



## De economische barometer van Breda

**Auteur(s):**

Horrevoets, M.S.G

Linden, A.J.G.van.der.

De auteurs zijn werkzaam als senior adviseur ruimtelijk management bij tno Inro respectievelijk senior adviseur bij de afdeling Onderzoek en Informatie van de gemeente Breda. [mho@inro.tno.nl](mailto:mho@inro.tno.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4407, pagina 304, 27 juni 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

publieke, sector

*Toepassing van het concept van de balanced scorecard op de prestaties van een gemeente leidt onder andere tot betere samenwerking tussen publieke en private partijen.*

De rijksoverheid gaat in toenemende mate over tot het maken van prestatieafspraken. De uitvoering ervan wordt overgelaten aan lokale overheden. Deze hebben dan ook veel te winnen bij een adequaat sturingsinstrument. Het samenwerken met doelgroepen, investeerders, kennisinstututen en verschillende overheidssectoren is een cruciale succesfactor. Daarom zal het sturingsinstrument op participatie en communicatie moeten zijn gebaseerd. Het concept van de balanced scorecard blijkt een goede basis te vormen voor communicatie tussen de verschillende partijen. In het bedrijfsleven is al langer geleden onderkend dat een eenzijdige gerichtheid op financiële vragen en antwoorden niet altijd leidt tot de juiste acties. De kritiek daarop heeft geleid tot de ontwikkeling van een sturingsconcept, waarin vanuit meerdere gezichtspunten voeding wordt gegeven aan prestatie management. Een bekend concept dat ontwikkeld is door en voor het bedrijfsleven is de balanced scorecard. Het oorspronkelijke concept is eerder in esb uitgebreid beschreven<sup>1</sup>. Toepassingen op een beleidsdomein waarin diverse partijen op elkaar zijn aangewezen om prestaties te realiseren, zijn minder bekend. Eén van de beleidsdomeinen waarin samenwerking van overheid, burgers en marktpartijen wordt gestimuleerd is het grotestedenbeleid. De afspraken tussen de convenantpartners zijn gebaseerd op stadsvisies en uitvoeringsprogramma's met vermelding van specifieke prestaties. De gemeente wordt als convenantpartij aangesproken op de gerealiseerde prestaties en is er daarom bij gebaat om het uitvoeringsmanagement goed te organiseren.

### Gemeente Breda

De gemeente Breda is een voorbeeld van een manier waarop dat kan worden aangepakt. Er is een overeenkomst gesloten tussen de gemeente Breda, de Hogeschool Brabant en de Rabobank Breda om in een termijn van drie jaar een gezamenlijk sturingsinstrument te ontwikkelen. Dit instrument - de economische barometer van Breda - omvat niet het hele spectrum van het grotestedenbeleid, maar vertrekt vanuit de economische pijler van dat beleid en geeft relaties aan met de andere twee pijlers, namelijk de sociale en de fysieke pijler. Naast het feit dat drie partijen samenwerken en informatie willen delen, is de toepassing van het balanced scorecardconcept een tweede aspect van vernieuwing.

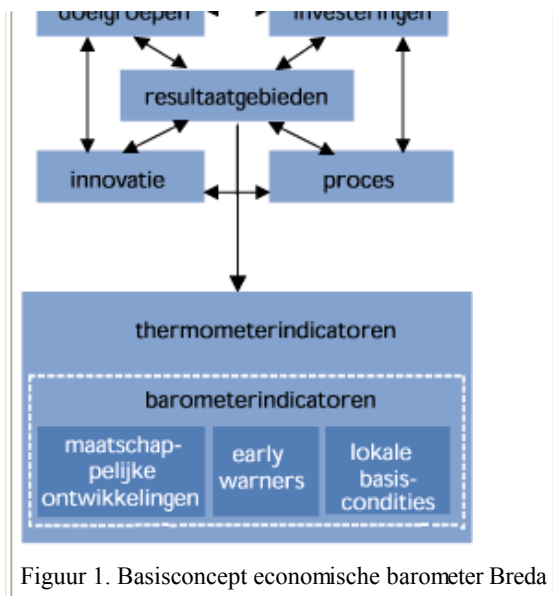
### Afstemming

Een economische barometer is een instrument voor het doen van 'economische weersvoorspellingen' voor de korte termijn. Op basis van zulke voorspellingen kunnen diverse partijen anticiperen op ontwikkelingen en daarvoor maatregelen bedenken en uitvoeren. Een gezamenlijke economische barometer heeft als voordeel dat de indicatoren die betrokken partijen belangrijk vinden, hiervan deel uit maken. Bij het meten van de indicatoren wordt gebruik gemaakt van een gedeeld databestand, wat een win-winsituatie is, maar zijn de betrokken partijen vrij om de uitkomsten van de economische barometer te hanteren in hun eigen strategie. Elke partij blijft verantwoordelijk voor het eigen beleid, maar de gezamenlijke betrokkenheid vormt wel een basis voor afstemming van rollen en acties. Voor de voorspellingen voor de lange termijn is de economische barometer niet geschikt, daarvoor zijn langetermijnprognoses nodig. De economische barometer daarentegen maakt gebruik van een scala aan methoden zoals maatstafvergelijking (benchmarking), consumentenpeilingen en interactieve methoden en technieken.

### Structuur

Het oorspronkelijke concept van de balanced scorecard is vertaald naar de situatie in Breda (zie [figuur 1](#)). De vijf hoofdvelden zijn gehandhaafd, maar iets anders ingevuld. In het midden bevinden zich de economische prestatie-indicatoren, die zijn onderverdeeld in thermometerindicatoren en drie categorieën economische barometerindicatoren. Deze indicatoren zijn afkomstig uit de geoperationaliseerde (economische) visies van betrokken partijen. De omschrijving en de argumentaties van de thermometerindicatoren zijn opgenomen in de jaarlijkse barometer-rapportage. De belangrijkste thermometerindicatoren voor de drie partijen zijn het inkomensniveau, de werkgelegenheidsfunctie, het werkloosheidsniveau, de bezettingsgraad van Bredase bedrijven en de bedrijfsactiviteit West-Brabant.





Figuur 1. Basisconcept economische barometer Breda

### *Thermometer en barometer*

De economische barometerindicatoren verklaren de waarde van de economische temperatuur. Ook deze barometerindicatoren zijn door de drie partijen vastgesteld. De relatie met de thermometerindicatoren is vastgelegd. In de jaarlijkse openbare rapportage zijn de indicatoren onderwerp van lokale en regionale discussie. De economische barometerindicatoren zijn ingedeeld in drie categorieën. In de eerste plaats zijn dit de macro-economische ontwikkelingen. Een verslechtering van de landelijke economische situatie heeft een directe invloed op de economische thermometerindicatoren in Breda. Deze indicatoren, waaronder economische groeicijfers van het Centraal Planbureau en bbp-groeicijfers, geven ook de beperkingen aan van een economische sturing op lokaal niveau. In de economische barometer zijn ook indicatoren opgenomen die een signaalfunctie hebben ten aanzien van de thermometerindicatoren: de 'early warners'. Deze indicatoren, waaronder het producentenvertrouwen van Bredase ondernemers en de opname van kantoorruimten, kunnen aanleiding geven tot beleidsacties. De manier waarop de landelijke economische ontwikkelingen doorwerken op de Bredase economie is afhankelijk van de lokale economische basiscondities. Het belang daarvan neemt steeds meer toe en wordt wel 'globalisering' genoemd<sup>2</sup>. Ondernemingen en economische activiteiten worden tegelijkertijd globaal en lokaal. Nu Europa één vestigingsplaats is, zijn specifieke plaatselijke condities van steeds grotere betekenis voor de concurrentiepositie van individuele regio's. De lokale economische basiscondities zijn belangrijk voor het uitwerken van het ruimtelijk economisch management langs de vier managementperspectieven (zie kader). Het belang en de waardering van elementen als het woon- en leefklimaat door het Bredase bedrijfsleven wordt om de twee jaar gemeten, zowel in Bredase klanttevredenheidsonderzoeken, als de maatstafvergelijking van het ministerie van Economische Zaken<sup>3</sup>.

### *Managementindicatoren*

De economische barometerindicatoren worden door de partijen niet alleen gerelateerd aan de thermometerindicatoren, maar ook aan vier groepen van managementindicatoren. Deze betreffen de doelgroepen, de investeringen, het proces en de innovaties. Vanuit het perspectief van het doelgroepenmanagement worden doelgroepen gedefinieerd die bijdragen aan de te realiseren prestaties en de aard van hun bijdragen. De relatie tussen de doelgroep en de economische barometerindicatoren wordt gespecificeerd. Van de verwachtingen en wensen van ondernemingen over een lokale basisconditie-indicator als 'veiligheid' of het 'niveau van de dienstverlening van de gemeente' is veel bekend uit de jaarlijkse bedrijvenenquête. De uitkomsten zijn van belang voor het leggen van relaties met respectievelijk het investerings- en het procesmanagement.

### *Investeringen*

Het investeringsperspectief definieert de aard en omvang van de fysieke en niet-fysieke investeringen. Fysieke investeringen zoals het realiseren van openbare ruimte of een bedrijventerrein en niet-fysieke investeringen zoals het verstrekken van subsidies zijn dus gerelateerd aan de lokale basiscondities. De relaties tussen investeringen en doelgroepen worden beheerst door middel van een interactieve en onderhandelingsgerichte kosten-batenanalyse, waarin ook ongeprijsde goederen worden meegenomen.

### *Proces*

Het procesperspectief of procesmanagement heeft betrekking op het organiserend vermogen van elke partij of de gezamenlijke partijen. De keuze voor de aard van het procesmanagement vloeit voort uit afwegingen op basis van criteria als efficiëntie, effectiviteit, synergie of democratie.

### *Lerende organisatie*

Data, informatie en kennis op basis van onderzoek vormen belangrijke bouwstenen voor leren, maar de manier waarop leerprocessen in de organisatie en tussen organisaties zijn opgezet, zijn zeker zo belangrijk. In toenemende mate wordt de waarde ingezien van open leerprocessen ('community learning'). Door de economische barometer van Breda op een website te zetten, is invulling gegeven aan een vorm van een open leerproces<sup>4</sup>. Interactieve workshops van doelgroepen, investeerders en ontwikkelaars, bestuurders, experts en burgers zijn erkende vormen van open leren, waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van mogelijkheden van gezamenlijk feitenonderzoek en co-ontwerpen. Studenten van de Hogeschool Brabant worden zo op een structurele manier ingeschakeld in projecten als binnenstadsonderzoek.

Ruimtelijk-economische schaalsprongen hebben betrekking op het verspringen van ruimtelijk-economische posities door verschillende oorzaken. Deels gebeurt dit autonoom door beslissingen van bedrijven, zoals door samenvoeging van regionale hoofdkantoren tot één regionaal hoofdkantoor voor Zuidwest-Nederland of samenvoeging van de hoofdkantoren in Nederland en België tot één Benelux-hoofdkantoor (Esso, Opel, Iveco). Ook consumenten kunnen bijdragen aan ruimtelijke economische schaalsprongen. Zo is de ruimtelijk-economische positie van de Bredase binnenstad versprongen van puur verzorgingsgebied voor de regio naar toeristisch-recreatief gebied voor de (internationale) toerist. Door de aansluiting van Breda op de hsl-shuttle verandert de positie in het verkeer- en vervoersnetwerk. Uitgaande van een herpositionering van Breda op de Noord-Zuid hsl-verbinding komen nieuwe doelgroepen in beeld ('Euregionale' kantoorvestigingen bijvoorbeeld), andere soorten investeringen (investeringen in de spoorzone-Breda die nodig zijn om de nieuwe doelgroepen aan te trekken) en andere processen. Aanwezige kennis en vaardigheden dienen kritisch tegen het licht te worden gehouden: welk type nieuwe informatie is nodig en welke methoden en technieken van innoveren dienen te worden ingezet? Welke innovatieve concepten spelen in op synergie van functies?

### Externen leren ook

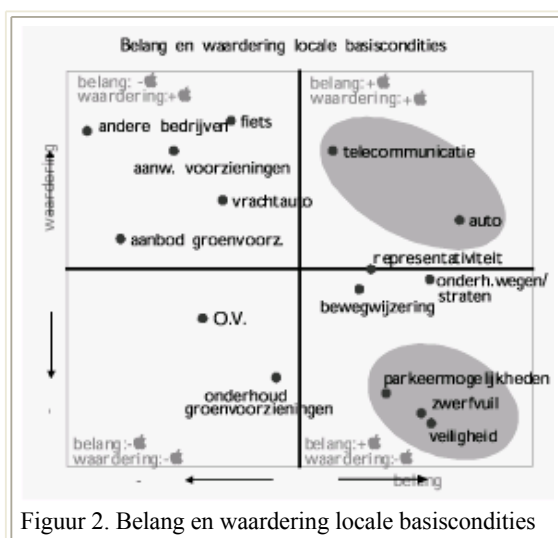
De economische barometer van Breda is door het Kenniscentrum Grotestedenbeleid in 2002 als voorbeeld gesteld voor andere steden vanwege de praktische innovativiteit. Het verschaft de basis voor leerprocessen. Deze processen vinden plaats in verschillende professionele kaders, bijvoorbeeld in het Dienstenplatform dat getrokken wordt door de Rabobank en het projectmanagement van het Nieuwe Sleutelproject Spoorzone Breda. Burgers en andere belanghebbenden worden betrokken in leerprocessen omdat de economische barometer op internet is gezet. Het belang van niet-fysieke elementen zoals cultuur, veiligheid en leefbaarheid voor de economische groei van Breda wordt expliciet gemaakt. Het belang van deze elementen wordt bevestigd door moderne vestigingsplaatstheorieën. Deze laten een verschuiving zien van aandacht voor primaire vestigingsplaatsfactoren, zoals het aanbod van productiefactoren, de ligging en de mogelijkheden tot afzet, naar secundaire vestigingsplaatsfactoren als de opstelling van lokale overheden en woon- en leefklimaat<sup>5</sup>.

### Conclusies

De economische barometer is primair een sturingsinstrument voor en van lokaal en regionaal samenwerkende partijen. Het maakt twee jaar na de start ook zelf een groeiproses door. De meerwaarde zien wij vooral in het efficiënt benutten van data- en informatiebronnen, het bevorderen van zakelijke communicatie tussen publieke en private partijen op basis van het gemeenschappelijk concept van de balanced scorecard. Het expliciet maken van indicatoren en de relaties met en tussen de verschillende managementdomeinen verschaft de basis voor een open leerstructuur voor burgers, belanghebbenden en belangstellenden.

### Belang en waardering lokale basiscondities

Gemeentelijke dienstverlening is een belangrijke lokale basisfactor. Ondernemers in Nederland staan kritisch tegenover de gemeentelijke dienstverlening. Het rapportcijfer dat door ondernemers hieraan wordt gegeven, haalt nauwelijks een 6. Breda behoort met een 6,4 nog tot de beste gemeenten in Nederland. Vergeleken met 2000 vertoont het Bredase cijfer een stijgende lijn (algemene prestatie-indicator van het ministerie van Economische Zaken). De ambitie van Breda is door te groeien naar een 7. Om daar te komen is op dit punt het klantperspectief verder uitgewerkt. In [figuur 2](#) gaat het bijvoorbeeld om aspecten die de Bredase bedrijven (de 'klanten' van het gemeentelijk beleid) belangrijk vinden en hoe ze de dienstverlening op die aspecten waarderen. In de ovaal rechtsomder bevinden zich de elementen die bedrijven bijzonder belangrijk vinden en waarvoor de waardering erg laag is. Het zijn daarom ook zaken die de gemeente gebiedsgericht aanpakt, met investeringen, samenwerkingsconstructies in de zin van parkmanagement (procesperspectief) en ook innovaties in beheerformules, zoals kijken naar 'best practices' (innovatieperspectief) elders.



Figuur 2. Belang en waardering lokale basiscondities

**2** W. van der Velden en E. Wever (redactie), Regio's in beweging, Rabobank Nederland, Stafgroep Economisch Onderzoek, Utrecht, mei 2001.

**3** Ministerie van Economische Zaken, Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat, thematische rapportage, Research voor Beleid bv, Leiden, 2002.

**4** [www.economischebarometer.nl](http://www.economischebarometer.nl)

**5** Zie J. Nefs, Economische barometer? Op zoek naar een instrument voor het meten, waarderen en voorspellen van de economische prestaties van de regio Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, augustus 2000.