

# **BIJLAGENBOEK**

## **‘Regionale economie: werk aan de winkel’**

**(Regionaal) economisch beleid in de gemeente  
‘s-Hertogenbosch**

## Inhoudsopgave bijlagenboek

1	Ruimtelijk-economische dynamiek in (de regio) 's-Hertogenbosch (Prof. F. Boekema) .....	3
2	DNA 's-Hertogenbosch, economisch profiel van stad en regio (Prof. P. Tordoir).....	31
3	Succesvol stimuleren economie en werkgelegenheid 's-Hertogenbosch (J. Naaijken en G. Van Oosten) .....	62

### **Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch**

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter  
Dr. ir. P.J.M.M. Krumm MPA  
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker  
Drs. P.W.M. de Gouw  
Dr. E.A.M.J. Verkaar  
Mevr. mr. M.A.B. van der Sloot  
A.M. Rotman  
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770  
Mail: [rekenkamer@s-hertogenbosch.nl](mailto:rekenkamer@s-hertogenbosch.nl)  
Web: [www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie](http://www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie)

# **1 'Ruimtelijk-economische dynamiek in (de regio) 's-Hertogenbosch' (Prof. F. Boekema)**

## **Ruimtelijk-economische dynamiek in (de regio) 's-Hertogenbosch *Een probleemstellende notitie***

Door: Prof Dr Frans Boekema  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Universiteit van Tilburg.

### **Preambule.**

De maatschappelijke en economische dynamiek is door de globalisering in een stroomversnelling gekomen. De eerste effecten in het laatste decennium van de vorige eeuw waren al spraakmakend. Het eerste decennium van deze eeuw heeft laten zien dat de intensiteit van de ontwikkelingen alleen maar groter is geworden. Met name de laatste tijd lijkt er sprake van een aantal simultane turbulente ontwikkelingen. We hoeven alleen maar te wijzen naar de kredietcrisis van 2008/2009 en de huidige Eurocrisis om de gesignaleerde turbulentie beter te kunnen duiden. Maar ook verschijnselen als de demografische ontwikkelingen (krimp, vergrijzing, ontgroening, gezinsverduunning, migratie) maken steeds duidelijker dat er substantiële veranderingen zullen plaatsvinden in onze samenleving.

Al deze ontwikkelingen hebben duidelijke ruimtelijke implicaties. Anders gezegd, de ontwikkelingen hebben niet alleen mondiale en (inter)nationale consequenties, maar grijpen ook in op regionaal en lokaal niveau.

Lange termijn studies van de Planbureaus, zoals het Centraal Plan Bureau<sup>1</sup>, Planbureau voor de Leefomgeving<sup>2</sup>, het Sociaal en Cultureel Planbureau<sup>3</sup> en het Centraal Bureau voor de Statistiek<sup>4</sup>, maar ook andere studies op regionaal en lokaal schaalniveau<sup>5</sup> laten allemaal zien hoe de maatschappelijke en economische dynamiek zich in de komende decennia zal gaan voordoen.

We staan zonder twijfel aan de vooravond van andere tijden. Het adagium van jarenlange (structurele) groei gaat plaats maken voor afvlakking van de groei en zelfs negatieve groei. Dit impliceert dat in de toekomst, met name na 2020, in een groot deel van ons land krimp en groei

---

<sup>1</sup> CPB. The Netherlands in 2040. Den Haag, 2010.

<sup>2</sup> PBL. Nederland in 2040: Een land van regio's – ruimtelijke verkenning 2011.

<sup>3</sup> SCP. De sociale staat van Nederland, 2011.

<sup>4</sup> CBS. Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp., 2009

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Economie, Innovatie en Internationalisering. Economische agenda Brabant. 2011, en Tilburg 2040, Still going strong; van comeback city naar runner-up en marktleider. F.Boekema et. al. 2010.

zich tegelijkertijd zullen voordoen met een wisselende mate van zekerheid. De diverse ontwikkelingen, zoals de demografische trends, de werkgelegenheidsontwikkeling en de groei van de mobiliteit, gaan binnen regio's niet altijd gelijk op. Zo kan als gevolg van de vergrijzing bijvoorbeeld de werkgelegenheid eerder gaan dalen terwijl door de gezinsverdunding het aantal benodigde woningen en door groter wordende verplaatsingsafstanden de mobiliteit nog kunnen blijven doorgroeien. Het feit dat we te maken krijgen met krimp en groeiregio's maar ook met regio's waar beide verschijnselen zich simultaan voordoen, zal eisen stellen aan het te voeren beleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving onderstreept dat de opgaven voor het beleid met de volgende termen kunnen worden aangeduid; flexibiliseren, faseren en monitoren, prioriteren en coördineren. Kortom, er is een flexibeler beleid nodig dat minder vastlegt op langere termijn. Adaptieve planning met gefaseerde werkwijze is het adagium. Daarvoor is een goede monitoring cruciaal om adequaat en slagvaardig te kunnen handelen. Daarbij zal het een bijzondere uitdaging zijn om tot goede (boven)lokale en (boven)regionale afstemming te komen om overinvesteringen te voorkomen zodat bestaande investeringen beter kunnen renderen.

Hieronder gaan we voor 's-Hertogenbosch en de relevante regio nader in op de hierboven globaal aangeduide ontwikkelingen. Uiteindelijk moet dat uitmonden in een probleemstellende notitie over de ruimtelijke economische ontwikkelingen en het relevante beleid terzake.

### **De economische performance van (de regio) 's-Hertogenbosch.**

De ruimtelijk-economische performance van (de regio) 's-Hertogenbosch laat een pluriform beeld zien, althans als we ons baseren op diverse (statistische) bronnen. Hieronder worden de resultaten gepresenteerd vanuit diverse statistische bronnen alsmede op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (lokaal, regionaal, provinciaal). Afhankelijk van de bron, en dus de gebruikte data en het gekozen ruimtelijk schaalniveau komt er een pluriform beeld naar voren.

#### **Een pluriform beeld;**

De economische performance op gemeentelijk niveau wordt jaarlijks gemonitord in het onderzoek naar economische toplocaties van Bureau Louter.<sup>6</sup> Van de 418 gemeenten in Nederland neemt 's-Hertogenbosch in 2010 de eerste plaats in. (Zie kaart Eindranglijst, fig. 2.1) In de voorafgaande jaren heeft 's-Hertogenbosch altijd in de kopgroep van deze lijst gestaan.

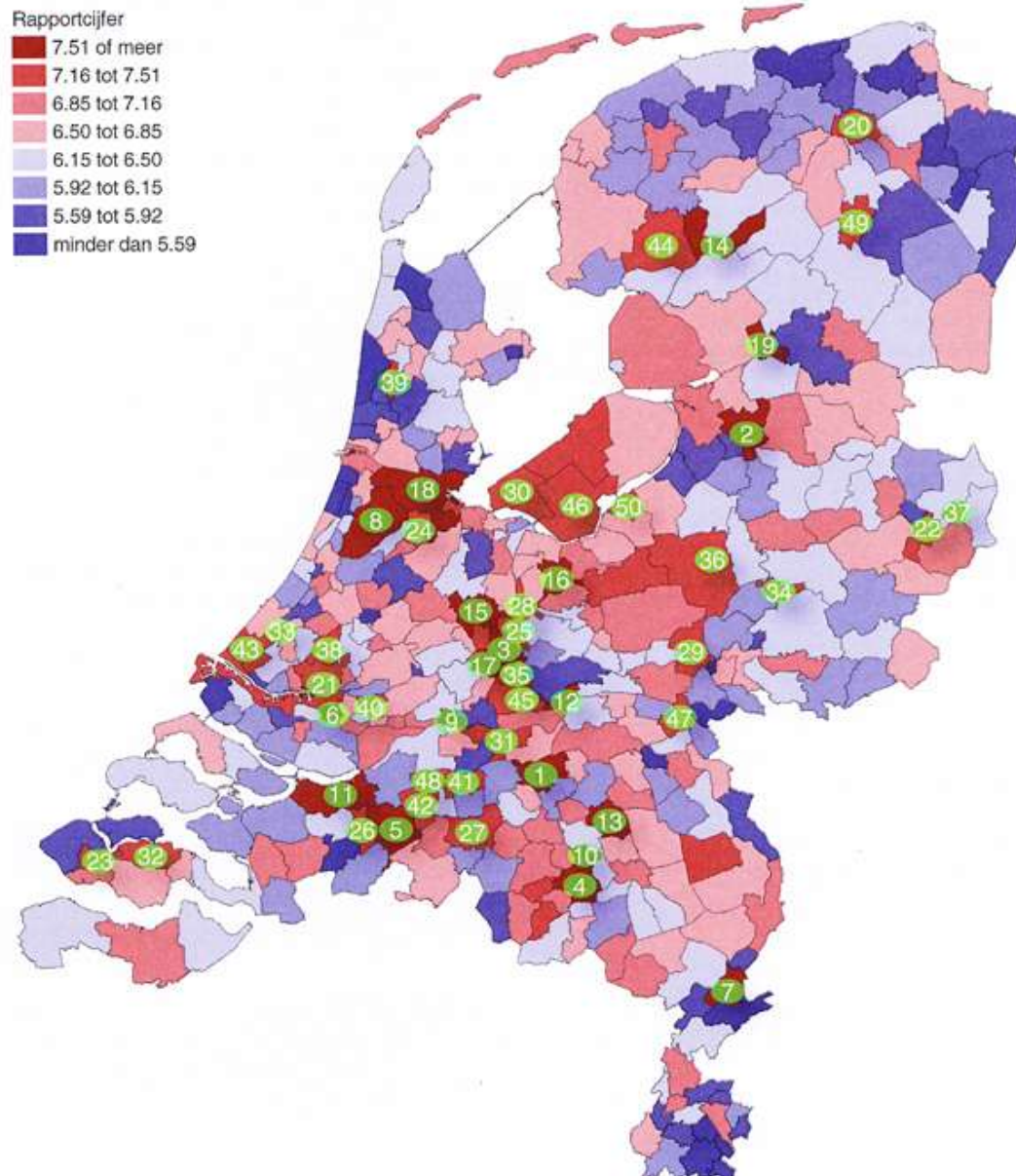
---

<sup>6</sup> Bureau Louter. Economische toplocaties 2011.

## Economische toplocaties in Nederland 2011.

Bureau Louter, april 2011  
Economische Toplocaties 2011

Figuur 2.1 Eindranglijst gemeenten



De eerste vijf posities worden ingenomen door vier (middelgrote) kernsteden van stadsgewesten (waaronder drie Brabantse steden) en de 'suburb' Houten. Haarlemmermeer stond voorheen veelal op nummer 1, maar neemt nu, als gevolg van de kredietcrisis (die de luchtvaart in sterke mate heeft getroffen), een 'bescheiden' achtste positie in. Ook de suburbs Barendrecht (onder de rook van Rotterdam) en Son en Breugel (met bedrijventerrein Ekkersrijt, dat grenst aan Eindhoven) staan in de top-

peter@bureaulouter.nl  
tel. 015-2682556  
www.bureaulouter.nl

Als we 's-Hertogenbosch op een bovenlokaal c.q. regionaal schaalniveau analyseren ontstaat een duidelijk ander beeld. Kennelijk bepaalt het ruimtelijke (geografische) schaalniveau mede de sociaal-economische groei- en ontwikkelingsmogelijkheden. Zo laat de jaarlijkse Regio Top 40 een duidelijk andere positie zien.<sup>7</sup> (Zie onderstaande tabel) . De regio Noordoost Noord-Brabant scoort in 2010 met een 21<sup>ste</sup> plaats als een echte middenmoter in de top 40.( in 2009, 2008, en 2007 resp. plaats 32, 27, en 26). Kortom de regio Noordoost Brabant scoort hier (slechts) middelmatig.

Economische prestatie, groei en kracht in de regio's in 2010				
	Positie	Prestatie	Groei	Kracht
Groot-Amsterdam	1	6,7	7,2	6,2
Zuidoost-Friesland	2	6,6	6,8	6,4
Overig Groningen	3	6,4	6,6	6,2
Noord-Drenthe	4	6,4	6,5	6,2
Zaanstreek	5	6,3	6,2	6,4
Zuid-Limburg	6	6,2	6,5	5,9
Noord-Overijssel	7	6,2	6,0	6,4
Flevoland	8	6,2	6,1	6,2
Oost-Groningen	9	6,1	6,2	6,1
Midden-Limburg	10	6,1	5,8	6,4
Noord-Friesland	11	6,1	6,4	5,9
Utrecht	12	6,1	6,2	6,0
Overig Zeeland	13	6,1	5,7	6,4
Delft en Westland	14	6,1	6,2	6,0
Zuidwest-Gelderland	15	6,1	5,7	6,4
West-Noord-Brabant	16	6,0	5,7	6,4
Veluwe	17	6,0	6,0	6,1
Aggl. 's-Gravenhage	18	6,0	6,1	6,0
Kop van Noord-Holland	19	6,0	5,9	6,1
Alkmaar en omgeving	20	6,0	6,3	5,7
Noordoost-Noord-Brabant	21	6,0	5,9	6,1
Midden-Noord-Brabant	22	5,9	5,7	6,2
Zuidoost-Zuid-Holland	23	5,9	5,5	6,3
Arnhem/Nijmegen	24	5,9	5,7	6,1
Oost-Zuid-Holland	25	5,9	5,5	6,2
Umond	26	5,9	5,8	5,9
Zuidwest-Friesland	27	5,9	5,6	6,1
Twente	28	5,8	5,6	6,1
Zuidoost-Noord-Brabant	29	5,8	5,1	6,4
Achterhoek	30	5,7	5,5	6,0
Zuidoost-Drenthe	31	5,7	5,2	6,2
Delfzijl en omgeving	32	5,7	5,5	5,9
Aggl. Haarlem	33	5,7	6,0	5,4
Noord-Limburg	34	5,7	5,5	5,8
Groot-Rijnmond	35	5,6	5,4	5,8
Zuidwest-Overijssel	36	5,6	5,4	5,8
Aggl. Leiden en Bollenstreek	37	5,5	5,7	5,3
Het Gooi en Vechtstreek	38	5,5	5,2	5,7
Zeeuws-Vlaanderen	39	5,3	4,3	6,2
Zuidwest-Drenthe	40	5,2	4,5	5,9

bron: Rabobank

<sup>7</sup> De Regio Top 40. Economisch presteren van het regionale bedrijfsleven in 2010, Rabobank, april 2011.

### Provincies vergeleken.

Ook op provinciaal niveau zijn er aanzienlijke verschillen. In onderstaande tabel zijn de provinciale cijfers (van het bruto regionaal produkt) over 2008-2010 weergegeven. In de laatste kolom is ook het relatieve aandeel van de provincie in de nationale economie te zien. Noord-Brabant neemt met 15% de derde plaats in na Zuid- en Noord-Holland. De kolom van 2009 laat tevens duidelijk zien dat de Brabantse economie relatief hard getroffen is vanwege de economische crisis. De relatief sterke exportpositie van het Brabantse bedrijfsleven is hier mede debet aan.

**Tabel Bruto binnenlandse produktontwikkeling 2008-2010.**

<i>Bruto binnenlands product (marktprijzen)</i>				
	2008*	2009*	2010*	2010*
	<i>Volumemutatie in % t.o.v. een jaar eerder</i>			<i>Aandeel in % (Ned=100)</i>
Nederland <sup>1)</sup>	1,9 (1,7)	-3,9 (-3,8)	1,8 (1,5)	100
Groningen <sup>1)</sup>	10,4 (3,1)	-4,7 (-2,8)	2,7 (1,2)	5
Friesland <sup>1)</sup>	2,3 (2,7)	-3,1 (-3,2)	0,8 (0,4)	3
Drenthe <sup>1)</sup>	0,3 (0,9)	-3,7 (-3,6)	1,1 (1,0)	2
Overijssel	1,9	-4,4	1,2	6
Flevoland	2,4	-3,8	2,2	2
Gelderland	1,0	-3,9	1,0	10
Utrecht	2,1	-3,2	0,9	9
Noord-Holland	2,9	-3,7	2,3	19
Zuid-Holland	1,3	-3,2	1,1	21
Zeeland	2,2	-2,7	2,2	2
Noord-Brabant	1,1	-5,2	1,9	15
Limburg	-0,4	-4,4	1,7	6
<i>Grote steden<sup>2)</sup></i>				
Utrecht	2,9	-2,7	0,8	6
Amsterdam	3,7	-3,5	2,5	12
Den Haag	0,4	-2,0	0,8	5
Rotterdam	1,7	-3,2	1,7	8

\*) Voorlopige cijfers

1) De cijfers tussen haakjes geven de economische groei exclusief delfstoffenwinning weer (zie de technische toelichting).

2) Zie voor een definitie van de grote steden de technische toelichting.

**Economie en ruimtelijke (geografische) schaal.**

Hierboven is duidelijk geworden dat de economische performance (sterk) kan variëren met de ruimtelijke (geografische en bestuurlijke) schaalniveaus. De economische prestaties van 's-Hertogenbosch, de COROP-regio Noord-Oost Brabant en de provincie Noord-Brabant illustreren dat overduidelijk. Naast de zojuist genoemde ruimtelijke schaalniveaus worden er nog meer verschillende (bestuurlijk-administratieve) regionale schaalindelingen gehanteerd. Ter illustratie noemen we de regio Waalboss, regio Brainport Eindhoven, de regio Midpoint Brabant, de 5-sterrenregio, SRE (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven) en BrabantStad.

Voor het doorgronden en begrijpen van de regionaal -economische ontwikkeling en zeker ook voor het beleidsmatig ontwikkelen van de regionale economie is het noodzakelijk om goed rekenschap te geven van het relevante schaalniveau.

Met andere woorden, om de ruimtelijke economische dynamiek van de regio 's-Hertogenbosch goed in kaart te kunnen brengen is het steeds van belang om zowel de lokale als de regionale context niet uit het oog te verliezen. Er is immers sprake van intensieve wisselwerking en wederzijdse beïnvloeding. Ergo, het speelveld van de ruimtelijke economie bepaalt mede de kansen, belemmeringen en uitdagingen. Met behulp van het gebruik van metaforen kunnen we dat verder verduidelijken.

**Speelveld, spelers, spelregels, spelleider en speelbal.**

Het ruimtelijke schaalniveau (regio/speelveld) is van belang evenals de spelers die het spel (gaan) spelen. Spelers kunnen zijn; de (lagere) overheden, bedrijven, kennisinstellingen, intermediaire organisaties etc. Het is hierbij tevens van belang te kijken welke rol de diverse spelers (zouden) kunnen spelen. Cruciaal is het duiden van de spelleider c.q. spelbepaler. Deze speler heeft een belangrijke strategische functie als regisseur, organisator en leider. In de praktijk kunnen diverse actoren deze rol spelen zoals de provincie (b.v. Agenda van Brabant), de regio (b.v. 5-sterrenregio), een groot bedrijf (b.v. Phillips in Brainport Eindhoven of MSD in noordoost-Brabant), een gemeente (b.v. gemeente Tilburg binnen Midpoint Brabant), een intermediaire organisatie (b.v. REWIN binnen de Westbrabantse vergadering) of een kennisinstelling (b.v. WUR in Foodvalley). Uiteraard kan ook het MKB en kunnen zelfs privé personen een rol als (centrale) actor bekleden.

De speelbal kan verschillende gedaantes aannemen zoals een regionaal Innovatie platform, of een clusterontwikkeling of een campusontwikkeling (die ook vaak worden aangeduid met de term Valley naar analogie van Silicon Valley). Uiteraard geldt hierbij steeds dat er wel gespeeld



moet worden volgens vooraf opgestelde spelregels. Zo is het samenwerkingsverband BrabantStad (met als partners de provincie en de steden Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Breda en Helmond) in het leven geroepen om uiteindelijk de titel Europese Culturele Hoofdstad in 2018 op te kunnen strijken. Bij Brainport is sprake van een Triple-Helix benadering (Overheden-Ondernemers en Onderzoekers/kennisinstellingen). Deze intensieve samenwerking is een direct gevolg geweest van de grote economische malaise van begin jaren negentig toen de regio Zuidoost-Brabant getroffen werd door de grootschalige reorganisaties bij Philips en het faillissement van DAF-trucks.

De regionaal-economische dynamiek wordt in werkelijkheid echter gekenmerkt doordat er sprake is van meerdere speelvelden, met veel spelers in wisselende samenstellingen en met diverse leiderschapsstructuren. Met andere woorden, 's-Hertogenbosch is speler (en mogelijk zelfs spelleider) in diverse ruimtelijke speelvelden met verschillende spelteams alsmede verschillende spelregels en (mogelijk) een andere speelbal.

Hieronder gaan we het beeld dat we zojuist geschetst hebben voor (de regio) 's-Hertogenbosch verder uitwerken om beter grip te kunnen krijgen op de relevantie van de Bossche economie binnen de regionaal-economische ontwikkeling.

### **'s-Hertogenbosch en regionaal economische dynamiek; schaken op meer velden tegelijk**

De nummer 1 positie van 's-Hertogenbosch in het onderzoek naar toplocaties 2011 is een mooie prestatie maar roept ook een aantal vragen op. Het is onmiskenbaar dat de Bossche economie op basis van de gehanteerde criteria sterk scoort, maar de vraag wordt relevant in hoeverre de regio daarbij als kritische randvoorwaarde moet worden gezien. Anders gezegd, in hoeverre in de regionale inbedding van de Bossche economie mede verantwoordelijk voor de behaalde score. Minstens zo belangrijk is de vraag of de huidige positie voldoende garanties biedt voor de toekomstige groei- en ontwikkelingskansen van de lokale en regionale economie.

Aangezien de economische performance van de (COROP)regio Noordoost-Brabant de afgelopen jaren slechts middelmatig was te noemen, ligt het voor de hand om 's-Hertogenbosch een leidende en voorttrekkende rol toe te dichten. Immers, het regionale schaalniveau zal in de toekomst een steeds belangrijkere positie gaan innemen in de internationale concurrentiestrijd (zie Rapport Nederland in 2040; een land van regio's). Een lastig te beantwoorden maar wel zeer relevante vraag moet dan zijn welke ruimtelijk schaalniveau c.q. welke regio(vorming) is de meest adequate? Heel concreet kan men dan de volgende deelvragen stellen;

Wat is de (wederzijdse) betekenis van de 5- Sterrenregio voor 's-Hertogenbosch?

Wat is de (wederzijdse) betekenis van de samenwerking Waalboss voor

's-Hertogenbosch?

In hoeverre moet de samenwerking (en bestuurlijke regiovorming) verder worden ontwikkeld tussen 's-Hertogenbosch, Oss en Uden/Veghel?

Welke positie moeten 's-Hertogenbosch en de regio innemen ten opzichte van de ambitieuze plannen van Brainport (Zie Brainport 2020) waarin een internationale Toptechnologieregio wordt nagestreefd op het grensoverschrijdende schaalniveau van Brabant, Limburg, en de Duitse en Belgische grensregio's?

Welke (mogelijke) strategische positie is weggelegd voor 's-Hertogenbosch in de ELAt-Regiostrategie (Eindhoven-Leuven-Aachen triangle)?

Welke vormen van samenwerking met Midpoint Brabant enerzijds en de Stadsregio Arnhem-Nijmegen anderzijds zijn wenselijk voor de (regio) 's-Hertogenbosch?

Welke rol moet 's-Hertogenbosch spelen om de kansen voor BrabantStad als Culturele Hoofdstad van Europa 2018 optimaal te kunnen benutten en uit te buiten?

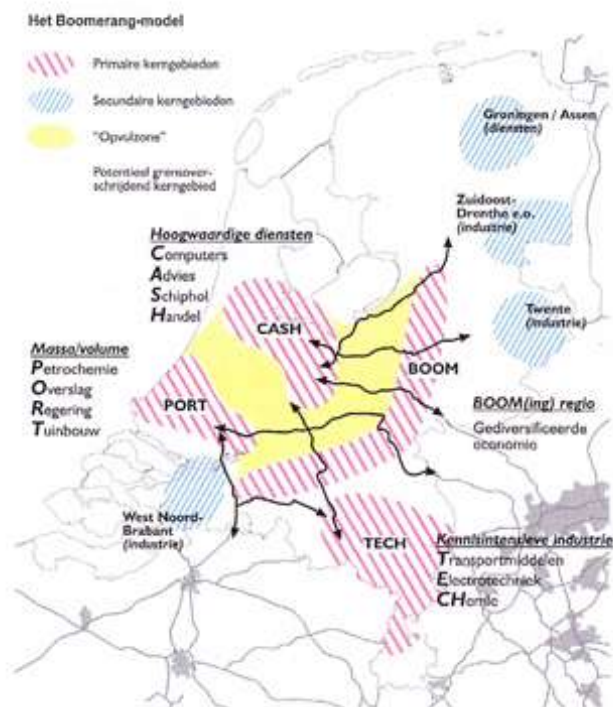
Om deze en andere vragen beter te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk gebruik te kunnen maken van trendanalyses en ruimtelijke ontwikkelingsmodellen. Deze modellen maken immers meer duidelijk waar de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingskansen en groeipaden te verwachten zijn.

### ***Ruimtelijke economische ontwikkelingsmodellen en groeimogelijkheden***

De regionaal- en lokaal-economische ontwikkeling uit verleden en heden bieden een goede basis om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de groei- en ontwikkelingskansen van gemeenten en regio's in de toekomst. Er is immers sprake van een zekere padafhankelijkheid. Op basis van diverse statistische bronnen zijn dergelijke ontwikkelingspaden voor regio's geprognostiseerd en in kaart gebracht. Hieronder geven we enkele kaartbeelden waarmee de regio's getypeerd worden in het verleden, het heden en de waarschijnlijke toekomstige situatie.

**Kaart: Boomerangmodel. Ruimtelijk-economische typering 1991 (Bron: Bureau Louter)**

Figuur 1.2 Boomerangmodel



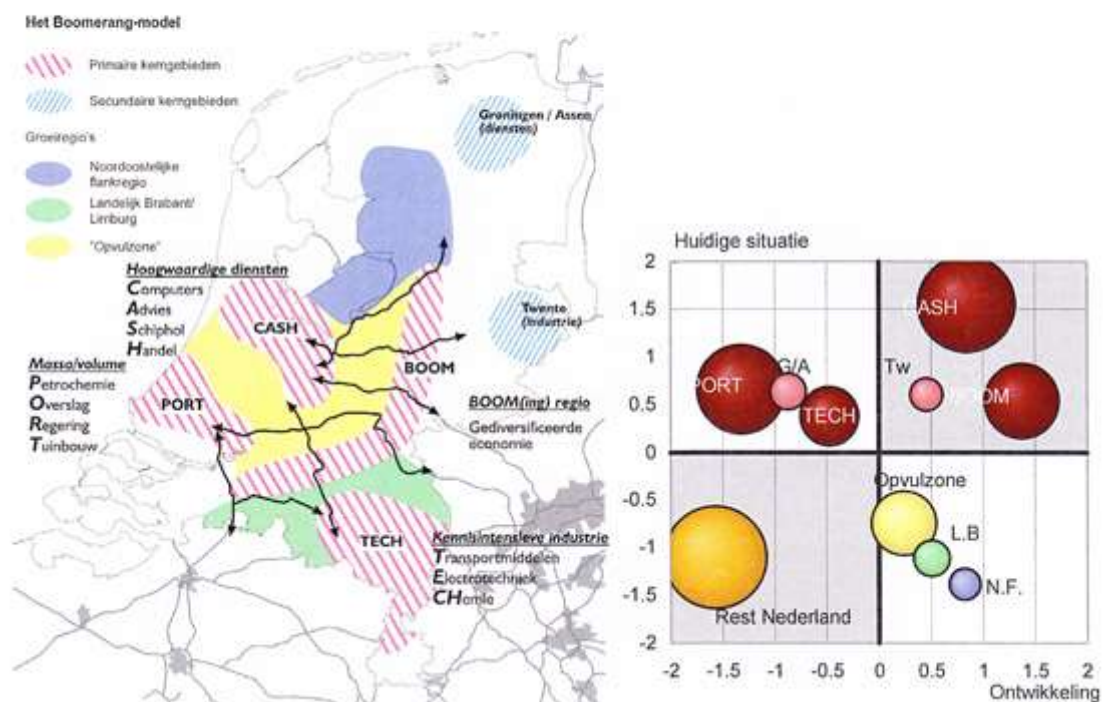
Bron: P.J. Louter (1991)

peter@bureaulouter.nl  
 tel. 015-2682556  
 www.bureaulouter.nl

**Kaart: Boomerangmodel 2011 (herijkt) Bron. Bureau Louter.**

Bureau Louter, april 2011  
 Economische Toplocaties 2011

Figuur 4.7 Het Boomerang model, versie 2011



Een korte toelichting bij het Boomerang model kan verduidelijken waarom de regio's zo zijn gekarakteriseerd. In de kaarten zijn de primaire en de secundaire kerngebieden aangegeven elk met hun typerende specialisaties. Hieronder volgt een beknopte omschrijving<sup>8</sup> ;

Allereerst de 4 **primaire** kerngebieden;

**PORT**-regio; Rotterdamse haven, Agribusiness complex Westland en Haagse Residentie

**CASH**-regio; Schiphol, hoogwaardige diensten en ICT-business (computers)

**TECH**-regio; Technologisch hoogwaardige industrie

**BOOM**(ing)-regio; een rij middelgrote steden van Zwolle via Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen, 's-Hertogenbosch, Tilburg tot Breda met een veelzijdige en gediversificeerde economie. Zowel de eigen economische ontwikkelingsmogelijkheden als een gunstige uitgangspositie voor het opvangen van bedrijvigheid die de Randstad verlaat, vormen sterke punten van deze regio.

De 4 **secundaire** kerngebieden zijn de regio Groningen/Assen, Zuidoost Drenthe, Twente en Westelijk Noord-Brabant.

In het herijkte Boomerang model van 2011 is de noordoostelijke flankregio (delen van Flevoland, kop Overijssel en zuidwest Friesland) erbij gekomen en zijn de secundaire kernen Zuidoost Drenthe en westelijk Noord-Brabant verdwenen.

In deze modellen neemt (de regio) 's-Hertogenbosch een interessante positie in binnen de arena van de regionaal-economische dynamiek in Nederland.

Bureau Louter heeft nog andere methoden ontwikkeld om de ruimtelijke-economische dynamiek te typeren. In de volgende kaart is de economische kracht van regio's weergegeven door enerzijds te kijken naar de huidige situatie en anderzijds naar de (potentiele) ontwikkeling. Ter toelichting volgt hieronder een beknopte beschrijving van de kwadranten en worden enkele voorbeelden gegeven van gemeenten en regio's die in een dergelijk kwadrant zijn ondergebracht. Uiteraard wordt (de regio) 's-Hertogenbosch apart besproken, waarbij nu al vermeld kan worden dat er sprake is van een bijzondere positie.

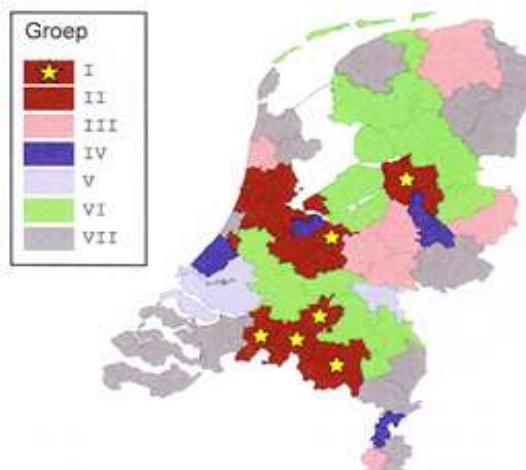
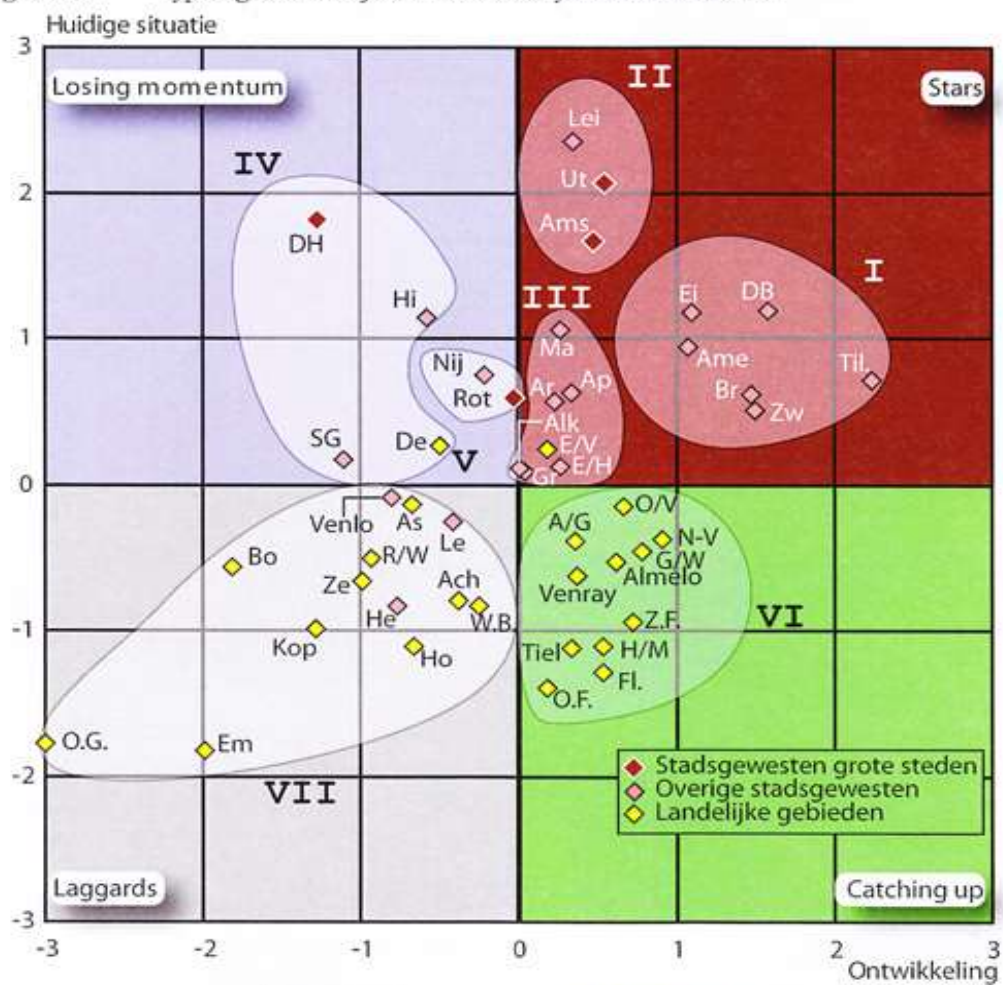
---

<sup>8</sup> P. Louter. Diverse publicaties, 1991, 2011.

## Typologie ruimtelijke dynamiek Nederland naar huidige situatie en ontwikkeling,

Bureau Louter, april 2011  
Economische Toplocaties 2011

Figuur 4.3 Typologie ruimtelijk-economische dynamiek Nederland



Een korte toelichting op de 4 kwadranten uit voorgaande figuur:

**Losing momentum (eerste kwadrant linksboven):** deze gemeenten/regio's scoren benedengemiddeld op ontwikkeling en bovengemiddeld op huidige situatie. (bijvoorbeeld Den Haag, Deventer, Hilversum, Sittard-Geleen)

**Laggards (vierde kwadrant linksonder):** deze gemeenten/regio's scoren zowel op huidige situatie als op ontwikkeling benedengemiddeld (Emmen, oost-Groningen, Kop-Noord-Holland, Achterhoek, Venlo, Leeuwarden, Heerlen)

**Catching up (derde kwadrant rechtsonder):** deze gemeenten scoren benedengemiddeld op huidige situatie maar bovengemiddeld op ontwikkeling (Venray, Almelo, Noord-Veluwe, Flevoland, Tiel)

**Stars (tweede kwadrant rechtsboven);** deze gemeenten/regio's scoren bovengemiddeld op zowel huidige situatie als op ontwikkeling (Leiden, Utrecht, Amsterdam, Eindhoven, Amersfoort, Zwolle, Tilburg, Breda en 's-Hertogenbosch).

De regio 's-Hertogenbosch (in figuur aangeduid met DB) scoort vooral sterk op de ontwikkeling(skansen) samen met de andere Brabantse regio's rond Eindhoven, Tilburg en Breda alsmede Amersfoort en Zwolle.

### **Megaregio's gebaseerd op pendelstromen.**

De ruimtelijke typering van Nederland kan ook met gebruik van pendelstromen worden gekarakteriseerd in een aantal megaregio's zoals de kaart en grafieken op de volgende pagina laten zien. Ook hierbij zijn de regio's ondergebracht in kwadranten waarbij zowel de huidige situatie als de ontwikkeling(skansen) zijn gemeten. De megaregio die we kunnen aanduiden als de A2-as scoort hoog op huidige situatie en redelijk hoog op ontwikkeling. De regio 's-Hertogenbosch is een integraal onderdeel van deze ontwikkelingsas. Als we naar de omliggende megaregio's kijken valt op dat de megaregio's Zuidwest- en Oost-as sterk scoren op ontwikkeling maar matig op huidige situatie. De megaregio's Limburg, noordelijke provincies en achterland Amsterdam blijven zowel qua huidige situatie als qua ontwikkeling achterlopen.

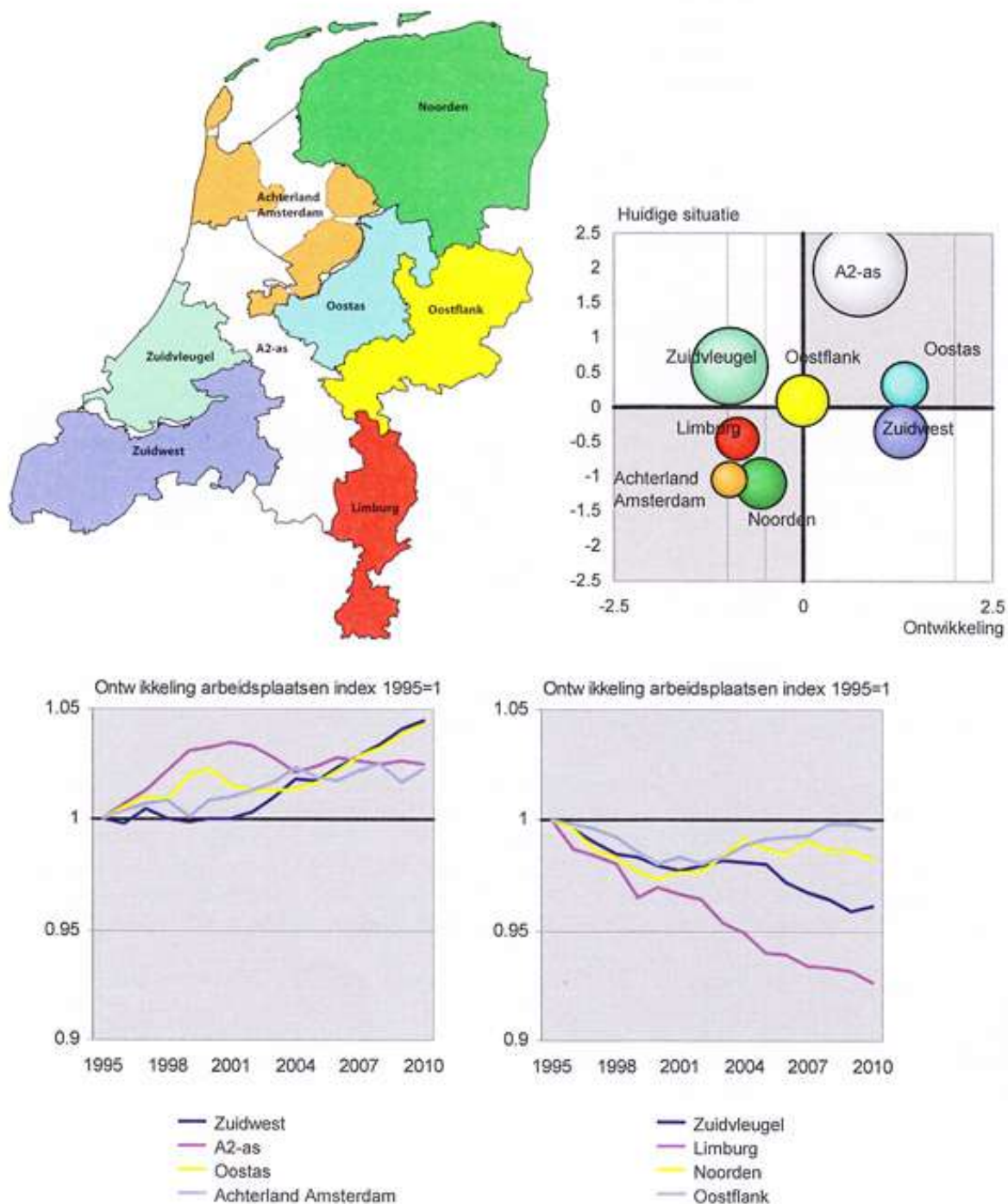
Voorgaande beschrijvingen en analyses bieden voldoende aangrijpingspunten om een heldere probleemstelling te formuleren met betrekking tot de huidige en toekomstige positie van 's-Hertogenbosch in het kader van de regionaal-economische beleidsvraagstukken.



**Kaart. Nederland verdeeld in Megaregio's mede op basis van pendelstromen.**

Bureau Louter, april 2011  
Economische Toplocaties 2011

Figuur 4.8 Huidige situatie en ontwikkeling acht megaregio's



## **Eerste voorlopige bevindingen en conclusies voor 's-Hertogenbosch**

Uit diverse onderzoeken en analyses van het economisch presterend vermogen van de gemeente (en regio) 's-Hertogenbosch komt naar voren dat hier zowel naar huidige situatie als naar toekomstige ontwikkeling(smogelijkheden) bijzondere kansen en uitdagingen onderscheiden kunnen worden. Een cruciale vraag hierbij is echter of er vanuit de gemeente voldoende adequaat wordt ingespeeld op de bijdrage die 's-Hertogenbosch kan leveren aan de ruimtelijke (regionale) economische dynamiek.

Bestudering van gemeentelijke onderzoeksrapporten en beleidsstukken laat zien dat herhaaldelijk onderkend wordt dat de gemeente een belangrijke rol kan spelen bij het versterken en aanjagen van de regionale economie. Echter moet worden vastgesteld dat er op dit punt gesproken kan worden van een amorphe en niet-consistente situatie. Het is onvoldoende duidelijk op welk ruimtelijk (regionaal) schaalniveau de hoogste prioriteit zou moeten worden gelegd. Ook valt op dat het lokale prestatieniveau nog teveel centraal wordt gesteld en ook nog te veel wordt afgezet ten opzichte van de omringende grote gemeenten.

## **Focus, strategie, keuzen en nieuwe wegen**

Aangezien algemeen erkend wordt dat regio's in de toekomst een sleutelrol gaan spelen bij de economische ontwikkeling van ons land is het van belang dat er duidelijke keuzes gemaakt gaan worden met een scherpe focus die bovendien op langere termijn consequent en consistent worden uitgevoerd. Daarbij kan het ook relevant zijn dat er nieuwe wegen bewandeld worden.

Daarom kunnen de volgende (onderzoeks)vragen gesteld worden;

- Wat is het gewenste regionale schaalniveau voor 's-Hertogenbosch om een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de versterking van de regionale economie van noordoost Brabant
- Hoe kan 's-Hertogenbosch bijdragen aan een versterkte band met en tussen buurregio's als Midpoint Brabant, Stadsregio Arnhem Nijmegen en Greenport Venlo.
- Welke positie moet 's-Hertogenbosch innemen ten opzichte van de ambitieuze plannen van Brainport Development 2020?



- Wat moet de rol van 's-Hertogenbosch zijn ten aanzien van Waalboss?
- Hoe kan 's-Hertogenbosch haar positie als leading actor/ spelbepaler verder neerzetten en afdwingen?
- Hoe moet 's-Hertogenbosch zich positioneren in het krachtenspel binnen BrabantStad om optimaal rendement te behalen voor de regionaal economische structuurversterking?
- Hoe kan 's-Hertogenbosch initiatieven ontplooien om de economische ontwikkelingen op de as 's-Hertogenbosch-Oss-Uden/Veghel verder te ontwikkelen?
- Welke stappen moeten er gezet worden door 's-Hertogenbosch om de 5-Sterrenregio op een hoger plan te tillen?
- Hoe kan 's-Hertogenbosch haar positie op de A2-as verder versterken?

Deze vragen krijgen nog een extra accent en bijzondere betekenis als ze geplaatst worden binnen de context van de veranderende kwantitatieve en kwalitatieve bevolkingssamenstelling (demografische ontwikkelingen).

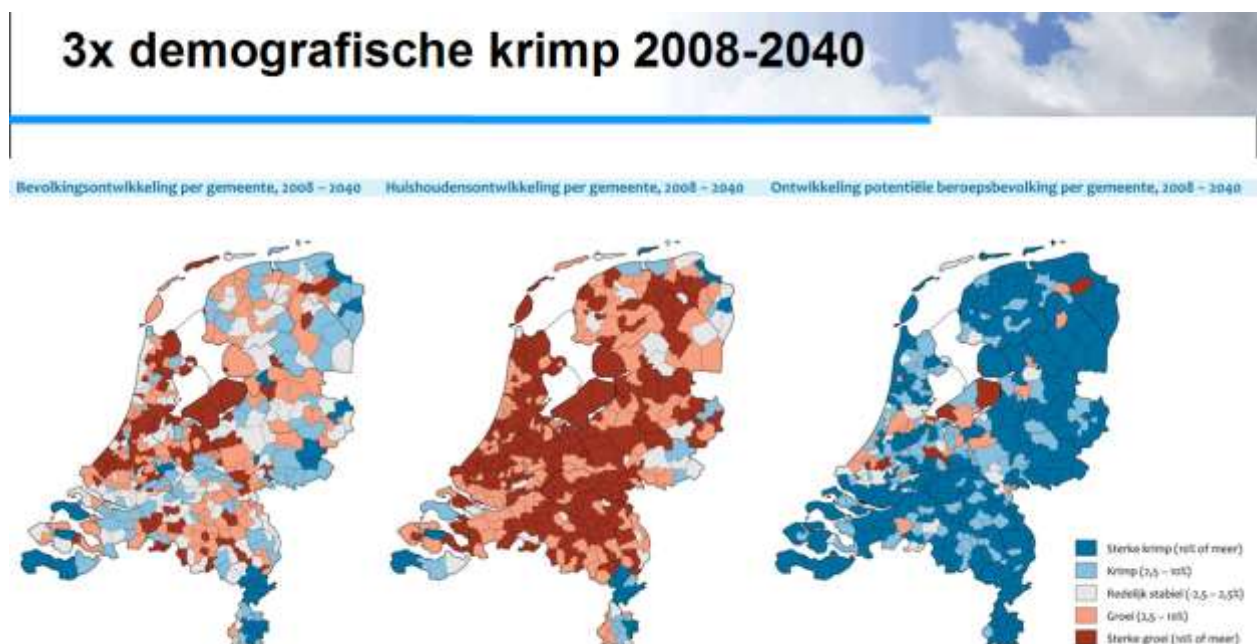
### **Demografische trends en regionale economie**

De opbouw en samenstelling van de Nederlandse bevolking zal de komende decennia drastisch veranderen. Deze demografische ontwikkelingen en trends worden ook wel met de termen ontgroening, vergrijzing en migratie aangeduid. Ook wordt in de media veel de term krimp gebruikt maar deze term doet onvoldoende recht aan wat er zich precies afspeelt. Er doen zich namelijk diverse processen simultaan voor namelijk krimp (teruggang) maar ook stabilisatie en groei (vooruitgang). We kunnen ook zeggen dat er naast kwantitatieve ontwikkelingen kwalitatieve ontwikkelingen voordoen, die we hieronder nog nader gaan toelichten.

De grote Planbureaus in ons land, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving hebben allemaal prognoses en modellen gemaakt van de demografische ontwikkelingen in de komende jaren en decennia. In grote lijnen zijn de ontwikkelingen als volgt te schetsen. Tot 2040 zal de totale bevolking van Nederland nog groeien om daarna te gaan krimpen. Op regionaal en lokaal niveau doen zich momenteel al aanzienlijke verschillen voor op demografisch gebied. Zo kan worden vastgesteld dat met name in de perifere gebieden in ons land de demografische neergang al een tijd aan de gang is. Dat betekent dat in deze gebieden de totale bevolkingsomvang afneemt. Echter is het noodzakelijk om ook te kijken naar de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de ontwikkeling op de arbeidsmarkt (dus de beroepsbevolking). In de 3 onderstaande kaarten van Nederland is duidelijk weergegeven dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de ontwikkelingen tot 2040 gerelateerd aan de totale bevolking, het aantal huishoudens en de beroepsbevolking. Door

gezinsverdunding, groei van het aantal scheidingen en de toename van het aantal 1-persoonhuishoudingen is er sprake in enkele regio's van daling van de bevolking, maar groei van het aantal huishoudingen. De impact van deze ontwikkelingen werkt dus verschillend door in de diverse regio's. Vanuit de groeiende groep huishoudens is er een toenemende vraag naar woningen. Deze vraag sluit niet zelden niet goed aan bij het aanbod op de huizenmarkt. Eenpersoonshuishoudens hebben behoefte aan andere woningen dan de klassieke eengezinswoningen. Dat betekent doorgaans dat er heel wat kwantitatieve en kwalitatieve fricties in de woningmarkt voorkomen. Eenzelfde conclusie kan getrokken worden met betrekking tot de arbeidsmarkt.

### Kaarten. Demografische ontwikkelingen tot 2040; totale bevolking, aantal huishoudens en beroepsbevolking



### Nationale (macro), regionale (meso) en lokale (micro) ontwikkelingen en schaalniveaus

In bovenstaande hebben we duidelijk gemaakt dat zowel de economische ontwikkeling als de demografische ontwikkeling sterk wisselende ontwikkelingsprocessen en patronen kan laten zien afhankelijk van de betrokken geografische schaalniveaus. Het is dus belangrijk goed rekenschap te geven van de relevantie van de geografische schaalniveaus met het oog op het te voeren beleid terzake. In de organisatie van het openbaar bestuur zijn het nationale, regionale en lokale schaalniveau ook aan de orde van de dag. Door de rijksoverheid wordt het landelijk beleid

bepaald. Op regionaal niveau spelen provincies, regionale samenwerkingsverbanden en andere territoriale samenwerkingsverbanden een rol. Daarnaast hebben we nog de 418 gemeenten die op lokaal niveau actief zijn. Het lastige hierbij is dat er bovendien sprake is van tal van samenhangen en verbanden tussen deze geografische schalen. Met andere woorden lokaal- en regionaal-economische ontwikkeling staan in een wisselwerking met elkaar. Een soortgelijke conclusie kan getrokken worden voor de wisselwerking tussen het nationale en het regionale schaalniveau. Dat impliceert dat ook het beleid zou moeten uitgaan van deze samenhangen en dwarsverbindingen. Hieronder zullen we aan de hand van 's-Hertogenbosch deze noodzakelijke integrale samenhang duidelijk proberen te maken.

### **'s-Hertogenbosch vanuit nationaal, regionaal en lokaal (economisch) perspectief**

De kaart van Nederland met economische toplocaties 2011 (zie p. 3) maakt het mogelijk om een aantal conclusies te trekken op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Zo is het opvallend dat de meerderheid van de toplocaties is gesitueerd in de Randstad-provincies en Noord-Brabant.

Tegelijkertijd valt op dat de lokale en regionale verscheidenheid in Brabant ook groot is te noemen. Een vergelijkbare conclusie valt Noordoost-Brabant ten deel. Weliswaar neemt 's-Hertogenbosch prominent de eerste positie in de landelijk ranglijst in, maar tegelijkertijd kunnen we ook vaststellen dat een aantal van de omringende regio-gemeenten veel minder scoren; de regio-gemeenten Heusden en Grave zwak en Haren, Sint-Michelsgestel, Bernheze, Oss, Mill en Sint-Hubert en Sint-Antonis middelmatig. Daar staat weer tegenover dat de gemeenten Veghel en Uden alsmede de nabijgelegen (Gelderse) gemeente Zaltbommel en de (Limburgse) gemeente Venray sterke toplocaties blijken te zijn.

Een belangrijke vraag die nu gesteld kan worden is wat zou dit voor de gemeente 's-Hertogenbosch moeten impliceren als het gaat om de positiebepaling terzake van de sociaal-economische ontwikkeling en het te voeren beleid. De conclusie kan geen andere zijn dan dat er voor 's-Hertogenbosch een leidende regierol is weggelegd als economische trekker in Noordoost Brabant. De eerder opgesomde vragen worden ook dan weer actueel, m.a.w. om deze regierol ook daadwerkelijk te kunnen spelen is het nodig om adequate regionale samenwerking te organiseren. Dat betekent dat heel goed bekeken moet worden in hoeverre bestaande regionale samenwerkingsverbanden geschikt zijn dan wel uitgebreid en/of versterkt zouden moeten worden.

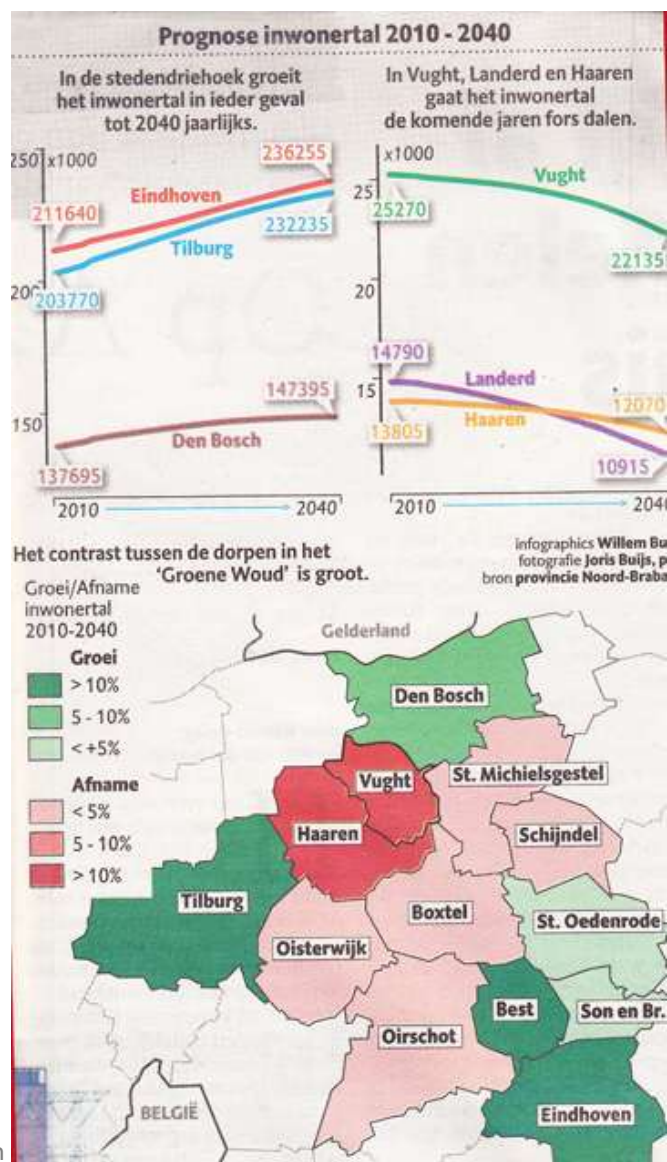
's-Hertogenbosch zou hierbij een initiërende, coördinerende en leidinggevende rol moeten spelen. Een dergelijke positiebepaling wordt nog urgenter als we 's-Hertogenbosch in het krachtenspel van de demografische trends en ontwikkelingen beschouwen.

### **'s-Hertogenbosch in nationaal, regionaal en lokaal (demografisch) perspectief**

Binnen de nationale demografische trends en ontwikkelingen neemt 's-Hertogenbosch een kenmerkende positie in die past bij de grotere gemeenten in ons land. Al deze gemeenten laten de komende decennia nog een substantiële groei zien, met die aantekening dat vooral de Universiteitsteden en de steden met (grote) HBO-instellingen de meest sterke groei zullen laten zien. Dat heeft allemaal te maken met de grote aantrekkingskracht van de opleidingen op jonge mensen en de steeds sterker wordende trend, dat deze jonge hoog opgeleiden ook in de grootstedelijke omgevingen naar partners gaan zoeken en naar banen op de arbeidsmarkt. Een opmerkelijk kwalitatief verschijnsel dat zich hierbij voordoet is dat door deze ontwikkelingen een forse scheefgroei is ontstaan. In veel van deze steden is er sprake van een substantiële oververtegenwoordiging van hoogopgeleide vrouwen ten opzichte van mannen. In de plattelandsgemeenten zien we daarentegen het verschijnsel dat er een oververtegenwoordiging van laag- en middelbaar opgeleide mannen kan worden vastgesteld.

In onderstaande kaart is weergegeven hoe de demografische ontwikkelingen tot 2040 in het gebied tussen 's-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven kan worden geduid. De grote verschillen tussen de diverse gemeenten komen goed in beeld. 's-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven alsmede Best en in mindere mate Son en Breugel en Sint- Oedenrode laten een (forse) groei zien terwijl de gemeenten Vught en Haren en in mindere mate Oisterwijk, Oirschot, Boxtel, Sint-Michelsgestel en Schijndel laten zien, dat de demografische krimp al begonnen is dan wel op korte termijn zal gaan toeslaan. Evenals ten aanzien van de sociaal-economische ontwikkelingen kan bij de demografische ontwikkelingen geconcludeerd worden. dat de grote gemeenten een voortrekkersrol zouden moeten spelen. Dat geldt nog sterker omdat de economische en de demografische ontwikkelingen niet los van elkaar kunnen en mogen worden beschouwd. In dit opzicht liggen er nog een aantal bijzondere uitdagingen in het verschiet die niet langer om uitstel vragen maar die adequaat en op korte termijn moeten worden opgepakt.

Kaart Demografische dynamiek in de regio 's-Hertogenbosch-Tilburg-Eindhoven.



**Algemene conclusies; een meervoudige probleemstelling voor 's-Hertogenbosch met diverse relevante onderzoeksvragen.**

Hierboven is op meerdere manieren duidelijk gemaakt hoe maatschappelijke en (ruimtelijk) economische dynamiek een stempel gaan drukken op de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. De gevolgen voor regio's en gemeenten zullen een zeer gevarieerd patroon laten zien. Elke regio en elke gemeente heeft in deze ontwikkeling een eigen (specifieke) plaats en zal op basis daarvan een adequaat beleid moeten voeren om optimaal te kunnen inspelen op kansen en bedreigingen.

De beschikbare prognoses en trendberekeningen voor de toekomst onderstrepen in meerderheid het belang van het regionale schaalniveau. Dat geldt zowel voor de economische als de demografische ontwikkelingen.<sup>9</sup> Wij gaan ervan uit dat de betekenis van regio's in de komende decennia alleen maar groter zal blijken te zijn. Wat betekent dit voor (de regio) 's-Hertogenbosch?

Voor de beantwoording van deze centrale vraag zullen we de deelvragen volgen zoals die in de notitie Vooronderzoek Regionaal Economisch beleid verwoord zijn van Erik Wouters/Ruud Berndsen van 28 november 2011.

**Ad A. inhoudelijk.**

- **Welk beleid ( en keuzes) heeft de gemeente 's-Hertogenbosch vastgelegd m.b.t. het regionale beleid en welke middelen worden ingezet?**

Uit de bestudeerde stukken van de gemeente 's-Hertogenbosch en de regio komt een duidelijk beeld naar voren waarin het belang van de (eigen) kracht van gemeente en regio duidelijk worden onderkend en aangeduid als belangrijke basis voor een te voeren beleid. De gemeente laat ook blijken voldoende doordringen te zijn van de noodzaak om in het verband van de 5-Sterrenregio een voortrekkersrol te willen spelen. Ten aanzien van de andere regionale samenwerkingsverbanden en netwerken is dat veel minder pregnant aanwezig. Ook worden te weinig expliciete dwarsverbanden gelegd tussen de diverse governance-structuren (bv.

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het PBL-rapport: De concurrentiepositie van Nederlandse regio's. Planbureau voor de Leefomgeving. December 2011. Zie ook: Nederland in 2040; een land van regio's. PBL, 2011. Zie ook The Netherlands in 2040. CPB, 2010.

BrabantStad, Waalboss, en de sub-regio Oss-Uden/Veghel). Hieronder zal bij de beantwoording van diverse deelvragen nog blijken dat er evenwel voldoende kritische vragen en opmerkingen geplaatst kunnen worden bij de context waarin de regionale samenwerking zich afspeelt. Ook moet in dit verband gewezen worden op de recente kwetsbare positie van het project Fhealinc. Hoewel er diverse projecten met succes van de grond zijn getrokken binnen de 5-sterrenregio kan de verzwakte positie van Fhealinc toch de basis van deze regionale strategie ernstig aantasten

- **Wat komt er aan externe ontwikkelingen op 's-Hertogenbosch, de 5-Sterrenregio en de (overige) Brabantse regio's af de komende jaren? Hoe is de rol van 's-Hertogenbosch als onderdeel van de ruimtelijke/regionaal economische dynamiek te duiden.**

In voorgaande is al op meer manieren duidelijk gemaakt welke fundamentele veranderingen (zowel economisch als demografisch) er op de regio('s) afkomen. De tegenstellingen tussen stedelijke gebieden enerzijds en het platteland c.q. landelijke kernen anderzijds zullen alleen maar groter worden. Uit de beleidsstukken blijkt wel dat 's-Hertogenbosch een belangrijke regierol zou moeten en kunnen spelen. Echter, de analyses betreffende de maatschappelijke, economische en demografische ontwikkelingen die op de stad en regio afkomen zijn onvoldoende integraal en onderstrepen nog onvoldoende de onderlinge samenhangen. Zo worden de ruimtelijk-economische en demografische ontwikkelingen (en dus ook arbeidsmarktontwikkelingen) nog te weinig in hun onderlinge wisselwerking beoordeeld en in het beleid verdisconteerd. Ter illustratie enkele cijfers; de totale bevolking van 's-Hertogenbosch groeit naar verwachting tot 2040 met ruim 5% en het aantal eenpersoonshuishoudingen zal tot bijna 40% van het totaal aantal huishoudingen groeien. De plattelandsgemeenten daarentegen laten heel andere ontwikkelingen zien. Dit heeft repercussies voor de regionale arbeidsmarkt en de woningmarkt. (Regionaal)- economisch beleid zal op deze demografische verschuivingen nadrukkelijk moeten inspelen maar doet dat in de huidige opzet en aanpak nog veel te weinig.

- **Hoe verhouden de ontwikkelingen in Noordoost Brabant zich tot de omliggende (Brabantse) regio's**

In diverse beleidsstukken, zeker die vanuit de Provincie worden gelanceerd, wordt voortdurend het beeld geschetst van onderlinge samenhang en complementariteit tussen de Brabantse sub-regio's. Daarbij wordt ook herhaaldelijk gesuggereerd dat het geheel meer is dan de som der delen. Dat is een ideaaltypische weergave van de werkelijkheid die zou duiden op het realiseren van zoveel mogelijk synergie. In werkelijkheid wordt er weliswaar oprecht gestreefd naar het realiseren van strategieën waarbij de sub-regio's zoveel mogelijk op basis van eigen kracht en kwaliteiten de niches in de (regionale) markten uit te buiten. Op papier lijkt dat in de meeste sub-regio's ook wel aardig voor elkaar te zijn. Echter, in de praktijk zien we toch substantiële verschillen tussen het organiserend vermogen en de Governance structure van de sub-regio's. Zuidoost Brabant/Brainport Eindhoven is zonder twijfel leading in dit opzicht. Een duidelijke en

herkenbare strategie met goed georganiseerde netwerken en een substantiële betrokkenheid van de 3 O's (Overheden, Ondernemers en Onderzoek/Onderwijs)

In Midden-Brabant komt Midpoint Brabant steeds beter uit te verf, mede ook door de selectie van enkele goede strategische projecten zoals de Leisure Boulevard, de Care Avenue, Aerospace and Maintenance en Logistics Cities. Ook de onderlinge samenwerking tussen de 3 O's begint steeds beter te lopen.

In West-Brabant wordt de regionale ontwikkeling opgepakt in de Westbrabantse vergadering, een samenwerkingsverband tussen 19 gemeenten .

Van samenwerking tussen de Brabantse sub-regio's is maar in beperkte mate sprake. Ze lijken elkaar eerder als concurrenten te zien.

Er zijn wel pogingen om de onderlinge samenwerking, uitwisseling en gemeenschappelijke aanpak te versterken, met name vanuit de provincie (zie ondermeer de Agenda van Brabant ). Ook moet er gewezen worden op de ambitieuze aanpak van Brainport 2020, waarbij de megaregio zuidoost Nederland als top-technologie regio in 2020 op de kaart zou moeten staan. Een dergelijke ambitie kan alleen dan gerealiseerd worden als de regionale krachten efficiënt worden gebundeld.

Kortom, de verhoudingen tussen de omliggende regio's van noordoost Brabant worden vooralsnog teveel gekenmerkt door onderlinge concurrentie en nog te weinig door harmonieuze samenwerking en gemeenschappelijke win-win-strategieën.

Hoewel BrabantStad beoogt om de samenwerking tussen de 5 grote Brabantse steden en de provincie te optimaliseren lijkt de slagkracht ervan, mede vanwege de losse en informele bestuurlijke structuur, vooralsnog niet groot. Dat kan fundamenteel veranderen als BrabantStad de nominatie voor Culturele Hoofdstad in Europa zou weten te bereiken!

- **Is het ingezette (regionaal) economisch beleid effectief, mede gegeven de verwachte ontwikkelingen? Is het voldoende toekomstvast? Hoe is het Bossche beleid verankerd in de te verwachten ontwikkelingen?**

De aanzet voor een regionale aanpak is zeker aanwezig en wordt ook (deels) toegepast. Het is echter de vraag of het draagvlak sterk genoeg is en of de inzet van de capaciteit van meerdere actoren (de 3 O's) voldoende is om van een substantiele inzet en aanpak te kunnen spreken. Hierboven hebben we al aangegeven dat de toekomstvastheid vooralsnog onvoldoende uit de verf komt. Zodoende kan dan ook niet overtuigend van een adequate inbedding en verankering van het Bossche beleid worden gesproken. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat ook het regionale beleid van de Rijksoverheid niet consequent en koersvast genoemd kan worden. Zo is onlangs het beleid Pieken in de Delta, dat afgelopen decennium aan de orde was , losgelaten. Recent is het regionale beleid van de Rijksoverheid in feite afgeschaft en daarvoor in de plaats is een beleid gekomen dat zich richt op 9 zogenaamde topsectoren (Agrofood, Tuinbouw, High Tech, Energie, Logistiek, Creatieve Industrie, Life Sciences, Chemie, Water). Door deze koerswijziging van de Rijksoverheid is het ook voor regio's en gemeenten lastiger geworden om



zelf regionaal beleid te gaan voeren. Er moet nu als het ware gekozen worden voor enerzijds een aansluiting bij de topsectoren en anderzijds ook de ruimtelijke schaal te kiezen (de regionale dimensie) die hierbij het beste aansluit. De bestaande regionale samenwerkingsverbanden (zoals 5-sterrenregio, Waalboos, BrabantStad ) moeten in dit verband nog eens kritisch tegen het licht gehouden worden. Het is van belang ook goed in te spelen op de ruimtelijk-economische en maatschappelijke ontwikkelingen die hierboven zijn aangeduid. Kortom, een regionale aanpak zal beter moeten inspelen op de typerende ruimtelijk-economische processen (zie met name de modellen van Louter en de demografische modellen en trendberekeningen van de diverse Planbureaus).

- **Is het programma effectief in relatie tot de gekozen ambities?**

Om in de toekomst economisch vitaal en concurrerend te kunnen zijn is het een absolute must om hoge ambities te stellen. De uitdagingen die op stad en regio afkomen zijn niet mals en vergen creatieve en soms zelfs grensverleggende oplossingen. De plannen van 's-Hertogenbosch en regio kunnen zeker niet ambitieeloos worden genoemd. Er blijft echter nog te veel sprake van een zekere mate van tegenstrijdigheid tussen lokale belangen enerzijds en regionale belangen anderzijds. 's-Hertogenbosch en de regio hebben elkaar meer dan ooit nodig om op een adequate manier de uitdagingen te kunnen verzilveren. 's-Hertogenbosch moet en kan hierbij een sterke voortrekkersrol spelen. Een dergelijke positie komt nog niet in voldoende mate uit de verf en dat resulteert in minder doelmatigheid (efficiency) en doeltreffendheid (effectiviteit).

Een herbezinning op de regierol van 's-Hertogenbosch als regionale leider lijkt geboden, waarbij vooral moet worden ingespeeld op de bestaande netwerken en governance structuren (met name de 5-Sterrenregio, Brainport en de regionale ontwikkelingsassen: de A2-as en de as 's-Hertogenbosch-Oss-Uden/Veghel).

- **Welke keuzes zou de gemeente(raad) moeten maken om optimaal effect te sorteren in de te verwachten regionaal-economische ontwikkeling? Welke keuzes zouden wanneer op de politiek-bestuurlijke agenda moeten komen? Zou 's-Hertogenbosch op bepaalde gebieden 'spelbepaler' moeten willen zijn?**

Om deze vragen adequaat te kunnen beantwoorden moeten we herhaaldelijk terug verwijzen naar wat hierboven al aan de orde is gesteld. Het is daarbij vooral van belang uit te blijven gaan van actuele analyses van de lokale, regionale en (inter)nationale situatie en dan specifiek toegespitst op de Bossche context.

Een sterk en zeer relevant uitgangspunt voor 's-Hertogenbosch is het feit dat de stad al jaren achter elkaar hoog scoort als toplocatie in het jaarlijkse onderzoek naar toplocaties in Nederland. Dat is een prachtig resultaat voor de stad, echter deze positie krijgt een heel specifieke betekenis als we de sociaal-economische analyses van de regio Noordoost-Brabant daarnaast gaan

bekijken. De regio scoort in diverse analyses bepaald niet als topper maar moet veel eerder als middenmotor worden gekwalificeerd.

Ook deze analyses moeten belangrijke signalen voor 's-Hertogenbosch opleveren, omdat de betekenis van de lokale economie NOOIT los gezien kan en mag worden van de regionale context. Met andere woorden, ook al scoort de lokale economie van 's-Hertogenbosch als een toplocatie, de ontwikkelingskansen worden in niet geringe mate mede bepaald door de potentie van de regio. Immers, de lokale economie van 's-Hertogenbosch hangt op tal van manieren samen met de regio (zoals de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de winkelmarkt, de markten voor onderwijs en zorg etc.). Dat betekent dus dat de lokale ontwikkelingskansen van 's-Hertogenbosch mede bepaald worden door de groei- en stagnatieverschijnselen van de buurgemeenten in de regio.

Zowel qua economische ontwikkelingen als qua demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening en migratie) laten de gemeenten in noordoost-Brabant een (zeer) gevarieerd beeld zien. Groei en ontwikkeling en krimp en achteruitgang gaan hand in hand. De sociaal-economische problematiek en de demografische trends kunnen niet alleen op lokaal niveau aangepakt worden maar vergen een pro-actief beleid op bovenlokaal/regionaal schaalniveau. Met name voor de grote(re) gemeenten is hier een voortrekkersrol weggelegd.

Omdat het landelijke regionale beleid in feite is afgeschaft ontstaan hier nieuwe mogelijkheden voor de regio's om eigen initiatieven te ontplooiën. Een toonbeeld van een ijzersterk regionaal initiatief is Brainport Eindhoven. Deze regio heeft zichzelf met een goed doordachte strategie op de kaart gezet, met name door gebruik te maken van de eigen sterkten en kwaliteiten. Inmiddels is de ambitie van Brainport duidelijk geworden getuige de Brainport 2020-strategie waarbij grensoverschrijdende ontwikkelingskansen in heel zuidoost Nederland en de Duitse en Belgische grensregio's worden gezocht en gevonden. (zie onder andere de ELAt-aanpak richting Leuven en Aachen).

's-Hertogenbosch zou, mede geïnspireerd door de aanpak van Brainport een aantal stappen kunnen zetten, die we hieronder puntsgewijs weergeven.

- De positie van 's-Hertogenbosch en het te voeren beleid moeten veel sterker op het regionale schaalniveau geplaatst worden, waarbij 's-Hertogenbosch soms 'spelleider' is maar in ieder geval de rol van volwaardige 'speler' moet claimen en in ieder geval moet voorkomen dat ze 'speelbal' wordt (van een spel dat door anderen gespeeld wordt!).
- Op het schaalniveau van Noordoost Brabant moet 's-Hertogenbosch de spelleiderrol opeisen. Dat betekent dat 's-Hertogenbosch binnen de 5-sterrenregio, maar ook expliciet richting Oss, Uden en Veghel een regisserende rol moet waarmaken. Een duidelijke koersbepaling en marsroute naar een helder geformuleerde strategie zijn noodzakelijk.
- 's-Hertogenbosch moet ten aanzien van de andere operationele (buur)regio's (zoals Midpoint Brabant, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Greenport Venlo) een duidelijk herkenbare rol als volwaardige speler

opeisen en duidelijk maken wat de toegevoegde waarde van de regio is voor de Brabantse en de Nederlandse economie is.

- 's-Hertogenbosch moet een duidelijke leidersrol gaan spelen met betrekking tot de demografische ontwikkelingen in de regio. De relatief sterke demografische groei tot 2040 zal ook gebruikt moeten worden om de gevolgen van demografische krimp in buurgemeenten op te vangen. Bovendien moet het te voeren beleid veel nadrukkelijker uitgaan van de koppeling tussen economisch en demografisch beleid.
- 's-Hertogenbosch moet zich veel duidelijker rekenschap geven van de betekenis die stad en regio kunnen hebben voor de ambitieuze strategie van Brainport 2020. Hoe kan 's-Hertogenbosch onderdeel worden van de strategie van Brainport waarbij haar eigen belangen zo optimaal mogelijk gediend zijn. (hierbij speelt ondermeer de kwestie 'speler' of 'speelbal' te worden!).
- 's-Hertogenbosch dient zich veel nadrukkelijker te manifesteren als regionale actor. Door een sterke leidersrol moeten de andere middelgrote gemeenten (zoals Oss, Uden, Veghel en Waalwijk) overtuigd worden van de noodzaak en het belang van de regionale aanpak van het beleid. Intensieve regionale samenwerking, netwerkvorming en een gemeenschappelijke regionale strategie is de enige juiste aanpak voor de toekomstige problematiek. De toekomst is aan krachtige, vitale en sterk competitieve regio's.
- In het kader van BrabantStad dient 's-Hertogenbosch een zodanige rol te spelen dat er een subtiële balans ontstaat tussen het collectieve belang (het binnenhalen van de status Culturele Hoofdstad van Europa in 2018) en het eigen belang (het zoveel mogelijk realiseren van de lokale belangen van 's-Hertogenbosch). Het binnenhalen van de collectieve doelstelling en dus de Culturele Hoofdstad-titel zou de hoogste prioriteit moeten krijgen, omdat de beoogde lokale belangen in hoge mate zullen afhangen van de het behalen van deze titel. De betekenis van de Culturele Hoofdstadstatus van het Ruhrgebied in 2010 is een illustratief voorbeeld. Meerdere steden hebben sterk geprofiteerd van deze positie. Ook hierbij was het motto; de kost gaat voor de baat.

#### **Ad B. Proces en vervolg.**

De vraag is gesteld of het zinvol en haalbaar is om het onderhavige onderwerp verder te onderzoeken in een groter (vervolg)onderzoek en welke probleemstelling daarbij dan gehanteerd zou moeten worden. Voorts is het de vraag of er een gezamenlijk onderzoek van meerdere rekenkamers wenselijk en realistisch kan zijn.

Hierboven hebben wij onder ad A. duidelijk trachten te maken hoe de regionaal-economische dynamiek alsmede de demografische ontwikkelingen en trends herkenbaar zijn. Deze maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkelingen laten duidelijk zien welke

(fundamentele) veranderingen zich binnen de Nederlandse regio's en gemeenten zullen gaan voordoen. De regionale verschillen en de ongelijke ontwikkelingsmogelijkheden tussen steden en stedelijke regio's enerzijds en platteland en landelijke gebieden anderzijds lijken steeds groter te worden. Deze prognoses worden in alle voorspellingen van diverse planbureaus zoals het Centraal PlanBureau, het PlanBureau van de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau bevestigd. Om adequaat op deze toekomstige ontwikkelingen in te kunnen spelen wordt het steeds belangrijker om het juiste ruimtelijke schaalniveau te opereren. Feitelijk maken nagenoeg alle prognoses duidelijk dat de lokale schaalniveaus waarop gemeenten zijn ingedeeld niet meer goed aansluiten c.q. passen bij de problematiek. Dat betekent dan het bovenlokale schaalniveau steeds meer relevant wordt. Met andere woorden, intensieve samenwerking tussen gemeenten is een absolute must geworden om goed in te kunnen spelen op deze situatie. Uiteraard is het nog beter als de vrijblijvendheid van de samenwerking wordt vervangen door een geformaliseerde bundeling van de bestuurskracht in regionale governancestructuren. Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en de Stadregio Arnhem-Nijmegen zijn goede voorbeelden van een dergelijke regionale governance aanpak. Kortom, het ruimtelijke schaalniveau van (intensief samenwerkende lokale overheden in) regio's wordt steeds relevanter.

### **De regio centraal**

De intensivering van de economische concurrentie tussen gemeenten en regio's en de simultane kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in de opbouw, samenstelling en structuur van de (beroeps)bevolking vereisen steeds meer bestuurlijke daadkracht op regionaal schaalniveau. In de meeste gevallen is het lokale schaalniveau van gemeenten niet meer passend bij de aard van de problemen die aangepakt moeten worden.

Derhalve is het zinvol en wenselijk om de rol van 's-Hertogenbosch met betrekking tot de regionaal-economische ontwikkeling verder te onderzoeken in relatie met de demografische trends die te verwachten zijn. De bundeling van de regionale krachten zou tevens kunnen impliceren dat de rekenkamers hun krachten gaan bundelen en als gemeenschappelijke opdrachtgever gaan fungeren.

Om deze situatie te kunnen bereiken is het cruciaal dat de relevante partijen binnen de regio overtuigd zijn van de sense of urgency. Kortom, er moet sprake zijn van een breed draagvlak en er moet vertrouwen (en een politieke wil zijn) om de beoogde aanpak te gaan hanteren.

### **Sense of urgency**

De noodzaak van een regionale aanpak moet kunnen steunen op een diep gewortelde en breed ervaren sense of urgency. Om een dergelijke situatie te bereiken kan het nodig zijn om twijfelaars te overtuigen. Daarvoor kan een presentatie gebruikt worden waarbij de noodzaak aan de hand van spraakmakende beelden en cijfers wordt onderbouwd. De kracht maar ook de zwakte van 's-Hertogenbosch en de regio moeten in een overtuigende en heldere presentatie worden

toegelicht. De analyses en kaartbeelden die hierboven al beknopt aan bod zijn gekomen kunnen verder uitgebreid en onderbouwd worden, met als belangrijkste conclusie(s) dat juist een regionale aanpak van de problemen tot vruchtbare en duurzame oplossingen moet kunnen leiden.

## Referenties

1. Atlas 2010 voor gemeenten. Krimp!? De 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten met elkaar vergeleken.
2. CPB. The Netherlands in 2040. Den Haag 2010.
3. CBS/PBL. Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2011-2040: sterke regionale contrasten. Den Haag 2011.
4. Boekema, F. Tilburg 2040, still going strong! Van comeback City naar runner-up en marktleider. Tilburg 2009.
5. SER. Bevolkingskrimp benoemen en benutten. Den Haag, advies 11/03, 2011.
6. Hospers, G.-J. Krimp! Sun statements no. 3, 2010.
7. PBL/CBS. Regionale huishoudensdynamiek. Achtergronden bij de regionale huishoudensprognoses met het model PEARL, 2006
8. PBL. Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. 2006
9. Bureau Louter. Waar willen wij wonen? 2011.
10. Bureau Louter. Economische toplocaties 2011.
11. Boekema F. et al. (Commissie Bodegraven) Het kan nog steeds twee kanten op. Advies over de verstedelijkingsopgave 2010-2020 van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. 2009.
12. Boekema, F. et al. Mook en Middelaar, een bijzonder buitenbeentje, gezien vanuit regionaal perspectief. Een studie naar sociaal-economische verbindingen en toekomstkansen voor Mook en Middelaar, 2010.
13. Boekema, F. et al. Topregio vereist topprovincie. De vorming van topregio's vereist andere bestuursstructuur In Binnenlands Bestuur. 2 april 2011.
14. Strategische agenda BrabantStad 2012-2020.
15. 's-Hertogenbosch Economische monitor 2011.
16. Buck Consultants International. Economisch Actieplan 's-Hertogenbosch 2010-2014
17. Rabobank Nederland. De regio Top 40. Economisch presteren van het regionale bedrijfsleven in 2010.
18. Provincie Noord-Brabant. Waalboss. Uitwerkingsplan. 2004.
19. 5-Sterrenregio. Een tussenstand 2010.

- 20. diverse Raadsinformatiebrieven gemeente 's-Hertogenbosch 2009-2011
- 21. PBL. De concurrentiepositie van Nederlandse regio's. Regionaal-economische samenhang in Europa. 2011.
- 22. PBL. Nederland in 2040. Een land van regio's. Een ruimtelijke verkenning. 2011.

## **2 'DNA 's-Hertogenbosch' (Prof. P. Tordoir)**

---

# DNA 's-Hertogenbosch

Economisch profiel van stad en regio

Prof dr P.P. Tordoir, september 2012

i.o.v. Rekenkamercommissie gemeenteraad 's-Hertogenbosch

---

## Inhoud

1	Aanleiding, doel en aanpak van onderzoek	2
2	De generieke economische basis: centrumfuncties	3
3	De specifieke basis: DNA van stad en regio	5
4	Kracht in bio-economische clusters	7
5	Kracht en bedreigingen in kantorensectoren	12
6	Kracht in consumentendiensten en cultuur	14
7	Antwoorden op de onderzoeksvragen	17
8	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	22
	Geïnterviewde experts	24
	Geraadpleegde bronnen	25



# 1 Aanleiding, doelstelling en aanpak van onderzoek

De Rekenkamercommissie van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch wil een integraal beeld krijgen, een 'foto', van de stedelijke en regionale economie en de netwerken met de bredere omgeving. Dit rapport geeft antwoord op zes nadere vragen van de commissie:

- Wat zijn de karakteristieken van de stedelijke en regionale economie en het vestigings- en ontwikkelingsklimaat van 's-Hertogenbosch?
- Welke karakteristieken van de economische structuur en het vestigingsklimaat zijn in regionaal en (inter-)nationaal verband onderscheidend?
- Hoe ontwikkelen zich deze karakteristieken gezien economische, maatschappelijke en ruimtelijke trends en vooruitzichten, met welke mogelijke gevolgen voor de stedelijke positie?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid?
- Welke karakteristieken zijn in het bijzonder gevoelig voor gemeentelijke beleid en regionale samenwerking?

Het onderzoek vormt een eerste fase in een traject dat moet leiden tot beter inzicht van de gemeenteraad in strategische opties voor en mogelijke effecten van gemeentelijk economisch beleid. De belangstelling stopt niet bij de gemeentegrenzen maar gaat nadrukkelijk ook uit naar het belang en de dynamiek van economische netwerken tussen de stad en de omgeving op regionaal en bovenregionaal niveau.

Het onderzoek is gebaseerd op bestaande cijfers en studies over de stedelijke en regionale economie, op wetenschappelijke inzichten over economische mechanismen en op een reeks van negen interviews met sleutelinformanten binnen sectoren die voor de stedelijke economie van groot belang zijn.

Veelal zijn rapporten over een stedelijke of regionale economie niet meer dan een compilatie van cijfers over economische structuur en ontwikkeling. Uiteraard zijn deze gegevens ook voor dit rapport relevant. Dit rapport betreft echter vooral de samenhang der zaken en achterliggende oorzaken, het 'bredere verhaal'. Integraal inzicht, en niet alleen overzicht, is nodig om economische ontwikkelingen te begrijpen, te zien waar beleid er toe kan doen en geïnformeerde keuzes te kunnen maken over hoofddoelen en hoofdlijnen voor gemeentelijk beleid. Dit rapport is nadrukkelijk met dat doel in het achterhoofd opgesteld.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hierna volgt een beknopte uitleg over generieke economische succesfactoren, die bepalend zijn voor het profiel van de stad als regionaal en bovenregionaal verzorgingscentrum. Vervolgens gaan we in op meer specifieke karakteristieken van de stad en haar ommeland, het 'economisch DNA' dat aan de basis ligt

van bijzondere economische specialisaties. Die bijzondere specialisaties in de stad en regio komen daarna achtereenvolgens aan bod: bio-economische clusters en de gezondheidszorg, de kantorensectoren, hoogwaardige consumentendiensten en de culturele economie. Het rapport sluit af met conclusies ten aanzien van de door de Rekenkamercommissie gestelde vragen.

## 2 De generieke economische basis: centrumfuncties

's-Hertogenbosch staat onafgebroken hoog op scorelijstjes over economie en leefklimaat van Nederlandse gemeenten, niet altijd aan de top maar wel altijd in de top-10. De gemeenten waar de stad in die top-10 meestal mee concurreert hebben onderling veel gemeen: het zijn typische regionale en bovenregionale verzorgingscentra waaronder naast 's-Hertogenbosch Zwolle, Utrecht en Amersfoort. Die centra hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken die samenhangen met een vitale economie en aantrekkingskracht op mens en bedrijf. Uit wetenschappelijk en vergelijkend onderzoek komen succeskenmerken naar voren die in hoge mate gelden voor 's-Hertogenbosch: een brede economische structuur, een sterke regionale en bovenregionale verzorgingsfunctie en een hoge kwaliteit van het woon- en verblijfsklimaat.

### ***Brede economische structuur***

Een scherp economisch profiel van de stad wordt nogal eens gewenst maar is alleen in zeldzame gevallen ook echt een blijvende ofwel robuuste succesfactor. Succesvolle verzorgingscentra zoals 's-Hertogenbosch hebben daarentegen een relatief breed economisch profiel, waarin geen dominante sectoren zitten. De betreffende steden hebben veel baat bij die economische breedte. Ze zijn daarom niet alleen minder gevoelig voor economische schokken maar bieden ook een ondernemingsklimaat waar relatief makkelijk vernieuwing optreedt: het bekende innovatieprincipe van 'nieuwe combinaties' werkt goed. Het vestigingsklimaat is aantrekkelijk voor zeer verschillende activiteiten en dat is een teken dat generieke klimaatfactoren, waaronder stedelijke markten voor arbeid, ondernemerschap en huisvesting, goed op orde zijn. Er is veel keuze in die markten. Dat geeft flexibiliteit en aantrekkingskracht.

### ***Sterke regioverzorgende functie***

Niet zozeer de economische structuur, maar de generieke kernfunctie van 's-Hertogenbosch is geprofileerd: de stad is allereerst een verzorgingscentrum. Ook dit heeft de stad gemeen met concurrenten in de top-10. Verzorgingscentra zoals 's-Hertogenbosch, met haar instellingen voor zorg, onderwijs, cultuur en bestuur, haar kernwinkelapparaat en zakelijke

diensten die een grote omliggende streek bedienen, profiteren sinds jaar en dag van drie dominante economische trends. Een eerste trend is de verschuiving van werkgelegenheid van de industrie naar de dienstensector, en binnen de dienstensector een verschuiving naar naar mensgerichte en contact-intensieve diensten aan bedrijven en consumenten. Deze diensten zijn merendeels niet-routinematig, kunnen daardoor moeilijk worden geautomatiseerd en leveren daardoor veel werk en toegevoegde waarde. Bovendien zijn ze, door het belang van fysiek contact tussen dienstverlener en gebruiker, sterk plaatsgebonden: je raakt ze niet zomaar kwijt. Ze geven aldus een robuuste basis voor de stedelijke economie. Ten tweede worden deze diensten steeds belangrijker als magneet voor beroepsbevolking en bedrijfsleven, het leef- en vestigingsklimaat. De diensten zijn daarom niet alleen verzorgend maar hebben indirect ook een stuwende rol in de stedelijke economie. Tenslotte maar niet tenminste profiteren sterke verzorgingscentra van de opschaling in dienstverlening: ziekenhuizen worden groter en breder, winkels meer gespecialiseerd. De opschaling en specialisatie gaan gepaard met geografische concentratie. Sterke verzorgingscentra trekken daardoor extra activiteiten aan. Wat wel kan dreigen, en dat is voor 's-Hertogenbosch relevant, is dat vanwege die opschaling functies worden verloren aan nabijgelegen verzorgingscentra die nog (veel) groter zijn, Utrecht bijvoorbeeld.

### ***Gunstige ligging in dynamische bovenregionale netwerken***

's-Hertogenbosch en de met haar vergelijkbare steden in de top-10 lijstjes profiteren ook alle van een gunstige ligging in dynamische en bovenregionale, economische en fysieke netwerken. Voor 's-Hertogenbosch telt vooral de gunstige ligging binnen de economisch dynamische A2-zone tussen Amsterdam en Eindhoven. Deze zone is in veel opzichten het economisch kerngebied van Nederland. De stad ligt bovendien op een kruispunt van snelwegen: ook de A59 en iets verderop de A50 geven ontsluiting geven naar economisch dynamische regio's. Deze strategische ligging geeft aantrekkingskracht voor het gehele regionale verzorgingsgebied van de stad, biedt diensten in de stad kans om bovenregionale markten te bedienen en maakt de stad tenslotte aantrekkelijk voor hoogopgeleide pendelaars. De pendelaars voeden de verzorgende functies op hun beurt weer verder en geven een brede visvijver geven voor de stedelijke en regionale arbeidsmarkt en kenniseconomie. Veel mechanismen werken aldus spiraalsgewijs mee aan economische versterking.

De A2-as is inmiddels economisch en fysiek dermate ontwikkeld dat de steden langs die as althans voor hoogwaardige arbeid, kennis, toeleveringen en afzet activiteit in feite steeds meer als één metropoolregio functioneren, met Mainport Schiphol en Brainport Eindhoven als stuwende motoren en Utrecht en 's-Hertogenbosch als dienstencentra (Tordoir 2008). Deze 'Bandstad', meer nog dan de Randstad, vormt de nationale concurrent voor metropolen als Londen en Parijs.

Daarenboven functioneert 's-Hertogenbosch als een centraal verzorgings- en ontwikkelingscentrum in meer specifieke bovenregionale economische netwerken, met het nationale agro-industriële complex als belangrijkste en het hightech complex als nummer twee. Deze specifieke extra's komen in het volgende deel van dit rapport nader aan bod.

### ***Aantrekkelijk culturele, historische en natuurlijke omgeving***

Mensen volgden vroeger de werkgelegenheid, maar nu is het eerder andersom. In de kenniseconomie komt bedrijvigheid af op plekken waar talentvolle mensen graag wonen. Blijvertjes in de stedelijke top-10 kennen zonder uitzondering een goed woon- en leefklimaat en dat geldt zeker voor 's-Hertogenbosch. Wel zien we een toenemende variëteit aan leefstijlen in de samenleving, hetgeen samengenomen met de toenemende mobiliteit leidt tot uitsortering en specialisatie van steden als woonplek. Universiteitssteden als Utrecht, Nijmegen en ook Tilburg zijn populair bij jongeren, de bosrijke omgeving van Apeldoorn en Eindhoven trekt joggende bèta's, Amsterdam trekt kosmopolitische individualisten. 's-Hertogenbosch is wat dit betreft minder sterk gericht op specifieke doelgroepen. De stad is aantrekkelijk voor goed opgeleide gezinnen maar biedt ook aan jongeren en ouderen een goed leefklimaat. Die breedte, gepaard aan een overzichtelijke omvang van de stad, heeft 's-Hertogenbosch gemeen met andere succesvolle provinciehoofdsteden zoals Zwolle, Haarlem, Groningen en Maastricht. Een aantal wetenschappers verwachten vooral hierom de beste toekomst voor juist de middelgrote, gediversifieerde stad (Glaeser, 2009). Anders dan de twee laatstgenoemde steden ontbeert 's-Hertogenbosch een universiteit. De centrale ligging in het universitaire vierkant Utrecht-Nijmegen-Eindhoven-Tilburg en de grote concentratie aan HBO instellingen compenseert tot op zekere hoogte dit gemis.

### 3 De specifieke basis: economisch DNA van de stad en regio

De hiervoor geschetste generieke karakteristieken van 's-Hertogenbosch verklaren zeker in combinatie een groot deel van het succes van de stad. De karakteristieken, economische diversiteit, geografische ligging in regionale en bovenregionale netwerken en cultuurhistorische kwaliteit, geven desalniettemin slechts één kant van het Bossche economische profiel. De stad en regio kennen een aantal specifieke clusters en netwerken van economische activiteit die hun grondslag vinden in een lange historie en een gemeenschappelijke cultuur van leven en werken: het 'DNA' van de stad en regio. Met name dankzij de interviews met sleutelactoren in de regionale economie kunnen we een vinger krijgen achter dat DNA, dat in statistieken onbelicht blijft maar wel een drijvende kracht is voor de economische ontwikkeling. Het DNA is in het bijzonder van belang voor twee beeldbepalende economische complexen in de stad en regio, enerzijds het geheel van sterk gerelateerde activiteiten rond het thema 'leven' (van agribusiness tot en met gezondheidszorg) en anderzijds activiteiten met een sterke culturele en sociale betekenis. Beide complexen komen later in dit rapport meer diepgaand aan bod. Het DNA heeft echter ook een meer generieke werking op andere sectoren.

Het onderscheid tussen enerzijds generieke karakteristieken en anderzijds specifieke eigenschappen, ofwel economisch DNA, is beleidsmatig relevant. Generieke eigenschappen verlangen generiek beleid dat is gericht op omgevingscondities die voor grote delen van de economie belangrijk zijn, zoals ruimtelijke ordening en bereikbaarheid. Voor sommige steden kan dit voldoende zijn. Als daarnaast echter tevens specifieke omstandigheden spelen die bijzondere economische kansen geven, kan het gemeentelijk beleid ook daar actief op inspelen—vergelijkbaar met het nationale topsectorenbeleid. Dat betekent wel dat het gemeentelijk beleid wat meer 'ondernemend' wordt. In 's-Hertogenbosch is dat het geval.

#### ***Sterk en historisch verband tussen stad en regio***

's-Hertogenbosch was vele eeuwen lang samen met Leuven *het* centrum voor de handel en ambachten en het culturele, intellectuele en religieuze leven in het Nederlandse en Vlaamse Brabant, het katholieke *heartland* van West-Europa. De stad was door de ligging aan de fysieke en culturele grens van de grote rivieren ook een poort, een *gateway*, van dit *heartland* naar het noorden en naar zee. De eeuwenlange centrumfunctie maakte 's-Hertogenbosch tot een stad van notabelen en klerken en gaf een voedingsbodem voor een sterk cultureel leven. De poortfunctie gaf de stad bovendien tradities in handel en ambachten. Het ommeland was en is nog altijd het domein voor agrarisch en relatief

kleinschalig industrieel ondernemerschap, maar stad en ommeland deelden en delen nog altijd een sterke gemeenschappelijke cultuur en gemeenschapszin. Burgers, boeren en buitenlui ontmoetten elkaar op de markten, zoals de veemarkt, en evenementen die in de stad plaatsvonden. De industriesteden die Brabant vanaf begin 20<sup>ste</sup> eeuw kenmerken kennen niet die relatie tussen stad en land die nog altijd doorwerkt in het huidige DNA van 's-Hertogenbosch. De rol van 's-Hertogenbosch als centrum voor handel en cultuur is nu minder uitgesproken dan vroeger maar werkt wel door in een ondernemende, zelfs vrijgevochten mentaliteit die ook de omliggende regio kenmerkt.

Stad en regio zijn daardoor economisch en maatschappelijk verschillend maar ook cultureel homogeen en economisch complementair, meer dan elders in Brabant het geval is en vergelijkbaar met de relatie tussen Leeuwarden en het Friese ommeland. Voor enkele activiteiten, zoals bankieren, is die historische relatie tussen stad en land niet meer relevant. Voor andere activiteiten, waarop het samenwerkingsverband van de vijf sterrenregio zich richt, is die relatie essentieel en bijzonder kansrijk.

### ***Ondernemen, organiseren en innoveren in netwerken***

Zowel de stad als de omliggende regio kennen geen traditie van echt grote ondernemingen, zoals we die kennen in Zuidoost Brabant. Het culturele, sociale en economische DNA stimuleert daarentegen kleinschaliger ondernemerschap, in brede lagen van de bevolking. Door de typisch Brabantse gemeenschapszin hebben veel kleine(re) ondernemers in de stad en regio weinig moeite om krachtige onderlinge netwerken te vormen en kunnen langs de weg van samenwerking meegaan in de trend naar schaalvergroting en technologische ontwikkeling. Ondernemerschap en netwerkvorming zijn niet alleen sterk ontwikkeld in verschillende economische clusters in de Bossche omgeving, met name in de agribusiness, de metaalnijverheid en opkomende niches in biofarmacie en voedingsmiddelen, maar kenmerken ook de culturele en creatieve industrie in de stad zelf.

Gemeenschapszin ligt aan de basis van netwerken tussen ondernemers en voedt ook een innige relatie tussen bedrijfsleven en lokaal bestuur. In de voor dit onderzoek afgenomen interviews binnen de agrarische, industriële en zorgsectoren wordt zonder uitzondering hoog opgegeven over deze band. Niet alleen het bedrijfsleven maar ook het lokale bestuur kan worden gekenschetst als ondernemend; activiteiten in het kader van de 5-sterrenregio maar ook het ontwikkelingsmodel voor het paleiskwartier zijn daar voorbeelden van. 's-Hertogenbosch lijkt wat dit aangaat zelfs vrij uniek te zijn in Nederland. De brede ondernemingszin, gepaard aan de cultuur van netwerkvorming en gemeenschappelijke doelstelling, zorgt voor krachtig organiserend vermogen in de stad en haar omgeving. Deze

kracht blijkt onder andere bij het organiseren en ondersteunen van culturele en commerciële evenementen. De historische rol van de stad als marktplaats speelt daarbij zeker mee.

Passend bij de cultuur van ondernemerschap is innovatievermogen. Dit vermogen is in het bijzonder uitgesproken in agrarische en industriële complexen in de omgeving van de stad, van Uden tot Oss. Volgens een geïnterviewde voor dit onderzoek kent Noordoost Brabant een sterke traditie om met inventiviteit zoveel mogelijk uit schaarse middelen te halen. Die traditie gaat terug naar de tijd van kinderrijke families in het gemengde bedrijf die inventief moesten zijn om alle monden te kunnen voeden. Daarbij kijken ondernemers vaak over hun eigen branchegrenzen heen. Het innovatievermogen van de stad en streek ligt vooral in het scheppen van nieuwe relaties tussen eertijds gescheiden branches, zoals tussen agribusiness en zorg, zo blijkt uit onderzoek en uit alle interviews. Deze zogenaamde *crossovers*, meer dan strak georganiseerde sectorale R&D, typeren het innovatieve ondernemerschap als kernaspect van het economisch DNA in de stad en regio.

## 4 Kracht in bio-economische clusters

Nederland heeft wereldwijd een zeer sterke positie in biologische en biotechnologische productie en toepassingsketens, van agribusiness tot biofarmacie en gezondheidszorg (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Hier brengen we de betreffende brede groep branches gemakshalve onder de noemer 'bio-economische clusters'. Algemeen is de verwachting dat de betreffende clusters en technologieën aan de basis staan van een nieuw economisch tijdperk, vergelijkbaar met de betekenis van informatietechnologie en *hightech* in de afgelopen halve eeuw. Voor Noordoost Brabant en 's-Hertogenbosch is die verwachting van groot belang. Stad en regio nemen binnen de biologisch georiënteerde economische complexen een krachtige positie in (zie figuur 1).

*Figuur 1. Verspreiding van bio-economische clusters in Nederland*





### Verwerkende industrie

Totgevoegde waarde \* 1000 euro, cumulatief secundair



### Primaire sector

Totgevoegde waarde \* 1000 euro, cumulatief primair



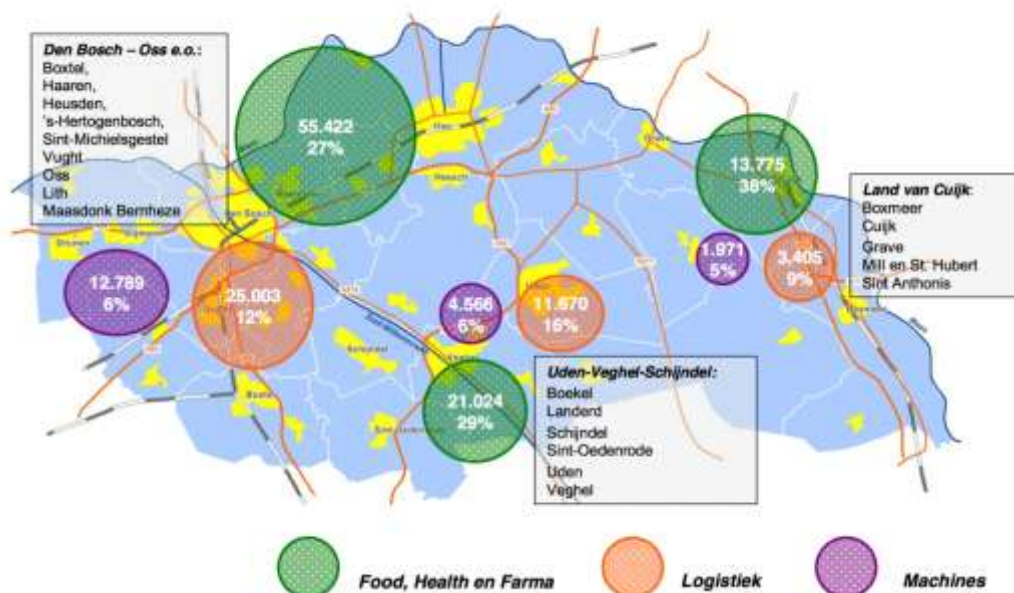
Bron: Netherlands Foreign Investment Agency

Breed gedefinieerd als *food, health en pharma*, dus inclusief de gezondheidszorg, nemen de bio-economische clusters in de regio Noordoost-Brabant een groot deel van de stedelijke en regionale werkgelegenheid in beslag (zie figuur 2, volgende bladzijde). Het gaat volgens de 5-Sterrenregio Noordoost Brabant (2012) om 90.000 banen, bijna één derde van de totale werkgelegenheid. Dit is mogelijk een overschatting vanwege een grove meetmethodiek, maar anderzijds zal een deel van de werkgelegenheid in logistiek en machinebouw zoals die in figuur 2 is aangegeven zelf weer gerelateerd zijn aan met

name de foodclusters. We kunnen in ieder geval stellen dat het gaat om een krachtige regionaal-economische profilering.

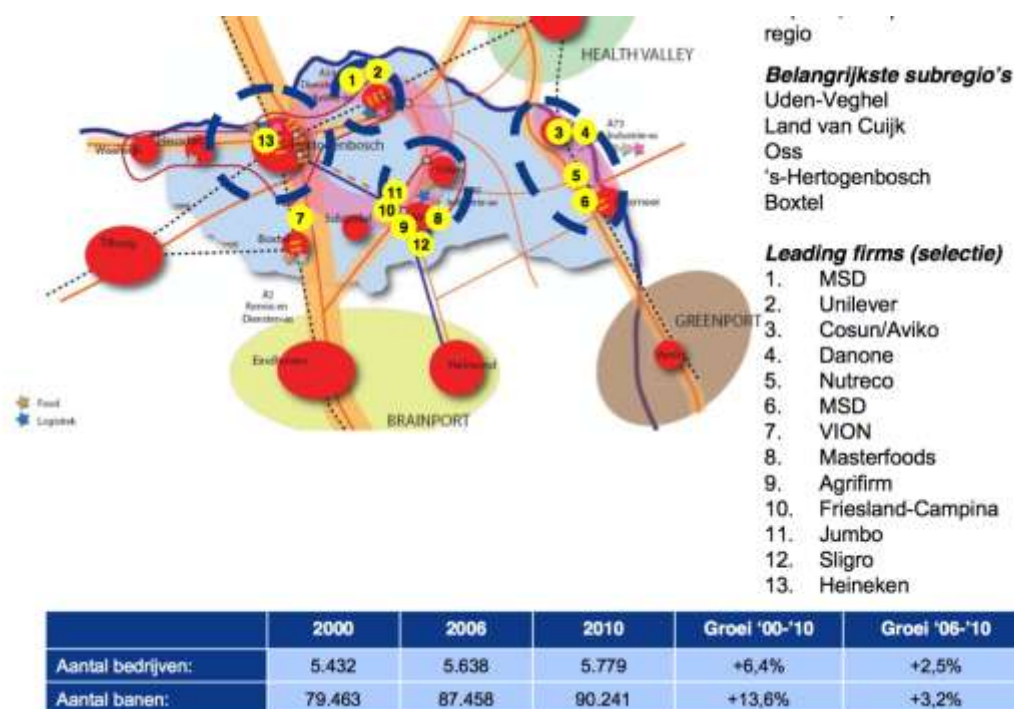
Dit regionale profiel is in vergelijking met bijvoorbeeld het hightech profiel van Brainport Zuidoost-Brabant relatief onbekend bij het brede publiek. Meer bekend in de bio-economische clusters zijn de concentraties van hooggespecialiseerde biotechnologische bedrijven rond de academische researchcentra van Wageningen en Leiden en grootschalige gespecialiseerde productie- en distributiecomplexen zoals Aalsmeer, het Westland en Venlo. In Noordoost Brabant is, in tegenstelling tot die gebieden, sprake van een grote variatie in bio-economische clusters. Daarbij zorgt vooral kruisbestuiving tussen clusters voor innovatie.

*Figuur 2: Werkgelegenheidsaandeel van economische specialisaties in Noordoost Brabant*



Bron: Provincie Noord-Brabant en 5-sterrenregio Noordoost Brabant 2012

*Figuur 3: subregio's en werkgelegenheidsgroei in bio-economische clusters*



### ***Dominantie van de 'rode bio-economie'***

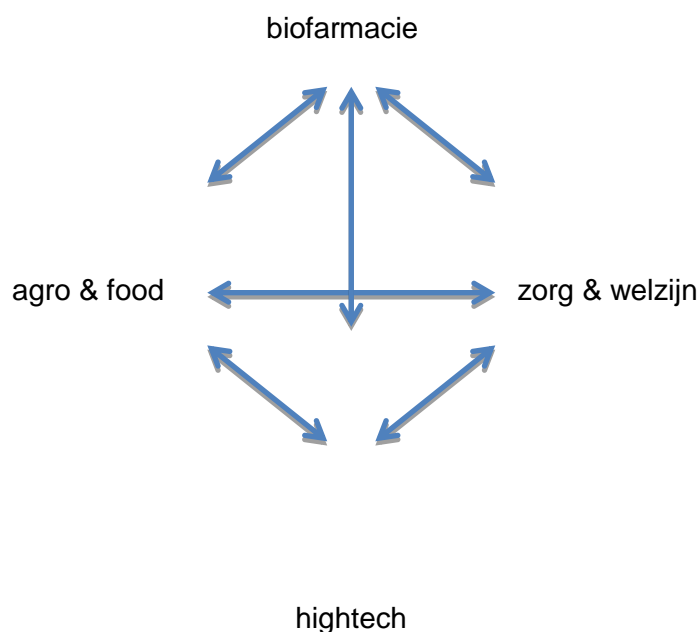
Binnen de bio-economische clusters is sprake van een zekere dominantie van de 'rode' bio-economische activiteiten, die mede terug te voeren is op de regionale historie in veehouderij en vleesverwerking. Uit de vleesverwerking is niet alleen het biofarmaceutische cluster in Oss gegroeid, maar ook een sterke logistieke sector. Dierlijke (vers)producten stellen immers hoge eisen aan logistieke systemen. De kracht in logistiek, gesteund door de centrale ligging van de regio in de afzetmarkt van de Eurodelta, de driehoek Randstad-Ruhrgebied-Vlaamse stedenruit, is uitgebouwd door grote distributeurs van voedingsmiddelen zoals Jumbo, Sligro en Heineken. Anderzijds ligt de bron van dit alles, de veehouderij, ook aan de basis van de toonaangevende positie van de regio in de paardenfokkerij en de visteelt. Een belangrijke katalysator bij deze ontwikkelingen is overigens de eerder genoemde regionale handelstraditie. De ZLTO schat in dat het merendeel van de Brabantse aan voedingsmiddelen gerelateerde handel en dienstverlening is geconcentreerd in het noordoosten van de provincie, met 's-Hertogenbosch en vooral de directe omgeving van de stad als centrum. Ook de metaal- en constructienijverheid in de regio, met Uden als belangrijk centrum, heeft historische banden met de regionale bio-economische en logistieke activiteiten. Hier is de handel evenzeer een katalysator; zo is 's-Hertogenbosch een centrum voor groothandel in agrarische machines.

Aldus zien we dat activiteiten zich uit gemeenschappelijke bronnen vertakken en verbreden, nieuwe onderlinge relaties aangaan en profiteren van gemeenschappelijke

voorzieningen waaronder het logistieke netwerk, faciliteiten voor handelsbeurzen en een centrale ligging in een omvangrijke afzetmarkt. Dit is een klassiek mechanisme voor economische verbreding en bloei, dat ooit door Jane Jacobs briljant is beschreven (1984) maar in de wetenschappelijke literatuur en ook het technologisch en economisch beleid tot voor kort weinig aandacht kreeg. Het verbredingsprincipe is recentelijk in de ruimtelijk economische wetenschap echter herontdekt. Het recente aan de Universiteit Utrecht ontwikkelde begrip *related variety* (Boschma et. al. 2009) treft het bijzondere economische profiel en groeipad van de stad en regio wat betreft bio-economische clusters uitstekend. Uit het Utrechtse onderzoek blijkt dat juist in situaties van *related variety* makkelijk nieuwe dwarsverbanden en innovaties ontstaan. Deze dwarsverbanden en vertakkingen, eerder dan fundamenteel onderzoek, vormen de krachtbron voor bio-economische clusters in de stad en regio.

### **Vervlechting met hightech en zorg & welzijn**

Er speelt meer. We zien wereldwijd een toenadering tussen bio-economische clusters, de gezondheidszorg en welzijnssectoren en *hightech* sectoren, die zich sterk in de zone tussen Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Wageningen en Nijmegen uitkristalliseert:



Voor de hightech sector vormt toelevering aan en integratie met bio-economische sectoren en de medische en welzijnssector een next *frontier* (hetgeen overigens ook geldt voor de chemische industrie). De medische en zorgsectoren zijn op hun beurt steeds meer gericht op gezonde voeding en vanuit biotechnologie verkregen medicijnen. Aldus verbreedt zich het complex van samenhangende activiteiten. De regio profiteert daarbij

van korte verbindingen met enerzijds het uitgestrekte hightech complex van Zuidoost Brabant en anderzijds de academisch-medische complexen in Nijmegen en Utrecht. Het Jeroen Bosch ziekenhuis speelt daarbij een belangrijke katalyserende rol, gestoeld op haar kracht in toegepast onderzoek.

De kracht van de bio-economische en aanverwante bedrijvigheid vertaalt zich zoals gesteld naar een groot aandeel in de regionale werkgelegenheid, naar schatting rond 90.000 banen. In de kennisintensieve biotechnologische delen van de clusters, exclusief de zorgsector, gaat het naar schatting om circa 15.000 banen (Raspe et. al. 2010). De werkgelegenheid zal in de productgerichte delen van de betreffende clusters echter niet of nauwelijks meer groeien. Dat komt door de optelsom van product- en procesinnovatie. Productinnovatie kan banen opleveren, maar procesinnovatie geeft groei van de arbeidsproductiviteit—overigens zeer belangrijk voor concurrentiekracht—en daarmee veelal banenuitstoot. Een flinke netto banengroei kan wel worden verwacht in mensgerichte activiteiten, in het bijzonder de zorgsectoren, omdat de arbeidsproductiviteit daar relatief langzaam toeneemt en de vraag hard groeit.

### ***Netwerkpositie van de stad***

De kracht in bio-economie en biofarmacie, gespecialiseerde machinebouw, logistiek en groothandel is een regionale aangelegenheid. Het gaat daarbij om een netwerkregio die reikt van het Langstraatgebied ten westen van 's-Hertogenbosch tot en met de omgeving van Cuijk in het oosten. Die netwerkregio vormt weer onderdeel van bredere netwerkstructuren richting Helmond, Venlo en de grote delen van Gelderland (de WERV regio en het stadsgewest Arnhem-Nijmegen). 's-Hertogenbosch vormt in dit gebied een belangrijk centrum voor ondersteunende diensten en instellingen: de stad en directe omgeving kennen een omvangrijk handelscluster, een krachtig cluster van HBO-instellingen (HAS, Avans) en enkele centrale instituties in de bio-economie waaronder de ZLTO en het Westertoren Innovatiecentrum. Bovendien vormt de stad met o.a. de Brabanthallen en evenementen, zoals die op hippisch gebied, een belangrijke ontmoetingsarena voor actoren in bio-economische clusters. De in het voorgaande hoofdstuk genoemde culturele relatie tussen stad en ommeland speelt mee. De relatie tussen productie, consumptie en cultuur biedt mogelijk meer kansen dan momenteel worden benut, onder andere in de sfeer van slow food en culinaire cultuur. Daarover meer in het hoofdstuk over consumentendiensten en cultuur.

### ***Aandachtspunt: kennisinfrastructuur***

De toenemende vervlechting tussen de bio-economie, de hightech en de zorgsector is zeer kansrijk maar bevindt zich nog in een prille fase. Uit de interviews met het Westertoren Innovatiecentrum, de HAS en de ZLTO komt naar voren dat met name de

kennisinfrastructuur een belangrijk aandachtspunt is. Ondernemers in de regio profiteren van het cluster van grote regionale aan HBO instellingen en medische instellingen die actief zijn op het gebied van toegepast onderzoek. Deze instellingen halen op hun beurt meer fundamentele kennis van de nabijgelegen universiteiten in Nijmegen, Utrecht, Eindhoven en Tilburg. De voor dit onderzoek geïnterviewde experts binnen de sector missen echter een eigen centrum voor meer fundamenteel onderzoek in de regio. De auteur dezes schat in dat dit gemis ook een barrière kan vormen voor het aantrekken van specialistisch talent, ondernemerschap en investeringskapitaal van buiten de regio en vanuit het buitenland. De regio steunt sterk op interne netwerkvorming. Dat is zeker een kracht, maar naarmate de bio-economische clusters en hun relaties met hightech en zorg zich verder kunnen ontwikkelen zal de regio meer open moeten kunnen staan voor talent en investeringsvermogen vanuit de gehele wereld. Wat dat betreft kan er op termijn een motor worden bijgezet.

## 5 Kracht en bedreigingen in kantorensectoren

's-Hertogenbosch is van oudsher niet alleen een handelscentrum maar ook een stad van notabelen en klerken, de schrijftafel van Brabant. De bestuurlijke functies, waar ook de hoofdzetel van Van Lanschot onder kan worden geschaard, brengen op zichzelf al een aanzienlijke kantorensector met zich mee. In de afgelopen decennia heeft zich daarnaast ook een belangrijke groep productendiensten in de stad genesteld, waarbij vooral de centrale ligging tussen Brabant en de Randstad een rol van betekenis speelt. Een voorbeeld is SAP Nederland. Met dit alles vormt de relatief kleine stad 's-Hertogenbosch een relatief belangrijk bestuurlijk en zakelijk centrum, waar circa 20.000 mensen werkzaam zijn. Dit geeft op haar beurt weer een basis en afzetmarkt voor hoogwaardige consumentendienstverlening en de cultuursector in de stad, gegeven dat een belangrijk deel van de mensen die werken in de stedelijke kantorensectoren gevoelig zijn voor deze typisch stedelijke kwaliteiten. De kantorensectoren bieden daarmee een breed economisch fundament, waaraan echter wel wordt geknaagd. Er zijn in de betreffende sectoren veranderingen gaande die de stad niet onberoerd laten.

### ***Bestuurlijk centrum geeft een robuuste basis***

De overheidsfuncties en de juridische activiteiten geven een stabiele basis aan de stedelijke economie. Groei zit er echter niet in, op korte noch langere termijn. De bestuurlijke sector vormt ook nauwelijks een vliegwiel voor andere activiteiten. Dit is lange tijd anders geweest. In het verleden was er een meer directe band tussen de stad als bestuurlijk centrum en de stad als zakelijk en financieel centrum. Die banden zijn momenteel niet of nauwelijks meer relevant. De zakelijke centrumfunctie van de stad steunt nu vooral op de centrale geografische ligging op een knooppunt van snelwegen, gepaard aan een goed stedelijk woonklimaat en cultureel klimaat. Van de wisselwerking tussen zakelijke kwaliteiten en culturele kwaliteiten, waar veel zakencentra van profiteren, profiteert ook 's-Hertogenbosch.

### ***Bedreigingen***

De vraag is echter ook of 's-Hertogenbosch niet te klein is als zakencentrum, waardoor specialisatie weinig kans krijgt. Van Lanschot Bankiers koopt zich bijvoorbeeld met de overname van Van Kempen krachtig in binnen het financiële centrum aan de Amsterdamse Zuidas en verschuift ook activiteiten van het hoofdkantoor in 's-Hertogenbosch naar die locatie, omdat alleen daar de financiële specialisten kunnen worden gevonden die de bank internationale concurrentiekracht geven. Hoogwaardige financiële en zakelijke dienstverleners internationaliseren hun activiteiten en concentreren

zich in tophiërarchische zakencentra. Regionale zakencentra kunnen alleen groeien indien zij zich sterk specialiseren—dat geldt in het mondiale concurrentiegebied overigens ook voor Amsterdam. Het is zeer de vraag of 's-Hertogenbosch in dit specialisatiegebied stand kan houden. Anderzijds gaat het slechts om een beperkt deel van de Bossche kantorensector die blootgesteld staat aan deze bedreiging.

### **Kansen**

Er zijn ook kansen. Specialistische zakelijke dienstverleners met een duidelijk technische achtergrond, zoals ICT-ers, zijn in de Brabantse arbeidsmarkt veel beter te vinden dan financiële en economische specialisten. Daardoor, en door het belang van een centrale ligging in een economisch zeer dynamisch gebied, de A2-zone van Amsterdam tot Eindhoven, gooit de stad hoge ogen als centrum voor ICT-diensten die klanten in die gehele A2-zone kunnen bedienen.

De Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij ziet daarnaast kansen voor de stad als Brabants centrum voor buitenlandse hoofdkantoren. Brabant trekt veel buitenlandse bedrijvigheid aan, zowel vanwege het technologisch klimaat als vanwege de ligging en ontsluiting binnen de internationale Eurodelta. West- en Midden Brabant trekken veel procestechnologische en logistieke buitenlandse investeringen, Eindhoven trekt hightech, 's-Hertogenbosch trekt relatief veel internationale handelsactiviteiten. Vanuit die positie, gepaard aan het aantrekkelijke cultuurhistorische klimaat en de uitstekende ontsluiting naar Schiphol kan 's-Hertogenbosch mogelijk kans maken op buitenlandse hoofdkantoren. Het aantal buitenlandse hoofdkantoren in de stad is nu nog echter zeer beperkt.



## 6 Kracht in consumentendiensten en cultuur

's-Hertogenbosch heeft een uitgesproken profiel op het vlak van consumentendiensten en culturele activiteiten. Volgens de Cultuurkaart 's-Hertogenbosch (Marlet, Ponds & van Woerkens 2012) scoort de stad een vijfde plaats in Nederland gemeten naar de omvang en diversiteit van het culturele aanbod, ruim boven de positie van veel grotere steden als Rotterdam en Den Haag. Dat, tezamen genomen met de fysieke kwaliteiten van de stad en de hoge kwaliteit van consumentendiensten zoals winkels en horeca, zorgt ervoor dat de stad alleen Amsterdam en Utrecht voor laat gaan als aantrekkelijkste woonstad van Nederland. Er is sprake van spiraalsgewijze wisselwerkingen: een hoge kwaliteit van consumentendiensten en cultureel aanbod trekken hoogopgeleide mensen, die op hun beurt draagvlak bieden voor verdere ontwikkeling van het diensten- en cultuuraanbod. De stadseconomie profiteert zowel het aanbod aan hoogopgeleiden in de arbeidsmarkt als van de generatie van omzet en werkgelegenheid in retail, toeristisch-recreatieve diensten en cultuur. De wisselwerkingen in het spel worden belangrijker in onze geavanceerde kenniseconomie. Op basis van het onderzoek van Marlet c.s. kunnen we aannemen dat 's-Hertogenbosch in dit opzicht binnen Noord-Brabant veruit op kop gaat. Toch wordt zeker niet alles uit het vat wordt gehaald en blijven ontwikkelingskansen onvoldoende benut. Met name het (meerdaagse) toerisme is ondanks de bijzondere cultuurhistorische kwaliteiten van de stad niet bijzonder sterk ontwikkeld. De toeristisch-recreatieve sector vormt één van de vijf sterren in het economisch samenwerkingsverband van de 5-sterrenregio, maar wordt beperkt gedefinieerd en krijgt niet de aandacht die uitgaat naar de bio-economische clusters en gezondheidszorg.

### ***Kracht en zwakte in hoogwaardige consumentendiensten***

Recreatief winkelen, horeca, leisure en toerisme hangen sterk samen. Mensen combineren deze activiteiten tot een belevenis, een dagje of weekendje uit. Door de toenemende mobiliteit nemen keuzemogelijkheden toe, waardoor centra voor consumentendiensten steeds sterker onderling concurreren en zich krachtig moeten profileren in een bovenregionale consumentenmarkt. 's-Hertogenbosch kan daarbij een zeer divers aanbod bieden in een compacte historische setting. Een uniek aanbod, dat weliswaar moet concurreren met het grotere Utrecht maar in Zuid Nederland met uitzondering van Maastricht geen gelijke kent. De stad beschikt bovendien over faciliteiten voor grote evenementen.

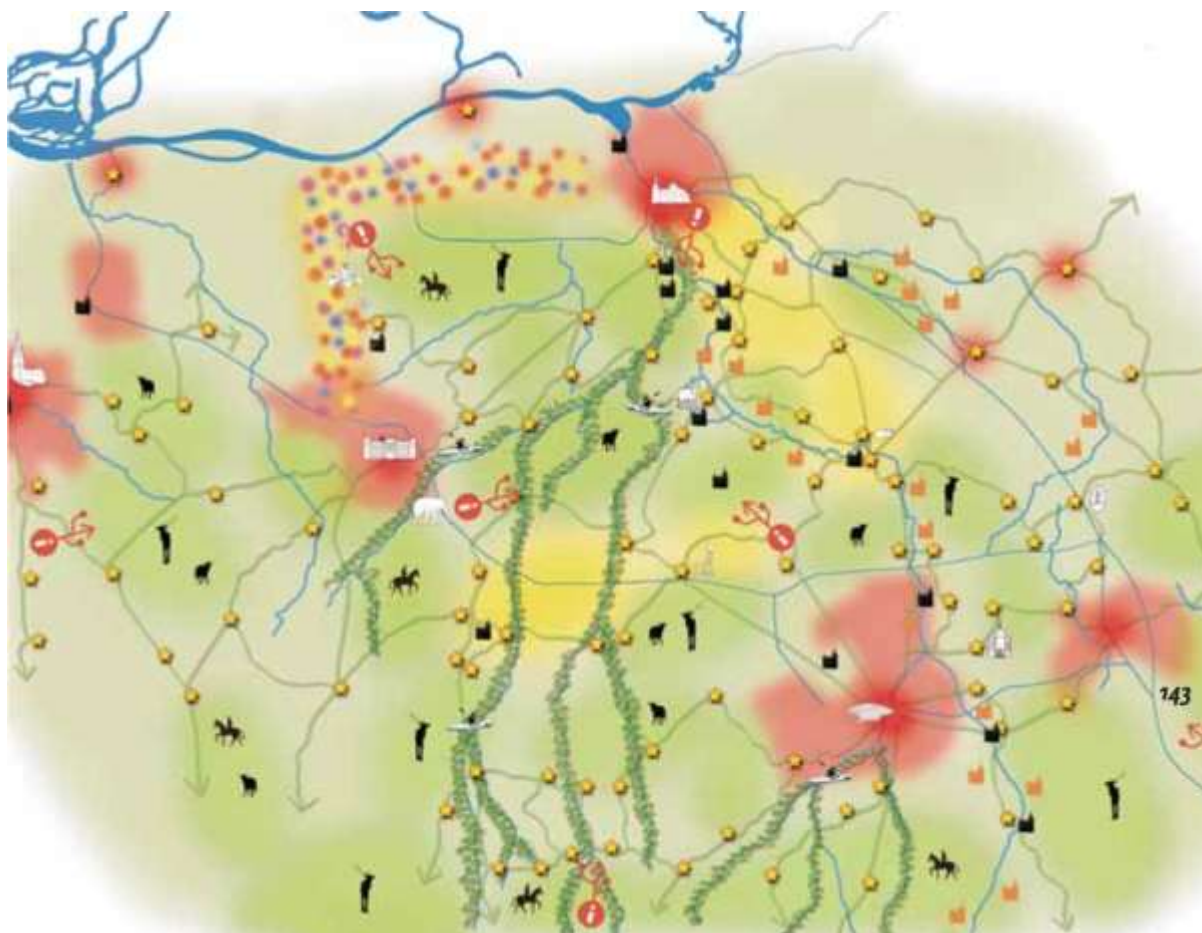
Men zou verwachten dat deze kracht en deze positie in het economisch zo sterke en rijke Brabant zou leiden tot een landelijke, zo niet internationale aantrekkingskracht. Er zijn veel voorbeelden van middelgrote steden in Europa die zich nationaal en internationaal

profiëren op basis van een met 's-Hertogenbosch vergelijkbaar aanbod aan hoogwaardige consumentendiensten en cultuurhistorie. Maastricht is binnen Nederland zo'n voorbeeld. 's-Hertogenbosch is dat echter niet; het staat internationaal noch landelijk bekend als topcentrum voor winkelen, horeca en evenementen. De stad trekt veel dagjesmensen maar relatief weinig meerdaags verblijf. 's-Hertogenbosch is een recreatief centrum maar nog geen toeristisch centrum.

Uit de voor dit onderzoek gehouden interviews komt naar voren dat de onderbenutting van het stedelijke potentieel in consumentendiensten, toerisme en cultuur onder meer kan worden geweten aan een aarzelende houding van de lokale overheid, een gebrek aan iconen en een zekere mate van conservatisme ofwel gebrek aan vernieuwingskracht. De zo kenmerkende ondernemende houding van de Bossche overheid jegens de bio-economische sectoren, handel en logistiek, kantorensector en gezondheidszorg lijkt daarom niet een volwaardige evenknie te kennen waar het gaat om de stad als centrum voor hoogwaardige consumentendiensten en cultuur. Wellicht heeft dit te maken met de relatief grote maatschappelijke en politieke complexiteit die speelt rond beleidsdossiers in deze sectoren, die worden gekenmerkt door een grote maatschappelijke *exposure*.

Onderbenutting van toeristisch-recreatieve potentie is ook aan de orde in het stedelijke ommeland. De omgeving van de stad kent veel cultuur- en natuurhistorisch erfgoed en bijzondere routes (zie figuur 4).

*Figuur 4. Impressie van landschappelijke toeristische en recreatieve routes en kwaliteiten in de driehoek 's-Hertogenbosch-Tilburg-Eindhoven*



Bron: Vromraad 2006

In een iets grotere cirkel komen unieke bestemmingen als de Efteling aan bod. Met 's-Hertogenbosch als natuurlijke uitvalsbasis liggen er derhalve uitgesproken mogelijkheden voor meerdaags toerisme, ook in de internationale markt, die nauwelijks worden benut. De auteur dezes heeft echter geen ambitieuze initiatieven kunnen ontdekken, noch vanuit de private sector noch vanuit de overheid. Hier lijkt zich een gebrek aan organiserend vermogen te wreken, waar dat juist zo sterk is in andere profielbepalende sectoren in de stad en regio. Alleen al vanuit het belang van de bio-economische clusters en de gezondheidszorg verdient hoogwaardige recreatie, het goede en bourgondische leven waar stad en regio zich op voorstaan, meer strategische aandacht vanuit de private en publieke sector. Zo staat gezonde voeding centraal bij veel initiatieven, maar spelen stad en regio geen rol van enige betekenis in de wereldwijde *slow food* beweging. De bio-economische clusters richten zich weliswaar steeds meer op toepassing in zorg en welzijn, maar nog nauwelijks op cultuur en 'het goede leven'. Daar liggen wel kansen.

### ***Kracht in de culturele economie***

De situatie in de Bossche culturele economie stemt deels overeen met die van de toeristisch-recreatieve dienstverlening in de stad en regio. De cultuursector vormt dan ook deels een onderdeel van deze dienstensector. Toch is in de cultuursector minder sprake van uitgesproken onderbenutting van het onmiskenbaar grote potentieel. 's-Hertogenbosch wordt algemeen erkend als een toonaangevend centrum voor podiumkunsten in Nederland. Theater- en muziekfestivals trekken bezoekers van ver over de grens. Op basis van de stedelijke traditie en thuismarkt in podiumactiviteiten en festivals heeft zich in de stad een cluster van organiserende en dienstverlenende bedrijvigheid ontwikkeld met een landelijke en internationale afzetmarkt. De culturele economie van de stad draait op hoge toeren en vormt een exportproduct. Dit is bijzonder voor een middelgrote stad die geen universiteit heeft; bij vooraanstaande middelgrote cultuursteden in binnen- en buitenland zijn universiteiten vrijwel altijd een vliegwiel voor culturele ontwikkeling. De kracht van de stad zit echter diep in haar DNA en voert terug op haar oorspronkelijke maatschappelijke en religieuze centrum- en arenafuncties. Daarnaast speelt in de cultuursector een ondernemingsgeest zoals we die ook waarnemen in andere stedelijke en regionale sectoren. Ondernemingsgeest, meer dan overheidsbeleid, heeft volgens ingewijden de Bossche culturele industrie gevoed.

's-Hertogenbosch krijgt in dit opzicht een nieuwe concurrent: Tilburg. Deze laatste stad profiteert in hoge mate van haar universiteit, die tezamen met HBO-opleidingen als vliegwiel voor de ontwikkeling van de culturele economie zorgt. Dit heeft geen bedreiging te zijn en vorm zelfs een kans als zich tussen 's-Hertogenbosch en Tilburg een culturele as kan ontwikkelen op grond van complementariteit en synergie. kunnen ontwikkelen. De steden liggen op een steenworp afstand, met één van Brabants mooiste landschappen in het midden. Dit verlangt wel visionair overheidsbeleid en samenwerking op interstedelijk en provinciaal niveau, waar nu nog nauwelijks sprake van is.

## **7 Antwoorden op de onderzoeksvragen**

### ***Wat zijn de karakteristieken van de stedelijke en regionale economie en het vestigings- en ontwikkelingsklimaat van 's-Hertogenbosch?***

's-Hertogenbosch heeft een brede economische structuur die kenmerkend is voor steden met een sterke regioverzorgende functie, een gunstige bovenregionale ligging en een aantrekkelijke culturele, historische en natuurlijke omgeving. Het vestigingsklimaat is door deze *combinatie* goed voor een breed palet van economische activiteiten. In overeenstemming met de regionale centrumfunctie nemen (semi-)publieke en commerciële diensten (bestuur, zakelijke diensten, groot- en detailhandel, persoonlijke diensten, zorg, hoger onderwijs en culturele voorzieningen) een relatief groot aandeel in

de economische structuur. De gunstige ligging binnen de dynamische A2-zone tussen Utrecht en Eindhoven, de positionering binnen de logistieke as Rotterdam-Venlo en de ontsluitende functie voor de agro-industriële netwerken in Noordoost Brabant zorgen daarnaast voor een goed vestigingsklimaat voor bovenregionaal verzorgende zakelijke diensten (m.n. ICT-gerelateerd), transport en logistiek, en gespecialiseerde groothandel en toeleverende industrie. Tenslotte maar niet tenminste is de gunstige ligging van de stad en haar directe omgeving in het verband van de Eurodelta, de driehoek tussen de Randstad, de Vlaamse stedenruit en het Ruhrgebied, aantrekkelijk voor handels- en distributievevestigingen van buitenlandse industriële ondernemingen, die soms gepaard gaan met hoogwaardige productie en R&D.

De regio rond 's-Hertogenbosch kent diverse streken met ieder een meer specifiek economisch karakter. De Waalboss-regio en de Langstraat ten westen van de stad kennen een nog altijd vitale traditie in metaal- en constructienijverheid en logistiek. De regio ten oosten van de stad, het grootste deel van Noordoost Brabant en Noord-Limburg, vormt één van de belangrijkste concentraties van intensieve agricultuur, voedingsmiddelenindustrie en groothandel, en gerelateerde biofarmaceutische industrie in Europa. In dit rapport worden de betreffende clusters tezamen als bio-economische activiteit getypeerd. Voor deze activiteiten vormt 's-Hertogenbosch een uitvalsbasis voor handel en een toeleverend centrum voor diensten en hoger onderwijs.

***Welke karakteristieken van de economische structuur en het vestigingsklimaat zijn in interregionaal en (inter-)nationaal verband onderscheidend?***

's-Hertogenbosch onderscheidt zich als stad in de eerste plaats door de gelukkige combinatie van regionale centrumfuncties, een gunstige ligging in verschillende bovenregionale netwerken en een aantrekkelijk leefklimaat. Die combinatie is tamelijk zeldzaam en verklaart de hoge positie die de stad telkenmale inneemt bij vergelijkingen van de economische vitaliteit en aantrekkingskracht van Nederlandse gemeenten. De stad heeft dit gemeen met vitale economische centra als Zwolle, Amersfoort en Leiden. De middelgrote omvang biedt daarbij het voordeel van overzichtelijkheid maar zorgt er ook voor dat de stad wat betreft hoogwaardige voorzieningen krachtige concurrentie ondervindt vanuit grotere centra, met name Utrecht en in iets minder mate Eindhoven. Anderzijds profiteert de stad ook van de nabijheid van verschillende grotere centra met universiteiten en instellingen voor toponderzoek: Utrecht, Nijmegen, Eindhoven en Tilburg liggen ieder nabij.

Een tweede onderscheidende factor is regionaal en betreft de regio binnen de vijfhoek 's-Hertogenbosch-Helmond-Venlo-Nijmegen-Wageningen. Dit uitgestrekte gebied, dat voor een groot deel binnen Noordoost-Brabant valt, is internationaal sterk onderscheidend wat betreft bio-economische clusters. Deels hebben de clusters directe onderlinge relaties, maar belangrijker nog zijn gemeenschappelijke achtergronden: historische vertakkingen

(bijvoorbeeld van biofarma uit vleesverwerking), centrale ligging en multimodale ontsluiting binnen de bovengenoemde Eurodelta. Belangrijk is het regionale 'economisch DNA', de tradities in kleinschalig innovatief ondernemerschap en netwerkvorming. Samenwerking tussen ondernemingen, lokale overheden en onderwijsinstellingen, de *triple helix*, past goed binnen dit regionale DNA. Door de veelzijdigheid van de clusters, de relatieve kleinschaligheid en de kenmerkende organische ontwikkeling (zonder grote injecties van internationaal investeringskapitaal) is deze regio echter veel minder bekend bij het publiek als bijvoorbeeld de hightech regio Zuidoost-Brabant.

Het economisch DNA van Noordoost-Brabant, gekenmerkt door de combinatie van relatief kleinschalig ondernemerschap, organiserend vermogen en coöperatieve netwerkvorming, zit niet alleen in de bio-economische clusters maar typeert ook delen van de consumentendienstverlening en culturele dienstverlening in de stad 's-Hertogenbosch. De stad is daardoor niet alleen sterk in publiektrekkende activiteiten en evenementen maar kent ook gespecialiseerde zakelijke diensten met een nationale toeleverende en organiserende functie.

***Hoe ontwikkelen zich deze karakteristieken gezien economische, maatschappelijke en ruimtelijke trends en vooruitzichten, met welke mogelijke gevolgen voor de stedelijke positie?***

De typische centrumfuncties die zo belangrijk zijn voor 's-Hertogenbosch hebben merendeels te maken met opschalingsprocessen en specialisatieprocessen, vanwege onder meer de toenemende mobiliteit van consumenten en werknemers, veranderingen in consumentenvoorkeuren en het streven naar efficiëntie en onderscheidend vermogen in de markt. Dit geldt minder voor de typische bestuurlijke functies—die geven een robuust maar ook weinig dynamisch fundament onder de stedelijke economie—maar wel voor vrijwel alle overige diensten en voorzieningen. Er zijn kansen en bedreigingen. De regionale functie van de stad kan sterker worden door opschaling en specialisatie, ten koste van kleinere centra in de regio. Anderzijds kan de stad hoogwaardige activiteiten en voorzieningen verliezen aan grotere centra, met name Utrecht en Eindhoven. In de laatste, interregionale context kan de stad mogelijk ook een vlucht vooruit nemen met haar centrale ligging tussen grote centra, waardoor dienstverleners en voorzieningen verschillende grote stadsgewesten kunnen bestrijken. Dit speelt bijvoorbeeld bij ICT-dienstverleners. De netto uitkomst van al deze verschillende processen voor de stedelijke werkgelegenheid hangt af van de combinatie van multimodale interregionale bereikbaarheid van de stad en de benutting van specifieke kwaliteiten van het lokale vestigingsklimaat. In de afgelopen decennia jaar heeft 's-Hertogenbosch netto sterk geprofiteerd van met name opschalingsprocessen; er was een forse instroom van met name kantoorwerkgelegenheid. Momenteel lijkt het resultaat van de verschillende bewegingen meer neutraal, waarbij een omslag naar verlies zou kunnen dreigen in de toekomst. Veel hangt ook af van de verdere profilering van de stad in het verband van de

Brabantse steden, waarbij de cultuurhistorische waarde en het ondernemende DNA van de stad belangrijke onderscheidende factoren kunnen zijn, Nader onderzoek is hier nodig.

Voor zakelijke diensten die zich in een internationale afzet- en arbeidsmarkt moeten onderscheiden zijn de kaarten van 's-Hertogenbosch wat minder gunstig en legt de stad het af tegen grotere zakencentra als Eindhoven en vooral Amsterdam. Voor consumentendiensten liggen de kaarten veel gunstiger, dit vanwege de cultuurhistorische en ondernemende kwaliteiten van de stad. De potenties in dit opzicht worden echter nog onvoldoende benut. Het beleid jegens culturele en toeristisch-recreatieve diensten in de stad en regio staat nog in de kinderschoenen.

De kansen voor specifiek de bio-economische clusters in Noordoost Brabant zijn uitgesproken gunstig gezien wereldwijde technologische en maatschappelijke trends. Biotechnologische vooruitgang, gepaard aan een scala aan nieuwe kruisverbanden (crossovers) tussen de agro- en voedingsmiddelensectoren, farma, gezondheidszorg, welzijn en persoonlijke dienstverlening (waaronder horeca) geven kansen op omvangrijke nieuwe afzetmarkten. Anderzijds verlangt het grijpen van die kansen veel op het gebied van R&D, financiering, organisatorische hervorming en (internationale) distributie. De vraag is of de betreffende clusters in de regio daartoe voldoende uitgerust zijn. Het gaat ook om uithoudingsvermogen op langere termijn omdat vernieuwing in de bio-economische sfeer vanwege maatschappelijke eisen en potentiële consequenties formidabele drempels kent. Of en hoe de clusters die kunnen nemen vraagt om nader onderzoek.

### ***Wat zijn de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid?***

Voor de werkgelegenheidsontwikkeling zijn de verzorgende functies van de stad leidend. De bio-economische clusters, de industrie en groothandel en de distributieve en logistieke dienstverlening zullen de komende decennia niet of nauwelijks bijdragen aan vergroting van de werkgelegenheid, ook al zijn de bedrijfseconomische vooruitzichten gunstig. Dat komt door de sterke stijging van de arbeidsproductiviteit in die sectoren, waardoor deze overigens juist concurrerend zijn in nationale en internationale markten. De groei van de werkgelegenheid in Nederland, en ook in 's-Hertogenbosch, zit en blijft vooral in contact-intensieve, consumentverzorgende dienstverlening: zorg, onderwijs, persoonlijke diensten, toerisme en recreatie, leisure en cultuur. Zoals gesteld liggen de kaarten van de stad voor deze sectoren althans in potentie gunstig. Er zijn echter ook bedreigingen. Benutting van kansen en het keren van bedreigingen zal het nodige vergen van het beleid en het organiserend vermogen in de stad.

***Welke karakteristieken zijn in het bijzonder gevoelig voor gemeentelijke beleid en regionale samenwerking?***

Beleid voor economische ontwikkeling is altijd een kwestie van schaken op vele schaakborden, waarbij resultaten meestal alleen indirect zijn en marktontwikkelingen slechts beperkt kunnen worden (bij-)gestuurd. Er moet tegelijkertijd worden geschaakt op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur, onderwijs, woningbouw, sociale en culturele ontwikkeling. Er moet ook tegelijkertijd worden geschaakt op verschillende geografische schaalniveaus en in verschillende (inter-)regionale netwerkverbanden. Door haar brede economische structuur en positionering binnen verschillende gemeentegrens overschrijdende economische verbanden geldt dit adagium in het bijzonder voor 's-Hertogenbosch. We moeten bij dit alles onderscheid maken tussen generiek beleid, dat in algemene zin bijdraagt aan economische vitaliteit, en het meer ondernemende specifieke beleid gericht op bepaalde clusters.

Generiek beleid is het meest belangrijk voor de stad, omdat de economische vitaliteit van de stad allereerst samenhangt met generieke factoren waaronder ligging, ruimte voor bedrijvigheid en de kwaliteit van het woon- en leefklimaat. De stad lijkt daarin een krachtige traditie te kennen: economische belangen vormen een belangrijke insteek voor beleid jegens ruimtelijke ordening en infrastructuur (Tordoir 2008). Door de veelzijdige centrumfunctie van de stad, op verschillende schaalniveaus, en door de bovenbeschreven uitdagingen ten aanzien van opschaling en specialisatie zal het belang van regionale en interregionale afstemming en samenwerking op het gebied van ruimte voor economie, infrastructuur, programmering van woningbouw en van voorzieningen alleen maar toenemen. Op het gebied van regionale samenwerking kent de stad zoals overigens ook vele andere steden minder traditie. De Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant pleit voor krachtige bestuurlijke samenwerking in geheel Noordoost-Brabant, met 's-Hertogenbosch in een trekkende positie (2012). Daar valt veel voor te zeggen, maar 's-Hertogenbosch is als stad tegelijkertijd ook onderdeel van het Brabantse stedelijke netwerk, de A2-as tussen Amsterdam en Eindhoven, de Waalboss regio en de logistieke as tussen Rotterdam en Venlo. Krachtige samenwerking in het verband van Noordoost-Brabant zal niet ten koste moeten gaan van afstemming en samenwerking in andere, regio-doorsnijdende assen waarbinnen de Bossche economie als scharnier functioneert. Het 'netwerken op verschillende schaalniveaus' is typisch een opgave van centrumsteden zoals 's-Hertogenbosch, waarvan de gehele regio Noordoost-Brabant kan profiteren. Kernopgave voor samenwerking betreft dus niet alleen samenwerking in de omliggende regio maar ook en vooral de *verbinding* tussen *verschillende* samenwerkingsverbanden en schaalniveaus.

Wat betreft specifiek beleid jegens economische clusters liggen de zaken om verschillende redenen meer ingewikkeld. De overheid gaat dichterbij de ondernemersstoel zitten, geeft voorkeur voor bepaalde groepen bedrijven en neemt



mogelijk risico. Economen zijn doorgaans niet zo gecharmeerd van specifiek clusterbeleid. Toch is er reden voor specifiek beleid in 's-Hertogenbosch en de regio. De stad en regio kunnen bogen op publiekprivaat organiserend vermogen waarmee het specifieke DNA, dat in dit rapport is beschreven, verder kan worden versterkt. Daarbij zijn aan publieke zijde uiteraard nadere vraagstukken aan de orde met betrekking tot transparantie van doelen en resultaten, inzet en verantwoording van middelen en keuze van partners binnen en buiten de stad. Dit is onderwerp van het vervolgonderzoek. Hier wordt wel een indicatie gegeven van het mogelijke *belang* van specifiek beleid.

Voor specifiek beleid jegens de bio-economische clusters en kruisverbanden met de (gezondheids-)zorg en het onderwijs, zoals gemeente 's-Hertogenbosch dat mede in het kader van de 5-sterrenregio voert, zijn goede redenen aan te voeren. De betreffende clusters zijn merendeels relatief kleinschalig en dienen kracht te halen uit onderlinge samenwerking en samenwerking met instellingen voor onderwijs en onderzoek. De regionale maatschappelijke omgeving is relatief belangrijk, in de voorwaardelijke sfeer (o.a. milieu, landschapsontwikkeling) en zeker in potentie in de toepassings sfeer. Concurrentievoordelen zijn plaatsgebonden en vereisen zekerheid op langere termijn, zoals dat ook geldt voor de Main- en Brainportontwikkeling elders in het land. In dit kader ligt het voor de hand dat de overheid het organiserend vermogen in en tussen de clusters waar nodig stimuleert en participeert in netwerken tussen bedrijfsleven en instellingen, zonder direct en risicodragend deel te nemen aan ondernemingen. Profilering van de stad en regio en acquisitie van investeringen kunnen bij dat takenpakket van de overheid passen.

Gezien het grote belang dat de clusters vertegenwoordigen in zowel de praktijk als in beleidsnotities is de vraag hoe de gemeentelijke overheid het beste kan opereren een belangrijk onderwerp voor nader onderzoek. Een vraagstuk daarbij is hoever de regionale samenwerking moet reiken. De 5-sterrenregio sterkt zich uit over Noordoost-Brabant, maar de bio-economische clusters strekken zich verder uit, richting Zuidoost-Brabant, Noord-Limburg en Zuid- en Midden-Gelderland. Indien de regio zich analoog aan Brainport Zuidoost-Brabant krachtiger en wereldwijd wil profileren ligt samenwerking op een hoger schaalniveau, waarbij ook steden als Nijmegen en Venlo worden betrokken, voor de hand. Tegelijkertijd maakt dit georkestreerd beleid ook weer lastiger. Vervolgonderzoek zal hier meer duidelijkheid moeten scheppen.

Specifiek beleid is ook gewenst als het gaat om multimodale logistieke activiteiten, dit vooral vanwege de benodigde investeringen in duurzame infrastructuur voor het goederenvervoer. 's-Hertogenbosch vormt een knoop in de goederenassen tussen de Rijnmond, Venlo en Zuidoost Brabant, via de Maas en de Zuid-Willemsvaart, het spoor en het snelwegennet. Wat betreft de modernisering en verduurzaming van de betreffende vervoerssystemen is er veel werk aan de winkel voor overheden, waarbij samenwerking tussen gemeentelijke overheden langs de betreffende logistieke assen essentieel is. De vraag of de benodigde samenwerking voldoende gestalte krijgt zal onderwerp moeten zijn van nader onderzoek.

Een laatste en belangrijke groep van activiteitenclusters waar specifiek beleid nuttig is betreft hoogwaardige consumentendienstverlening, toerisme, recreatie en culturele voorzieningen. Ook in deze clusters overheersen kleine bedrijven en organisaties met een sterke lokale en regionale worteling, ook hier is coöperatief organiserend vermogen een sleutel voor succes en ook hier is de ruimtelijke en maatschappelijke omgeving en het overheidsbeleid dienaangaande sterk bepalend voor vitaliteit. De casus voor doelgericht beleid is zelfs groter dan geldt voor de bio-economische clusters omdat de markt voor en waarde van individuele bedrijven en voorzieningen in deze consumentgerichte clusters sterk wordt beïnvloed door de aantrekkingskracht en vitaliteit van activiteiten en voorzieningen in de omgeving. De hedendaagse consument komt niet alleen voor boodschappen naar de stad maar vooral ook voor de algehele sfeer en voor het combineren van activiteiten, zoals winkelen, eten en uitgaan. De product-markt combinatie die moet worden verkocht is niet alleen de winkel, maar ook en vooral de gehele binnenstad. Voor de toerist is het de gehele regio.

's-Hertogenbosch heeft door de combinatie van cultuurhistorisch erfgoed en de traditie in ondernemerschap, ook in de culturele sector, veel mee maar lijkt krachtig beleid op het gebied van hoogwaardige consumentendiensten en voorzieningen te ontberen. Daardoor worden niet alle kansen benut. Datzelfde geldt, in misschien nog sterkere mate, voor de omliggende regio. De ster 'toerisme en recreatie' lijkt binnen het verband van de 5-sterrenregio een beetje stiefkind te zijn. Het verdient aanbevelingen dat te veranderen, krachtiger beleid jegens toerisme en recreatie te ontwikkelen en dit beleid te verbreden naar hoogwaardige consumentendiensten, waaronder retail en cultuur. Zo'n integrale aanpak kan moeilijk alleen als onderdeel binnen het samenwerkingsverband van de 5-sterrenregio gestalte krijgen. Voor de hand liggend is een eigenstandige en krachtige organisatie op regionaal niveau. Op stedelijk niveau verdient de ontwikkeling van de stad als hoogwaardig centrum voor winkelen, uitgaan, cultuur en evenementen in ieder geval een centrale plek in het gemeentelijke beleid.

## Geïnterviewde experts

- agrotechnologie en farma: Jan van der Hoeven, directeur van het Westertoren Innovatiecentrum
- agribusiness: Hand Huijbers, voorzitter ZLTO
- gezondheidszorg: Marjolein Schouten, directeur Innovatie van het Jeroen Bosch Ziekenhuis
- financiële diensten: Floris Dekkers, CEO van Van Lanschot Bankiers
- zakelijke diensten: Peter Veenstra, CFO van SAP Nederland
- consumentendiensten: Peter Welles, directeur commercieel vastgoed van AM/BAM Groep
- cultuur: Jan van der Putten, directeur Verkadefabriek
- onderwijs: Dick Pouwels, voorzitter CvB van de HAS
- buitenlandse bedrijven: Jan Pelle, algemeen directeur van de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij

## Geraadpleegde bronnen

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (2012), *Veerkrachtig bestuur in Noordoost-Brabant*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Berge, M. & O. Raspe (2010), *De ruimtelijke structuur van de Pieken in de Delta*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Boschma, R. & S. Iammarino (2009), 'Related Variety, Trade Linkages, and Regional Growth', in: *Economic Geography* 85(3), pp. 289-311

BVR & Royal Haskoning (2012), *Analysrapport versterkt Stedelijk Netwerk Brabant*. 's-Hertogenbosch: provincie Noord-Brabant (nog ongepubliceerd).

Fhealinc (2012), *Jaarbericht 2011*. 's-Hertogenbosch: Jeroen Bosch Ziekenhuis e.a.

Germeente 's-Hertogenbosch (2011), *Economische monitor 2011*.

Glaeser, E. (1998) 'Are cities dying?', in: *Journal of Economic Perspectives* 12(2), pp 139-160

Jacobs, J. (1984), *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Random House

Louter, P. & P. Van Eikeren (2012), *Economische ontwikkeling steden en stadsgewesten vanaf 1973*. Delft: Bureau Louter

Marlet, G., R. Ponds & C/ van Woerkens (2012), *Cultuurkaart 's-Hertogenbosch*. Utrecht: Atlas voor Nederlandse Gemeenten

Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*. Den Haag

Provincie Noord-Brabant & 5 Sterrenregio Noordoost Brabant (2012), *Agenda Bedrijventerreinen Noordoost Brabant*

Regio Noordoost Brabant (2010), *Agenda Noordoost Brabant*.

Regio Noordoost-Brabant / 5-Sterren regio (2011), *Noordoost Brabant: naar een excellente regio in food, health en farma*. Position Paper.

Raspe, O., F. Van Oort en P. De Bruijn (2004), *Kennis op de Kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Raspe, O. & M. Van den Berge (2010), *De ruimtelijke structuur van clusters van nationaal belang*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Smulders, T. (2009), *De 5-sterrenregio. Food: Ster in Noordoost-Brabant*. 's-Hertogenbosch: REAP Noordoost-Brabant / provincie Noord-Brabant

Tordoir, P.P. (2006), *Stad en Welvaart*. Den Haag: Netherlands Institute for City Innovation Studies NICIS

Tordoir, P.P. (2007), *Nieuwe combinaties voor Brabant. Aantrekkingskracht op buitenlandse investeerders en talent*. Amsterdam: Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir

Tordoir, P.P. (2008), *Economisch Mission Statement 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir

Tordoir, P.P. (2010), 'Efficiënte ladderstructuur voor de A2-verstedelijkingszone', in: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* 04 2010, pp 26-31

Vromraad (2006), *Groeten uit Holland. Advies over toerisme, vrije tijd en ruimtelijke kwaliteit*. Den Haag: Raden voor de Leefomgeving

### **3 'Succesvol stimuleren economie en werkgelegenheid 's-Hertogenbosch' (J. Naaijken en G. Van Oosten)**

## **Succesvol stimuleren economie en werkgelegenheid in 's-Hertogenbosch**

---

Advies aan de Rekenkamercommissie

Jeroen Naaijken en Gerard van Oosten

's-Hertogenbosch, 10 juni 2013

**“activeer het DNA van de stad en creëer een cultuur van samenwerking”**

## Samenvatting

Deze notitie is geschreven in opdracht van de Rekenkamercommissie van 's-Hertogenbosch, ten behoeve van een advies aan de Gemeenteraad over de instrumenten voor besturing, beïnvloeding en evaluatie voor een effectief economisch en werkgelegenheidsbeleid vanuit het perspectief van keten en regio. Er is gebruik gemaakt van twee vooronderzoeken. Prof. Dr. Frans Boekema heeft gekeken naar de economische performance van 's-Hertogenbosch en de omliggende regio. Hij concludeert dat de economische performance van de stad goed is en die van de regio middelmatig. Dit terwijl hij aangeeft dat stad en regio verbonden met en afhankelijk van elkaar zijn. In zijn beeld speelt de gemeente wisselende rollen in meerdere regio's. Voor het toekomstig beleid beveelt hij aan te kijken naar de demografische ontwikkelingen in relatie tot de arbeidsmarkt. Daarbij rekening houdend met de grootschalige economische trends.

Prof. Dr. P.P. Tordoir heeft een integraal beeld geschetst van de stedelijke en regionale economie en de netwerken met de bredere omgeving. Hij geeft aan dat 's-Hertogenbosch enerzijds een relatief breed economisch profiel heeft met een ondernemersklimaat waar relatief gemakkelijk vernieuwing optreedt. Daarbij heeft de stad een sterke verzorgende functie voor de regio met instellingen voor zorg, onderwijs, cultuur en bestuur, winkel- en dienstenvoorzieningen. De stad heeft in zijn beeld een lange historie van clusters en netwerken waarvan ondernemen, organiseren en innoveren kenmerken zijn. Tordoir noemt dit het "DNA" van stad en regio. Tordoir adviseert gebruik te maken van dit organiserend vermogen en in te zetten op het versterken van het bio-economisch cluster van de regio. Dit in combinatie met de sterke regioverzorgende functie van de stad, de multimodale bereikbaarheid en de consumentverzorgende dienstverlening.

Het huidige economisch beleid van 's-Hertogenbosch is ambitieus en zet een breed instrumentarium in bij de uitvoering. Daardoor gebeurt operationeel wat moet gebeuren. De samenwerkingen van de gemeente in de regio zijn nog onvoldoende integraal onderdeel van het beleid. Daarnaast bemoeilijkt het ontbreken van adequate prestatie-indicatoren een goede politieke afweging. Een herijking van het beleid is nodig om de strategische posities te realiseren als centrumstad voor de regio en daarmee succes te hebben in versterking van de werkgelegenheid van regio en stad.

Het stimuleren van het economisch beleid dient te gebeuren vanuit een visie op de ontwikkelingen. Daarin neemt het perspectief dat er een transitie nodig is om succesvol te kunnen opereren binnen de nieuwe economische wetmatigheden een centrale plaats in. Nieuwe verbindingen zijn nodig en mogelijk tussen (inter)nationale ketenspelers en nieuwe lokale en regionale partijen. De regio rond en de stad 's-Hertogenbosch vormen een goede biotoop voor deze ontwikkeling. De doorwerking van het beleid dient plaats te vinden binnen het samenspel van partijen uit bedrijfsleven, onderzoek en onderwijs, overheden en maatschappelijke organisaties (4 O's) op gemeentelijk, regionaal, provinciaal en landelijk niveau. Het vraagt een grote inspanning van de "schakelfunctie" van de gemeente om de goede afwegingen te maken over onderwerpen, soort, schaal en niveau van samenwerking(en) voor een succesvolle aanpak.

Het DNA van de stad, gekenmerkt door het vermogen om initiatieven te ontplooiën, te netwerken en organiseren, is een goede basis voor het stimuleren van economische vernieuwingen. Dit zal wel op de juiste manier moeten worden geactiveerd en worden ingezet om nieuwe netwerken te vormen en deze onderling te verbinden. Het gaat daarbij om verbindingen tussen bedrijven uit verschillende sectoren en

het betrekken van kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheden. Dit zowel op gemeentelijk als regionaal niveau.

Voor het opstellen van de agenda voor het economisch beleid dient het zwaartepunt van afstemming te liggen op de samenhang met de agenda van de 5-Sterrenregio Noordoost Brabant. Voor toerisme en recreatie ligt het accent op de interactie met het Groene Woud. Voortdurende afstemming is ook nodig met de agenda's van de Provincie en Brabantstad. Gekoppeld aan deze agendasetting dient afweging en besluitvorming plaats te vinden over de inzet van mensen en middelen op gemeentelijk en regionaal niveau. Hierbij spelen vraagstukken rond capaciteit, inhoudelijke kennis en kwaliteit om zelfstandig te kunnen oordelen en afwegen en bestuurlijke slagvaardigheid en autoriteit.

Het perspectief en de urgentie van de transitie naar een circulaire economie en de veranderende omgeving waarin deze dient plaats te vinden maken een herdefinitie noodzakelijk van de rollen, taken en positie van de gemeente. Samenwerken met andere partijen in een sterk veranderende omgeving vragen een andere taal en houding. Er dient sprake te zijn van een integrale, op gezamenlijk opereren gerichte aanpak. Kenmerken hierbij zijn transparantie, doelgerichtheid, sensitiviteit en responsiviteit. De gemeente moet kunnen meebewegen met het ritme van de veranderingen in economie en maatschappij. De versterkte oriëntatie op de regio dient zich breed in de organisatie te verankeren.

Voor het college van B&W komt de nadruk te liggen op de rol van "spin in het web" van netwerken om daarmee een actieve "schakelfunctie" tussen agenda's, samenwerkingsverbanden en organen in te vullen. Dit vraagt inzicht en overzicht over de complexiteit van de vraagstukken en oplossingsrichtingen. Voor het activeren van het DNA moet het college de spelers van de gevestigde en nieuwe, jonge netwerken kennen en hen weten te verbinden. Voor het organiseren en aanbieden van de juiste programma's en faciliteiten, maakt het college gebruik van de mogelijkheden van stad en regio maar weet het ook toegang te verschaffen tot kwaliteiten van andere steden en clusters. Het moge duidelijk zijn dat dit een cultuurverandering in alle geledingen van de gemeentelijke organisatie vergt, die tijd kost en aandacht vraagt, maar onontkoombaar is wil de in 2011 al ingezette koers van samenwerking succes hebben.

Een herdefinitie van de rollen, taken en positie van de gemeente betekent ook het zoeken naar een nieuwe balans in het samenspel tussen college en gemeenteraad. De raad moet aan de "voorkant" tijdig betrokken worden bij het opstellen en besluiten over de inhoud én het proces van het economische beleid en de daarvoor te vormen samenwerking. Door een goede én tijdige bespreking en vaststelling kan en moet een door alle partijen gedeelde en gedragen visie ontstaan en kan het college met mandaat van Gemeente(raad) acteren in stad en regio('s). Het toezicht op de uitvoering door het college dient te gebeuren aan de hand van tevoren overeengekomen prestatie-indicatoren en procedureafspraken over toetsing en evaluatie.



## Inhoud

<u>1</u>	<u>Inleiding en voorstudies</u>	68
1.1	<u>Inleiding</u>	68
1.2	<u>Ruimtelijke (economische) en demografische dynamiek in (regio) 's-Hertogenbosch, Prof. Dr. Frans Boekema, januari 2012</u>	69
1.3	<u>DNA 's-Hertogenbosch, Economisch Profiel van Stad en Regio, Prof. Dr. P.P. Tordoir, oktober 2012</u>	69
<u>2</u>	<u>Een beeld van het huidige beleid en de voornemens</u>	72
2.1	<u>Het huidig beleid</u>	72
2.2	<u>De uitvoering van het beleid</u>	72
2.3	<u>Samenwerking in de regio</u>	75
2.4	<u>Conclusies</u>	76
<u>3</u>	<u>Het denkkader: beleidsconcept, situatie 's-Hertogenbosch</u>	78
3.1	<u>Strategic triangle van Mark Moore</u>	78
3.2	<u>Situatie 's-Hertogenbosch</u>	79
3.2.1	<u>The Public Value : Beleidsdoel</u>	80
3.2.2	<u>Legitimacy &amp; Support: Stakeholders</u>	80
3.2.3	<u>Operational capabilities</u>	81
3.3	<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	82
<u>4</u>	<u>Het economisch perspectief</u>	83
4.1	<u>Transitie naar de "circulaire economie"</u>	83
4.2	<u>Samenwerking in ketens</u>	84
4.3	<u>Samenwerking in de regio</u>	85
4.4	<u>Het beste van twee werelden in 's-Hertogenbosch</u>	86
<u>5</u>	<u>Kansen voor toekomstig succes</u>	88
5.1	<u>Geef de eigen positie extra profiel in regionale ambitie</u>	88
5.2	<u>DNA werkt pas als het door mRNA is aangezet</u>	88
5.3	<u>Verbind (inter)nationale spelers met lokale en regionale spelers</u>	89
5.4	<u>Aanscherping profiel 's-Hertogenbosch</u>	89

5.5	<a href="#">Samenwerking begint bij cultuur</a>	90
6	<a href="#">Regionale samenwerking</a>	91
6.1	<a href="#">Beoordeelde aspecten</a>	91
6.2	<a href="#">De vigerende beleidskaders de uitvoering</a>	91
6.3	<a href="#">De beoogde prestaties en gerealiseerde resultaten</a>	92
6.4	<a href="#">Het aandeel van de gemeente 's-Hertogenbosch</a>	93
6.5	<a href="#">Belangrijkste elementen van het gemeentelijk beleid</a>	93
6.6	<a href="#">Sturingsmogelijkheden en instrumenten van college en raad</a>	94
6.7	<a href="#">Met welke partners samen te werken</a>	94
7	<a href="#">Vingeroefeningen</a>	96
7.1	<a href="#">Vraagstukken uit de praktijk</a>	96
7.2	<a href="#">Verduurzamen Agro &amp; Food door verbinden ketens en regio</a>	96
7.3	<a href="#">Verbind stad en regio door toerisme en ICT</a>	97
7.4	<a href="#">Samenwerking in de laboratorium regio</a>	97
7.5	<a href="#">Samenwerking tussen water- en landschapbeheerders, agro en ICT</a>	98
7.6	<a href="#">Samenwerking tussen ICT en food</a>	98
7.7	<a href="#">Samenwerking tussen toerisme, sport, dienstverlening en ICT</a>	99
7.8	<a href="#">Conclusies en aanbevelingen</a>	99
8	<a href="#">Herdefinieer het spel</a>	101
8.1	<a href="#">Nieuwe kansen op een veranderend speelveld</a>	101
8.2	<a href="#">Het nieuwe spel in de balans van de Strategic Triangle</a>	102
8.2.1	<a href="#">De Public Values (doelen)</a>	102
8.2.2	<a href="#">De legitimatie en support van de omgeving</a>	104
8.2.3	<a href="#">De Operational Capabilities</a>	105
8.2.4	<a href="#">De instrumenten</a>	106
8.3	<a href="#">Conclusies en aanbevelingen</a>	107
9	<a href="#">Samenspel tussen College B&amp;W en Gemeenteraad</a>	109
9.1	<a href="#">Nieuwe posities en rollen</a>	109
9.2	<a href="#">College B&amp;W</a>	109
9.3	<a href="#">De Gemeenteraad</a>	110
9.4	<a href="#">Conclusies en aanbevelingen</a>	111

<a href="#"><u>10</u></a> <a href="#"><u>Conclusies en aanbevelingen</u></a> .....	113
--	-----

## 1 Inleiding en voorstudies

### 1.1 Inleiding

In 2013 wil de Rekenkamercommissie van de Gemeente 's-Hertogenbosch een advies uitbrengen aan de Gemeenteraad over de instrumenten voor besturing, beïnvloeding en evaluatie voor een effectief economisch en werkgelegenheidsbeleid vanuit het perspectief van keten en regio. Als bouwstenen voor dit advies zijn twee onderzoeken uitgevoerd en is voorliggende notitie geschreven op basis van de resultaten van een onderzoek dat zich richt op het benutten en versterken van de specifieke karakteristieken van de stad en de regio ("het economisch DNA"). Dit geprojecteerd op enkele belangrijke sectoren: het bio-economisch cluster van agro, food en health, toerisme en recreatie en ICT/Logistiek en de onderlinge relaties. Hierbij wordt gekeken naar het benutten van de culturele mix van de stad en de uitwerking hiervan op het vestigingsbeleid.

Dit onderzoek richt zich op de sturingsinstrumenten van de gemeente en niet op het inhoudelijk beleid zelf. De instrumenten moeten zorgen voor een effectief beleid en voor het afleggen van rekenschap over dit beleid aan de Gemeenteraad.

De uitvoering van het onderzoek vond plaats aan de hand van door de gemeente beschikbaar gesteld materiaal en vier gehouden interviews. Op basis hiervan is gezocht naar nieuwe perspectieven voor de uitvoering van het beleid.

De doorlooptijd van het onderzoek was kort. Daarom zijn een aantal punten slechts aangestipt en verdienen die nadere uitwerking. Zowel de (subcommissie van de) Rekenkamercommissie als de projectuitvoerders onderschrijven de richting die wordt aangegeven in het advies.

De gemeente voert een actief economisch en werkgelegenheidsbeleid. Het verkennen van nieuwe mogelijkheden gebeurt op basis van de huidige situatie. De volgende aspecten zijn daarbij relevant:

- De vigerende kaders en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven.
- De afspraken, beoogde prestaties en gerealiseerde resultaten.
- Het aandeel van de gemeente 's-Hertogenbosch in de behaalde resultaten en de samenwerking met andere partijen.
- De belangrijkste elementen van het gemeentelijk beleid voor de beïnvloeding van beleid.
- De mogelijkheden en instrumenten van college en raad om het beleid (bij) te sturen.
- De gemeente(n) en regio('s) waarmee de gemeente 's-Hertogenbosch samenwerkt of moet samenwerken voor een effectief beleid.

In het eerste hoofdstuk worden vraagstelling en de twee eerdere onderzoeken kort samengevat. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 een beeld geschetst van het huidige beleid. In hoofdstuk 3 wordt de strategische driehoek (strategische driehoek) van Mark Moore aangereikt als theoretisch denkmodel om het vraagstuk te benaderen. In hoofdstuk 4 wordt dit aangevuld met de schets van een inspirerend economisch perspectief: de circulaire economie. Op basis van deze drie benaderingen (vooronderzoek,

theoretisch kader, economische trends) worden in hoofdstuk 5 verschillende aspecten benoemd waarop versterking van het economisch beleid gebaseerd zou kunnen worden. Hoofdstuk 6 vat het beeld over het huidige beleid en de relevante aspecten voor samenwerking samen. De zo opgebouwde denklijn wordt toegepast op een aantal cases in hoofdstuk 7. Tenslotte wordt in hoofdstukken 8 en 9 geschetst hoe enerzijds het spel opnieuw gedefinieerd zou kunnen worden en anderzijds de rollen aangescherpt. Hoofdstuk 10 verzamelt de belangrijkste conclusies nog eens.

## **1.2 Ruimtelijke (economische) en demografische dynamiek in (regio) 's-Hertogenbosch, Prof. Dr. Frans Boekema, januari 2012**

Prof. Dr. Frans Boekema heeft gekeken naar de economische performance van 's-Hertogenbosch en de omliggende regio. Dit heeft geresulteerd in een situatieschets van de sociaaleconomische, ruimtelijke en demografische ontwikkelingen. Boekema concludeert dat het huidig beleid nog onvoldoende rekening houdt met deze ontwikkelingen. Daarnaast signaleert hij de verbondenheid van 's-Hertogenbosch met de regio en daarmee de noodzaak tot samenwerking in regionaal verband mee te nemen in beleid en uitvoering.

In zijn onderzoek geeft Boekema een overzicht van de resultaten van dit beleid. De gemeente presteert goed in verhouding tot vergelijkbare steden, en "bestudering van gemeentelijke onderzoeksrapporten en beleidsstukken laat zien dat herhaaldelijk onderkend wordt dat de gemeente een belangrijke rol kan spelen bij het versterken en aanjagen van de regionale economie. Echter moet worden vastgesteld dat er op dit punt gesproken kan worden van een amorfe en niet-consistente situatie. Het is onvoldoende duidelijk op welk ruimtelijk (regionaal) schaalniveau de hoogste prioriteit zou moeten worden gelegd. Ook valt op dat het lokale prestatieniveau nog teveel centraal wordt gesteld en ook nog te veel wordt afgezet ten opzichte van de omringende gemeenten."

Boekema signaleert dat er nog te veel sprake is van een zekere mate van tegenstrijdigheid tussen lokale belangen en regionale belangen en dringt aan op een herbezinning van de rol als regionale leider.

Kort samengevat zijn de conclusies:

- Performance van de stad is goed, van de regio middelmatig.
- Gemeente speelt wisselende rollen in meerdere regio's.
- Kijk naar demografische ontwikkeling in relatie tot ontwikkeling arbeidsmarkt.
- Kijk naar de grootschalige economische trends.
- Stad en regio zijn verbonden met en afhankelijk van elkaar.

## **1.3 DNA 's-Hertogenbosch, Economisch Profiel van Stad en Regio, Prof. Dr. P.P. Tordoir, oktober 2012**

Prof. Dr. P.P. Tordoir heeft een integraal beeld geschetst van de stedelijke en regionale economie en de netwerken met de wijdere omgeving. Hij geeft aan dat 's-Hertogenbosch enerzijds een relatief breed

economisch profiel heeft met een ondernemersklimaat waar relatief makkelijk vernieuwing optreedt. Daarbij heeft de stad een sterke verzorgende functie voor de regio met instellingen voor zorg, onderwijs, cultuur en bestuur, winkel- en dienstenvoorzieningen. De gunstige ligging in dynamische, bovenregionale netwerken, zo stelt Tordoir, biedt dienstverlenende bedrijven de mogelijkheid zich te richten op bovenregionale markten en maakt de stad aantrekkelijk voor hoogopgeleide pendelaars. De culturele, historische en natuurlijke omgeving van de stad, biedt aan veel verschillende doelgroepen een goed leefklimaat. Hiernaast kennen de stad en regio een aantal specifieke clusters en netwerken van economische activiteit met een lange historie en een gemeenschappelijke cultuur van leven en werken. Ondernemen, organiseren en innoveren zijn kenmerken van deze netwerken. Tordoir noemt dit het “DNA” van stad en regio. Clusters rond het thema “leven” (agribusiness t/m gezondheidszorg), door Tordoir aangeduid als bio-economisch cluster, en die rond culturele en sociale activiteiten zijn hier voorbeelden van.

Kijkend naar de werkgelegenheid stelt Tordoir dat de kantorensector een breed en kansrijk economisch fundament heeft, waaraan echter, als gevolg van specialisatie en opschalingseffecten, wel wordt geknaagd. De stad is een recreatief centrum, maar nog geen toeristisch centrum. De Bossche culturele economie is relatief goed ontwikkeld.

De bio-economische clusters (food, health en pharma) in de regio bieden veel werkgelegenheid. De groei van de werkgelegenheid zit en blijft echter vooral in contact-intensieve dienstverlening: zorg, onderwijs, persoonlijke diensten, toerisme en recreatie, vrijetijdsbesteding en cultuur.

Tordoir stelt dat de toenemende vervlechting tussen de bio-economie, de hightech en de zorgsector kansrijk is, maar zich nog in een prille fase bevindt en de vraag is of de betreffende clusters in de regio voldoende uitgerust zijn om deze kansen te grijpen. De regio steunt sterk op interne netwerkvorming. Dat is een kracht, maar de regio zal meer en meer open moeten staan voor talent en investeringsvermogen van elders. Ook de wisselwerking tussen productie en consumptie biedt meer kansen op het gebied van de culinaire economie dan nu worden benut.

Door de veelzijdige centrumfunctie van de stad, op verschillende schaalniveaus, en door de uitdagingen als gevolg van opschaling en specialisatie zal het belang van (inter)regionale samenwerking op velerlei gebieden alleen maar toenemen. Op het gebied van regionale samenwerking kent de stad - zoals overigens ook vele andere steden - minder traditie. Kernopgave betreft niet alleen de samenwerking met de omliggende regio maar ook en vooral de verbinding tussen verschillende samenwerkingsverbanden en schaalniveaus.

Over de effectiviteit van het beleid geeft Tordoir aan dat de huidige concurrentievoordelen plaatsgebonden zijn en zekerheid vereisen op lange termijn. Daarom ligt het voor de hand dat de overheid het organiserend vermogen in en tussen de clusters waar nodig stimuleert en participeert in netwerken tussen bedrijven en instellingen

Kort samengevat bestaat volgens Tordoir het economisch DNA van de stad uit:

- Sterke regioverzorgende functie
- Ligging binnen bio-economisch cluster
- Multimodale bereikbaarheid
- Consumentverzorgende dienstverlening.

En hij geeft als advies:

- Stimuleer het organiserend vermogen.

## 2 Een beeld van het huidige beleid en de voornemens

### 2.1 Het huidige beleid

Een belangrijk basisdocument voor het huidige beleid is het Economisch Actieplan 's-Hertogenbosch 2010 – 2014 (Buck Consultants, juli 2009). Vanuit het Economisch Mission Statement (Prof dr P. P. Tordoir, september 2008) is een uitvoeringsplan opgesteld met projecten. Stakeholders zijn hierbij betrokken. Gekozen is de stad te laten ontwikkelen door van binnenuit te versterken langs vier groeikernen: Stad van instellingen, Cultuurstad, Spil in de groene sector en Knooppunt van corridors. Bij de uitwerking is prioriteit gegeven aan de onderwerpen: Arbeidspotentieel; Ondernemerschap & innovatie; Promotie & acquisitie. Deze zijn vertaald naar een negental actielijnen in het economisch actieprogramma. Wat opvalt is dat het Economisch Actieplan wel de beoogde resultaten van de actielijnen benoemt. Het gaat dan onder andere om een aantal nieuwe opleidingen, een ICT-platform of nieuw bedrijfsverzamelgebouw. Er is echter niet geformuleerd wat de effecten ("outcome") moeten zijn van het totaal van inspanningen van alle stakeholders in termen van economische activiteit, werkgelegenheid e.d. Ook prestatie-indicatoren voor (tussentijdse) rapportage en evaluatie ontbreken.

### 2.2 De uitvoering van het beleid

Resultaten van de uitvoering van het Economisch Actieplan vinden we onder andere in de jaarverslagen over 2011 en 2012. Hierin staat een keur van ondernomen maatregelen en acties, inclusief output indicatoren en toelichting. Het laat zien dat de gemeente niet voor niets de sterke positie heeft verworven als meest aantrekkelijke vestigingsplaats of als gastvrije stad. Er wordt intensief gewerkt aan het versterken van het vestigingsklimaat, de economische structuur en het (fysiek) ruimte bieden aan economische activiteiten. Op basis van een acquisitiebeleid probeert de gemeente bedrijven te interesseren voor vestiging in de stad of op een van de bedrijventerreinen. Met de BOM is er samenwerking voor de acquisitie van internationale spelers. De door de BIM aangeboden faciliteiten zijn interessant voor startende bedrijven. Ook de participatie van 's-Hertogenbosch aan de Ondernemerslift richt zich op deze doelgroep. Voor het versterken van de economische structuur kiest 's-Hertogenbosch voor een projectmatige aanpak met onder andere een "promotie- en acquisitie aanpak" rond de thema's food en health en ICT. Dit heeft onder andere geleid tot het oprichten van een ICT-Community en een Logistiek Platform.

Bij de uitvoering van het beleid speelt het college van B&W een belangrijke rol. Uit gevoerde gesprekken komt waardering naar voren voor de initiatiefrol die het college regelmatig invult. Tegelijkertijd is er het signaal dat in vervolg hierop het college moet blijven "aanjagen en volhouden" om de initiatieven tot een goed resultaat te leiden. Het beeld is geschetst dat de "top 50" van zakelijke beïnvloeders in Den Bosch elkaar goed weet te vinden en aanspreekbaar is op het nemen van initiatief en leggen van verbindingen. Over het algemeen weet het college dit netwerk te bereiken en te betrekken. De vraag is of dit ook geldt voor jonge, startende ondernemers en hun netwerken. In hoeverre investeert het college in de relatie



met deze ondernemers, heeft het zicht op hun activiteiten, ontwikkelingen en netwerken waarin ze opereren? Dit geldt voor de ondernemers in de stad maar ook die in de regio.

In het raadsvoorstel voor het economisch investeringsfonds (Gemeente 's-Hertogenbosch, 15 januari 2013) constateren B&W dat de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt over een breed instrumentarium voor aanjagen van nieuwe economische impulsen in stad en regio: aanjaagsubsidies, ontwikkeling en beheer van locaties, accountmanagement en medezeggenschap over programma's in de regio. Met de inzet van hiervan en de werkwijze van het Economisch Actieplan, is het gerechtvaardigd te stellen dat er een goed kader is voor beleidsformulering en uitvoering. Een verdere beoordeling moet plaatsvinden van de vragen of de inzet ervan is gericht op de gewenste of noodzakelijke economische versterking en waar bijstellingen moeten plaatsvinden.

Om een beeld te krijgen van de betrokkenheid en de rol van de gemeenteraad bij de uitvoering, zijn de verslagen van de commissie FES van de afgelopen drie jaar bestudeerd. Daarin zien we aandacht van de commissie voor economische zaken en werkgelegenheid, op verschillende momenten en verschillende manieren. Zo is er aandacht bij begrotingsbehandelingen en besprekingen van de jaarverslagen. Dan betreft het meestal algemene uitspraken over het economisch belang die echter op dat moment niet leiden tot discussie of verdere uitwerking.

Op de tweede plaats komen opmerkingen rond economische ontwikkeling aan de orde bij behandeling van specifieke beleidsonderwerpen als parkeerbeleid, binnenstad, grondbeleid, markt- en plaatsgeld. Dit gebeurt echter niet structureel en meestal slechts terzijde. Beleid op deze terreinen wordt met name getoetst aan effecten voor de lokale gemeenschap.

Op de derde plaats behandelt de commissie nota's die expliciet (onderdelen van) economisch beleid als onderwerp hebben: toeristisch-recreatieve visie buitengebied, winkeltijden, detailhandel, incubatorgebouw, kantoren en bedrijfsterreinen, glasvezel. Hierbij wordt tijdens de behandeling ook getoetst aan externe ontwikkelingen. Deze worden vaak door raadsleden ad hoc aangedragen en aan het college ter overweging gegeven. Uit de notulen is niet af leiden of de commissieleden (kunnen) terugvallen op een gemeenschappelijk gedeelde visie op de stand van zaken in de omgeving. Er ontstaat zo geen zicht op de externe effecten van beleid, op de relatieve positie van 's-Hertogenbosch ten opzichte van vergelijkbare gemeenten en op de economische effecten.

Grote betrokkenheid bij de lokale economie toont de commissie bij enkele ad hoc agendapunten waar belangen van specifieke bedrijven op het spel staan. Dit geldt ook als belangrijke gebeurtenissen aan de orde komen over projecten als bijvoorbeeld het opschorten van de realisatie van een Incubatorgebouw in Willemspoort. Hier wordt actief met het College gezocht naar de beste aanpak. Maar de discussie wordt gehinderd door onduidelijkheid over de voor de gemeente beschikbare mogelijkheden of instrumenten.

De commissie refereert in de discussies regelmatig aan de gekozen speerpunten, maar door ontbreken van concretisering daarvan heeft zij onvoldoende houvast om enerzijds inhoudelijk volgens een bepaalde structuur te kunnen toetsen en anderzijds om naast de lokale kennis ook kennis van externe ontwikkelingen te kunnen gebruiken om te anticiperen.

(De discussie over) het te ontwikkelen bedrijventerrein Heesch west is in dit verband een interessante casus omdat hier de intergemeentelijke samenwerking aan de orde komt. Voor zover in dit onderzoek te overzien is, lijkt de discussie hierover zich vooral toe te spitsen op gronduitgifte en de relatie tot de bestuurlijke herindeling. Er is minder aandacht voor de mogelijkheden voor economische versterking van

de regio en het op een innovatieve manier oppakken hiervan. Het is daarmee een complex vraagstuk geworden met belangen op zeer verschillende niveaus. In de huidige bestuurlijk complexe omgeving is het moeilijk tot goede afwegingen te komen.

## 2.3 Samenwerking in de regio

In het coalitieakkoord 2010-2014 is uitgesproken dat we “meer gaan samenwerken met de provincie, Brabantstad en de regiogemeenten”. Naast Brabantstad zet 's-Hertogenbosch in op samenwerking in regionaal verband van Noord Oost Brabant. Met het vaststellen van tien uitgangspunten voor samenwerking kiest de gemeente voor een andere opstelling dan het “behoorlijk terughoudend beleid” (B&W voorstel 24 mei 2011) dat is gevoerd waar het ging om algemene regionale samenwerking. In het verleden was de gemeente behoorlijk ‘in zichzelf gekeerd’, er is nu een ander beleid gekozen, dat ook is vastgelegd in een raadsvoorstel ‘regionale samenwerking’, dat op 11 december 2012 is vastgesteld. De trekkende rol van 's-Hertogenbosch (en Oss) in de regio wordt steviger opgepakt. Dit mede n.a.v. de discussie over ‘Krachtig Bestuur in Noord-Brabant’.

De meest belangrijke samenwerking op economisch terrein is die in de 5-sterrenregio Noordoost Brabant. Deze is volop in ontwikkeling. De keuze is gemaakt voor het speerpunt agro & food. Dit sluit goed aan bij de potentie van de regio, gezien de gevestigde bedrijven, instellingen en kennisinfrastructuur. In het rapport “Duurzame groei vanuit de basis” (5-Sterrenregio Noordoost Brabant/PwC, november 2012) is richting gegeven aan nieuwe ontwikkelingen en zijn de mogelijke cross-overs op tal van terreinen benoemd. In de Raadsinformatiebrief van 14 mei 2013 klinkt het besef door van de keuze van het speerpunt als wordt gesteld: “De transitie naar een duurzame, innovatieve en gezonde voedselproductie is naast een geweldige uitdaging, zeker ook een grote kans”. 5-Sterrenregio Noordoost ontwikkelt een Actieplan voor agro & food in de regio. Een regionaal langjarig samenwerkingsverband moet een innovatieagenda opstellen en uitvoeren. Hierbij komen cross-overs in beeld van agro & food met pharma, logistiek, biobased en hightech. Bij deze transitie verdwijnt enerzijds traditionele werkgelegenheid en moet er perspectief ontstaan op nieuwe. Waar het gaat om de beoogde resultaten van de samenwerking geeft de genoemde Raadsinformatiebrief aan dat dit onder andere zijn: één of meerdere innovatiecentra met onderzoeksfaciliteiten, labs en machines voor gezamenlijk gebruik.

Ook op het gebied van toerisme, recreatie en erfgoed is er een regionale samenwerking tussen de gemeenten in Noordoost Brabant en in Het Groene Woud. Voor het Groene Woud is een gebiedsvisie opgesteld. Voor Noordoost Brabant samen is een visie en uitvoeringsplan in ontwikkeling op basis van gemeenschappelijke delers en de thema's waarmee de regio onderscheidend kan zijn. Het rapport “De Ziel van Brabant” (ZKA Consultants & Planners, december 2010) bevat hiervoor goede aanknopingspunten. De uitwerking voor de regio leidt tot de thema's: Strijd tegen het water; Kloosters – Religieus erfgoed; Militair erfgoed; Food – Industrieel erfgoed; Jheronimus Bosch; Landgoederen. Deze inventarisatie lijkt vooral vanuit het kwalitatief rijke aanbod tot stand te zijn gekomen. De vraag is of deze aansluit bij de marktvraag. Wat zijn de verwachtingen en behoeften van de toeristen en recreanten die 's-Hertogenbosch en de regio willen bezoeken en hoe kunnen hiervoor onderscheidende diensten worden ontwikkeld? Binnen de regiobenadering hebben de unieke trekpleisters en waarden van 's-Hertogenbosch nog te weinig aandacht.

Bij de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de 5-sterren Noordoost Brabant krijgt ook de governance veel aandacht. Deze bestaat uit een Bestuurlijke Regie Groep (BRG) van 20 burgemeesters en

2 dijkgraven. Verder is de samenwerking verbreed door partijen uit de 3 O's (overheid, ondernemers en onderwijs) te betrekken. Een Strategisch Beraad van 18 boegbeelden uit deze 3 O's geven richting aan de agenda van de samenwerking en kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven aan de deelnemende partners in de regionale samenwerking. De gedachte is dat het Strategisch Beraad, voor de uitvoering van de agro & food agenda, zal doorstarten in een te vormen stichting.

De samenwerking in de 5-sterren regio Noordoost Brabant krijgt een veel zwaardere functie dan de andere samenwerkingen waar de gemeente in participeert. De deelname in de Foodregio Zuidoost Nederland, Brainport 2000, Food Inspiration, Streekhuis Groene Woud e.d. zijn vooral op gericht op afstemming en netwerken. Brabantstad richt zich op het versterken van de positie van het stedelijk netwerk van Brabant door de uitvoering van strategische projecten en het gezamenlijk vertegenwoordigen van de 5 grote steden in diverse verbanden.

## 2.4 Conclusies

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft duidelijke ambities voor economische ontwikkeling en ontplooit op tal van terreinen activiteiten gericht op de geformuleerde speerpunten. Op operationeel niveau gebeurt wat moet gebeuren. Wat mist is de aansluiting van deze inspanningen met geformuleerde doelen over de effecten die zij moeten sorteren op economische ontwikkeling, werkgelegenheid e.d. Daarmee ontbreken ook goede prestatie-indicatoren om deze te rapporteren, evalueren en, op basis hiervan, bij te sturen.

Behoudens een summiere voortgangsrapportage (Raadsinformatiebrief Voortgang Economisch Actieplan 2010-2014, februari 2011), is in de verslagen van de commissie FES is weinig terug te vinden over evaluaties van het uitvoeringsprogramma. Daarmee ontstaat het beeld dat de raad betrokken is bij de besluitvorming over het economisch beleid maar dat het volgen van de uitvoering meer – vanwege het ontbreken van de juiste prestatie-indicatoren – noodzakelijkerwijs op ad hoc basis plaatsvindt.

De aanpak die is gekozen bij het opstellen van het Economisch Actieplan is goed om te komen tot een integrale aanpak. De beoogde resultaten van de inspanningen van de gemeente zijn geformuleerd. Dit geldt niet voor de effecten ("outcome") van het geheel van inspanningen van alle stakeholders. Ook in dit plan ontbreken prestatie-indicatoren, die handvatten bieden voor rapportage en evaluatie. In deze aanpak moet de afstemming met de agenda's van samenwerkingsverbanden integraal onderdeel gaan uitmaken van het beleid van de gemeente.

Vanuit de keuze voor agro & food voor de regio, is er geen doorvertaling gemaakt wat deze voor mogelijkheden biedt of kan bieden voor de specifieke positie en kracht van 's-Hertogenbosch. De vier groeikernen van de stad blijven overeind "naast" het regionale speerpunt agro & food maar er is nog geen verbinding gemaakt waarmee de stad én de regio sterker worden. Hoe vertaalt het naar het "food & health cluster" (Economisch Actieplan)? Kan 's-Hertogenbosch zich ontwikkelen tot dé stad van beleving van gezonde en nieuwe voeding.

Voor het noodzakelijke transitieproces zijn systeeminnovaties<sup>10</sup> nodig. Deze zijn complex en veelomvattend en moeten zich richten op meer dan alleen product- en procesinnovaties. In de geformuleerde inhoud en randvoorwaarden voor het Actieplan is nog weinig aandacht voor werkwijzen en impulsen die deze vormen van innovatie mogelijk moeten maken en de benodigde cultuur- en gedragsverandering die nodig is voor een geslaagde vernieuwing.

Daarbij komt dat in de huidige presentatie van de 5-sterren Noordoost Brabant er veel nadruk ligt op de institutionele vormgeving, de structuur van de samenwerking. Er is nog weinig aandacht voor de manier waarop nieuwe dynamiek op gang moet komen, er experimenteerruimte komt voor nieuwe ideeën en welke andere manieren van facilitering mogelijk zijn. Bij de in de plannen verwoorde ambities zijn er meerdere die zich richten op het realiseren van, voor Noordoost Brabant, zelfstandige faciliteiten (open innovatiecentra, kennis- en businesscentrum, laboratoria, onderzoeksfaciliteiten e.d.). Het is gewenst bij de uitwerking van deze plannen voortdurend de afweging te maken wat zelfstandig in de regio moet komen en waar in samenwerking met andere regio's (Zuidoost Brabant, Brainport, Foodvalley e.d.) versterking van het agro & foodcluster Noordoost Brabant mogelijk of gewenst is.

Niet duidelijk is wat de verbinding is van het Actieplan met het in opdracht van de provincie, door BOM opgestelde, Innovatieprogramma AgroFood. Daarbij zijn er ook geen uitspraken over intenties terug te vinden in de geraadpleegde documenten.

---

<sup>10</sup> Bedrijf en organisatie overstijgende vernieuwingen die door uiteenlopende belanghebbenden gezamenlijk gerealiseerd worden, die de inbreng van uiteenlopende soorten kennis en vaardigheden vergen, en die de verhoudingen tussen belanghebbende spelers ingrijpend veranderen (Innovatienetwerk).

### 3 Het denkkader: beleidsconcept, situatie 's-Hertogenbosch

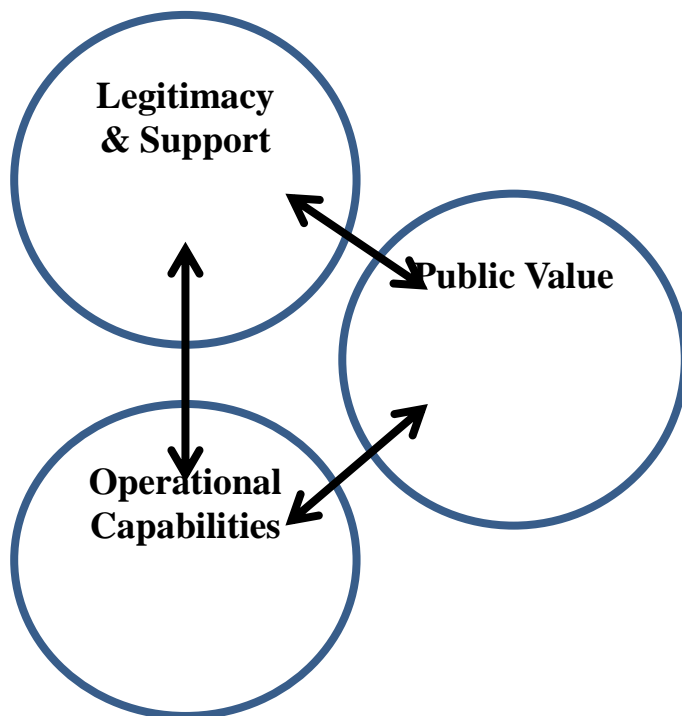
Met dit geschetste beeld van de economische positie van 's-Hertogenbosch en de samenhang met de regio, komt de cruciale vraag naar boven met welk beleid, instrumenten en rollen op het speelveld, de gemeente de lokale en regionale economie en werkgelegenheid maximaal kan bevorderen. Daarom staat in dit onderzoek de stuurbaarheid en responsiviteit centraal. Hoe moet 's-Hertogenbosch “het spel spelen”? Wat zijn de spelregels, in welke netwerken moet de gemeente opereren en in welke rol? Wat is het beleid van de gemeente, hoe loopt de uitvoering en op welke wijze vindt toetsing en verantwoording plaats? Hierbij is ook de rol van de gemeenteraad nadrukkelijk aan de orde.

#### 3.1 Strategic triangle van Mark Moore

Om op strategisch niveau een analyse te kunnen vertalen in een visie en die vervolgens uit te werken in acties kan het concept van Mark Moore (Harvard University): de Strategic Triangle, goede diensten bewijzen. Dit concept wordt ook gehanteerd binnen TiasNimbas Business School, Tilburg.

Het is een werkwijze die is gericht op het strategisch creëren van maatschappelijke waarde door het overheidsbeleid. De strategische driehoek bestaat uit drie onderdelen:

- legitimiteit en politieke support
- capaciteit van de organisatie
- publieke waarde



### *Afbeelding 1. Strategic triangle*

Volgens Moore schakelt succesvol beleid continu tussen deze drie domeinen: de te realiseren maatschappelijke of publieke waarde (*public value*) moet tot stand komen door de juiste inzet van instrumenten en middelen (*capabilities*) en is afhankelijk van de legitimatie en ondersteuning die de overheid heeft van betrokken partijen voor het vervullen van haar rol (*legitimacy & support*). Moore benadrukt daarbij dat de meerwaarde van dienstverlening van de overheid wordt bepaald door de waarde die betrokken actoren er aan geven.

Overheden die interventies willen ontwikkelen om de eigen kracht van actoren te versterken, zouden op basis van dit concept als volgt te werk kunnen gaan.

#### **– Inventariseer gezamenlijk de publieke waarde van eigen kracht**

Ontwikkel samen met andere betrokkenen concepten die meerwaarde bieden. De centrale vraag daarbij is: 'Welke dienstverlening of welk plan biedt meerwaarde voor de samenleving en de deelnemende organisaties en bedrijven in het bijzonder?' Er kan daarbij gedacht worden aan het creëren van nieuwe relaties of het versterken van capaciteiten die nog onvoldoende aanwezig zijn, zoals ontwikkelvaardigheden of flexibiliteit in besluitvorming. In deze fase is het van belang dat de betrokkenen gezamenlijk overeenkomen wat de meerwaarde van de dienstverlening is.

#### **– Creëer legitimiteit en politieke support**

De volgende stap is legitimiteit organiseren voor de ontwikkelde ideeën. Doordat de meerwaarde door alle betrokkenen wordt onderschreven, moet het mogelijk zijn om politieke support te krijgen. Het is aan de bestuurder om de meerwaarde en het draagvlak over te brengen bij de politiek. Dit kan met name door betrokkenen in te zetten in dit proces.

#### **– Bepaal de benodigde capaciteit en organisatie**

Pas nadat de meerwaarde door alle betrokkenen gedeeld wordt en de politieke support geregeld is, wordt nagegaan welke capaciteit en/of beleidsinstrumenten nodig zijn. In deze fase wordt o.a. gekeken welke werkprocessen ingericht moeten worden, hoe deze het beste gefinancierd kunnen worden en hoe de verantwoordelijkheden belegd moeten worden om de meerwaarde te realiseren.

## **3.2 Situatie 's-Hertogenbosch**

Met het concept van de strategic triangle kunnen we complexe besturingsvraagstukken in samenhang bekijken. Proberen de fit te vinden tussen de taakomgeving (wat bereiken?), de autorisatieomgeving (ruimte van stakeholders) en de beschikbaarheid van middelen. Dit is van nut in het economisch beleid waarin de gemeente wel een grote rol speelt, maar waar een zeer diverse verzameling van individuele beslissingen van stakeholders het uiteindelijk resultaat bepalen. Het voordeel van de triangle is dat deze op meerdere "systeemniveaus" te gebruiken is en zo benut kan worden voor het hele beleid van

economische stimulering; maar ook voor de afzonderlijke portefeuilles als het gemeentelijk beleid in zijn geheel.

De complexe omgeving van de gemeente wordt gevormd door zowel stakeholders in een regionaal verband als stakeholders die in (inter)nationale ketens zijn georganiseerd. Juist waar die twee netwerken elkaar ontmoeten manifesteren zich nieuwe kansen. Ondernemen, organiseren en innoveren in netwerken manifesteren zich zowel in regionale ontwikkeling als bij ketenontwikkelingen. Wie speelt daarin welke rol? Dit komt later aan de orde. Hier eerst enkele beelden bij de drie onderdelen van de strategic triangle toegespitst op 's-Hertogenbosch.

### 3.2.1 The Public Value : Beleidsdoel

Voor deze notitie zijn door ons uit de beleidsstukken als doelen voor het lokaal en regionaal economisch en werkgelegenheidsbeleid geselecteerd:

- 4 Aansluiten bij DNA van 's-Hertogenbosch
- 5 Kracht van de regio benutten en versterken
- 6 Inspelen op keten- en netwerkontwikkelingen
- 7 Werkgelegenheid ontwikkelen parallel met de demografie
- 8 Aansluiten bij duurzame economisch/maatschappelijke ontwikkeling

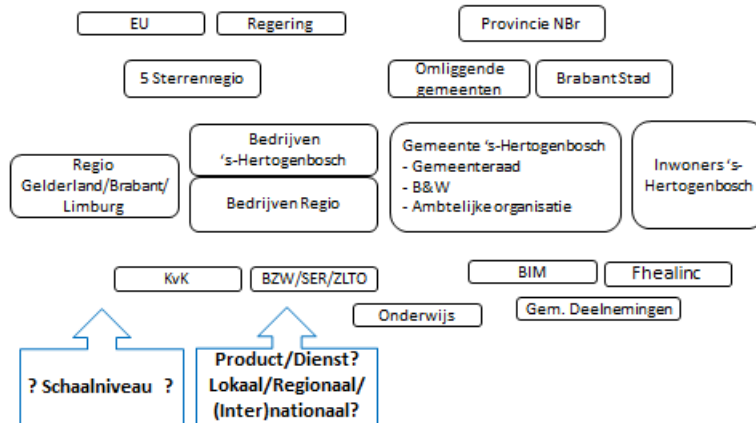
Deze zijn benaderd vanuit **Agro & Food** en in relatie met **Toerisme en recreatie, alsook ICT / Logistiek**.

### 3.2.2 Legitimacy & Support: Stakeholders

De positie van 's-Hertogenbosch wordt gekenmerkt door een grote mate van complexiteit die niet gewoon is voor een gemeente van deze omvang. De stad is door geografische ligging, historie en bestuurlijke instituties onderdeel van een keur aan netwerken. Daardoor heeft de stad ook een grote aantrekkingskracht. Dit is een kracht, een "unique selling point". Maar het is ook een zwakte als het gaat om focus. Zoals Tordoir zegt: spelen op veel borden tegelijkertijd, waarbij de spellen ook nog eens onderling afhankelijk zijn.



## Legitimacy & Support: stakeholders



Afbeelding 2. Partners en netwerken

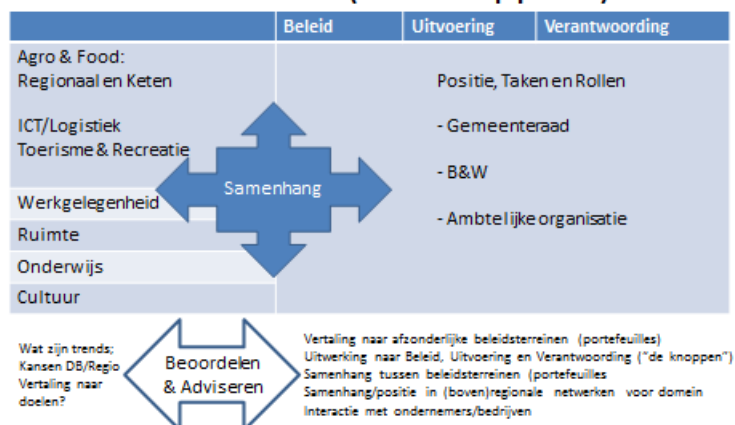
In afbeelding 2 is slechts een selectie weergegeven. Het overzicht is verre van compleet. Op al deze borden vinden onderhandelingen plaats en wordt samenwerking gezocht. Daarin kan alleen regie gevoerd worden als binnen de gemeente ook sprake is van regie, van samenhang. Wie heeft het overzicht?

### 3.2.3 Operational capabilities

Zoals we hiervoor zagen worden door de gemeente ter uitvoering van het economisch beleid talrijke instrumenten en middelen ingezet die operationeel worden gedefinieerd en waarvan het resultaat helder wordt gerapporteerd. Op strategisch niveau echter wordt daarmee slechts een inspanning geschetst, wat het resultaat op dat niveau is blijft ongewis. Wanneer in de Raad gediscussieerd wordt over ad hoc cases, wordt enerzijds op hoofdlijnen ingezet als het gaat om verdeling van verantwoordelijkheden en wordt anderzijds op de details ingezoomd als het gaat om de operationele uitvoering.

Er lijkt dus behoefte aan een structurele benadering van de vraag welke instrumenten nuttig en nodig zijn bij welke strategische doelen. Dit is uit werken in een schema als hieronder weergegeven.

## Operational capabilities: Capaciteiten en middelen ("de knoppen")



Afbeelding 3. Inzet instrumenten en middelen in afstemming met strategische doelen

### 3.3 Conclusies en aanbevelingen

De strategic triangle is een hulpmiddel om de adviezen van Boekema en Tordoir aan te vullen op instrumenteel niveau en zo de strategische doelen beter te kunnen realiseren. Het geeft houvast om op de juiste schaal en met de juiste stakeholders tot (werk)afspraken te komen die effectief leiden naar het realiseren van het gezamenlijk vast te stellen beleidsdoel. Hierna zal dit getest worden in een aantal cases. Maar voor een duurzaam succes is verdere uitwerking nodig.

## 4 Het economisch perspectief

### 4.1 Transitie naar de “circulaire economie”

Binnen het concept van de strategic triangle komt het gemeenschappelijk doel, uitgedrukt in maatschappelijke waarden op de eerste plaats. De adviezen van Boekema en Tordoir benadrukken het belang van een regionale ontwikkeling die meer is gebaseerd op onderlinge samenwerking dan op concurrentie. Dit als reactie op een zeer dynamische wereldeconomie waar internationalisering, toenemende snelheid en schaalvergroting domineren. Hierbij ontstaat samenwerking binnen regio verband of binnen ketens. Deze reactie wint snel aan terrein. We zien dat onder andere terug in een vorm die ook wel omschreven wordt als de circulaire economie. In de VS wordt ook wel gesproken over de “sharing economy” welke in steden als San Francisco als een serieuze factor gezien wordt. Voor een relatief kleinschalige regio met een intensief netwerk van relaties liggen er kansen in deze wereldwijde trend.

**De principes van de Circulaire Economie zijn:**

- *Waardebehoud wordt gemaximaliseerd door eerst te kijken naar product hergebruik, vervolgens hergebruik van onderdelen en als laatste hergebruik van grondstoffen.*
- *Producten worden zo ontworpen en gemaakt dat deze aan het eind van de gebruiksfase makkelijk demontabel zijn en materiaalstromen eenvoudig gescheiden kunnen worden.*
- *Tijdens productie, gebruik en verwerking van het product worden geen schadelijke stoffen uitgestoten.*
- *De onderdelen en grondstoffen van ‘gebruiksproducten’ (zoals een lamp) worden hergebruikt zonder kwaliteitsverlies.*
- *De grondstoffen van ‘verbruiksproducten’ (zoals tandpasta) zijn biologisch afbreekbaar en worden (na eventuele onttrekking van nog waardevolle grondstoffen) teruggegeven aan de natuur.*
- *Producenten behouden het eigendom van gebruiksproducten, klanten betalen voor het gebruik ervan, niet voor het bezit.*
- *Omdat de prestatie van het product de waarde bepaald, wordt het leveren van de juiste kwaliteit extreem belangrijk voor de producent.*
- *Een van de meest belangrijke succesfactoren is (cross-sectorale) ketensamenwerking gericht op het creëren van meervoudige waarde. Hierbij vermeerderd niet alleen de economische waarde van alle bedrijven in de keten, maar ook de ecologische en sociale waarde.*

Bron: Stichting Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)

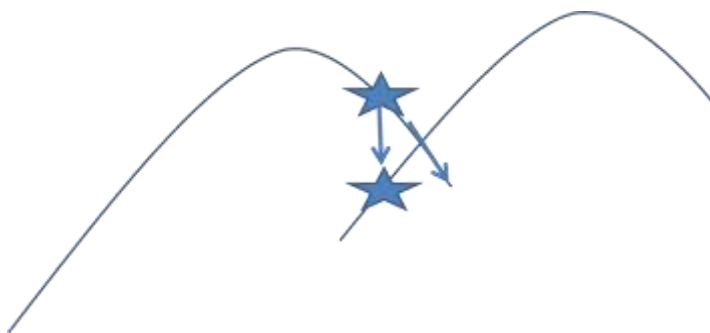
Het belang van deze richting wordt geïllustreerd door de publicatie die Herman Wijffels schreef ter inspiratie voor het recente regeerakkoord. Hij geeft daarbij aandacht aan de “verplaatselijking van de circulaire economie” en stelt: “We maken een slingerbeweging mee ....van te individualistisch naar grotere betrokkenheid onder elkaar, van fragmentatie naar samenhang, van te ver doorgevoerd winststreven naar realistisch, duurzaam economisch gedrag”. Enkele van zijn waarnemingen en aanbevelingen zijn hier direct relevant:

- Mismatch tussen draagvermogen aarde en (huidig) gebruik ongedaan maken.
- Economie inzetten als een manier om een betere wereld te realiseren.
- Van bronnen uitputten naar ze in stand houden.
- Een economie die werkt als de natuur: zonder afval en vervuiling.
- Het sluiten van kringlopen is eerder een plaatselijk of regionaal gebeuren dan internationaal.
- Duurzame energieproductie is in veel gevallen lokaal en kleinschalig.
- Nieuwe productietechniek als 3D-printen werkt in dezelfde richting.
- Iets soortgelijks geldt voor regionale voedselketens en streekproducten.

Bron: Herman Wijffels: Formeren is vooruitzien. Utrecht 2012

Voor het beleid ligt er een kans in het bevorderen en versterken van initiatieven en mogelijkheden die inspelen op deze opkomende tendensen. Er zitten grote voordelen aan in termen van lokaal verankerde economische activiteit, efficiënter, zorgvuldiger gebruik van natuurlijke hulpbronnen en minder grote vervoersstromen. Het gaat om nieuwe verhoudingen en schaalsprongen. Experimenteren met nieuwe, duurzame verdienmodellen. Kennis en initiatieven komen uit velerlei bronnen, er is ruimte nodig voor onverwachte ontwikkelingen. De circulaire economie kan fungeren als basis voor een duurzame samenleving, maar vooral ook een bindend concept vormen in de ontwikkeling van economische samenwerking. Hiervoor zullen wel structurele veranderingen moeten worden ingezet.

Deze ontwikkeling moeten we zien in het perspectief van de geleidelijke overgang naar een nieuwe economische life-cycle (afbeelding 4). De overgang kost extra inspanningen en kan gepaard gaan met een tijdelijke terugval. Dit is onvermijdelijk en moet gezien worden als een noodzakelijke fase in het vernieuwingsproces. Het is de realiteit bij transities en vraagt dan ook professioneel procesmanagement expliciet gericht op deze overgang.



*Afbeelding 4. De overgang naar een nieuwe life-cycle in de economie*

## 4.2 Samenwerking in ketens

De circulaire economie staat nog maar aan het begin van zijn ontwikkeling en ondertussen zijn grote internationale bedrijven en wereldwijde handelsstromen meer en meer de motor van de economie. Echter juist door deze schaalvergroting ontstaat er onder en tussen de (multi)nationals nieuwe ruimte voor innovaties. In deze ruimte past de fijnmazige structuur van de Bossche regio uitstekend. Het blijft

echter van groot belang ook de positie van de grote bedrijven steeds op hun waarde te schatten. Ook veel MKB is daar immers van afhankelijk en weet dat het moet opereren op een internationale markt.

Van grote bedrijven kunnen we stellen dat deze functioneren in (inter)nationale netwerken. Bij hun keuze van een vestigingsplaats in Nederland of Europa kijken ze naar de (inter)nationale concurrentie. Hun keuze is daardoor afhankelijk van vele bovenlokale vestigingsfactoren die niet door de gemeente te beïnvloeden zijn. De toekomst van een brouwerij van Heineken wordt in Amsterdam bepaald en niet in 's-Hertogenbosch.

De focus van deze bedrijven ligt veeleer in de ketenontwikkeling. Zowel bij de primaire landbouw en voedselproductie (VION, FrieslandCampina) als de hightech industrie (ASML) zien we groei van voorwaartse dan wel achterwaartse integratie. Deze bedrijven zijn daardoor minder afhankelijk van en betrokken bij regionale en lokale economie. Ze hebben vanuit hun core business geen focus op innovaties in lokale/regionale omgeving. Toch kan deze omgeving ook vele secundaire voordelen bieden aan multinationals en zo aantrekkelijk zijn of blijven. Goede bereikbaarheid is daarvan een aspect, maar ook een goed gekwalificeerde arbeidsmarkt en toegang tot natuur en cultuur.

Dat binnen de boardrooms van deze bedrijven, vanuit strategisch belang, steeds meer aandacht ontstaat voor maatschappelijk verantwoord ondernemen kan ook een prikkel zijn voor meer lokale en regionale aandacht, voor investeringen in omgevingsfactoren. Misschien niet vanuit direct materieel belang, maar ook het psychologisch effect is belangrijk.

In de wereldwijde heroriëntatie op de markt groeit de betekenis van het gebied tussen Londen, Parijs en Berlijn als thuismarkt voor Nederlandse multinationals.

De biobased economy vraagt nieuwe technologie en geeft waarde aan wat eerst afval was. Grondstoffen blijven langer in de keten en bedrijven diversificeren.

Telecommunicatie is zover geperfectioneerd dat fysieke nabijheid respectievelijk verplaatsing minder snel noodzakelijk is. Kennisrelaties worden daardoor wereldwijd en geven een nieuwe invulling aan clustervorming. Groeiende arbeidsmobiliteit ontstaat tussen kennisclusters zoals met India maar ook met en vanuit Oost-Europa. Het potentieel aan productiecapaciteit in Oost-Europa wint aan betekenis.

Er is aan de productiekant een groeiende aandacht voor klantoriëntatie, voor individualisering, voor inbreng van klantwensen in het ontwerpproces, voor transparantie over grondstoffen en productieproces. Nieuwe logistieke systemen maken grotere differentiatie mogelijk en just in time levering.

Technologie maakt schaalverkleining, miniaturisering mogelijk. Geeft ook impulsen aan de verduurzaming van de veehouderij en akkerbouw. Tracking en tracing worden gemeengoed.

### 4.3 Samenwerking in de regio

In de regio (niet alleen hier, maar in heel West-Europa) zien we tegelijkertijd zowel een bestuurlijke schaalvergroting in de formele samenwerkingsverbanden als een groei van de kleinschalige zelforganisatie. Sociaaleconomische ontwikkelingsprogramma's versterken de opleving van actieve sociale netwerken.

Van de verschillende EU-ontwikkelingsprogramma's hebben veel initiatieven in Noord-Brabant geprofiteerd. Er is daardoor een effectief netwerk gegroeid wat ook in staat is snel te reageren op externe ontwikkelingen of zelfs daarin initiatieven te nemen. Dit heeft onder andere geleid tot de beslissing van Provinciale Staten om heel fors te investeren in de drie "landschappen van allure", waarvan er twee direct voor 's-Hertogenbosch van belang zijn: Het Groene Woud en de Maashorst. In deze twee regio's wordt de komende jaren voor ca € 70 miljoen geïnvesteerd, door bedrijven, gemeenten en provincie gezamenlijk. In landschap- en natuurontwikkeling, recreatieve voorzieningen van velerlei soort. Dit is een zeer relevant economische impuls, zowel tijdens de realisatie als door de wervende effecten daarna.

Het landelijk gebied is echter niet alleen groen, natuur en recreatie, landbouw. Door de ontwikkeling van nieuwe media is er een ware technologiesprint gaande. Je zou dit kunnen zien als een groeiende virtuele verstedelijking en bereikbaarheid. Daardoor kunnen zich hoogwaardige bedrijven in het buitengebied vestigen en ontstaat ook flexibilisering van arbeidsmarkt en dienstverlening. Dit geeft mogelijkheden voor nieuwe verbindingen van stad en land.

Lokaal en regionaal ontstaan nieuwe initiatieven en (nieuwe) spelers ontwikkelen zich. Richten zich met lokale producten en diensten op lokale/regionale markten. Voorbeelden hiervan zijn streekproducten, energiecoöperaties, zorgconcepten, toeristische arrangementen, verduurzaming veehouderij, e.d.

Deze initiatieven dragen bij aan het versterken van een circulaire economie. Het zijn vernieuwende reacties op effecten van de huidige systeemcrisis. Ondernemers en samenwerkende consumenten nemen initiatieven die streven naar duurzame verdienmodellen (integrale beoordeling van het rendement op de 3 P's van people, planet én profit). Deze initiatieven spreken aan om hun "menselijke maat", ze zijn lokaal, op korte termijn uitvoerbaar. Ze vullen in de markt niche posities in die ontstaan doordat de afstand van de grote, opschalende (inter)nationale bedrijven tot de consument groeit.

#### 4.4 Het beste van twee werelden in 's-Hertogenbosch

Zoals ook de analyses van Boekema en Tordoir laten zien, is de stad aantrekkelijk voor klein én groot, voor regio én keten. Dat is het DNA van de stad: én goede internationale bereikbaarheid én een kleinschalige omgeving met eigen cultureel karakter. Het gaat niet om een keuze tussen deze twee. Het unique selling point schuilt in de combinatie. En dan niet alleen om van beide werelden te kunnen profiteren. Door ze te verbinden is er juist een economische meerwaarde aan te geven. Dat kan de kracht zijn van 's-Hertogenbosch en omliggende regio!

De stad kent immers krachtige netwerken die kunnen ondernemen, organiseren en innoveren (Tordoir). Maar vanuit de regio is de stad ook "hard to get", je bent niet zo snel "Bosschenaar"! het DNA is wel aanwezig, maar moet ook "aan het werk gezet" worden. We gaan dus op zoek naar het mRNA van de stad<sup>11</sup>.

Hoe verbinden we de ketens met de regio in de circulaire economie? De gevestigde bedrijven in de (inter)nationale ketens enerzijds vragen een andere benadering dan de (nieuwe) spelers in lokale of regionale/circulaire omgeving anderzijds.

---

<sup>11</sup> RNA (rubonucleïnezuur) is een macro molecuul net als DNA en speelt een belangrijke rol bij allerlei processen in de cel, zoals het kopiëren van DNA. Het messenger RNA (mRNA) brengt genetische informatie over die de eiwitsynthese regelt. Zonder RNA gebeurt er dus niets met DNA.

Bij de al gevestigde (inter)nationale spelers werkt sturing op zachte vestigingsfactoren. Daarbij is het van belang de relevante personen van het management te kennen en erkennen. Naast het kennen van de gezichten, is het belangrijk te proberen hen een betekenisvolle rol te geven voor stad en regio.

Stimuleer de regionale economie door cross-overs tussen sectoren. Op zulke momenten kunnen groot en klein toch op een interessante manier samenwerken.

De gemeente kan creatief ondernemerschap de ruimte geven door het mee te helpen een lokale markt te creëren die geïnteresseerd is in experimenten.

Versillende innovatieve clusters in de bio-economie zijn nog maar klein en smal uitgerust. De ketens zijn hiervoor nog in ontwikkeling. Dit houdt in dat er nog ruimte is voor een “small but smart” opererende regio als die van 's-Hertogenbosch.

Amsterdam geeft op de website over zijn eigen life sciences cluster ook bedrijven in Den Bosch aan.

Waarom kan 's-Hertogenbosch dan ook niet Amsterdam tot zijn cluster rekenen?

Ook zien buitenlanders een bezoek aan 's-Hertogenbosch als een “heel leuk onderdeel van een bezoek aan Amsterdam”. Den Bosch heeft een fijner toeristisch aanbod maar “in Amsterdam moet je geweest zijn”.

Dus benoem deze onderlinge afhankelijkheid en ontwikkel de positie door verbindingen te leggen. Maak gebruik van het netwerk. In netwerken kan er nooit één in zijn eentje sturen, maar heeft die partij succes die het beste oog heeft voor de belangrijke relaties en de kansen voor anderen weet te koppelen aan zijn eigen doelstellingen.

## 5 Kansen voor toekomstig succes

Het voorgaande laat zien dat er op verschillende niveaus kansen zijn voor economische versterking van 's-Hertogenbosch en de regio. Potenties zijn aanwezig, doelen, draagvlak en middelen kunnen bij elkaar worden gebracht zodat resultaten kunnen worden bereikt. Het zal wel noodzakelijk zijn focus aan te brengen, en hier aandacht voor te blijven houden. Als meest interessant daarvoor komen de volgende vijf aspecten naar voren:

1. Bepaling en aanscherping van de eigen positie en het gewenste profiel om als onderdeel van de regionale ambitie daarop te kunnen voeren.
2. Den Bosch heeft dan wel het juiste DNA voor de nieuwe economische cyclus, maar dat DNA moet wel "aan" gezet worden.
3. Het verbinden van de kracht van spelers van (inter)nationale bedrijven met de slimheid en betrokkenheid van lokale en regionale bedrijven
4. Versterking van de lokale kwaliteiten en tegelijkertijd zonder terughoudendheid gebruik maken van de kracht van de regio en andere steden.
5. Samenwerking begint bij cultuur.

Deze punten worden hierna verder verkend, in hoofdstuk 7 van voorbeelden voorzien en in hoofdstuk 8 en 9 uitgewerkt.

### 5.1 Geef de eigen positie extra profiel in regionale ambitie

- De regio als geheel kiest voor food en agro, maar Den Bosch heeft ook een eigen smaak. Letterlijk, je kunt daar goed van het leven genieten, het smaakt naar meer.
- De stad vertelt het toeristisch /recreatieve verhaal van stad én ommeland met verve, voortdurend weer.
- Niet alleen op het gebied van cultuur, maar ook in zakelijke dienstverlening spelen we in een niche op internationaal niveau. In Den Bosch zit slimme dienstverlening, up to date kennis en netwerken met veel onderlinge en externe contacten!
- Sport, maar ook kerk, magistratuur, ziekenhuis en festivals brengen mensen naar de stad en geven naamsbekendheid. Het beeld van gastvrijheid en zorg wordt bevestigd.
- Kijkend naar alle windstreken zien we toeristische ontwikkeling, multifunctionele landbouw, verduurzaming veehouderij, natuurontwikkeling.

's-Hertogenbosch heeft bijna alles, in elk geval heel veel, te bieden in een menselijke maat, laagdrempelig en met een herkenbare kwaliteit.

### 5.2 DNA werkt pas als het door mRNA is aangezet

Om nuttige eigenschappen (het DNA) tot uitdrukking te brengen, zijn bepaalde vaardigheden en een juiste attitude nodig. Zoals Tordoir het DNA benoemt: sterke regioverzorgende functie, ligging binnen bio-



economisch cluster, multimodale bereikbaarheid, consumentverzorgende dienstverlening. Deze eigenschappen leveren echter niet vanzelf de meerwaarde die er potentieel inzit. Tordoir zegt daarom: stimuleer het organiserend vermogen. Zoals ook DNA aangezet moet worden door mRNA. Hiervoor zijn een aantal organisatie eigenschappen te benoemen die deze rol kunnen vervullen.

- De basishouding in het overleg en de samenwerking moet sensibel en responsief zijn. In het netwerk aanvoelen wat de ander wil en daar direct en constructief op reageren.
- Regie vraagt inspirerend leiderschap: initiëren, daarna aanjagen en volhouden.
- Hoofdrolspelers moeten zichtbaar zijn en de ruimte krijgen. De een moet verleid worden, de ander uitgedaagd.
- Steeds weer moet blijken dat kwaliteit gewaardeerd wordt.

### 5.3 Verbind (inter)nationale spelers met lokale en regionale spelers

- Vestigingen van internationale ketens kunnen zomaar ineens vertrokken zijn. Ze moeten dus steeds zo veel mogelijk redenen hebben om hier te blijven. Die kunnen bijvoorbeeld liggen in hun ambitie om maatschappelijk verantwoord te ondernemen en zich te verbinden met de omgeving.
- Bij management uit ketens en bestuurders uit regio zit heel veel kennis en daadkracht. Daaruit is een netwerk van experts op te bouwen voor beleidsontwikkeling en beoordeling van “prospects”.
- Lokaal is ook internationaal. Instellingen en bedrijven als Regina Coeli, Hockeyclub 's-Hertogenbosch, Westertoren IC et cetera spelen op een internationaal veld. Daar komen topbezoekers die met genoeg aan hun verblijf in 's-Hertogenbosch terug moeten kunnen denken.
- Verbinden is het sleutelwoord. Verbindingen tussen “gevestigde” en nieuwe spelers; ondernemers uit stad met regio; verbind verzorging en vertier met vervoer en verblijf.
- Een bedrijf kan in heel verschillende fasen verkeren: groei, stagnatie, krimp, specialisatie. Daarop willen ze aangesproken worden, hun situatie kunnen herkennen in hoe ze benaderd worden.

### 5.4 Aanscherping profiel 's-Hertogenbosch

Bij discussies over identiteit, imago en branding wordt regelmatig de vergissing gemaakt dat gezocht wordt naar een enkelvoudig beeld. Naar zekerheid van een scherp profiel in het platte vlak. Maar de werkelijkheid is anders. Er is altijd een enerzijds en een anderzijds. 's-Hertogenbosch vervult verschillende rollen tegelijkertijd. In de ene situatie de bescheiden kleine provincie stad, in de andere situatie de voortrekker, de afmaker, de marktleider.

Den Bosch is zowel stapsteen als sluitsteen. Dienstbaar en autoriteit. Als stapsteen vervul je een andere rol dan als sluitsteen. Bij de stapsteen rol help je een initiatiefnemer nieuwe contacten te leggen buiten de eigen kring. Je maakt het bereikbare netwerk voor hem groter. Hij maakt daarin zijn eigen keuzes en gaat verder zijn weg. Een sluitsteen verbindt naar elkaar toegegroeide belangen. Vervult daarin beslissende rol. Verzekert de uitvoering door overzicht en draagt een deel van de lasten. Op het zo gebouwde gewelf kan dan weer verder gebouwd worden.

Verschillen tussen stapsteen en sluitsteen zijn er ook in het spel. Een voorbeeld bij stapsteen: Den Bosch blinkt uit in topsport, er komt een sportrestaurant. Diëtisten in de gemeente willen daarmee aan de slag en hebben al contacten met Papendal. Zij kunnen verder geholpen worden door verbindingen te leggen

naar kenniscentra Food Valley en Brainport. Bij het functioneren als sluitsteen in het gewelf van de regio kunnen we denken aan ontwikkelingen in de regio van bedrijven die willen aansluiten bij 2016, Jeroen Bosch jaar. Die faciliteren en in fase brengen met de voorbereidingen van de stad en meenemen in de marketing. Dat is waar het om gaat.

Bij het aanscherpen van het profiel kan niet alleen gebruik gemaakt worden van de kracht van de eigen regio, maar ook van andere steden en regio's, zonder terughoudendheid:

's-Hertogenbosch ligt in een gastvrij landschap, rustige woonomgeving, natuur en recreatie mogelijkheden binnen 15 minuten. Maar kent ook een "eigen" vliegveld, hightech complex, grote natuurparken, Efteling, in 30 minuten bereikbaar. En denk aan de grootste luchthaven, zeehaven, concertgebouw, rijksmuseum binnen 1,5 uur. Londen, Parijs, Berlijn binnen 5 uur!

## 5.5 Samenwerking begint bij cultuur

Al enkele jaren zijn bestuur en diensten van de stad gericht op meer contact met omliggende gemeenten. Zoals B&W in 2011 in de notitie over regionale samenwerking stelt, was men "voorheen terughoudend, maar men is gaandeweg opgeschoven naar meer samenwerking". De uitwerking van die gedachte zien we met name vertaald in de structuurvoorstellen. Samenwerking wordt vooral institutioneel ingevuld. In 2011 ziet men de keus tussen vier posities van centrumstad, gemeenschappelijke regeling, netwerk of contractuele samenwerking. Dat deze vormen op het gebied van cultuur heel verschillende eisen stellen komt daarbij niet aan de orde. Met name samenwerking in een netwerk (waarvoor gekozen is in het economische beleid) is niet iets van regelingen, het is belang stellen in elkaar, open staan voor elkaar. De betekenis van het contract is minimaal. Het is slechts het begin van een relatie. Het succes wordt bepaald door de toenadering die daar op volgt en die helemaal op culturele aspecten is gebaseerd (zoals dat geldt voor handelsbetrekkingen met China).

Cultuur verandert niet in een paar jaar, niet op basis van een enkele ingreep of besluit. Dit vraagt een lange periode van aanhoudende aandacht én van deskundige sturing. De cultuur van "terughoudend" ombuigen naar een cultuur van "belangstellend voor elkaar" vraagt inzet en creativiteit.

Deze cultuuromslag zal gericht moeten zijn op de partners, maar zal ook zijn effect hebben, en liefst moeten beginnen in de eigen organisatie. De stad kent in zijn vele sociale netwerken een cultuur waarin intensief samengewerkt wordt en veel zaken snel tot stand komen. Op gebied van cultuur, sport, onderwijs en zorg zijn organisaties en mensen in staat om snel te schakelen. De gemeente kan hier gebruik van maken.

## 6 Regionale samenwerking

### 6.1 Beoordeelde aspecten

Regionale samenwerking en samenwerking met bedrijven en instellingen zijn belangrijke onderdelen van het sociaal economisch en werkgelegenheidsbeleid. Bij de analyse van het beleid en het zoeken naar mogelijkheden ter versterking hebben we steeds zes vraagpunten met betrekking tot (regionale) samenwerking en instrumentatie uit de opdracht voor ogen gehouden. Daartoe hebben we tientallen documenten uit de afgelopen jaren doorgenomen die door de opdrachtgever zijn aangereikt. Een grotere complexiteit ontstaat doordat, naast de hoeveelheid, de samenhang tussen de stukken niet erg herkenbaar is. Documenten worden meestal geheel toegespitst op het op dat moment voorliggende voorstel. Daarbij worden aan de samenhang met andere besluiten, aan de integraliteit maar weinig woorden gewijd. Gegeven de korte looptijd van dit onderzoek hebben we ons daarom een beeld gevormd uit het geheel aan indrukken uit het materiaal, wat daarin vermeld wordt, maar evenzeer wat er niet vermeld wordt. Op basis hiervan hebben we het voorliggend advies opgesteld. De antwoorden op de zes vragen uit de opdracht worden dus gegeven door het rapport in zijn geheel. Om de regionale samenwerking toch de gevraagde aandacht te geven, volgt hier per vraag een korte toelichting.

### 6.2 De vigerende beleidskaders de uitvoering

Het huidige economische beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch richt zich sterk op het versterken van het vestigingsklimaat, de economische structuur en het (fysiek) ruimte bieden aan economische activiteiten. Voor het versterken van de economische structuur kiest 's-Hertogenbosch voor een projectmatige aanpak met onder andere een "promotie- en acquisitie aanpak" rond de thema's food en health en ICT.

Er is participatie van de gemeente in regionale netwerken, bijvoorbeeld op het gebied van economische ontwikkeling in de 5-Sterren Noordoost Brabant, op het gebied van recreatie en toerisme (nota "de Ziel van Brabant") in het Groene Woud, cultuur in Brabantstad. Ook stimuleert de gemeente de vorming van organiserend vermogen, bijvoorbeeld in Fhealinc of het opzetten van een netwerk op gebied van ICT. Deze werkwijze komt ook voort uit het Economisch Actieplan 2010-2014. Vanuit het economisch mission statement is er een uitvoeringsplan opgesteld met projecten. Partijen van de vier O's zijn hierbij betrokken.

Bij de uitvoering valt enerzijds de energieke, creatieve benadering op. Acties worden snel opgepakt er worden nieuwe wegen verkend. Maar deze proactieve inzet leidt anderzijds (zo blijkt uit de verschillende verslagen) niet herkenbaar tot een gedeeld succes en enthousiasme daarover. Er worden wel keuzes gemaakt, maar de onzekerheid daarover blijft hangen en daardoor wordt niet "doorgepakt". Een oorzaak hiervan is mogelijk de vormgeving van de samenwerking en de daarbij horende fasering. Misschien worden te snel hoge verwachtingen geformuleerd om steun te verkrijgen die vervolgens niet waargemaakt kunnen worden waardoor het proces gefrustreerd wordt.

Om deze opmerking over de vormgeving van de samenwerking te verduidelijken, hier een korte schets van een algemene waarneming. Als grote organisaties willen samenwerken wordt er heel vaak een kleine

eenheid, een joint-venture tussen hen in geplaatst. Hierin worden de middelen ten behoeve van de samenwerking bijeengebracht en de joint venture moet vervolgens naar buiten, de markt op. Dit model werkt echter bijna altijd averechts. In plaats van een inniger contact tussen de oorspronkelijke partners ontstaat er juist een derde element dat de afstand tussen de partners eerder vergroot. Iedere partner wil in de joint venture zijn eigen belang maximaal terug zien en de joint venture wordt het slachtoffer van een partijtje touwtrekken. De lust tot samenwerking van de grote partners wordt dus niet vergroot, integendeel, niet zelden is het een bron van teleurstelling.

Het is heel goed mogelijk samenwerking vorm te geven in een kleine, door beide (of meer) partijen in te vullen eenheid, maar die eenheid moet dan niet als (eerste) taak krijgen het profiel naar buiten in te vullen, daarvoor is die toch te licht. Die eenheid moet binnen de partners geworteld blijven. Vooral de taak krijgen bij de partners naar binnen te stappen en daar op de juiste plekken tot samenwerking uit te dagen. Zodat die partners zelf leren wat samenwerking betekent. Dat creëert massa, dan kan kracht gezet worden.

Hierbij hoort ook een opmerking over de fasering. Samenwerking kost veel tijd. Cultuurverandering kost veel tijd. Nieuwe ideeën in de markt realiseren kost veel tijd. Die processen lopen altijd via een S – curve, een trage aanloop, versnelling en dan weer vertraging in de uitloop. Initiatieven moeten de tijd krijgen om die aanloop te nemen. Dat in de politieke afwegingen er graag binnen een bestuursperiode concreet resultaat wordt geboekt is begrijpelijk, maar niet altijd realistisch. Juist de eerste jaren zijn vaak nodig voor aftasten. Daarom kan een samenwerking nog wel klein beginnen, als die maar de goede opdracht krijgt zoals hierboven geschetst.

In 's-Hertogenbosch zien we dat samenwerking vooral naar buiten wordt georganiseerd, van de eigen verantwoordelijkheid af. Ook zien we meerdere malen hoge ambities op korte termijn die vervolgens leiden tot teleurstelling en terugtrekken. Krachtiger is het als bestuur en ambtelijke organisatie zich direct voor de uitvoering verantwoordelijk voelen en daar ook bij betrokken zijn. Doelstellingen moeten uitgewerkt worden in een realistische fasering en met een adequate inzet van middelen.

### 6.3 De beoogde prestaties en gerealiseerde resultaten

Een belangrijk doel is bedrijven te interesseren voor vestiging in de gemeente. De door de BIM aangeboden faciliteiten zijn interessant voor startende bedrijven. Ook de participatie van 's-Hertogenbosch aan de Ondernemerslift richt zich op deze doelgroep. De gemeente zet zwaar in op het "Valorisatieproject Noordoost Brabant". Resultaten vinden we vermeld in de jaarverslagen over 2011 en 2012. Hierin staat een keur van maatregelen en acties die ondernomen zijn, inclusief output indicatoren en toelichting. Deze indicatoren richten zich vooral op acties en ingezette middelen, niet op resultaten in termen van banencreatie. Gezien de korte looptijd van projecten is die verbinding niet direct te maken, maar het verdient aanbeveling de mogelijkheden hiervoor te verkennen.

Behoudens een summiere voortgangsrapportage (Raadsinformatiebrief Voortgang Economisch Actieplan 2010-2014, februari 2011), is in de verslagen van de commissie FES weinig terug te vinden over behandeling van de evaluaties van het uitvoeringsprogramma.

## 6.4 Het aandeel van de gemeente 's-Hertogenbosch

Activiteiten die vermeld worden in de bestudeerde verslagen beperken zich tot het gebied van de gemeente zelf. Beleid wordt met name getoetst aan effecten voor de lokale gemeenschap. De trekkersrol die de gemeente speelt ("samen met Oss") in de 5-Sterrenregio Noordoost Brabant is daarbij een uitzondering. Er is veel informatie over de gemeente, maar niet over de regio.

Het te ontwikkelen bedrijventerrein Heesch west is in dit verband zeker een interessante casus omdat hier immers intergemeentelijke samenwerking aan ten grondslag ligt. Ook hier is te zien dat de aandacht vooral uitgaat naar de lokale effecten van beleid. Aandacht voor de regio blijkt niet uit de verslagen.

Ook zijn we in gesprekken tegengekomen dat in de buitenwereld nog niet overal gevoeld wordt dat 's-Hertogenbosch in 2011 de koers op samenwerking heeft ingezet. Vaak wordt herinnerd aan de periode dat 's-Hertogenbosch een geïsoleerde koers volgde. Je kunt hier bijna van een historisch sentiment spreken. De gemeente zal met meer nadruk moeten communiceren dat er nu een andere keus is gemaakt, anders blijft de scepsis.

Op basis van het beschikbare materiaal zijn er nog weinig voorbeelden waar het formuleren van de doelen van het economisch beleid van 's-Hertogenbosch en het opstellen van een uitvoeringsagenda gebeurt in samenhang en afstemming met de agenda's van relevante partners, regio en organen. De aanzet voor een economische agenda in het verband van Noordoost Brabant op het gebied van agro & food is gemaakt. Op het gebied van bijvoorbeeld toeristische en recreatieve initiatieven is er ook een sterke verbinding met Het Groene Woud en de Maashorst. Over afstemming met de Provincie en bijvoorbeeld Brabantstad is weinig in de stukken gevonden.

## 6.5 Belangrijkste elementen van het gemeentelijk beleid

Centraal staat de schakelfunctie van de gemeente. Daarbij hoort ook de afweging op welke niveaus welke organisatorische capaciteiten nodig zijn voor een effectieve en efficiënte uitvoering. Is deze te realiseren door inzet van mensen en middelen van de gemeente(n) of is aanvullende (externe) capaciteit nodig. Een goede afstemming van de agenda's, programma's en in te zetten middelen (waaronder fondsen) is noodzakelijk om versnippering, dubbel werk en uiteindelijke tegenvallende resultaten te voorkomen.

In de gevoerde gesprekken is waardering uitgesproken voor de initiatiefrol die het college regelmatig invult. Tegelijkertijd was er het signaal dat dit gevolgd moet worden door het blijven "aanjagen en volhouden" om de initiatieven tot een goed resultaat te leiden.

Het is belangrijk dat het college investeert in de relatie met deze ondernemers, zicht krijgt op hun activiteiten en ontwikkelingen en de netwerken waarin ze opereren. Dit geldt voor de ondernemers in de stad maar ook die in de regio. Opereren in een netwerkbenadering vraagt afstemming van agenda's, programma's en middelen. Openheid daarover, toegankelijkheid, duidelijkheid over wie waarover wanneer kan beslissen helpt daarbij enorm, vooral voor ondernemers die niet regelmatig met de gemeente contact hebben.

## 6.6 Sturingsmogelijkheden en instrumenten van college en raad

In het raadsvoorstel voor het economisch investeringsfonds constateren B&W dat de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt over een breed instrumentarium voor aanjagen van nieuwe economische impulsen in stad en regio: aanjaagsubsidies, ontwikkeling en beheer van locaties, accountmanagement, medezeggenschap over programma's in de regio. Ook de uitwerking in het Actieplan 's-Hertogenbosch 2010 – 2014 geeft een goede aanpak van projecten die binnen een actieprogramma uitvoering behoeven. Met een dergelijke werkwijze en de inzet van beschikbare instrumenten, is het gerechtvaardigd te stellen dat er niet zozeer nieuwe instrumenten nodig zijn maar dat het er om gaat deze effectiever in te zetten. Hierbij is ook aandacht voor de cultuur in de gemeentelijke organisatie en het regionaal overleg nodig. Daarbij kan de gemeente putten uit de ervaring van sociale netwerken.

Door aan te sluiten bij de transitie naar een circulaire economie, die we steeds meer om ons heen zien, kan die effectiviteit nog vergroot worden. De circulaire economie ontstaat binnen sterke regionale netwerken. De verwachting is dat de ontwikkeling van de biobased economy nieuwe werkgelegenheid creëert, ook op het platteland. De regio kan hier van profiteren, maar deze ontwikkeling leidt ook tot nieuwe dienstverlening waar de stad een grote rol speelt. Er moet wel rekening mee gehouden worden dat een dergelijke ontwikkeling zich over een langere periode van wel tien jaar zal uitstrekken. Dat maakt het tegelijkertijd wel mogelijk hier een vooraanstaande rol in te ontwikkelen.

## 6.7 Met welke partners samen te werken

De vraag of de gemeente(n) en regio('s) waarmee de gemeente 's-Hertogenbosch samenwerkt de juiste selectie vormen om het lokale en regionale economisch en werkgelegenheidsbeleid maximaal te bevorderen, is in dit bestek niet eenduidig te beantwoorden. Er is vooral sprake van een aanbod gerichte benadering, niet van vraag oriëntatie.

Met de direct aanliggende regio's zijn al intensieve contacten maar die zijn nog te weinig flexibel om slagvaardig en productief te zijn. De institutionele benadering staat nog voorop. Er moet meer oog komen voor elkaars potentie en voor de oriëntatie op de buitenwereld. Belangrijk is het om eerst daarin te investeren. Vluchtige contacten werken hier niet.

Vanuit de ontwikkeling op gebied van agro & food worden plaatsen als Veghel, Helmond, Venlo, Wageningen al scherp in het oog gehouden. Omgekeerd staat bij deze plaatsen 's-Hertogenbosch nog onvoldoende op het netvlies. Dat kan beter. Een van de manieren om dat af te dwingen kan zijn regelmatig een blik in andere richtingen te werpen als Antwerpen en Gent waar ook concentraties van life science bedrijven aanwezig zijn. Een dergelijke versteviging van het netwerk kan leiden tot verdere ontwikkeling van instituten in de stad en hoogwaardige werkgelegenheid.

Voor de versterking van het netwerk op het gebied van zowel de technologie als voor dienstverlenende instellingen en toerisme heeft de A2 grote betekenis. 's-Hertogenbosch komt steeds meer centraal te liggen en het is zaak om dit ook inhoudelijk uit te buiten. Om als "hub" goed te functioneren is

management van de relaties nodig. Hoe om te gaan met de verbindingen met luchthavens Schiphol en Eindhoven? Tussen binnenstad Amsterdam en binnenstad 's-Hertogenbosch?

Het is gewenst bij de uitwerking van plannen voortdurend de afweging te maken wat zelfstandig in de regio moet komen en waar in samenwerking met andere regio's (Zuidoost Brabant, Brainport, FoodValley e.d.) versterking van het agro & foodcluster Noordoost Brabant mogelijk of gewenst is. Daarom is verbinding van het Actieplan met het in opdracht van de provincie, door BOM opgestelde, Innovatieprogramma AgroFood dringend gewenst. Daarmee komen mogelijkheden in beeld om de inzet van middelen uit fondsen op gemeentelijk, regionaal en provinciaal op elkaar af te stemmen of te combineren.

## 7 Vingeroefeningen

### 7.1 Vraagstukken uit de praktijk

Het huidige, succesvolle, beleid van de gemeente kan toekomstbestendig gemaakt worden door ruimte te bieden aan innovaties die een nieuwe ontwikkeling kunnen aanjagen. Aan de hand van een aantal vraagstukken uit de praktijk is een beeld gevormd van de manier waarop 's-Hertogenbosch hierbij te werk kan gaan. Met name cross-overs tussen sectoren kunnen tot doorbraken leiden. Men kan denken aan de toepassing van de microchips in verpakkingen die voedselbederf beperken, LED-verlichting voor duurzame teelten, nieuwe ict applicaties voor retail of toeristische dienstverlening, sport en voeding. Dit past ook bij bijvoorbeeld het gebruik van biomassa voor vele toepassingen.

De gemeente kan profiteren van zijn relatief kleine schaal en uitgestrekt netwerk in het verbinden van partijen met verschillende achtergronden en het zo bevorderen van de ontwikkeling van nieuwe duurzame concepten. Zet bedrijven van heel verschillende signatuur bij elkaar, stimuleer ontmoetingen. Bij het vormen van samenwerkingsverbanden komen vraagstukken van schaal naar voren in de ontmoeting tussen groot en klein. De rol van 's-Hertogenbosch zou kunnen zijn om dit type processen te stimuleren en faciliteren. Deze rol moet op meerdere niveaus en in goede onderlinge samenhang worden ingevuld.

### 7.2 Verduurzamen Agro & Food door verbinden ketens en regio

Het vraagstuk hoe de agro & foodsector te verduurzamen houdt de gemoederen al vele jaren bezig. Er zijn twee hoofdlijnen van initiatieven. De eerste is die van lokale, over het algemeen kleinschalige, initiatieven voor het produceren van “streekproducten” voor een lokale verkoop. Door onderlinge samenwerking van producenten slaagt men erin een gevarieerd aanbod aan versproducten (en soms arrangementen) aan te bieden. Voorbeelden zijn de Hertogboeren en producenten uit Het Groene Woud.

De tweede lijn is die van initiatieven van de grote (inter)nationale ketens. Daarbij probeert men “duurzaamheidsconcepten” te ontwikkelen die een betere waardering krijgen dan de producten in de bestaande (commodity)segmenten. Het blijkt in de praktijk moeilijk deze te introduceren. Voor veel ketenspelers is een segment pas interessant als er voldoende volume is om de kosten van productie, verwerking en logistiek beheersbaar te houden. De consument en de retail zijn over het algemeen pas bereid tot het betalen van een hogere prijs als het product, naast de duurzaamheidskenmerken, andere onderscheidende waarde heeft. Voorbeelden zijn het Rondeel-ei, Volwaard en Good Farming Star (varkensvlees).

Voor beide lijnen van initiatieven geldt dat ze onvoldoende perspectief bieden op een duurzame agro & foodsector in de regio (Noordoost) Brabant. Doorbraken zijn vooral te verwachten van initiatieven waarbij de sterke punten van beide lijnen zijn te combineren. Het eerlijke, duurzame product met unieke kenmerken uit de regio maar geproduceerd in grotere volumes (van meerdere bedrijven) voor een groter



marktbereik. Streekselecties, Rondeel-ei en Marqt zijn voorbeelden van deze ontwikkeling en passen wat betreft positionering en uitstraling goed in een beeld van 's-Hertogenbosch als stad waar natuurlijke en gezonde voeding een beleving is. De Volwaardkip, het concept dat een alternatief is voor de "plofkip", is kleinschalig ontstaan en moet nu, met afspraken tussen de schakels in de keten, worden opgeschaald.

Tot vandaag kregen in het denken en handelen van 's-Hertogenbosch vraagstukken over de toekomst van de agrosector niet of nauwelijks aandacht. Nu zijn er meerdere redenen deze te agenderen. Nieuwe foodconcepten passen in het profiel van de stad en bij de ontwikkeling ervan zijn partijen uit de "stad van instellingen" nodig op het gebied van bijvoorbeeld ICT en logistiek. Maar ook het kenniscentrum zoönoson heeft een belangrijke rol bij het uitwerken van toekomstige bedrijfsvormen in de veehouderij. Den Bosch zou ook zijn "eigen" Rondeelstal, of andere nieuwe concepten in de regio kunnen adopteren dan wel stimuleren.

### 7.3 Verbind stad en regio door toerisme en ICT

In de regio vinden we steeds meer multifunctionele landbouwbedrijven met een bed & breakfast accommodatie. Het gaat om honderden bedden in de directe omgeving van 's-Hertogenbosch. De marktwerking is voor deze bedrijven lastig en vindt nu vooral via sfeerloze zoekwebsites plaats. Zij zijn op zoek naar meer samenwerking ten behoeve van regio marketing.

De stad kent daartegenover een aantal grote en kleinere evenementen, naast publiekstrekkingen als de Sint-Jan en de Binnendieze, die een open (festival)karakter hebben waar sfeer en flexibele deelname kritische succesfactoren zijn. Deze evenementen zullen door het verminderen van subsidies steeds meer op zoek moeten gaan naar nieuwe verdienmogelijkheden of publiekswerving. Ook zij denken aan onderlinge samenwerking.

Door deze twee systemen aan elkaar te koppelen door nieuwe media technologie en slimme logistiek (geïndividualiseerd openbaar vervoer op het platteland) kunnen aantrekkelijke en unieke arrangementen vorm worden gegeven. Omgekeerd kan voor de toeristen die verblijf in de stad zoeken natuurlijk ook het platteland toegankelijk gemaakt worden via een vergelijkbaar systeem. Beide kanten kunnen hier van profiteren. Binnen het Groene Woud en VVV wordt hier over nagedacht. 's-Hertogenbosch kan de samenwerking stimuleren en faciliteren en zo de mogelijkheden van verblijfsrecreatie in stad en regio een extra impuls geven.

### 7.4 Samenwerking in de laboratorium regio

In verschillende beleidsstukken wordt gesteld dat 's-Hertogenbosch node een R&D of hoogwaardige laboratorium faciliteit mist. Dit miskent echter de betekenis van Notox, de onderzoeksfaciliteiten van het Jeroen Bosch Ziekenhuis, van Pivot Park in Oss en Nutricontrol in Veghel. Anderzijds miskent het ook de concentratie die op dit gebied wereldwijd gaande is. Een nieuwe kleinschalige voorziening creëren heeft weinig perspectief. Beter is het om de inspanningen te richten op het maximaal faciliteren van de bestaande labs en daarnaast het netwerk op te zoeken.

Veel bedrijven en organisaties in 's-Hertogenbosch hebben hun eigen verbindingen met laboratoria elders. Dit geldt voor internationaal opererende bedrijven als Heineken, FrieslandCampina en VION, maar ook voor kleinere bedrijven en start-ups zoals in het WTIC. Ook de hogescholen hebben deze contacten. Door die allemaal te inventariseren en toegankelijk te maken voor partijen, kan de gemeente een “steppingstone” bieden naar de R&D wereld die versnelling geeft aan toepassing van kennis. Zo is een netwerk te vormen van onderzoekers die hier wonen en in een van de grote labs werken, van partijen die gebruik maken van deze expertise en kennisinstellingen op dit gebied.

## 7.5 Samenwerking tussen water- en landschapbeheerders, agro en ICT

“Open data” komen steeds meer beschikbaar. Satellietbeelden, gegevens van sensoren en data vanuit de overheid over bijvoorbeeld bodem, water en klimaat zijn te gebruiken voor de precisielandbouw maar ook voor het beheer van water en landschap. Door het combineren van data komt goede bruikbare informatie beschikbaar voor boeren en tuinders. Die kunnen zo water, bemesting en gewasbescherming nauwkeurig doseren. Dit draagt veel bij aan meer duurzame productie. Voor beheerders van openbaar groen, landschap en water zijn er mogelijkheden voor het monitoren en sturen van de waterhuishouding, dijkbewaking, de productie van biomassa e.d. Er liggen grote kansen op dit gebied maar er moet nog veel ontwikkeld worden. Wat is er mogelijk in het beheer van de openbare ruimte, van gebouwen? De vraag is waar precies behoefte aan is. Welke data moeten gekoppeld worden om op die manier applicaties en praktische toepassingen te ontwikkelen?

Door die vragen te koppelen aan allerlei andere bedrijven, zoals ICT-bedrijven, softwareleveranciers en mechanisatiebedrijven, moet de ontwikkeling van praktische toepassingen verder gestimuleerd worden.

Een voorbeeld van zo'n toepassing is het direct koppelen van de activiteiten op de akker aan de administratie. Daarvoor lopen al verschillende initiatieven. Struikelblok blijkt in de praktijk vaak de compatibiliteit, oftewel de mate waarin verschillende ICT-systemen (technisch, administratief) met elkaar kunnen communiceren. Daarom worden ICT-bedrijven, en mechanisatiebedrijven ook nadrukkelijk uitgenodigd voor de Open Data Estafettes.

## 7.6 Samenwerking tussen ICT en food

De agro- en foodsector heeft een sterke uitgangspositie en zet in op de ontwikkeling van een duurzame voedselproductie. Kijkend naar de vraagstukken en oplossingsrichtingen, is het, bij het realiseren van een duurzame voedselvoorziening, ook belangrijk onze supply chain goed en flexibel te organiseren. In een sector met enkele heel grote spelers in industrie en retail maar vooral ook veel MKB-ers aan zowel de producenten- als de afnemerskant is dat geen gemakkelijke opgave. Doel is het organiseren van een vlotte en betrouwbare levering tegen een faire prijs. Daar achter liggen wensen als het voorkomen van afstemmingsverliezen tussen producent en consument, een goede traceerbaarheid van de producten, het bewaken van de voedselkwaliteit en –veiligheid, informatie over herkomst, de footprint en duurzaamheid van producten en verpakkingen. Aan deze uitdagingen kunnen nog ontwikkelingen worden toegevoegd als de differentiatie van marktkanalen door teleshopping, fresh & go shops, winkels voor streekproducten e.d.

Goede ICT-oplossingen zijn hiervoor nodig. Zogenaamde ERP-systemen (enterprise resource planning) vormen hierbij de basis. De snel toenemende mogelijkheden om applicaties en gegevensopslag voor deze systemen via de “cloud” te ondersteunen, vergroten de bereikbaarheid voor steeds meer bedrijven. Als marktleider op het gebied van ERP-systemen, speelt SAP in op de nieuwe ontwikkelingen. Met een netwerk van SAP-partners komen specifieke toepassingen beschikbaar voor verschillende sectoren. Zo heeft Goldfish, gevestigd in Waardenburg en 's-Hertogenbosch, specifieke modules voor de agro- en foodsector.

Het is interessant om te kijken of er businessmodellen zijn te ontwikkelen voor de ICT-ondersteuning van nieuwe foodketens. De betrokkenheid van ICT-bedrijven kan voortkomen uit een door de gemeente te vormen ICT-Community, waarbij ook verbindingen zijn te leggen naar logistiek. Actief investeren in de relatie met de individuele partijen is echter nodig om deze bij het netwerk te betrekken.

## 7.7 Samenwerking tussen toerisme, sport, dienstverlening en ICT

Indoor Brabant is een evenement dat in de paardenwereld een internationale bekendheid heeft. Tegelijkertijd is het aansprekend voor de regionale paardenliefhebber. Er is een algemene onderkenning van de noodzaak de formule van Indoor Brabant te blijven innoveren. Een land dat een leidende positie heeft in de paardensector heeft zo'n evenement nodig en het kan een geweldige impuls geven aan de breedtesport. Tegelijkertijd is Indoor Brabant de etalage van succesvolle fokkerij en omvangrijke internationale handel in sportpaarden met grote economische betekenis.

Bij het innoveren van de formule kan een grotere betrokkenheid van de spelers uit de toeristische en recreatieve wereld, ICT en andere vormen van dienstverlening mogelijk nieuwe impulsen geven. Zijn er combinaties mogelijk van “Indoor” met een bezoek aan de stad? Zijn de karakteristieken en unieke waarden van de stad meer naar Indoor te brengen? Zijn er andere verblijfsmogelijkheden dan de tijdelijke voorzieningen die nu elk jaar nodig zijn? Is er aan te sluiten bij de internationale handel en daaraan gerelateerde dienstverlening?

Een actieve initiërende en ondersteunende rol om nieuwe impulsen te geven aan Indoor Brabant én daarmee aan stad en regio is zinvol en kan inzichten bieden die ook bij andere evenementen kunnen leiden tot een grotere relatie met 's-Hertogenbosch.

## 7.8 Conclusies en aanbevelingen

Er leven vele ideeën voor nieuwe initiatieven bij private partijen. Hierboven zijn er enkele beschreven maar er zijn stellig meer en wellicht betere ideeën te genereren zonder dat dit veel tijd hoeft te kosten. Goed geregisseerde “toevallige ontmoetingen” kunnen leiden tot doorbraken door het vormen van cross-overs met partijen uit andere sectoren. De gemeente 's-Hertogenbosch kan een grote rol spelen bij het organiseren en stimuleren daarvan. Door de spelers te goed kennen, te weten wat hen drijft en met welke ideeën zij bezig zijn kunnen partijen met elkaar in contact worden gebracht. Inventariseer de benodigde randvoorwaarden en faciliteiten om vernieuwingen tot stand te brengen. Stimuleer

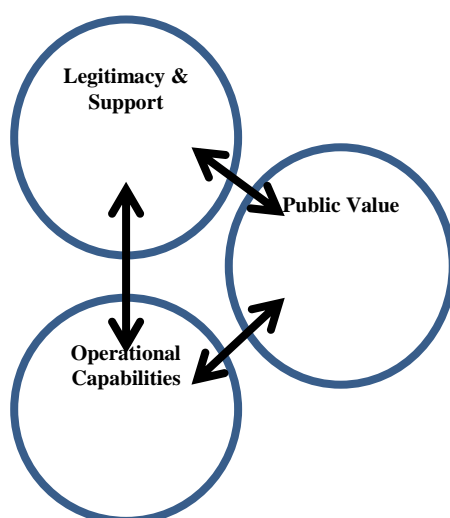
creativiteit. Op basis daarvan kan de gemeente, al dan niet in regionale samenwerking, kijken welke ondersteuning mogelijk is. Deze kan op meerdere terreinen liggen.

## 8 Herdefinieer het spel

### 8.1 Nieuwe kansen op een veranderend speelveld

In stad én regio zijn de kwaliteiten aanwezig voor het versterken van de economische positie van 's-Hertogenbosch vanuit het perspectief van de transitie naar een circulaire economie. Voor aanvullend benodigde expertise of faciliteiten zijn verbindingen met andere regio's en clusters mogelijk. Het benutten van deze kwaliteiten en mogelijkheden moet gebeuren in een goede balans van samenwerking tussen bedrijfsleven, overheden, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties (4 O's). Hierbij is het zaak de kracht te gebruiken van het DNA van de stad. Daarmee private initiatieven te stimuleren in het belang van de publieke zaak. De talrijke netwerken en netwerkjes te kennen, stimuleren, verbinden en ondersteunen. Maar tegelijkertijd her- en erkennen waar de grenzen van ambities en mogelijkheden van stad en regio liggen en samenwerking en verbinding zoeken met derden.

Dit is geen eenvoudige opgave. Zeker niet in de veranderende context waarin de vernieuwingsopgaven ontstaan. Het vergt een grote inspanning van alle betrokkenen en daarmee ook van de gemeente 's-Hertogenbosch. Er is daarbij ook een herdefinitie nodig van de taken, rollen en posities van het College van B&W en de Gemeenteraad. Het spel gaat anders gespeeld worden. Het is nodig gelijktijdig te schaken op EU, nationale, provinciale, regionale en lokale borden. Niet simultaan maar als één spel. Voortdurend is de vraag aan de orde welke zet op welk bord nodig is voor een succesvolle oplossing van een vraagstuk. Daarbij komt dat ook de dimensie tijd een wezenlijke rol speelt bij de noodzakelijke veranderingen. De snelheid waarmee innovaties en vernieuwingen plaatsvinden ligt nu vele malen hoger dan in het verleden. Dit vraagt synchronisatie van de doorlooptijden van processen bij de overheid aan deze versnelling. Het benutten van de kansen in de transitie fase waarin we ons bevinden vraagt een procesaanpak waarbij de richting duidelijk is, de doorlooptijden van afzonderlijke stappen bekort moeten worden en tegelijkertijd onderweg voortdurend aanpassingen nodig zijn. Dit vraagt om nieuwe verhoudingen met de omgeving en in het samenspel tussen B&W en Gemeenteraad.



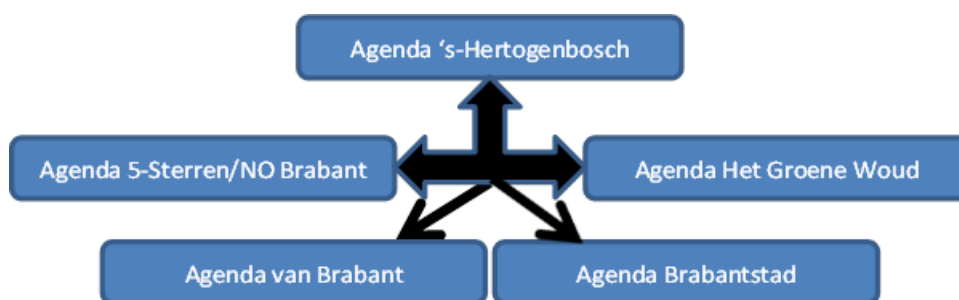
Een uitwerking van het veranderende speelveld en de manier waarop de gemeente 's-Hertogenbosch het spel succesvol kan spelen vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 2 besproken Strategic Triangle (afbeelding 5).

*Afbeelding 5. Het veranderende speelveld uitgewerkt met de Strategic Triangle.*

## 8.2 Het nieuwe spel in de balans van de Strategic Triangle

### 8.2.1 De Public Values (doelen)

Het formuleren van de doelen van het economisch beleid van 's-Hertogenbosch dient te gebeuren in samenhang en afstemming met meerdere de agenda's, samenwerkingsverbanden en organen. Voor de economische agenda ligt het zwaartepunt van de afstemming op de as 5-Sterrenregio – 's-Hertogenbosch. Op het gebied van bijvoorbeeld toeristische en recreatieve initiatieven is er ook een sterke verbinding met Het Groene Woud. Daarnaast is een voortdurende afstemming met de Provincie en Brabantstad nodig (afbeelding 6).



*Afbeelding 6. Het zwaartepunt van de afstemming van de economische agenda ligt tussen die van 's-Hertogenbosch en de 5-Sterrenregio Noordoost Brabant voor toeristische en recreatieve activiteiten in die met Het Groene Woud.*

In de Raadsinformatiebrief van 15 januari 2013 “Aanscherping economisch speerpunt Noordoost Brabant” is richting gegeven aan de wijze waarop de Gemeente en de regio Noordoost Brabant uitwerking willen geven aan het speerpunt **“agro & food”**. Hiernaast, zo is verwoord, blijven de vier speerpunten van 's-Hertogenbosch overeind als **“stad van instellingen”**, **“spil in de groene sector”**, **“cultuurstad”** en **“knooppunt van corridors”**.

De keuze van het speerpunt agro & food sluit goed aan bij de potentie van de regio. Er is richting gegeven aan nieuwe ontwikkelingen en de cross-overs op tal van terreinen zijn benoemd (“Duurzame groei vanuit de basis”, rapport van 5-Sterrenregio Noordoost Brabant/PwC, november 2012). Een strategische aanscherping van de keuzen op het gebied van agro & food is nodig door aandacht te geven aan de transitie naar een circulaire economie én de specifieke kracht en positie van 's-Hertogenbosch. Kan 's-Hertogenbosch zich ontwikkelen tot dé stad van beleving van gezonde en nieuwe voeding? Houd daarbij de “vier” speerpunten niet alleen overeind “naast” het regionale speerpunt agro & food maar **verbind** ze en maak daarmee de stad én de regio sterker. Via deze verbinding moet ook de focus op ‘kwaliteit van leven’ als markt met onder andere de thema’s gezondheidszorg en voeding overeind blijven (Prof. Dr. Pieter Tordoir, Economisch Mission Statement 's-Hertogenbosch, september 2008). Ook de conclusies en aanbevelingen van het Top 25 diner van 24 oktober 2012 leggen de verbinding tussen het agro & food cluster en de speerpunten “spil in de groene sector” en “stad van instellingen”. Bij de aanbevelingen worden onder andere genoemd :

- Krachtenbundeling met regio('s) en vormen agro & food-corridor met Zuidoost-Brabant en Limburg;

- Creëren verbinding naar de stad/burgers;
- Bouwen infrastructuur om afstudeerders vast te houden;
- Koppelen kracht als dienstenstad aan cluster door “shared facilities pakket”
- Creëren agro- en food broedplaats, gebouw of -voorziening.

In de verbinding van de beleidsdoelen voor Agro & Food, Recreatie en Toerisme met die van de “stad van instellingen” dient ook de beleidsinzet voor het versterken van de dienstverlening op het gebied van ICT en logistiek een plaats te krijgen. De voorbeelden in hoofdstuk 5 laten hiervoor mogelijkheden zien.

Op het gebied van toerisme, recreatie en erfgoed is er een regionale samenwerking tussen de gemeenten in Noordoost Brabant en in Het Groene Woud. Voor het Groene Woud is een gebiedsvisie opgesteld. Voor Noordoost Brabant Samen is een visie en uitvoeringsplan in ontwikkeling op basis van gemeenschappelijke delers en de thema's waarmee de regio onderscheidend kan zijn. Het rapport “De Ziel van Brabant” (ZKA Consultants & Planners, december 2010) bevat hiervoor goede aanknopingspunten. De uitwerking voor de regio leidt tot de thema's: Strijd tegen het water; Kloosters – Religieus erfgoed; Militair erfgoed; Food – Industrieel erfgoed; Jheronimus Bosch; Landgoederen. Deze inventarisatie lijkt vooral vanuit het kwalitatief rijke aanbod tot stand te zijn gekomen. Bij de verdere uitwerking is het goed om meer vanuit een marktbenadering te selecteren. Waar ligt de **vraag** vanuit de toerist en recreant die 's-Hertogenbosch en de regio wil bezoeken en hoe kunnen hiervoor onderscheidende diensten worden ontwikkeld. Binnen de regiobenadering dienen ook de unieke trekpleisters en waarden van 's-Hertogenbosch aandacht te krijgen.

Voor Agro & Food en Toerisme, Recreatie en Erfgoed moet in regionaal verband vastgesteld worden welke resultaten de komende jaren moeten worden gerealiseerd en wat daarvoor gedaan moet worden. Hetzelfde dient te gebeuren op het niveau van 's-Hertogenbosch in de vorm van programma's met gewenste resultaten voor de ondernemers, inwoners en maatschappij. Hierbij dient deze aanpak geïntegreerd te worden in die voor de 4 speerpunten van 's-Hertogenbosch. Dit vormt de basis voor het beleid voor de afzonderlijke portefeuilles als Economie, Financiën, Sociale Zaken en Ruimtelijke Ordening.

In dit proces is ook de aansluiting bij de agenda's van de Provincie, Brabantstad en andere regio's nodig. Daarmee kan versterking plaatsvinden van het stedelijk netwerk van Brabant, vergroting van de mogelijkheden om te investeren in een vitaal landschap en optimale afstemming van de kennis- en innovatievraagstukken op verschillende gebieden. Dit zal ook een betere (inter)nationale profilering van Brabant opleveren.

De hierboven aangegeven werkwijze is ook gekozen in het Economisch Actieplan 's-Hertogenbosch 2010 – 2014 (Buck Consultants, juli 2009). Vanuit het Economisch Mission Statement (Prof dr P. P. Tordoir, september 2008) is een uitvoeringsplan opgesteld met projecten. Partijen van de 4 O's zijn hierbij betrokken. Deze werkwijze kan als basis dienen voor de voorgestelde integrale aanpak maar moet in de samenhang van de afstemming tussen de genoemde agenda's en de daarbij te kiezen samenwerkingsverbanden tot stand komen. In de plannen dienen ook prestatie indicatoren te zijn opgenomen op strategisch niveau of voor strategisch relevante aspecten. Die kunnen handvatten bieden voor rapportage en evaluatie. Behoudens een summier voortgangsrapportage (Raadsinformatiebrief Voortgang Economisch Actieplan 2010-2014, februari 2011), is in de verslagen van de commissie FES is weinig terug te vinden over evaluaties van het uitvoeringsprogramma. Belangrijke gebeurtenissen rond de projecten als bijvoorbeeld het opschorten van de realisatie van een Incubatorgebouw in Willemspoort komen incidenteel wel aan de orde.

### 8.2.2 De legitimatie en support van de omgeving

Een sterkere oriëntatie op de samenwerking in de regio, het stimuleren en faciliteren van het verbinden van (inter)nationale met regionale en lokale bedrijven én het gebruiken van de kracht van andere steden en regio's om de lokale kwaliteiten te versterken, maken het noodzakelijk veel aandacht te geven aan de positie van de gemeente 's-Hertogenbosch in de omgeving en de samenwerkingsrelatie met verschillende partijen. "Panorama Krachtig Brabants Bestuur" (Telos, november 2011) stelt dat "Uiteenlopende opgaven vragen om uiteenlopende schalen en soorten samenwerkingsverbanden. In wisselend verband, met actieve inbreng van maatschappelijke partners en met dynamische agenda's". Daarom geeft het rapport aan: "De organisatie van dit speelveld is de grote uitdaging voor *Bestuurlijk Krachtig Brabant*".

Een zorgvuldige tactiek van 's-Hertogenbosch is noodzakelijk om de positie te verdienen als motor en spil in de regionale samenwerking met andere gemeenten. Dit vraagt dat de stad de eigen kwaliteiten beschikbaar stelt zonder deze op te dringen én dat zij ruimte geeft aan de kwaliteiten van de andere spelers. Hierbij kan 's-Hertogenbosch inzetten op versterken en beschikbaar stellen van cultuur en diensten (ICT, logistiek, financieel), van (toegepaste) kennis, maar ook een centrale rol spelen als "stad van gastvrijheid, moderne gezondheidszorg en beleving van gezonde en nieuwe voeding".

Een belangrijke mogelijkheid voor het vergroten van de legitimatie en support van de omgeving voor de transitie is het betrekken van de 4 O's. Het met Ondernemers, Onderzoek en Onderwijs, maatschappelijke Organisaties en Overheden tot een gezamenlijke agenda komen vergroot de kans op versnelling van de processen en resultaten. "Vaak zijn maatschappelijke actoren al verder in het zoeken van regionale waardeketens dan bestuurders" (Panorama Krachtig Brabants Bestuur, Telos, november 2011). In het zelfde rapport geeft Telos ook een waarschuwing: "Spiegel niet één op één aan Brainport Eindhoven. In Brainport valt alles mooi samen, maar in andere regio's is sprake van een grotere mate van differentiatie".

Een actievere betrokkenheid van 's-Hertogenbosch met de regio vraagt ook versterking van de netwerken op regionaal niveau. 's-Hertogenbosch staat bekend als een stad met krachtige netwerken die bijdragen aan een sterk ondernemend, organiserend en innoverend klimaat. Het is belangrijk dat de Gemeente de kracht van deze netwerken gebruikt en zijn werk laat doen. De sleutelvertegenwoordigers van de Gemeente moeten de netwerken kennen en laagdrempelig toegang hebben.

Naast de bestaande netwerken van ondernemers en vertegenwoordigers van de "gevestigde" bedrijven en organisaties, is het goed te beseffen dat er nieuwe netwerken ontstaan van ondernemers en representanten van nieuw gevestigde en jonge bedrijven. Het kennen en betrekken van bijvoorbeeld de ondernemers van de Jonge Ondernemers Sociëteit en de De Gruyterfabriek geeft nieuwe impulsen aan de economische ontwikkelingen van stad en regio. De vorming van een ICT-Community door de Gemeente is dan ook een goed initiatief.

Om de kracht van de netwerken te benutten, moeten ook ondernemers uit de verschillende netwerken elkaar beter leren kennen en ontmoeten. Hierdoor kunnen ideeën en kansen ontstaan voor nieuwe producten en markten. In de gesprekken stuiten we op een voorbeeld uit deze contacten waardoor de nieuwste technologie van een Bosch bedrijf gebruikt gaat worden op de beeldschermen bij Hockeyclub 's-Hertogenbosch. Maar ook op een ondernemer die online recreatieve en toeristische attracties aanbiedt



en verkoopt voor steden door heel Europa, maar er niet in slaagt hiervoor interesse te wekken in 's-Hertogenbosch.

Belangrijk is ook dat de eindverantwoordelijken van Bossche vestigingen van (inter)nationale bedrijven onderdeel uitmaken van de netwerken. De recent vertrokken vestigingsdirecteur van Heineken vervulde op veel fronten een goede verbinding tussen de brouwerij en de stad. Maar er zijn ook vestigingen van bedrijven waar de verantwoordelijke voor de Bossche vestiging een onbekende is. Investeren in de contacten met deze bedrijven en ze motiveren tot deelname in de netwerken, levert potentie op voor nieuwe markten of producten en vergroot de band van het bedrijf met de stad.

### 8.2.3 De Operational Capabilities

Bij de heroverweging van de ambtelijke en bestuurlijke mogelijkheden en capaciteiten is het belangrijk te beseffen dat de transitie die aan de orde is een wezenlijk andere aanpak vraagt. Vernieuwde verhoudingen tussen B&W en de Gemeenteraad en in de samenwerking met andere partijen, zijn hierbij kritische succesfactoren. Deze vernieuwing vraagt nieuwe procedures, patronen en routines. De samenwerking met andere partijen in een sterk veranderende omgeving vraagt een andere taal en houding, met niet alleen aandacht voor instrumenten en geld, maar ook en bovenal voor het realiseren van doelen in en via netwerken. Kenmerken van deze vernieuwde aanpak zijn transparantie, doelgerichtheid, sensitiviteit en responsiviteit. Dat geldt ook voor het vermogen mee te bewegen met het ritme van de veranderingen in economie en maatschappij. De versterkte oriëntatie op de regio dient breed in de organisatie verankerd te zijn.

In de aanbiedingsbrief bij het voorstel voor het investeringsfonds in februari 2013 spreekt het College van de transitie van vaste structuren naar flexibele groepen, van individuele bedrijven naar netwerken en consortia. Dit is een heel wezenlijke uitspraak die voor veel meer van belang is dan alleen voor de instelling van het fonds. Het stelt ook nieuwe eisen aan de vaardigheden en attitude van de organisatie en de mensen daarbinnen. Ook hier gaat het om ruimte voor creativiteit en responsiviteit. Een netwerkbenadering vraagt openheid, toegankelijkheid voor nieuwe partners. In een netwerk leiden er altijd meerdere wegen naar Rome. De spelregels daarvoor moeten ook die ruimte bieden. De uitdaging voor de Raad is hier in zijn kaderstellende en controlerende rol invulling aan te geven.

De eerste verantwoordelijkheid waar het gaat om de samenwerking van 's-Hertogenbosch met andere partijen uit de 4 O's ligt uiteraard bij het college van B&W. Een versterking van de externe oriëntatie op de regio is ingezet en blijft de komende jaren aandacht vragen. Van groot belang is een actieve invulling van de "schakelfunctie" tussen de verschillende agenda's, organisaties en netwerken. Telkens moet de vraag gesteld worden op welk niveau, met welke schaal, aanpak en partners er de beste kans is op een goed resultaat. Daarbij kan de gemeente, in samenwerking met partners, werken volgens een integrale, op co-making gerichte aanpak. Samen plannen maken, verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering en staan voor de resultaten. Om de schakelfunctie goed in te vullen is het nodig dat de gemeente voldoende inhoudelijke kennis en expertise beschikbaar heeft, al dan niet via externe inbreng, om een zelfstandige en onafhankelijke beoordeling te doen van de meest kansrijke aanpak.

Bij de genoemde schakelfunctie hoort ook de afweging op welke niveaus welke organisatorische capaciteiten nodig zijn voor een effectieve en efficiënte uitvoering. Is deze te realiseren door inzet van mensen en middelen van de gemeente(n) of is aanvullende (externe) expertise en capaciteit nodig. Is er

soms minder capaciteit nodig? Gestreefd moet worden naar het voorkomen van (extra) bestuurlijke drukte. Een goede afstemming van de agenda's, programma's en in te zetten middelen (waaronder fondsen) is noodzakelijk om versnippering, dubbel werk en uiteindelijke tegenvallende resultaten te voorkomen.

#### 8.2.4 De instrumenten

In het raadsvoorstel voor het economisch investeringsfonds constateren B&W dat de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt over een breed instrumentarium voor aanjagen van nieuwe economische impulsen in stad en regio: aanjaagsubsidies, ontwikkeling en beheer van locaties, accountmanagement, mede- zeggenschap over programma's in de regio. Ook de uitwerking in het Actieplan 's-Hertogenbosch 2010 – 2014 (Buck, juli 2009) geeft een goede aanpak van projecten die binnen een actieprogramma uitvoering behoeven. Met een dergelijke werkwijze en de inzet van beschikbare instrumenten, is het gerechtvaardigd te stellen dat er niet zozeer nieuwe instrumenten nodig zijn maar dat het er om gaat deze in te zetten voor een sterkere oriëntatie op de regio en meer aandacht voor een geïntegreerde, effectieve en efficiënte aanpak.

Aparte aandacht verdient het vraagstuk van het instellen van een gemeentelijk "Economisch Investeringsfonds". Ter versterking van de speerpuntsectoren moet dit (revolverend) fonds van € 10 miljoen, daar investeren waar de meeste effecten en hoogste multiplier te verwachten zijn en economische 'doorbraakprojecten' mogelijk zijn. Deze doorbraakprojecten dienen bij te dragen aan de gewenste groei van de werkgelegenheid in stad en regio (Raadsvoorstel Economisch Investeringsfonds 's-Hertogenbosch, januari 2013). Dit recent gepresenteerde voorstel van het college krijgt over het algemeen waardering van de Gemeenteraad maar er dienen nog veel vragen over de opzet en inrichting te worden beantwoord.

De aansturing van een dergelijk fonds is gecompliceerd. Investeringsbeslissingen moeten goed afgewogen en zorgvuldig worden genomen, maar ook voldoende slagvaardig en los van politieke belangen op korte termijn. Dit betekent dat bij discussies over het fonds een scherp onderscheid moet worden aangebracht tussen beleidsvorming, met betrokkenheid van en besluitvorming door de Raad, en beleidsuitvoering. Daarnaast vraagt de beoordeling van risicodragende investeringen, binnen het strategisch belang van de speerpuntsectoren, specifieke deskundigheid op zowel de financiële kant van investeringen als inhoudelijke expertise van de sectoren waarin het fonds actief wil zijn. Deskundigheid die tot nu toe bij de gemeente slechts beperkt aanwezig is. Maar ook bij gevestigde fondsmanagers is niet altijd de expertise aanwezig voor de strategisch inhoudelijk beoordeling van investeringsvoorstellen. Bij de Gemeenteraad moet voldoende vertrouwen zijn in de te volgen koers. Dit vertrouwen kan groeien door meer diepgaande kennisoverdracht over de belangrijkste gewenste ontwikkelingen op een tijdstip dat er nog geen actuele aanvraag aan de orde is. Zo kan gebouwd worden aan een gedeeld afwegingskader.

De bij de raad geproefde ambivalentie waar het gaat om (rechtstreeks) investeren in bedrijven, zijn we ook tegengekomen in gesprekken. De randvoorwaarden die aan de gemeente worden gesteld, beperken deze mogelijkheden. De in het raadsvoorstel genoemde punten van afweging bij de uitwerking behoeven dan ook veel aandacht

### 8.3 Conclusies en aanbevelingen

Het bepalen van de beleidsdoelen van het economisch beleid en de daarvoor benodigde programma's, dient in een interactief proces te gebeuren om afstemming en samenhang te houden tussen voor 's-Hertogenbosch relevante agenda's, samenwerkingsvormen en organen. Voor het vergroten van de kansen op resultaat en snelheid, is betrokkenheid van partijen uit de 4 O's belangrijk voor agendasetting en het formuleren van gezamenlijke programma's.

De keuze van het speerpunt agro & food sluit goed aan bij de kracht van stad en regio maar er is aanscherping nodig van het beleid en de ontwikkelingsrichting. Ook de specifieke kracht en positie van 's-Hertogenbosch bij dit speerpunt verdient meer aandacht.

De uitwerking van de visie en uitvoeringsprogramma voor toerisme, recreatie en erfgoed moet meer vanuit een marktbenadering plaatsvinden. Welke vraag ligt heeft de toerist of recreant die 's-Hertogenbosch en de regio bezoekt of overweegt deze te bezoeken? Binnen de regiobenadering op dit terrein, dienen ook de unieke trekpleisters en waarden van 's-Hertogenbosch aandacht te krijgen.

De voor regio en stad op elkaar afgestemde doelen en aanpak voor agro & food en recreatie, toerisme en erfgoed, dienen verbonden en geïntegreerd te worden in de 4 speerpunten van 's-Hertogenbosch. Dit beleid vormt de gedeelde basis voor het beleid voor de afzonderlijke portefeuilles als Economie, Financiën, Sociale Zaken en Ruimtelijke Ordening.

Een sterkere oriëntatie op de regio, vraagt om uiteenlopende vormen van samenwerking in wisselende verbanden en schalen. Daarnaast is een actieve inbreng van maatschappelijke partners nodig bij het opstellen en uitvoeren van dynamische agenda's. Er ligt een grote opgave voor 's-Hertogenbosch als het de motor en spil in de regionale samenwerkingsverbanden wil zijn. Hierbij de eigen kwaliteiten ter beschikking stellend én ruimte gevend aan de kwaliteiten van de andere spelers.

Regionale samenwerking heeft inhoudelijke en procesmatige professionaliteit en bestuurskracht nodig om inhoud en uitvoering te geven aan beleid en programmatische aanpak. 's-Hertogenbosch moet steeds duidelijk zijn wanneer het hieraan bijdraagt door inzet van eigen medewerkers en bestuurders of alle ruimte geeft voor invulling door derden.

Voor de gemeente en met name B&W is het een belangrijke opgave invulling te geven aan de "schakelfunctie" tussen de verschillende agenda's, organisaties en netwerken. Dit moet, in samenwerking met partners, gebeuren met een integrale, co-making aanpak. In netwerken moet men open staan voor nieuwe partners, voor creatieve routes.

De besluitvorming over het recent gepresenteerde voorstel van het college voor het oprichten van een economisch investeringsfonds heeft algemene waardering en vergt een zorgvuldige afweging van doel, positie en aansturing. Aanbevolen wordt om anticiperend op te verwachten investeringsbeslissingen te bouwen aan een gedeeld kennisgebouw, afwegingskader en toegang tot expertise.

Het is gerechtvaardigd te stellen dat er niet zozeer nieuwe instrumenten nodig zijn voor de uitvoering van het beleid. Bestaande instrumenten kunnen worden ingezet in de transitie naar een circulaire economie met daarbij een sterkere oriëntatie op de regio en aandacht voor een geïntegreerde, effectieve en efficiënte aanpak. Openheid en responsiviteit (snel, adequaat reageren op vragen en signalen) zijn daarbij

onmisbaar. Hiervoor zijn alle communicatie vormen te gebruiken. Wat aandacht krijgt, groeit. Op elke agenda van elke bespreking moet de vraag terug te vinden zijn welke mogelijkheden voor samenwerking er zijn.

## 9 Samenspel tussen College B&W en Gemeenteraad

### 9.1 Nieuwe posities en rollen

De geschetste vernieuwde aanpak in hoofdstuk 8 betekent ook een verandering in de rol en positie van het college van B&W, de gemeenteraad en de onderlinge samenwerking. Deze moeten invulling krijgen vanuit:

- De onderkenning van de noodzaak en urgentie het beleid te richten op het versterken van de economie en de daarmee samenhangende werkgelegenheid.
- Het besef dat dit een andere op netwerken gebaseerde aanpak vraagt, samen met bedrijven en organisaties uit alle windstreken van de regio.

### 9.2 College B&W

Het leden van het college vervullen een actieve en stimulerende rol als “spin in het web” van de vele netwerken in stad én regio en geven vanuit deze positie inhoud aan de “schakelfunctie” als beschreven in hoofdstuk 8. Voor het beïnvloeden en bepalen van de verschillende agenda’s en samenwerking in regio’s en met diverse partijen, moeten de collegeleden in staat zijn zich inhoudelijk voldoende te verdiepen in de vraagstukken, de complexiteit ervan kunnen overzien en, op basis hiervan, initiatief kunnen nemen voor een juiste aanpak. In gevoerde gesprekken is waardering uitgesproken voor de initiatiefrol die het college regelmatig invult. Tegelijkertijd was er het signaal dat dit gevolgd moet worden door het blijven “aanjagen en volhouden” om de initiatieven tot een goed resultaat te leiden.

De “spin in het web” dient er aan bij te dragen dat de netwerken gaan werken. In de cultuur en identiteit van ‘s-Hertogenbosch moeten kernkwaliteiten als het openstaan voor nieuwe contacten, zoeken naar gedeelde belangen, samenwerken in wisselende teams, gewaardeerd en gestimuleerd worden. Anders uitgedrukt: “Dat het DNA actief is”. Het beeld is geschetst dat de “top 50” van zakelijke beïnvloeders in Den Bosch elkaar goed weet te vinden en dat zij aanspreekbaar zijn op het nemen van initiatief en leggen van verbindingen. Over het algemeen weet het college hen te bereiken. In de transitie waarin we ons bevinden, is het van groot belang ook jonge ondernemers en hun netwerken in deze werkwijze te betrekken. Het is belangrijk dat het college investeert in de relatie met deze ondernemers, zicht krijgt op hun activiteiten en ontwikkelingen en de netwerken waarin ze opereren. Dit geldt voor de ondernemers in de stad maar ook die in de regio. Het verleiden en verbinden van ondernemers op inhoud en aanpak is daarbij belangrijker dan de grenzen van de gemeenten.

Een derde element van de positie en rol van het college is het organiseren en bieden van goede programma’s en faciliteiten. Het overzien en begrijpen van de vraagstukken en het bij elkaar kunnen brengen van de juiste partijen zijn belangrijke voorwaarden voor een succesvolle aanpak. Dit geldt ook voor het (laten) organiseren van een goede procesaanpak en het beschikbaar stellen of aanreiken van de

juiste faciliteiten. Dit kan in de vorm van ondersteunende diensten van de gemeente, goede doorverwijzing naar derden, het benutten van bestaande mogelijkheden van de BIM, borgstellingsfonds MKB e.d. Maar ook door het koppelen van de vragen van ondernemers aan de juiste dienstverlenende bedrijven en kennisinstellingen in de stad. Hierbij hoort ook het benutten van de mogelijkheden voor het pre-testen van nieuwe producten. Door een goede invulling van deze rol kan 's-Hertogenbosch de "sluitsteen" zijn om de doorslaggevende schakel aan te reiken aan partijen uit de regio bij vernieuwende initiatieven.

Bij het organiseren van de juiste ondersteunende faciliteiten voor economische vernieuwing, hoort ook de "kracht" om gebruik te maken van kennis, ondersteuning en faciliteiten uit omliggende regio's en steden en deze toegankelijk te maken voor de netwerken van 's-Hertogenbosch en regio. Daarbij kan het college de "opstap" (steppingstone) bieden om partijen gebruik te laten maken van kennis en mogelijkheden van bijvoorbeeld Brainport Eindhoven, Food Valley of Greenport Venlo. Door deze verbindingen kunnen initiatieven een versterking van perspectief realiseren en daarmee een beter resultaat voor een cluster.

Als laatste, maar zeker niet minst belangrijke, de gevolgen van de geschetste nieuwe rol en positie van het college voor de samenwerking met de gemeenteraad. Deze is in paragraaf 9.3 verder uitgewerkt vanuit de positie van de gemeenteraad. Voor het college is de opdracht de raad tijdig te betrekken bij het proces van beleidvorming, agendavorming en samenwerking, opdat politieke besluiten op het juiste moment kunnen worden genomen. En om op basis daarvan te komen tot goede afspraken over de wijze waarop de raad de uitvoering en resultaten kan toetsen en evalueren.

### 9.3 De Gemeenteraad

Om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren moet de gemeenteraad een duidelijk beeld hebben over de regio('s), de verhoudingen en de samenwerkingsvormen. Dit zowel ten aanzien van de inhoud als het verloop van de bestuurlijke processen.

Goede afspraken tussen college en raad zijn nodig over de wijze waarop de raad 'aan de voorkant' betrokken is bij het proces van samenwerkings- en agendavorming om daarmee (beleid)kaders vast te stellen voor een samenwerking. Daarmee moet een antwoord komen op de motie die in een aantal partijen indienden in september 2012 waarin zij stellen "dat het voor een slagvaardige opstelling van de gemeente in de vraagstukken over regionale samenwerking en andere bovengenoemde bestuurlijk-organisatorische vraagstukken die de komende tijden op ons af komen, het hoognodig is dat de raad in stelling wordt gebracht om te besluiten over een bestuurlijke visie c.q. over de richting van bestuurlijk-organisatiebeleid van onze gemeente".

In een genoemde visie dient naast het genoemde bestuurlijk/organisatiebeleid óók de inhoudelijke richting van het economisch beleid aan de orde te komen. Door een goede én tijdige bespreking en vaststelling kan en moet een door alle partijen gedeelde en gedragen visie ontstaan en kan het college met mandaat van de gemeente(raad) acteren in stad en regio.

Daarmee verandert de rol en positie van de raad. Enerzijds moet een grotere betrokkenheid groeien bij inhoud en proces van de economische ontwikkelingsrichting en de rol die 's-Hertogenbosch hierbij wil

invullen. Maar tegelijkertijd is afstand nodig tot de uitvoering van het beleid en programma's. Zo kan de raad meer ruimte geven voor een flexibele werkwijze die in een netwerkbenadering nodig is. Niet via een ad-hoc agendering van onderwerpen proberen tot beleid te komen, maar hoofdlijnen van beleid vaststellen en de actuele onderwerpen beoordelen op hun bijdrage daar aan.

Dit betekent dat er een regelmatige toetsing en beoordeling moet plaatsvinden van het gevoerde beleid op basis waarvan, zo nodig, bijsturing kan plaatsvinden. Bij op te stellen uitvoeringsprogramma's in stad en regio moeten duidelijke prestatie-indicatoren worden vastgesteld. Deze dienen de output in beeld te brengen van de door de programma's gerealiseerde resultaten. Dit kunnen indicatoren zijn over de realisatie en uitvoering van:

- cross-overs die tot stand zijn gekomen;
- netwerkbijeenkomsten en concrete vervolgacties;
- gestarte of nieuwe gevestigde bedrijven uit speerpuntsectoren;
- successen van reeds gevestigde bedrijven
- ondersteunende diensten en faciliteiten;
- samenwerkingsovereenkomsten met andere clusters, regio's of kenniscentra.

Naast deze output, is het belangrijk ook de "outcome" in beeld te blijven brengen. Dit zijn metingen van de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de economische ontwikkeling van de speerpuntsectoren, het aantal bezoekers, studenten e.d. Hoewel hierbij altijd de kanttekening is te plaatsen dat het moeilijk is het directe effect van stimuleringsmaatregelen te scheiden van de effecten van autonome ontwikkeling, blijft het zinvol deze "Economische Monitor" te blijven maken.

Bij het vaststellen van uitvoeringsprogramma's en samenwerkingsovereenkomsten dienen tussen college en raad de prestatie-indicatoren te worden vastgesteld alsmede de rapportagemomenten en de daarbij aan de orde zijnde mogelijkheden voor bijsturing.

## 9.4 Conclusies en aanbevelingen

De kaderstellende en controlerende rol van de raad moet worden aangescherpt om de gemeente effectief te kunnen laten opereren bij het stimuleren en ondersteunen van de gewenste economische vernieuwingen.

Om als "spin in het web" van de vele netwerken de actieve "schakelfunctie" tussen agenda's, samenwerkingsverbanden en organen in te vullen, moet een lid van het college de complexiteit van vraagstukken en oplossingsmogelijkheden begrijpen en doorzien en daarmee initiatief kunnen nemen voor een juiste aanpak. Voor het "activeren van het DNA" moet het college de netwerken van de gevestigde partijen verbinden met die van jonge ondernemers. Investeren in de relatie met hen om te weten waarmee ze bezig zijn en welke vraagstukken ze hebben. Een derde rol ligt in het organiseren en aanbieden van de juiste programma's en ondersteunende faciliteiten. Daarbij gebruik maken van de in stad en regio aanwezige dienstverleners, kennis en instrumenten. Maar ook de "opstap" kunnen bieden naar andere regio's of steden.

De gevraagde inzet vraagt om een proces van co-making, samen opbouwen, volgens een integrale aanpak, samen met partijen uit de 4 O's. Het College kan de ambtenaren uitdagen om hieraan een bijdrage te leveren en stimuleren dat in de organisatie de vaardigheden en attitude groeien die nodig zijn in een flexibele netwerkbenadering. Veranker die in de cultuur. De raad moet in de gelegenheid worden gesteld hierop haar controlerende rol te vervullen. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren zouden daarom die kennis en ervaring ook actief moeten delen.

Goede afspraken tussen college en raad zijn nodig over de wijze waarop de raad 'aan de voorkant' betrokken is bij het proces van samenwerkings- en agendavorming om daarmee kaders vast te stellen voor een samenwerking. Hiervoor is een tijdige betrokkenheid van de raad nodig bij het concretiseren van de inhoud en het proces van de economische ontwikkelingsrichting en de rol hierbij voor 's-Hertogenbosch. Dit geeft het college het juiste mandaat en biedt mogelijkheden voor strategische agendering van onderwerpen.

Bij het vaststellen en controleren van kaders voor programma's en samenwerkingsovereenkomsten dienen door de raad de noodzakelijke prestatie-indicatoren te worden vastgesteld alsmede de rapportagemomenten en de daarbij aan de orde zijnde bijsturing.



## 10 Conclusies en aanbevelingen

De volgende conclusies en aanbevelingen zijn relevant voor het stimuleren van het economisch beleid van 's-Hertogenbosch.

1. Het huidig economisch beleid van 's-Hertogenbosch is ambitieus en zet een breed instrumentarium in bij de uitvoering. Daardoor gebeurt operationeel wat moet gebeuren. De samenwerkingen van de gemeente in de regio zijn nog onvoldoende integraal onderdeel van het beleid. Het gaat meer en meer aandacht voor het opereren in netwerken. Daarnaast draagt het ontbreken van prestatie-indicatoren bij aan een verminderde effectiviteit van het beleid.
2. Het stimuleren van het economisch beleid dient plaats te vinden vanuit het perspectief dat er een transitie gaande is met nieuwe economische wetmatigheden. De regio rond en de stad 's-Hertogenbosch vormen een goede biotoop voor deze ontwikkeling. Belangrijk daarbij is het stimuleren van nieuwe verbindingen tussen (inter)nationale ketenspelers en nieuwe lokale en regionale partijen.
3. Het stimuleren van het economische beleid dient plaats te vinden door intensief samenspel met partijen uit bedrijfsleven, onderzoek en onderwijs, overheden en maatschappelijke organisaties (4 O's) op gemeentelijk, regionaal, provinciaal en landelijk niveau. Om te komen tot een succesvolle aanpak, vraagt dit een grote inspanning van de "schakelfunctie" van de gemeente bij het maken van de goede afwegingen over de onderwerpen en soort, schaal en niveau van samenwerking(en).
4. De cultuur en capaciteiten van bestuur moeten versterkt worden om het gemeentelijke apparaat in een open, flexibele omgeving samen te laten werken. De focus moet hierbij niet liggen op de formele werking van instituties, maar op het creëren van een cultuur waarin openheid en samenwerking belangrijk wordt gevonden. Er is waardering voor uitnodigingen van buiten en initiatieven van binnen.
5. Het DNA van de stad is een goede basis voor het stimuleren van de economische vernieuwingen in stad en regio. De kracht om met het netwerkende en organiserende vermogen, initiatieven tot stand te brengen moet op de juiste manier worden geactiveerd om nieuwe netwerken van en verbindingen tussen bedrijven en sectoren te bevorderen en de betrokkenheid van kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheden te vergroten. Dit zowel op gemeentelijk als regionaal niveau.
6. Voor het opstellen van de agenda voor het economisch beleid in relatie tot de regio dient het zwaartepunt van afstemming te liggen op de samenhang met de agenda van de 5-sterrenregio Noordoost Brabant. Voor toerisme en recreatie ligt het accent op de interactie met het Groene Woud. Voortdurende afstemming is ook nodig met de agenda's van de provincie en Brabantstad. Gekoppeld aan deze agendasetting dient afweging en besluitvorming plaats te vinden over de inzet van mensen en middelen op gemeentelijk, regionaal en provinciaal niveau. Naast de mogelijkheden te komen tot grotere effectiviteit van het beleid, is dit noodzakelijk om te voorkomen dat er versnippering, dubbel werk en uiteindelijke tegenvallende resultaten komen uit de inzet van capaciteit en middelen (waaronder fondsen). Hierbij zijn ook afwegingen nodig over de inzet van inhoudelijke kennis en kwaliteit op de verschillende niveaus.
7. Het perspectief en de urgentie van de transitie naar een circulaire economie, de veranderende omgeving waarin deze dient plaats te vinden maken een herdefinitie noodzakelijk van het rollen, taken en positie van de gemeente. Hierbij samenwerken met andere partijen vraagt een andere taal

en houding. Er dient sprake te zijn van een integrale, op co-making gerichte aanpak. Kenmerken hierbij zijn transparantie, doelgerichtheid, sensitiviteit en responsiviteit. De gemeente moet kunnen meebewegen met het ritme van de veranderingen in economie en maatschappij. De versterkte oriëntatie op de regio dient breed in de organisatie te verankeren.

8. Voor het college van B&W komt de nadruk te liggen op de rol van “spin in het web” van netwerken om daarmee een actieve “schakelfunctie” tussen agenda’s, samenwerkingsverbanden en organen in te vullen. Dit vraagt inzicht en overzicht over de complexiteit van de vraagstukken en oplossingsrichtingen. Voor het activeren van het DNA moet het college de spelers van de gevestigde en nieuwe, jonge netwerken kennen en hen weten te verbinden. Voor het organiseren en aanbieden van de juiste programma’s en faciliteiten, maakt het college gebruik van de mogelijkheden van stad, regio en provincie maar weet het ook toegang te verschaffen tot kwaliteiten van andere steden en clusters. Het college moet de raad in stelling brengen om haar controlerende rol in deze te kunnen vervullen.
9. Een herdefinitie van de rollen, taken en positie van de gemeente betekent ook een ingrijpende verandering in de verhoudingen tussen college en gemeenteraad. De raad moet aan de “voorkant” tijdig betrokken te worden bij het opstellen en besluiten over de inhoud én het proces van het economische beleid en de daarvoor te vormen samenwerking. Door een goede én tijdige bespreking en vaststelling kan een door alle partijen gedeelde en gedragen visie ontstaan en kan het college met mandaat van gemeente(raad) acteren in stad, regio(s) en provincie. De raad moet het toezicht op de uitvoering doen aan de hand van tevoren overeengekomen prestatie-indicatoren en afspraken over toetsing en evaluatie.