ Geïnspireerd door Wouter Jan Verheul e.a., *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, Platform31, Den Haag, oktober 2019; Geert Teisman, *Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering. Praktijkadvies aan de U10*, Platform31, Den Haag, 2016.

¹⁸ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Grond voor gebiedsontwikkeling. Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*, Den Haag, juni 2017; Wouter van Zandbrink en Friso de Zeeuw, *Stedelijke herverkaveling. Aanpak en eerste projecten*, Kadaster, maart 2017; Ministerie van BZK, Kadaster en de klankbordgroep van het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil, *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*, Den Haag, 5 april 2018.

Er is relatief weinig leegstaande kantoorruimte in Haarlem. Van de huidige beschikbare kantoorruimte is 35 procent incourant en staat al langer dan drie jaar leeg. De rest is vaak voorbestemd voor transformatie en niet beschikbaar. Recent is 30 procent van de leegstand getransformeerd naar woningen.

In Haarlem zijn er enige effecten van de coronacrisis op leegstand. De verwachte toename in Haarlem van 5,6 procent op 1 oktober 2020 tot 10,2 procent op 1 januari 2022 is nog relatief bescheiden.¹⁹ De kantorenmonitor 2021 laat zien dat de leegstaande kantoorruimte per januari 2021 in Haarlem 9,6% is.

Er bestaat vanuit de EVH en het economisch jaarplan het voornemen om leegstand tegen te gaan met place making, pop-up initiatieven en tijdelijke invulling van leegstaand vastgoed. In de praktijk komt dit nog moeilijk tot stand vanwege vergunningverlening, veiligheid, e.d.

- De bestaande woningvoorraad intensiever gebruiken
De druk op de ruimte kan verminderen als de bestaande woningvoorraad beter en intensiever gebruikt wordt. Op deze wijze blijft meer ruimte beschikbaar voor bedrijvigheid. Er zijn mogelijkheden om méér mensen in één huis te laten wonen, om méér woningen op een kavel te creëren, om bestaande woningen uit te breiden, op te toppen en te splitsen, en om de doorstroming van senioren te bevorderen. Door per buurt en wijk te inventariseren of wat wenselijk is ook mogelijk gemaakt kan worden hoeven minder nieuwe woningen gebouwd te worden. Dit vergt een actieve rol van de gemeente.

4.3.2 Talent

Naast een aantal zaken waar de gemeente vanuit de EVH op inzet zijn de volgende zaken bekend vanuit de literatuur waarop de gemeente zou kunnen inzetten om jong en oud gericht op te leiden voor en effectief te laten matchen met de arbeidsmarkt:

- Vergroot de intersectorale en interregionale arbeidsmobiliteit
Als de gemeenten op een pendelafstand van 45 minuten genomen worden, vormen Amsterdam, Amstelveen, Zaandam, de Haarlemmermeer, Haarlem en Almere één regionale arbeidsmarkt.²⁰ Om de pendel te verminderen zouden mensen makkelijker moeten kunnen verhuizen naar de plek waar ze werken, of een baan vinden in de stad waar ze wonen. Door het afschaffen, verlagen of het effectiever vormgeven van de overdrachtsbelasting, door de wachtlijsten en toewijzing van sociale huurwoningen minder een rem laten zijn om te verhuizen en door de fiscale aftrekbaarheid en/of het vergoeden van de kosten van woon- werkverkeer. De mobiliteit kan vergroot worden door middel van transitiefondsen en -instrumenten over sectoren heen in plaats van scholings- en ontwikkelingsfondsen per sector.
- Leid gericht op voor de vervangingsvraag
De meeste vacatures ontstaan door de vervangingsvraag en niet door de uitbreidingsvraag. Vooral op de vraag die ontstaat omdat oudere medewerkers met pensioen gaan, kan geanticipeerd worden. Dit maakt het (theoretisch) mogelijk om op tijd voldoende mensen met de goede kwalificaties opgeleid te hebben. De gemeente, de Regionale doe-agenda, het Werkbedrijf en werkgevers kunnen op deze kenbare vervangingsvraag inspelen.

Wat dit betreft zet Haarlem stappen. Twee belangrijke sectoren in de regio waarin deze vervangingsvraag een grote rol speelt, zijn zorg en techniek. Deze twee sectoren zijn actief

¹⁹ David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, *Veerkracht op de proef gesteld. Een verkenning van de impact van corona op binnensteden*, Planbureau voor Leefomgeving, Den Haag, 2020, blz. 53.

²⁰ Thomas de Graaf, Frank van Oort, Sanne Boschman, *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam, 2008, blz. 16.

betrokken, via de werkstructuur van de regionale aanpak arbeidsmarkt via VBZKAM en Techport, om rekening te houden met de vervangingsvraag.

- **Maatwerk in vraag en aanbod**
Instrumenten waar deskundigen veel van verwachten, is het inzichtelijk maken van de vaardigheden van eenieder met bijvoorbeeld een vaardighedenpaspoort. Het Amsterdamse House of Skills wordt in heel Nederland gezien als een goed voorbeeld van het matchen van vraag en aanbod van werk op basis van vaardigheden. Ook het UWV heeft een skills-dashboard gelanceerd dat kan worden ingezet.
De gemeente kan kijken hoe deze inzet op matching in samenwerking met het bedrijfsleven verder gestimuleerd kan worden (zie ook het volgende punt).
- **Zet in op onderwijs; om-, bij- en herscholing en een Leven Lang Ontwikkelen**
Besteed meer aandacht aan de kwaliteit en variatie in het onderwijs in Haarlem (vooral ook op vmbo en mbo-niveau). Stimuleer de ontwikkeling van allerlei modulaire vormen van deeltijdonderwijs zodat mensen zich kunnen bij- en omscholen, bevorder een leven lang werken en ontwikkelen door middel van individuele leerbudgetten en leer-werkcombinaties, stimuleer het aanbod van leerwerkbanen.
- **Ontmoedig leerlingen om opleidingen te kiezen die weinig arbeidskansen bieden en breng perspectiefvolle opleidingen of opleidingsmodules meer onder de aandacht.**
Hier worden al stappen in en voor Haarlem gezet; vanuit het leerwerkplein en straks ook het RMT is de inzet om te sturen op de kansberoepen en de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Het praktijkleren, dat in de regio Zuid-Kennemerland nog niet werd ingezet, krijgt momenteel een impuls en is in samenwerking met NVA en SBB in gang gezet. De arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond rolt in 2021 een regionale aanpak laaggeletterdheid uit.
In de coronacrisis is gebleken van het ondersteunen van de digitalisering van het mkb nog belangrijker is dan het vóór corona al was. Door middel van trainingen, expert sessies en digitale sprints voor het mkb in samenwerking met MKB Digital Workspace en de samenwerking met het NOVA-college worden winkeliers geholpen bij het opzetten van webshops (gelinkt aan haarlemsewinkels.nl).
- **Zet bij re-integratie in op de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt**
Om re-integratie het meest effectief te laten zijn, kan het beste ingezet worden op de activering van mensen met de relatief grootste afstand tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld omdat hun opleiding, werkervaring of competenties minder goed aansluiten bij wat er nu gevraagd wordt). Deze groep profiteert het meest van de activering.
Haarlem zet al expliciet in op de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Mensen die bemiddelbaar zijn worden via uitzendbureaus geplaatst, waarbij alleen wordt gewerkt met een fee bij plaatsing. Met de start van Simpel Switchen (juni 2021) wordt de stap van arbeidsmatige dagbesteding naar werk eenvoudiger. De Regionale doe-agenda en het convenant RWB blijven expliciet aandacht houden voor de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Diverse projecten zijn opgenomen in de Regionale doe-agenda zoals GGZ en Werk en het creëren van garantiebanen.

4.3.3 Innovatie

In de Second opinion EVH is een aantal punten genoemd die voor de gemeente van belang kunnen zijn bij het aanjagen van innovatie:

- Een keuze maken tussen generieke of gerichte ondersteuning van innovatie

Gericht beleid heeft het voordeel dat de gemeente zich kan richten op terreinen met de grootste maatschappelijke baten voor Haarlem. Maar gericht beleid kan helaas nieuwe ontwikkelingen en technologieën ‘missen’ als de focus op een ander deelterrein ligt.²¹ Voor Haarlem zou een voorbeeld van gericht beleid zijn om afgebakend in te zetten op de transitie naar een circulaire economie- (ontwikkeling, design, marketing) en de ontwikkeling van nieuwe diensten.

- **Besteed voldoende aandacht aan de vraagkant van de innovatie**
Het innovatiebeleid is over het algemeen nog weinig gericht op het stimuleren van de vraagkant van innovaties. Zonder actief overheidsbeleid gericht op marktcreatie komt de opschaling van innovaties niet tot stand.²² De gemeente kan hier zelf ook een vraag in spelen, als partij die veel vragen in de markt zet. Innovatie kan gestimuleerd worden door het aanpassen van wet- en regelgeving, het aanpassen van aanbestedingsrichtlijnen, normering, berekening van negatieve externe effecten, verboden, subsidies, fiscale prikkels, prijsvragen, innovatiegericht inkopen, *launching customer* zijn als gemeente, en het tenderen van maatschappelijke vraagstukken.
- **Zorg voor voldoende kennis bij de gemeente**
Om als overheid ondernemers en innovaties gericht te ondersteunen en te benutten zijn inhoudelijke expertise en betrokkenheid noodzakelijk. Gericht beleid is alleen effectief als de overheid zelf de implicaties van relevante technologische ontwikkelingen kan overzien en -tot op zekere hoogte- inzicht heeft in de kansen en beperkingen van een mogelijke ontwikkeling en innovatie. Alleen een overheid die zelf innovatief is en innoveert, is een gelijkwaardige partner voor bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen om samen te werken aan initiatieven en een innovatieve samenleving.²³
- **Bouw aan duurzame relaties**
Bouw aan duurzame relaties met ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen, geef elkaar vertrouwen en ruimte, heb oog voor deelbelangen, definieer de publieke belangen duidelijk en werk gezamenlijk – als opgabegerichte maatschappelijke opgave – aan de lange termijn economische ontwikkeling van Haarlem, Zuid-Kennemerland en de MRA.
- **Stimuleer het innoveren in samenwerking**
Veel innovaties en vernieuwingen hangen af van de uitwisseling van ‘impliciete’, niet-tastbare en slecht gedocumenteerde (ervarings)kennis. Deze is alleen uit te wisselen in persoonlijk contacten, persoonlijke vertrouwensrelaties en tussen trusted partners in een ondernemersecosysteem of cluster. Partners waarmee in de loop van de tijd een relatie van vertrouwen en wederkerigheid is opgebouwd. Bij het innoveren in streven organisaties dan ook bewust naar de opbouw van kringen van trusted partners.²⁴
- **Versterking (regionale) interactiemilieus**
Innoveren vindt plaats in de regio, d.w.z. daar waar bedrijven, wetenschappers, talent en maatschappelijke organisaties elkaar ontmoeten. Bekend is echter ook dat er op lokaal en

²¹ Rijksoverheid, *Innovatieve samenleving*, Brede maatschappelijk heroverweging, 20 april 2020, blz. 22 en 23.

²² Overheden kunnen door jarenlange, systematische overheidssteun bepaalde economisch-technologische ontwikkelingen bevorderen. Internationale voorbeelden zijn te vinden in: Mariana Mazzucato, *De ondernemende staat. Waarom de markt niet zonder de overheid kan*, Amsterdam, 2015. Voor Nederland zijn de overheidsinterventies (onderzoek, kennisinfrastructuur, voorlichting) sinds tweede helft negentiende eeuw een belangrijke stimulans geweest om de landbouw- en voedingssector tot één van de meest concurrerende sectoren in de wereld te maken. Recentelijk heeft de overheidssteuning in de coronacrisis zijn betekenis voor bedrijven en werknemers bewezen. Voor de komende jaren zou de aandacht uit kunnen gaan naar het post-COVID-herstelprogramma en naar de duurzaamheidstransities. Voor gemeenten zijn de mogelijkheden om het initiatief te nemen in innovaties veel kleiner dan voor het rijk. Al biedt het Nationaal Groeifonds mogelijkheden.

²³ Rijksoverheid, *Innovatieve samenleving*, Brede maatschappelijk heroverweging, 20 april 2020, blz. 8 en 11; Matthijs Janssen, Marko Hekkert en Koen Frenken, “Missiegedreven innovatiebeleid: Twee vliegen in één klap?”, in: *MeJudice*, 25 september 2019.

²⁴ Pim den Hertog e.a., *Innoveren en ondernemen met beleid. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken*, Utrecht, maart 2015, blz. 27 en 28.

regionaal niveau veel partijen actief zijn op de ondersteuning en vernieuwing van het (brede) mkb, maar dat samenhang ontbreekt.²⁵ Lokale en regionale partijen staan daarom voor de opgave om synergie aan te brengen in hun inzet richting het bedrijfsleven. De gemeente moet bekijken hoe zij daar bij kan ondersteunen

- Kies doelbewust bepaalde bedrijven om de toegepaste innovatie te bevorderen
Beleid om toegepaste innovatie te bevorderen kan aangescherpt worden door nauwkeurig te kijken naar de kenmerken van de technologie, de sector en naar het type bedrijf. Wil het bedrijf groeien en is de ondernemer ambitieus? De toegepaste innovatie kan bijvoorbeeld focussen op de groep overlevende starters van drie tot vijf jaar, op innovatoren met sterke groeiambities of op familiebedrijven met een sterke lokale en regionale binding waarvan de directeur-groootaandeelhouder snel kan beslissen. Een andere aanpak die overwogen kan worden, is om beleidsinterventies heel doelgericht te richten op de zwakke onderdelen van een cluster.²⁶

4.3.4 Ondernemerschap

In de Second Opinion economische visie is een aantal punten genoemd die voor de gemeente van belang kunnen zijn bij het stimuleren en behouden van ondernemerschap:

- Vind sleutelfiguren en sluit aan bij deze innovatieve ondernemers
Om ondernemerschap te bevorderen zou de focus van de gemeente niet op sectoren, bedrijven of de markt moeten liggen, maar op sleutelfiguren onder de ondernemers. De meest kansrijke strategie is om bestaande Haarlemse ondernemers te behouden en zich te laten ontwikkelen. Dit is eenvoudiger en kansrijker dan het aantrekken van nieuwe ondernemingen. Het is daarbij van belang om de kenmerken, drijfveren, de spirits te begrijpen van de schaarse 'echte' (innovatieve) ondernemers.
De gemeente heeft tijd en capaciteit nodig om betekenisvolle en kansrijke 'ondernemersecosystemen' en de gezaghebbende ondernemers daarbinnen te identificeren en om langjarig te kunnen investeren in een vertrouwenwekkende relatie. De gemeente kan mogelijkheden onderzoeken opdat Bedrijfsinvesteringszones geen gesloten zones zijn, uiteraard binnen de wettelijke kaders, en bevorderen dat de versnippering van de ondersteuningsstructuur van het brede mkb vermindert,
- Hef belemmeringen voor ondernemers op
De gemeente kan een ondernemersvriendelijke cultuur creëren door bureaucratie te bestrijden, verlagen van gemeentelijke lasten, het vereenvoudigen van de vergunningverlening, het starten van een onderneming in één dag mogelijk te maken, slimmer toezicht, het aanbestedingsbeleid creatief gebruiken, rekeningen aan kleine bedrijven in één week betalen, et cetera, et cetera. De effecten zijn niet uit te rekenen, maar dergelijke maatregelen maken mogelijk dat ondernemers zo weinig mogelijk belemmeringen ondervinden om een idee of droom in Haarlem waar te maken.
- Rode loper aanpak bij organisatie; één gezicht
Kies voor een integrale benadering van ondernemers, over alle afdelingen en diensten heen. Bijvoorbeeld in de vorm van een accountmanager die zorgt voor tijdige en integrale vergunningaanvraag (als er sprake is van meerdere vergunningen vanuit verschillende afdelingen en diensten), één vaste contactpersoon voor bedrijven, die optimaal bereikbaar is.
- Maak functiemenging en 'blurring' maximaal mogelijk

²⁵ Joost van Hoorn, Erwin Riedstra, David Louwerse, Joeri van den Ende en Janneke ten Kate, *Aan de slag voor het brede mkb. Wat steden, regio's en het Rijk voor het brede mkb kunnen doen. Lessen, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden*, Platform31, maart 2019.

²⁶ Jan Jacob Vogelaar, Elmar Cloosterman, Erik Stam en Leonie Oosterwaal, "Economisch beleid regio: naar een missie-gestuurde ecosysteembenadering", in: *ESB*, jrg. 105, nr. 4790, 8 oktober 2020, blz. 468-471.

Functiemenging kan bevorderd worden door een bepaling in bestemmingsplannen op te nemen. Men kan ook afscheid nemen van drempelverhogende ruimtelijke ordeningsregels (maximaal 30% van de woonruimte voor bedrijf, alleen ondernemer zelf, geen reclame-uitingen, geen opslag). Zo is het in Almere mogelijk om tot 50 procent van de woning te gebruiken voor bedrijfsactiviteiten aan huis. Bovendien is het mogelijk om aan huis 25 m² winkelloppervlakte in te richten. Het vergroten van de mogelijkheden voor functiemenging en voor blurring zijn belangrijker geworden dan voorheen, omdat vele ondernemers in de horeca, detailhandel, recreatie-en evenementenbranche en persoonlijke dienstverlening in en na de coronacrisis nieuwe businessmodellen zoeken.

- **Stimuleer de avondstad**

De aantrekkelijkheid van de binnenstad kan vergroot worden door in de binnensteden het gat te verkleinen tussen het sluiten van de winkels en het op stoom komen van de horeca. Dit kan door de dag te verlengen (winkels langer open), de avond te vervroegen (uitgaanspubliek eerder naar de stad lokken), of het opvullen van 'het gat' (iets speciaals programmeren om dag-gasten vast te houden en avondgasten eerder te laten komen). In het project 'Avondstad' van Eindhoven, Zwolle, Den Haag en Gouda blijkt dat als een binnenstadstraat minimaal twee, liefst meer functies heeft, mensen op verschillende tijdstippen de deur uitgaan en de leefbaarheid toeneemt. Door de coronacrisis en het toekomstig herstel daarvan wint deze optie aan belang.

4.3.5 Profilerings

- Profilerings is niet uniek genoeg om zich te onderscheiden;

De Second Opinion economische visie stelt als profiel voor om creatieve stad van toegepaste innovatie met een inzet op bijvoorbeeld circulaire economie. Dat is weinig onderscheidend van andere gemeenten. Want voor veel steden geldt dat zij gekenmerkt worden door 'toegepaste innovatie' en bijna alle steden en regio's in Nederland hebben de 'transitie naar een circulaire economie' als speerpunt. Alleen het succes op de andere strategische uitvoeringslijnen kan het mogelijk maken om het profiel herkenbaar te concretiseren.

Vergelijking op mogelijke aanvullende factoren

4.3.6 Regionale samenwerking

Bijna alle opgaven van Haarlem, de doelstellingen van de EVH en meerdere strategische uitvoeringslijnen zijn grensoverschrijdend. Regionale samenwerking is daarom zeer van belang. Ook de vier duurzaamheidsopgaven (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie) zullen op regionaal niveau steeds beter met elkaar verbonden worden.

Haarlem is zich daarvan bewust en werkt intensief samen met de gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland en IJmond en in de Metropoolregio Amsterdam. Ook in deze samenwerking zijn nog aanvullende instrumenten mogelijk:

- Kies een gemeenschappelijk doel en hou de regionale samenwerking lang vol
Goede samenwerking is één van de determinanten van sterke regionale economische ontwikkeling. Auteurs van het Planbureau voor de Leefomgeving komen – op basis van een uitgebreide studie – tot acht “raderen” die van belang zijn om succesvol te zijn als regio.²⁷ Vanuit deze analyse, een samenvatting van het denken in de internationale literatuur én een aantal uitgebreide casestudies komen zij tot acht “raderen” die van belang zijn om succesvol te zijn of worden als regio:
 - Clusters (van samenwerkende en aan elkaar gerelateerde bedrijven);

²⁷ Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017.

- Ondernemerschap (nieuwe bedrijven, snelgroeiende bedrijven (scale-ups), en nieuwe activiteiten van bestaande bedrijven);
- Human capital (een goed gekwalificeerde, opgeleide en vaardige beroepsbevolking; dit verklaart de helft van de agglomeratievoordelen);
- Kennisinfrastructuur (de kwaliteit van publieke en private onderzoeks- en onderwijsinstellingen);
- Fysieke infrastructuur (de bereikbaarheid en connectiviteit via weg, spoor, lucht en water).
- Financiering (vooral de financiering van economische structuurversterking en risicovolle innovaties, venture capital);
- Governance (de kwaliteit van bestuur en hoe bestuurslagen effectief samenwerken);
- Leef- en woonklimaat en voorzieningen (die bijdragen aan een aantrekkelijk woon-werk- en interactiemilieu).

De casussen van Europese regio's die succesvol zijn, maken duidelijk dat de samenwerkende regionale actoren (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven) een gedeeld doel hebben en dat lang weten vast te houden.

- Concretiseer de baten van goede regionale samenwerking
Als wij voorzichtig de effecten van de intensievere regionale samenwerking in Zuid-Kennemerland en de MRA op *anderhalve procent* productiviteitswinst ramen, dan betekent dit voor de regio Zuid-Kennemerland een toename van de welvaart van € 116 miljoen per jaar en voor de inwoners een toename van 500 euro per inwoner. Voor de hele MRA gaat het om 2,5 miljard agglomeratievoordelen per jaar oftewel per inwoner een toename van 1.000 euro.²⁸ En dat jaar in en jaar uit. Zonder dramatische beleidswijzigingen. Maar alleen maar vanuit het besef dat samenwerking loont. De strategische uitvoeringslijnen van de EVH en de urgentie van de maatschappelijke opgaven maken regionale samenwerking noodzakelijk.
- Volg Interbestuurlijk Programma (IBP), betrek iedereen die nodig is, kies een gedeeld doel en zet de goede instrumenten in
Reeds in 2018 hebben het rijk, de gemeenten, provincies en waterschappen in het IBP afgesproken om de samenwerking tussen de overheden te verbeteren rond belangrijke maatschappelijke opgaven.²⁹ Recentelijk is in het advies van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen aan de hand van concrete casussen nogmaals indringend duidelijk geworden dat alléén door interbestuurlijke samenwerking de grote maatschappelijke opgaven (energietransitie, woningbouwopgave, ambulantisering ggz, betere werking arbeidsmarkt, verminderen kansenongelijkheid, transitie naar een circulaire economie, et cetera) doelmatig en effectief aangepakt kunnen worden. Tevens komt de Studiegroep met een aantal concrete handvatten om effectief samen de maatschappelijke opgaven aan te pakken. Hiermee kan ook Haarlem in de regionale samenwerking tot een meer effectieve aanpak en tot meer resultaat komen in de strategische uitvoeringslijnen (ruimte, talent, innovatie, ondernemerschap en profilering).³⁰

4.3.7 Capaciteit en middelen voor de uitvoering van het economisch beleid

²⁸ In 2019 is het Bbp van de Corop-regio Agglomeratie Haarlem (Zuid-Kennemerland) € 7,7 miljard en het aantal inwoners: 228.972. In de MRA is het Bbp ongeveer € 168 miljard en het aantal inwoners: 2,5 miljoen.

²⁹ Programmastart IBP, *Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*, 14 februari 2018.

³⁰ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en Financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020.

In de Economische agenda 2020-2024 (de concrete acties van de EVH) wordt regelmatig aangegeven dat de mogelijkheid om acties daadwerkelijk uit te voeren afhankelijk is van de beschikbaar gestelde capaciteit en middelen. Deze opmerking is begrijpelijk en terecht. In vergelijking met andere gemeenten is de capaciteit van het team Economie & Toerisme van de gemeente beperkt terwijl de doelen ambitieus zijn. Het stimuleren van toegepaste innovaties in technologie, circulariteit, kennis, creativiteit en gezondheidszorg en daarmee het bevorderen van de stuwende werkgelegenheidsontwikkeling zodat de woon-werkbalans minimaal 0,43 blijft, is verre van eenvoudig en kan niet zonder voldoende middelen en randvoorwaarden.

Om enigszins kansrijk te zijn in het realiseren van de doelen van de EVH moet de ondernemersdienstverlening van hoog kwalitatief niveau zijn, dient het team Economie & Toerisme strategisch betrokken te zijn bij alle gebiedsontwikkelingen in Haarlem, moet het team langjarig mee kunnen doen als trusted partner in relevante ondernemersnetwerken, moeten de economische doelen gedeeld worden door vele andere beleidsafdelingen en zijn substantiële stimuleringsmiddelen nodig voor onder andere de vraagstimulering van toegepaste innovaties.

5. Antwoord op de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord.

5.1. Economisch beleid Haarlem onvoldoende om ambitie te halen

De centrale vraag voor deze second opinion was: "Is het Economisch Beleid toereikend om de beoogde werkgelegenheidsgroei te realiseren en welke invloed heeft de corona-pandemie daarop?". Op basis van de door Platform31 uitgevoerde second opinion is het onwaarschijnlijk dat de beoogde werkgelegenheidsgroei gerealiseerd kan worden. Met name de structurele economische omstandigheden in combinatie met de beperkte fysieke ruimte en beperkte ambtelijke capaciteit maken dit onwaarschijnlijk.

Door de afname van de beroepsbevolking, de vergrijzing, de vervangingsvraag, het hoge aandeel diensten, zzp'ers en flexwerkers in de economie en de lage productiviteitsontwikkeling is de structurele economische ontwikkeling in Haarlem voor de komende jaren waarschijnlijk bescheiden. Gemiddeld één procent economische groei per jaar. Aangevuld met de beperkte bevolkingsgroei in Haarlem, is er ook vanuit die hoek geen ontwikkeling te verwachten in verzorgende bedrijvigheid en banen.

Haarlem kan deze problematiek voor de economische ontwikkeling proberen te keren door te stimuleren dat méér mensen gaan werken en méér mensen langer willen gaan werken (verminderen van de armoedeval, aantrekkelijker arbeidsvoorwaarden, meer variatie en flexibiliteit in arbeidscontracten), door het onbenutte arbeidspotentieel beter te mobiliseren en vooral door de arbeidsproductiviteit te verbeteren met meer innovatie, vernieuwing, digitalisering, en beter en gevarieerder onderwijs. Hierop wordt in de EVH niet volop ingezet.

Verder is de fysieke ruimte in Haarlem beperkt beschikbaar. In de EVH wordt aandacht besteed welke instrumenten Haarlem wil inzetten om daarmee om te gaan, maar een daadwerkelijke vertaling daarvan naar ruimte blijft uit. Sterker nog, de beperkte ruimte die beschikbaar is voor bedrijvigheid wordt deels ingenomen door de ambities op gebied van woningbouw. Tenslotte zijn de mensen en middelen om deze doelstellingen te halen – in vergelijking met andere gemeenten – van beperkte omvang.

De structurele effecten van de coronacrisis zijn daarbij nog niet duidelijk. Wat al wel voorzichtig geconcludeerd wordt, is dat de werking van de arbeidsmarkt, het vergroten van arbeidsparticipatie, het vergroten van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (investeren, vernieuwen, digitaliseren, innoveren) en de bij-, om- en herscholing nóg belangrijker zijn geworden. Sectoren die voor de coronacrisis moeilijk aan werknemers konden komen, kunnen dat nog steeds maar moeizaam. Terwijl de sectoren die lang dicht moesten (horeca, toeristische sector, evenementensector, cultuur) personeel zagen verdwijnen en bij het weer opstarten ook problemen hebben om aan voldoende personeelsleden te komen. De trends die voor de coronacrisis al waren ingezet (meer via internet winkelen, meer thuiswerken) hebben een aanzienlijke versnelling gekregen. Dit zal leiden tot een toename van de winkel- en kantoorleegstand waaraan het hoofd geboden moet worden (transformeren naar woningen, meer functies toevoegen, meer functiemenging). Om het aanpassingsproces van ondernemers mogelijk te maken (soms door de coronacrisis nog meer noodzakelijk geworden) kunnen door de gemeente nieuwe businessmodellen en functiemenging veel meer mogelijk gemaakt worden. Dit zal een bijdrage leveren aan de beoogde groei van de werkgelegenheid.

5.2. Beantwoording van de deelvragen

Daarnaast zijn de volgende deelvragen gesteld.

1. Is het doel van 0,43 werkgelegenheidsratio haalbaar met de gekozen inzet?

Een belangrijk uitgangspunt én doel van de Economische Visie Haarlem (EVH) is om een woon-werk stad te zijn én te blijven. De EVH moet er aan bijdragen om niet nog meer een woonstad en een slaapstad te worden. De EVH moet er toe bijdragen om in Haarlem geen monocultuur te laten ontstaan met enkel voorzieningen en toerisme als belangrijke werkgevers. In het licht van dit uitgangspunt is het streven om de woon-werkbalans minimaal op 0,43 vast te houden (ondergrens) en deze liefst te laten toenemen tot 0,5 (streefgetal).

Haarlem heeft de ambitie om vóór het jaar 2025 tienduizend woningen in acht ontwikkelzones te bouwen. Op basis van gemiddeld twee personen per woning is de verwachte bevolkingsgroei 20.000 inwoners. Om de woon-werkbalans van 0,43 baan per inwoner te behouden, moeten er in deze periode 8.600 nieuwe banen bijkomen en moeten bovendien banen die verdwijnen vervangen worden (de ontwikkelzones gaan deels ten koste van bedrijventerreinen).

Op basis van het huidige beleid is het aantal banen in Haarlem in de voorgaande tien jaar met 1.500 gegroeid. Het vasthouden van de woon-werkbalans van 0,43 bij een benodigde groei van 8.600 banen is daarmee niet realistisch. Ook niet omdat het instrumentarium om deze groei wel te bereiken, beperkt is (zie beantwoording van de hoofdvraag). Daarnaast heeft de gemeente niet of nauwelijks mogelijkheden om, als een sterke banengroei realiteit wordt, om te bevorderen dat Haarlemmers deze banen gaan bezetten.

2. Is de focus in profilering en sectoren (ook in de regionale context) een logische en kansrijke?

De keuze voor de instrumenten en sectoren in de EVH is begrijpelijk en sluit aan bij de wijze waarop andere gemeenten van deze omvang bezig zijn met het economisch beleid.

Tegelijkertijd zijn er op sectorniveau wel een aantal kanttekeningen te plaatsen, ook gelet op de structurele economische effecten:

- In het EVH wordt talent terecht als focus aangebracht, maar ontbreekt de brede inzet van het mogelijke arbeidsmarktinstrumentarium. De sturing op arbeidsparticipatie en productiviteit kunnen vanuit de gemeente opgepakt worden. En moet dan niet beperkt blijven door de inzet op (jong) talent behouden
- In Haarlem zijn weinig sterk ontwikkelde clusters van bedrijven aanwezig: in vergelijking met andere steden is er niet een sector die er beter uitspringt. De focus zou daarom ook moeten liggen op het behouden van de huidige bedrijvigheid en niet op ontwikkeling van nieuwe clusters.
- De inzet op innovatie en circulaire economie is een logische voor gemeente Haarlem, maar verdient wel aandacht in het licht van de beperkte fysieke ruimte en vergt de zware inzet van beleidsinstrumenten.
- De ondernemersvriendelijkheid van de gemeente kan aan kracht winnen als vanuit de gemeente het netwerk nog beter bediend wordt.

3. Is het gekozen instrumentarium efficiënt en effectief (o.b.v. ervaringen elders en eigen ervaringen in het verleden) en wordt het beleid voldoende integraal benaderd? Zijn er lessen uit het verleden getrokken?

In de gekozen benadering is het lastig om de efficiency en effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen. Het instrumentarium is benoemd, maar (nog) niet (overal) geborgd en uitgewerkt, hetgeen ook de afspraak is geweest met de gemeenteraad. De vertaling welke afdelingen,

personen en werkprocessen noodzakelijk gaan zijn om de ambitie te bereiken moet weerslag gaan vinden in de jaarplannen.

4. Zijn budget en capaciteit toereikend?

Met de middelen die beschikbaar waren, is het beleid zoals beschreven in de EVH goed gedaan. Er is met beperkte middelen op veel zaken en met veel ambitie ingezet. De inzet op de bepalende factoren (ruimte, talent, innovatie, ondernemerschap en innovatie) zijn goed gekozen om de economie van Haarlem in de breedte te versterken. Maar om de ambities te kunnen realiseren en resultaat te boeken op de speerpunten (toegepaste innovaties, duurzaamheid, circulariteit, zorg, e.d.) zijn substantiële middelen, vaardigheden en goede organisatorische randvoorwaarden nodig. Deze conclusie maakt een discussie over 'wat nodig is' wenselijk en om vandaaruit de gemeenteraad keuzes te laten maken. Nu lijkt er te veel vanuit de bestaande middelen geredeneerd te zijn. Om de woon-werkbalans van 0,43 te willen behalen, zijn de bestaande middelen en inzet niet toereikend. Gechargeerd: mocht geld geen rol spelen en de overheid een leidende en trekkende rol willen spelen, dan kun je heel veel voor elkaar krijgen. Per thema of sector kun je op zoek gaan naar de gulden middenweg. De raad zou hierin actief keuzes moeten kunnen maken.

5. Op welke manier is de raad betrokken, geïnformeerd en in positie gebracht?

De raad heeft de actieve keuze om uit te gaan van de woonwerkratio van 0,43 niet kunnen maken. Er zijn geen alternatieve KPI's voorgelegd om uit te kiezen. Er zijn daarnaast ook geen andere inhoudelijke keuzes of scenario's voorgelegd om het de raad makkelijk te maken vanuit eigen keuze te sturen. Afgezien daarvan is de raad volop betrokken bij elke processtap en heeft zij gelegenheid gekregen om haar invloed aan te wenden. De raad heeft echter zelf weinig rekenschap gegeven en is in dit dossier weinig kritisch geweest, wat de RKC als een gemiste kans ziet.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Conclusies op basis van het onderzoek

Op basis van het door Platform31 uitgevoerde onderzoek, en de aanvullende analyse van de RKC, komen wij tot de volgende drie conclusies:

1. **Beperkte ruimte mogelijk voor gemeente Haarlem in het economisch beleid.** De structurele economische factoren wijzen op beperkte mogelijkheden door enerzijds de samenstelling van de bedrijven en ligging (geen duidelijke sectoren en afhankelijkheid van economische motor Amsterdam) en anderzijds de beperkte fysieke ruimte voor verdere groei van stad en bedrijvigheid. Dat betekent niet dat er niets mogelijk is: met name in het stimuleren van arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit en ondernemerschap liggen kansen voor Haarlem.
2. **Woon-werkratio is niet realistisch.** De ambitie om Haarlem geen slaapstad te laten worden komt vooral tot uitdrukking in de woon-werkratio, het aantal inwoners afgezet ten opzichte van het aantal banen binnen de gemeentelijke grenzen. Haarlem heeft de ambitie om de woonwerkratio van 0,43 te behouden en bij voorkeur te verbeteren. Gegeven de groei van het aantal banen in de afgelopen tien jaar, het vooralsnog ontbreken van een vertaling van de visie naar de uitvoering, de beperkte beschikbare middelen en de verwachte bevolkingsgroei van Haarlem door de woningbouw, is het behouden van de woon-werkratio twijfelachtig.
3. **Visie-document geeft te abstracte kaders voor de uitvoering.** Hoewel het proces van visievorming conform procedure is verlopen, heeft de gemeenteraad het college een te abstract kader meegegeven voor de uitvoering. In de behandeling van de economische visie is vanaf begin duidelijk dat de raad zorgen heeft over het ruimtebeslag dat nodig is om de economische visie te realiseren en met name in de realisatie van de woonwerkratio. Daar staat tegenover dat de raad ook akkoord is gegaan met deze werkwijze van het college, zonder daarmee scherpe kaders te hebben waarop zij op een later moment controle kan uitvoeren. Ook is de raad weinig pro-actief en neemt een afwachtende houding aan, wanneer informatiebehoefte niet direct door college beantwoord lijkt te worden.

6.2. Aanbevelingen voor de toekomst

De **aanbevelingen** volgen uit de conclusies:

1. **Maak een keuze tussen minder instrumenten of meer capaciteit voor uitvoering van de economische visie**
De inzet die nodig is om ambities waar te maken, is niet realistisch t.o.v. de inzet die er op dit moment beschikbaar is. Maak daarom een keuze; minder doen met de relatief beperkte huidige middelen en dus prioriteren, of investeren om alle instrumenten zo optimaal mogelijk in te zetten.
2. **Kies een realistische woonwerkratio, gericht op versterking van wat er al is**
Het lijkt niet haalbaar de woonwerkratio te behouden. Richt op wat wel haalbaar is en zet daarbij met name in op versterking van dat wat er al is; door te stimuleren dat meer mensen

gaan werken en langer willen gaan werken, door het onbenutte arbeidspotentieel beter te mobiliseren en vooral door de arbeidsproductiviteit te verbeteren met meer innovatie, vernieuwing, digitalisering en beter en gevarieerder onderwijs.

-De meest kansrijke strategie is om bestaande Haarlemse ondernemers te behouden en zich te laten ontwikkelen. Blijvende aandacht van de gemeente is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. Het opbouwen en onderhouden van de relatie met het Haarlems ondernemersnetwerk verdient aanbeveling.

-Zorg er voor dat er meer fysieke ruimte wordt gemaakt voor werken. Zet breed instrumentarium in bij gebiedsontwikkeling om die ruimte te maken. Bijvoorbeeld bestaande ruimte in de stad voor werken inzetten. Dat kan onder andere door aanpassing van ruimtelijke ordeningsregels.

-Zet in op regionale samenwerking en maak de baten ervan beter inzichtelijk.

3. Geef opdracht voor een uitvoeringsplan dat past bij de economische visie

Maak het abstracte kader van de visie concreet door er acties aan te verbinden en geef de raad op verschillende momenten de gelegenheid actief keuzes te maken voor wat (eerst) gebeuren moet. Het uitvoeringsplan geeft de raad inzicht op welke manier op alle instrumenten uit de EVH er inzet gedaan wordt, welke prioriteiten in de inzet gekozen worden en op welke manier de voortgang van deze uitvoering gemeten wordt.

Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamercommissie Haarlem

Ons kenmerk ECDW/2022/35771

Datum 1 maart 2022

Afdeling Economie, Cultuur, Duurzaamheid en Wonen

Onderwerp: Reactie RKC rapport *Woon-werk balans gewogen; Second opinion Economische Visie Haarlem*

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 23 december 2021 hebben wij van de Rekenkamercommissie Haarlem het rapport *Woon-werk balans gewogen; Second opinion Economische Visie Haarlem* ontvangen. Wij willen de Rekenkamercommissie hartelijk danken voor het onderzoek. We hebben de rapportage met veel belangstelling gelezen.

U stelt ons in de gelegenheid om met een bestuurlijke reactie op het rapport te komen. In deze brief treft u onze reactie aan. Deze is gericht op de conclusies en aanbevelingen uit hoofdstuk 5 en 6 uit het rapport.

CONCLUSIES

Conclusie 1: Beperkte ruimte mogelijk voor gemeente Haarlem in economisch beleid

Wij onderschrijven uw conclusie dat met het stimuleren van arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit en ondernemerschap kansen liggen voor verdere versterking van de economische structuur. Toch zien wij dit niet als enige oplossing. De ligging van de stad nabij Amsterdam en de grote diversiteit aan bedrijvigheid bieden óók voordelen en maken Haarlem minder kwetsbaar tijdens economische recessies. Met de Economische Visie Haarlem (EVH) hebben we een kompas in handen hoe we Haarlem verder willen ontwikkelen tot een creatieve stad van toegepaste innovatie, met een focus op digitalisering van het mkb, circulaire economie en gezondheid. Belangrijk hierin is onder andere de ontwikkeling van De Koepel tot mkb-innovatiecentrum met (universitair) onderwijs, gericht op business studies (digitalisering mkb) en een leergang circulair. Dit zorgt voor een bruisend centrum voor ondernemerschap in de stad. Deze ontwikkeling moet een vliegwiel worden voor innovatie en als inspiratie dienen voor bestaande en toekomstige ondernemers. Daarmee onderschrijven we de uitspraken van Platform31 ten aanzien van de kansrijkheid voor de creatieve- en gezondheidssector, evenals de inzet op circulaire,

kennisintensieve upcyclingsactiviteiten (zoals productontwikkeling, design, herontwerp) en nieuwe vormen van dienstverlening³¹.

³¹ Second opinion Economische Visie Haarlem, Platform31 – pagina 78

Talent behouden, ontwikkelen en aantrekken is een van de belangrijkste pijlers van de EVH. Voor ons is talent niet alleen jong of hoogopgeleid, maar omvat de gehele beroepsbevolking. De samenwerking met het Werkgeversservicepunt en het Regionaal Mobiliteitsteam is cruciaal om uitvoering te geven aan een mogelijke oplossing die u in uw conclusie aandraagt: meer mensen (langer) laten werken door het onbenutte arbeidspotentieel beter te mobiliseren. Dit is niet voor niets één van de speerpunten in de Regionale aanpak arbeidsmarkt Zuid-Kennemerland en IJmond 2020-2022 met Haarlems addendum. Daarnaast zet de EVH in op het behapbaar houden van de dagelijkse pendel door bij het aantrekken van nieuwe banen in te zetten op werkgelegenheid die beter aansluit bij onze beroepsbevolking.

De zorgen die de gemeenteraad bij de behandeling van de EVH heeft geuit over het ruimtebeslag zijn bekend. Haarlem werkt aan veel verschillende opgaven in een beperkte fysieke ruimte. In de EVH hebben we een uiteenzetting gegeven van het ruimtebeslag van banen. Wij hanteren hierbij een bandbreedte van een kantoorbaan (18m² per werknemer) tot een baan op een bedrijventerrein (100m² per werknemer). Ook hebben we omschreven hoe wij denken het ruimtebeslag voor de functie werken zo efficiënt mogelijk te houden. Dit doen wij door bestaande werkgebieden te intensiveren, rondom OV-knooppunten in te zetten op kennisintensieve bedrijvigheid (minder m² per werknemer), het clusteren in economische hotspots (hub-vorming) en de functies wonen en werken dichterbij elkaar te brengen, waar dat kan. Ondanks het slimmer en anders benutten van ruimte, zal het hard nodig zijn om ook in toekomstige besluitvormingstrajecten alert te blijven op het behouden van voldoende m²'s voor de functie werken.

Conclusie 2: Woon-werkratio is niet realistisch

De ambitie van de EVH is primair om Haarlem als woon-werkstad te behouden en te zorgen voor een trendbreuk, omdat Haarlem steeds verder afglijdt naar enkel een stad om in te wonen. Met de EVH trekken we het been bij, ook als de stad met inwoners gaat groeien. Wij staan nog steeds achter deze ambitie van de EVH. Ook in de Omgevingsvisie Haarlem komt deze doelstelling terug. Beide visies delen dezelfde focusgebieden voor de intensivering van de functie werken, te weten Oostpoort, de zuidkant van de Waarderpolder, HOV-knooppunt Haarlem Nieuw-Zuid en het stationsgebied Haarlem-Centrum. In het kader van de Omgevingsvisie Haarlem is er een ambtelijke studie verricht naar potentiële verdichtingslocaties voor arbeid. Uit deze studie blijkt dat de ambities in voornoemde gebieden realistisch zijn.

Het uitgangspunt van de EVH is groeien en ontwikkelen in balans. Balans tussen wonen, werken en andere functies. Dit is belangrijk voor een aantrekkelijke stedelijke dynamiek, het beheersbaar houden van de woon-werk pendel en een gezonde arbeidsmarkt dichtbij huis. De bandbreedte van 0,43 baan per inwoner (ondergrens) tot 0,5 baan per inwoner (bovengrens) dient gezien te worden als een middel, een meetmethode, om die balans te monitoren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de uitkomst door de jaren heen zal fluctueren. Immers is de uitkomst onder andere afhankelijk van het inwoneraantal, de realisatie van nieuwe woningen en het groeien of vestigen van bedrijven. Al deze zaken zijn op hun beurt afhankelijk van andere aspecten zoals bevolkingsprognoses, projectontwikkelaars en een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat. Het college zal toekomstige demografische ontwikkelingen monitoren en hiermee rekening houden indien van toepassing.

In uw rapport geeft u aan de woon-werkratio niet realistisch te vinden. Graag wijzen wij u erop dat in de Groeiopentiestudie een woon-werkratio van 0,4 baan per inwoner is opgenomen. Bij het opstellen van de EVH hebben we op basis van de toen beschikbare cijfers de woonwerkratio opnieuw berekend met als uitkomst 0,43 baan per inwoner. Door deze ratio als ondergrens te hanteren, zetten we in op behouden wat we hebben, ook als de stad gaat groeien. In de afgelopen jaren is het aantal banen overigens toegenomen en is de woonwerkratio gestegen naar 0,44 baan per inwoner³².

Conclusie 3: Visie-document geeft te abstracte kaders voor de uitvoering

Wij willen benadrukken dat de visie en de vijf strategische uitvoeringslijnen een koers zijn voor de lange termijn (lees: 2040), ongeacht de economische situatie. De visie is een vergezicht, het kompas, en is daarmee algemener en abstracter van karakter dan de economische agenda (lees: Acties 2020-2024). De agenda is de concrete uitwerking van de vijf strategische uitvoeringslijnen; het beleid om tot

³² Economische Monitor 2021

uitvoering te komen en de knop waaraan gedraaid kan worden om prioriteiten te stellen. Per vier jaar wordt de agenda geactualiseerd.

AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1: Maak een keuze tussen minder instrumenten of meer capaciteit voor uitvoering van de Economische Visie

Wij danken de Rekenkamercommissie voor het inzichtelijk maken van de capaciteit en middelen van vergelijkbare steden. Uit het RKC-onderzoek onder 28 vergelijkbare steden blijkt dat Haarlem -op Zaanstad na- het minst uitgeeft aan economisch beleid per inwoner. Of zoals het onderzoek van Platform31 het verwoordt: 'In vergelijkend perspectief zijn de middelen beperkt'³³. Wij beamen dat we óók op dit vlak een been zouden moeten bijtrekken. Tegelijkertijd zijn we trots op alles wat er -ondanks de beperkte capaciteit en middelen- is en wordt gerealiseerd. Een groot deel van de acties uit de Economische agenda 2020-2024 loopt al of is afgerond. Het gaat ons inziens dan ook te ver om de ambitie van de EVH, die gaat over de stadsbrede visie voor Haarlem als woon-werkstad, onrealistisch te noemen, enkel gebaseerd op de bestaande

capaciteit en middelen van team Economie en Toerisme. Hoewel een sterk en slagvaardig team fundamenteel is om succes te boeken.

De acties uit de economische agenda kunnen sneller -en op sommige onderdelen effectiever- gerealiseerd worden als er meer capaciteit en middelen beschikbaar zouden zijn. Dit geldt met name op het gebied van accountmanagement, acquisitie, stimulering van innovaties en de transitie naar een circulaire en duurzame economie.

Accountmanagement en gerichte acquisitie essentieel

Accountmanagement en gerichte acquisitie zijn één van de belangrijkste instrumenten om bestaande bedrijven te behouden, partijen en initiatieven te verbinden, de kracht van de stad te benutten en kansen voor nieuwe en innovatieve bedrijvigheid te verzilveren. Daarmee zien we accountmanagement en gerichte acquisitie als belangrijke sleutels om onze doelstellingen te realiseren. Bovendien kan accountmanagement een belangrijke bijdrage leveren aan de uitvoering van Groei van de Stad. Een aantal ontwikkelingszones zijn in de uitvoeringsfase beland, waarbij voor Oostpoort, Nieuw-Zuid en Zuidwest een WBI-subsidie is toegekend. Dit geeft niet alleen een extra impuls, maar zorgt ook voor versnelling in de uitvoering. Om de (her)huisvesting of verplaatsing van bedrijven in de ontwikkelzones in goede banen te leiden, is accountmanagement essentieel. Op die manier wordt bijgedragen aan een soepele uitvoering van het programma, behouden we zoveel mogelijk werkgelegenheid en kunnen we richting geven aan passende (nieuwe) economische functies in de zones.

Innovatie onmisbaar

Platform31 stelt dat innovatieve ondernemers nodig zijn voor het versterken van de concurrentiepositie, economische groei, banencreatie, het kunnen investeren in buitenlandse markten, productiviteitsontwikkeling en goed betaalde banen.³⁴ Het stimuleren van ondernemerschap, het aantrekken van jonge bedrijven en het bevorderen van innovatie in de stad is dan ook onmisbaar. Om hierin als gemeente slagvaardiger te zijn zouden meer capaciteit en middelen ingezet moeten worden.

Het college gaat graag in gesprek met de raad over het structureel borgen van capaciteit voor accountmanagement en gerichte acquisitie binnen team Economie en Toerisme, alsmede de inzet van extra middelen voor het stimuleren van innovaties. Het college zal onderzoeken wat nodig is om dit vorm te geven.

³³ Second opinion Economische Visie Haarlem, Platform31 – pagina 78

³⁴ Second opinion Economische Visie Haarlem, Platform31 – pagina 20

Economische agenda biedt flexibiliteit

Het kiezen voor minder instrumenten is lastig. De EVH is erop gericht om het vestigings- en ondernemingsklimaat zodanig te versterken dat de werkgelegenheid en het ondernemerschap in de stad leiden tot een woon-werkratio van minimaal 0,43 baan per inwoner. De vijf strategische uitvoeringslijnen van de EVH kennen dan ook een integrale samenhang en aanpak, en zijn allen van belang om dat aantrekkelijke klimaat te behouden en te verbeteren. De Economische agenda 2020-2024 is daarentegen flexibeler. Op basis van onverwachte (economische) ontwikkelingen kunnen de hierin opgenomen acties worden bijgesteld of anders geprioriteerd. Het Actieplan detailhandel en horeca 2020-2022, dat is opgesteld na het uitbreken van de coronapandemie, is hiervan een voorbeeld.

Disclaimer

De gemeente kan de economie niet regisseren en ook geen banen creëren. Wel kan de overheid zorgen voor goede randvoorwaarden voor een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat. De inhoud van de EVH is opgebouwd aan de hand van dit principe en dient ook als zodanig gelezen te worden. Platform31: "Indien aan de goede randvoorwaarden is voldaan (voldoende goed opgeleid personeel, om-, bij- en herscholen, Leven Lang Ontwikkelen, investeren, vernieuwen, aanpassen, digitaliseren, innoveren, goed en ambitieus ondernemerschap) is economische groei en een toename van het aantal banen in vele sectoren mogelijk. De groeimogelijkheden worden bepaald door de sectorstructuur en het ondernemingsklimaat. Een gunstig ondernemersklimaat hangt samen met de nabijheid van kennisinstellingen, de kwaliteit van de beroepsbevolking, een gunstig leefklimaat en een goede bereikbaarheid."³⁵

Het positief beïnvloeden van het vestigings- en ondernemingsklimaat is daarmee niet enkel de verantwoordelijkheid van team Economie en Toerisme. Uitvoering geven aan de EVH is een samenspel tussen ondernemers, kennis- en onderwijsinstellingen én de gemeente als geheel. Binnen de gemeente is een proactieve samenwerking én gelijke *mindset* van alle afdelingen noodzakelijk, omdat een deel van het instrumentarium bij andere (beleids)afdelingen ligt. Zie ook de aandachtspunten van Platform31 voor de verdere concretisering van de EVH.³⁶

Aanbeveling 2: Kies een realistische woon-werkratio, gericht op versterking van wat er al is

In aanvulling op onze reactie op 'Conclusie 2: Woon-werkratio niet realistisch' willen we u graag meegeven dat de EVH juist gericht is op versterking van wat er al is. We willen behouden wat we hebben en toevoegen waar we kunnen, waarbij clustervorming noodzakelijke innovaties versterkt en daarmee het economisch profiel van Haarlem. De punten uit uw aanbeveling sluiten dan ook naadloos aan bij onze aanpak. Daarnaast omarmen we de suggesties uit het rapport van Platform31 gericht op het behouden van de woon-werkbalans van minimaal 0,43 baan per inwoner bij een groeiende bevolking³⁷.

Aanbeveling 3: Geef opdracht voor een uitvoeringsplan dat past bij de Economische Visie

Aan deze aanbeveling is reeds voldaan, doordat we een Economische agenda 2020-2024 hebben vastgesteld. Deze agenda is de vertaling van de visie en vijf strategische uitvoeringslijnen naar acties op hoofdlijn in de periode 2020-2024. Een groot deel van deze acties wordt vervolgens concreter uitgewerkt in specifieke beleidsnota's en/of uitvoeringsplannen. De EVH blijft echter wel de paraplu waaronder deze beleidsonderdelen vallen. Zie tevens onze reactie bij 'Aanbeveling 1, Economische agenda biedt flexibiliteit'.

In 2023 wordt de EVH samen met de economische agenda waar nodig geactualiseerd. De nieuwe coalitie en raad kunnen op dat moment nieuwe focuspunten meegeven voor de Economische agenda 2024-2028.

³⁵ Second opinion Economische Visie Haarlem, Platform31 – pagina 30

³⁶ Second opinion Economische Visie Haarlem, Platform31 – hoofdstuk 3

³⁷ Second opinion Economische Visie Haarlem, Platform31 – pagina 77

Wij danken u nogmaals voor het gedane onderzoek en de aanbevelingen. Wij gaan graag met u in gesprek over het rapport *Woon-werk balans gewogen; Second opinion Economische Visie Haarlem*, en onze reactie hierop.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. C.M. Lenstra

drs. J. Wienen

Nawoord van de RKC

Maart 2022

De rekenkamercommissie (RKC) kijkt met gemengde gevoelens terug op het onderzoeksproces van de second opinion op de Economische Visie van gemeente Haarlem. De aanloopperiode heeft lang geduurd doordat er beperkte ambtelijke capaciteit inzetbaar was voor de begeleiding van het onderzoek vanuit de gemeente. Daardoor is het onderzoek later gestart dan door de rekenkamercommissie gepland was. Ook bleek de nota van bevindingen tot uitvoerige reactie te leiden, waarna herstel nodig was van de rapportage. Daardoor heeft het onderzoeksproces lang nodig gehad om tot de huidige uitkomsten te komen.

Dat gezegd hebbende, de RKC is tegelijkertijd blij met de uitgebreide reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen.

Tenslotte stelt deze reactie de RKC in staat om nog een aantal onduidelijkheden over de conclusies en aanbevelingen aan te scherpen en te verhelderen in dit nawoord.

1. Het is fijn dat het college onderschrijft dat of de ambitie bijgesteld moet worden of er meer capaciteit georganiseerd moet worden voor de uitvoering van de acties uit de Economische Visie. De invulling die het college vervolgens geeft – accountmanagement, gerichte acquisitie en middelen voor stimuleren van innovaties – is anders aan hetgeen in de RKC-rapportage wordt aangegeven. Namelijk niet inzetten om nieuwe bedrijven aan te trekken, maar inzetten op behoud van bestaande bedrijven, in combinatie met het leveren van capaciteit bij de nieuwbouwopgave.
2. De woon-werkratio staat onder druk door de komende ontwikkelingen in Haarlem, in combinatie met de realisatie van aantal banen en bedrijven in de afgelopen tien jaar. Voor 2025 wil gemeente Haarlem 10.000 woningen in acht ontwikkelzones bouwen. Vertaald naar aantal inwoners en de woon-werkbalans van 0,43 betekent dit dat er tot 2025 8.600 banen bij zouden moeten komen. (Nog los van de vervanging van banen die verloren gaan doordat de nieuwbouw deels ten koste gaat van bestaande bedrijven(terreinen) en de vervangingsvraag door vergrijzing op de arbeidsmarkt) Tegelijkertijd is het aantal banen in de afgelopen 10 jaar met 1.500 gegroeid. Het vasthouden van de woon-werkbalans van 0,43 is daarmee niet realistisch, en vraagt dus om herijking.
3. In de reactie van het college wordt aangegeven dat er reeds voldaan is aan een uitvoeringsplan bij de Economische Visie, doordat de economische agenda 2020-2024 aan de visie verbonden is. In de optiek van de RKC is dat een basis, maar gaat het college hiermee voorbij aan de bedoeling van de aanbeveling, namelijk de raad in staat stellen om duidelijker kaders mee te geven bij het vaststellen van een visiedocument; meer duidelijkheid voor de raad wat er nu precies gaat gebeuren en houvast waar en waarom nu precies de keuzes gemaakt worden in de uitvoering (grip op prioritering).

De RKC heeft veel vertrouwen in een goede verdere discussie tussen raad en college over de kaders van de Economische Visie, en dankt een ieder die betrokken is geweest bij dit onderzoek.

BIJLAGEN

Bijlage 1 analyse van het besluitvormingsproces rond de EVH

Tijdslijn

Op 26 september 2019 behandelt de commissie Ontwikkeling de informatienota Economische Visie Haarlem en het Plan van Aanpak voor het opstellen van de visie. Door middel van de informatienota is de commissie op de hoogte van de aanleiding voor een nieuwe visie, het doel van de visie en de samenhang met andere visies, zoals de nieuwe mobiliteitsvisie en de omgevingsvisie³⁸. Ook geeft het Plan van Aanpak de commissie inzicht in het proces, het participatietraject en de planning dat het college in wil gaan om te komen tot een nieuwe economische visie³⁹.

Begin oktober 2019 ontvangt de gemeenteraad via de Raadsaam een update met de stand van zaken rondom het participatietraject en de beleidsvorming van de Economische Visie. Ook is in dit bericht in de Raadsaam aangegeven dat raadsleden als toehoorder aan kunnen sluiten bij participatiebijeenkomsten met stakeholders die tussen eind oktober en half november plaats zullen vinden, met een uitnodiging om zich aan te melden. Uit de documenten blijkt dat de participatiebijeenkomsten door een enkel raadslid is bijgewoond.

Op 5 maart 2020 behandelt de commissie Ontwikkeling het concept beleidsstuk Economische Visie en de Economische Agenda 2020-2024. Het college vraagt de commissie om de EVH inhoudelijk te bespreken en vrij te geven voor inspraak. De commissie Ontwikkeling ontvangt naast de concept beleidsstukken en het collegebesluit nog een aantal documenten, namelijk:

- / Onderzoeksrapport Stec groep: Werken aan een toekomstbestendige economie.
- / Participatieverslag economische visie Haarlem..
- / Evaluatie economische agenda samen doen 2016.
- / Evaluatie acquisitie 2017-2019.

Voorafgaand aan de behandeling heeft de commissie Ontwikkeling de mogelijkheid om via e-mail vragen in te dienen. Hier is eenmaal gebruik van gemaakt. Het CDA stelt op 1 maart 2020 twee verduidelijkende vragen over de ruimte die nodig is voor de uitvoering van de economische visie. De ambtelijke organisatie beantwoordt dit op 3 maart. Op 3 maart reageert het CDA met de vraag of er het antwoord van de ambtelijke organisaties kwantitatief uitgedrukt zou kunnen worden. De ambtelijke organisatie beantwoordt deze mail op 5 maart.

Tijdens de behandeling in de commissie Ontwikkeling wordt inhoudelijk gedebatteerd over de Economische Visie en worden er vragen gesteld. De voorzitter van de industriekring Haarlem (IKH) spreekt namens de IHK waardering uit voor de ambitie om een woonwerkbalans van 0,43 te behouden. Hij geeft tevens aan dat er zorgen zijn of de beschikbare ruimte in Haarlem voldoende is om aan deze woonwerkbalans tegemoet te komen. Het gesprek in de commissie richt zich vervolgens vooral op de wenselijkheid en mogelijkheid van verdichting en/ of uitbreiding van het industrieterrein Waarderpolder. Daarnaast leveren de leden van de commissie Ontwikkeling input voor de verdere ontwikkeling van de Economische Visie. Ten slotte stemt de commissie Ontwikkeling ermee in om de economische visie Haarlem vrij te geven voor inspraak. De inspraakperiode is van 9 maart 2020 tot en met 19 april 2020.

³⁸ Informatienota Economische visie Haarlem

³⁹ Plan van Aanpak Economische visie Haarlem, p.2

Tijdens de inspraakperiode ontvangt de gemeente één inspraakreactie. De indiener geeft aan dat ze in de Economische Visie aandacht mist voor de leefbaarheid van de stad, naast de economische ontwikkeling van de stad.

Op 4 juni 2020 behandelt de commissie Ontwikkeling de Economische Visie Haarlem. Tijdens de behandeling spreekt de voorzitter van het MRA platform Economie schriftelijk in. Voorafgaand aan deze behandeling vraagt een commissielid op 31 mei via email op welke manier de input van de commissie Ontwikkeling van 5 maart zijn verwerkt in het de nieuwe Economische Visie. De ambtelijke organisatie beantwoordt deze vraag op 3 juni. Tijdens de behandeling op 4 juni geven de commissieleden aan dat hun oproep om verder te concretiseren, onvoldoende is opgepakt door het college.

Op 25 juni stelt de raad de Economische Visie Haarlem vast. Voorafgaand aan de behandeling ontvangt de raad het collegebesluit, de Economische Visie Haarlem en Nota van Beantwoording met de inspraakreactie.

Maar is de raad in positie gebracht?

De commissie Ontwikkeling en de gemeenteraad zijn op de juiste momenten geïnformeerd en betrokken. De raad is voorafgaand aan het proces geïnformeerd over de totstandkoming van de visie, de commissie Ontwikkeling is op sleutelmomenten betrokken bij de (concept)visie en de commissie heeft sturingsinformatie ontvangen door middel van de evaluaties en het onderzoeksrapport 'werken aan een toekomstbestendige economie'. Ook mochten raadsleden bij participatiebijeenkomsten aanwezig zijn, zijn vragen van de raadsleden beantwoord en is de inspraakreactie gedeeld. Hoewel de raad op de juiste momenten is aangehaakt, betekent dit niet automatisch dat de raad in positie is gebracht. De informatie die de raad ontvangt moet toegankelijk, volledig en zinvol zijn om de raad in staat te stellen om richtinggevende beleidskeuzes mee te maken. Dit is ten dele het geval.

Raad is goed meegenomen wat betreft invloed en belang van de visie

De raad wordt goed meegenomen in het belang van het beleid. Het is duidelijk dat de impact van de Economische Visie Haarlem groot zal zijn, onder andere omdat veel andere beleidsstukken, zoals de omgevingsvisie, de detailhandelsvisie Haarlem, Convenant Waarderpolder en de Toeristische visie Haarlem, nauw verwant zijn met dit beleidsstuk. Het college onderstreept in de informatienota het belang van de economische visie door te benadrukken dat de economische visie een richtinggevende visie is met financiële consequenties.

Ook communiceert het college duidelijk over de belangrijkste ambities. Al in de informatienota is aangegeven dat de gemeente met deze visie kaders wil bieden voor een toekomstbestendige economie, het ondernemings- vestigings- en investeringsklimaat in de stad wil versterken en een werkgelegenheidsratio van 0,43 beoogt. Volgens het college is deze woonwerkverhouding noodzakelijk om de stedelijke dynamiek te behouden, om woon-werk pendel beheersbaar te houden en om een gezonde arbeidsmarkt dichtbij huis te creëren⁴⁰.

College verschaft gedeeltelijk inzicht in het speelveld

Om richting te bepalen, is het van groot belang dat de raad goed zicht heeft op waar de gemeente op dat moment staat. Wat zijn de uitdagingen en waar blinkt Haarlem in uit? Wat zijn de risico's en welke knelpunten blijken er uit het verleden? Deze informatie wordt ten dele verstrekt. Het onderzoeksrapport van de Stec-groep bevat een analyse van de economische structuur en werkgelegenheid in Haarlem, te verwachten economische en maatschappelijke trends en handvatten voor strategieën om de beoogde werkgelegenheidsratio te behalen. Zo geeft de Stec-groep aan dat om de woonwerkverhouding van 0,43 te

⁴⁰ Plan van Aanpak Economische Visie Haarlem, p. 1

behouden zijn er minimaal 6.000 extra banen nodig zijn, waarvan 3.000-5.000 banen automatisch mee zullen groeien met het aantal inwoners. Het rapport laat tevens zien dat er een mismatch is tussen het type banen in Haarlem en de beroepsbevolking. Als kansrijke strategieën om de woonwerkbalans van 0,43 te behouden, worden twee acquisitierichtingen aangedragen. De eerste is om in te zetten op sectoren die qua opleidingsniveau goed aansluiten op de werkzame beroepsbevolking in Haarlem: advisering en zakelijke dienstverlening en overige kennisintensieve bedrijvigheid. De tweede acquisitierichting is om in te zetten op bedrijven die bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en om een circulaire hub te ontwikkelen. Het rapport 'werken aan een toekomstbestendige economie' biedt daarmee een duidelijke analyse van de stand van zaken met een stevig handelingsperspectief en helpt de raad daarmee om de positie te pakken om beleidskeuzes te maken. Een evaluatie die inzicht geeft in voorgaande beleid kan tevens stevig bijdragen aan de positionering van de raad. De commissie Ontwikkeling ontvangt voorafgaand aan de behandeling van de concept-visie op 5 maart een evaluatie van het voorgaande beleid. De evaluatie geeft inzicht in wat er bereikt is door per doel aan te merken of het doel is behaald. Het ontbreekt echter aan overkoepelend inzicht: is met het behalen van het doel om 'in te zetten op kwalitatief hoogwaardige evenementen' of 'het vragen van bedrijven en instellingen als ambassadeurs voor Haarlem voor nieuwe acquisitie' bijgedragen aan de overkoepelende doelen? Ook ontbreekt het aan duiding bij waarom doelen wel of niet zijn behaald. Was het niet haalbaar, miste er specifieke inzet en/of was het doel niet wenselijk? En bovenal, wat betekent dat voor risico's en budgetten in de toekomst? Voor het bepalen van een nieuwe visie is het goed om successen en knelpunten te kennen, vooral omdat een aantal doelen uit de Economische Visie 2040 overeenkomen met de economische agenda uit 2016.

Onduidelijk of ambitie van 0,43 banen per inwoner realistisch is

De ambitie om minimaal 0,43 banen per inwoner te behouden, is vanaf het begin duidelijk gecommuniceerd. Ook is duidelijk dat deze ambitie een spanning met zich meebrengt met betrekking tot de beperkt beschikbare ruimte. Het aantrekken van bedrijven vraagt namelijk ruimte en er zijn in de commissie Ontwikkeling zorgen voor groeimogelijkheden van locaties die geschikt zijn voor bedrijven en kantoorvestigingen. Bovendien zijn er in Haarlem ontwikkellocaties waarin werklocaties getransformeerd zullen worden naar woonlocaties. De commissieleden realiseren zich dat het mogelijk is dat de ambities op het gebied van wonen en ten aanzien van de ontwikkellocaties en de ambities op het gebied van werk, wellicht onverenigbaar zijn. Zo vraagt een commissielid voorafgaand aan de behandeling op 5 maart verduidelijking ten aanzien van de ruimteclaim van de economische visie. Hij vraagt hoe de vier actielijnen uit de economische visie afzonderlijk de ruimteclaim beïnvloeden en wat de verwachte ruimteclaim is voor de realisatie van de woonvisie en de groei van het aantal inwoners. Hier volgt een antwoord op vanuit de organisatie, maar inhoudelijk wordt deze niet geheel beantwoord: zo wordt aangegeven dat het niet mogelijk is om een inschatting te maken van de concrete ruimteclaim, omdat het afhankelijk is van het type werkgelegenheid. Ook in de behandelingen van de Economische Visie uiten commissieleden meerdere malen hun zorgen over de haalbaarheid van de ruimteclaim die de economische visie doet, zeker in samenhang met de woonvisie. De commissieleden merken daarbij op dat zij behoefte hebben aan concretisering. Een commissielid geeft aan 'De ambities zijn mooi, maar als we deze ratio willen waarborgen, dan moeten rondom bouwprojecten, ov-knoppunten meer de nadruk leggen op werkgelegenheid. De vraag is: zijn we daartoe bereid en welke ambitie heeft dan prioriteit in het wonen en werken?'

Het beleidsstuk Economische Visie Haarlem geeft globaal richting; behoefte aan concretere uitwerking, desalniettemin stelt de raad het vast

Een groot deel van doelstellingen en acties in de Economische Visie Haarlem en de Economische Agenda 2020-2024 zijn overwegend abstract. De strategieën en acties richten zich met name op zaken

zoals 'faciliteren' en 'stimuleren'. Het ontbreekt aan concrete uitwerking: het is niet duidelijk hoe de gemeente de ambities wil bereiken. Tegelijkertijd is het wel duidelijk dat de concrete ambitie om een werkgelegenheidsratio van 0,43 te behouden een stevige ambitie is. Bovendien bevat deze ambitie een grote ruimteclaim. Gezien de beperkt beschikbare ruimte in Haarlem is het aannemelijk dat het realiseren van deze ambitie om stevige keuzes vraagt.

Gedurende het proces van de totstandkoming van de visie merken commissieleden meerdere malen op dat het abstractieniveau van de visie en de agenda wat hen betreft te hoog is. Commissieleden geven te kennen dat ze behoefte hebben aan concretisering, met name rondom de ruimteclaim. Bij de eerste en tweede behandeling van de Economische Visie wordt het college een aantal keer opgeroepen om de visie op een aantal punten verder te concretiseren.

Het CDA vraagt voorafgaand aan de behandeling op 4 juni op welke manier de reacties vanuit de commissie Ontwikkeling van 5 maart 2020 zijn verwerkt. Volgens de organisatie vormden veel van de opmerkingen die gemaakt zijn in de behandeling een bevestiging op de visie die er al ligt. Dat wat nog wel weinig aandacht krijgt in de economische visie, zal in de toeristische koers en in visieplannen voor detailhandel en horeca worden uitgewerkt. Tijdens de behandeling op 4 juni geven de commissieleden aan dat de oproep om verder te concretiseren, onvoldoende is opgepakt door het college. Zo geeft een commissielid aan: 'er zijn wel wat opmerkingen toegevoegd wat betreft corona en dat we eventueel rekening moeten houden met een leegstand, maar ook de invulling daarvan: geen harde keuzes. [we] blijven zitten met het gevoel: wat is er met onze zienswijze gebeurd?'⁴¹.

Desalniettemin besluit de commissie Ontwikkeling dat de Economische Visie Haarlem voor vaststelling naar de raad gestuurd kan worden. In de behandeling op 25 juni door de raad wordt opnieuw opgemerkt dat raadsleden concretisering missen. Het college geeft aan dat het beleid in de jaarplannen en andere beleidsstukken concreter uitgewerkt zal worden. De raad stelt de visie vast, met het voornemen om in de gaten te houden of deze concretisering in deze beleidsplannen terugkomt.

Raad maakt geen harde beleidskeuzes

Er bestaat een spanning tussen visievorming en het bepalen van concrete acties zoals vertaling naar andere beleidsinstrumenten. Een visie bestaat uit punten op de horizon waar de gemeente naar toe wil werken. Tegelijkertijd vraagt een visie ook om richtinggevende keuzes, vooral op het moment dat bekend is dat er rond ruimteclaim keuzes zijn te maken. Concrete informatie hierover stelt de raad namelijk in staat om keuzes te maken over welke functie (wonen of werk) prioriteit heeft op bepaalde plekken, of er wellicht ruimte voor werk benut kan worden net buiten de gemeentegrenzen en in welke mate OV -en fietsbereikbaarheid aandacht vragen. In de behandelingen dragen commissie -en raadsleden deze onderwerpen wel aan, maar men gaat er niet over in discussie en maakt tevens – gevoed door het gebrek aan duidelijke informatie – geen keuzes over deze onderwerpen.

Uiteraard is het nemen van kaderstellende beslissingen het resultaat van een samenspel tussen raad en college. Het college heeft (gedeeltelijk) zinvolle sturingsinformatie aangeleverd: is het kaderstellen dan niet aan de raad? Vanuit kennis en expertise kan een deel van de concretisering waarschijnlijk het beste worden overgelaten aan college en organisatie. Maar tegelijkertijd, wanneer info mist, wanneer geen keuzes gemaakt worden. De raad heeft er echter wel zelf voor gekozen om het beleid vast te stellen, en de concretisering daarmee uit te stellen.

Raad vraagt aandacht voor specifieke onderwerpen, deze worden uitgewerkt in andere beleidsstukken

Tevens is in de verschillende behandelingen aangegeven dat de raadsleden in de visie graag meer aandacht zien voor de binnenstad en winkelleegstand, de detailhandel en de horeca. De ambtelijke

⁴¹ Transcript behandeling 4 juni.

organisatie geeft aan dat de onderdelen detailhandel en horeca nader zullen worden uitgewerkt in het Actieplan Detailhandel en Horeca. De ontwikkelingen rondom toerisme zullen worden uitgewerkt in de toeristische Koers en de ambities voor Waarderpolder worden vastgelegd in een nieuw Convenant Waarderpolder⁴².

Raad zeer globaal op de hoogte van risico's

Het college geeft in maart 2020 aan dat het ruimtegebrek in de ontwikkelzones een mogelijk risico is voor een succesvolle uitvoering van de economische visie. Daarnaast geven ze aan dat beperkingen in capaciteit en middelen en de afhankelijkheid van externe partijen in dit domein risicofactoren vormen. Uit de behandelingen in de commissie Ontwikkeling blijkt dat de commissieleden het ruimtegebrek in de ontwikkelzones ook als risico zien. De commissieleden willen hier graag meer informatie over. Dit wordt niet verschaft.

Raad zeer globaal op de hoogte gesteld van financiële consequenties, mede door corona

Het college gaf in maart 2020 aan dat de visie en de economische agenda ambitieus zijn en vragen om investeringen vanuit overheid, bedrijven en andere stakeholders in de stad. De beschikbare capaciteit en middelen uit de programmabegroting 2020 worden ingezet om een groot deel van de agenda uit te voeren. Om het economisch potentieel optimaal te faciliteren vanuit de overheid zijn volgens het college aanvullende middelen en capaciteit nodig. De zaken die extra middelen en capaciteit behoeven, staan apart opgenomen bij de acties 2020-2024.

In juni 2020 blijkt dat er als gevolg van de coronacrisis in 2020 en 2021 geen financiële ruimte is voor de aanvullende capaciteit en middelen. Bij behandeling van 4 juni hebben commissieleden aandacht voor de consequenties van deze beperkingen in capaciteit en middelen op de acties die wel of niet kunnen worden uitgevoerd. Het college geeft aan dat er in de doorvertaling van de Economische agenda 2020-2024 naar het economisch jaarplan 2021 prioriteiten zullen worden gesteld die passen binnen de bestaande capaciteit en middelen. Er is echter niet aangegeven welke prioritering dit zou zijn, en welke zaken de meeste prioriteit hebben⁴³. De wethouder geeft in de behandeling op 4 juni aan dat de gemeente eerst zal moeten inventariseren wat de financiële gevolgen zijn van de coronacrisis, alvorens te besluiten waar het budget wel of niet aan zal worden besteed.⁴⁴

Corona

De Economische Visie Haarlem is grotendeels tot stand gekomen in de periode voor de coronacrisis. Half maart 2020 deed de coronacrisis zijn intrede in Nederland. Hoewel de coronacrisis veel onzekerheid met zich meebrengt, is het zeker dat de pandemie gevolgen zal hebben op de economie. Het college communiceert hier duidelijk over. Het college geeft aan dat de Economische Visie Haarlem nog steeds relevant is en inhoudelijk invulling zal geven aan het economisch herstel na de coronacrisis. Daarnaast zullen raad en college een vinger aan de pols kunnen houden door middel van de Corona Impact Monitor, zodat er indien noodzakelijk snel bijgestuurd kan worden. Ten slotte is besloten om economische jaarplannen op te stellen, zodat flexibel ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden.⁴⁵

⁴² Collegebesluit 'XXX'.

⁴³ Raadstuk vaststellen Economische visie Haarlem, p.2

⁴⁴ Transcript commissie Ontwikkeling 4 juni 2020

⁴⁵ Raadstuk vaststellen Economische visie Haarlem, p.2

Bijlage 2 onderzoeksrapport Platform31

Separaat document vanwege omvang.