

Gemeenten leveren belangrijke bijdrage aan activeren marktsector

Ofschoon de omstandigheden in de afgelopen decennia sterk zijn veranderd, kan het tot nu toe gevoerde beleid steeds weer worden teruggevoerd op globaal een viertal criteria. Via het 'kwantiteitscriterium' wordt de omvang van de in de toekomst na te streven werkgelegenheid aangegeven. Het 'kwaliteitscriterium' richt zich op de, voor een goede afstemming van vraag en aanbod noodzakelijke, differentiatie in de arbeidsplaatsen. Van oorsprong specifiek regionale en later ook grootstedelijke problemen, kunnen op grond van het 'ruimtelijke criterium' tot specifieke, per gebied verschillende, maatregelen leiden. Het 'organisatiecriterium' ten slotte, legt de nadruk op het feit dat het beleid tot stand komt in het spanningsveld van de betrokkenheid van de onderscheiden overheden en de vrije ondernemingsgewijze productie. Dit leidt veelvuldig tot vormen van publiek-private en publiek-publieke samenwerking.

Vanuit de economische invalshoek bezien, lijkt de doelstelling van het beleid dan ook gelijk gebleven. Het gaat immers zowel om het scheppen van nieuwe als om het behouden en versterken van bestaande loonvormende arbeidsplaatsen.

Als het beleid in zijn tijdsperspectief wordt beschouwd, blijkt dat er echter wel gelijk de nodige verande-

De sterk dalende werkloosheid van de afgelopen jaren, heeft lange tijd de aandacht afgeleid van het grote aantal WAO'ers, alsmede van de concentratie werkloosheid onder allochtonen en kansarme autochtonen in de grote steden. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de stijgende groei van de beroepsbevolking in de komende jaren. Vandaar dat beleidsthema's als werkgelegenheid, arbeidsmarkt, ondernemings- en vestigingsklimaat bij de diverse overheden nog steeds niet aan actualiteit hebben ingeboet.

DR. P.R.A. TERPSTRA en
DRS. H. KRAAIJINGA

Universitair hoofddocent bij de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de RU Groningen, resp. recent afgestudeerd bij deze faculteit

ringen zijn opgetreden. Een eerste factor in dit verband is de veranderende kijk van de overheid op haar eigen positie en die van het private bedrijfsleven. Van het stimulerings- en herstructureringsbeleid uit de tweede helft van de jaren zestig, het streven naar

continuïteit en selectiviteit uit de jaren zeventig leidt dat tot een herwaardering van de private industriële onderneming als motor van de industrie in de jaren tachtig. De positie van de overheden begint te verschuiven van die van werkgever, die overwegend zelf de benodigde banengroei genereert, naar een indirecte activerende marktgerichte betrokkenheid.

In de jaren '90 raakt de economie en daarmee ook de werkgelegenheid door internationalisering en de snelle ontwikkelingen op het gebied van de informatie en communicatietechnologie in een ware stroomversnelling. De hierdoor ontstane mondiale netwerken en vrije concurrentieverhoudingen bewerkstelligen een steeds hogere dynamiek en stellen, ruimtelijk gezien, steeds hogere eisen aan het vestigingsklimaat voor ondernemingen. Volgens de nota *Ruimtelijk Economisch Beleid* (1999) gaat het bij het be-





**... in het lokaal
economische beleid
wordt zwaar
ingezet op de diensten-
sector, omdat hier ook
mogelijkheden
liggen voor de zwakkere,
minder hoog
opgeleide groepen...**

het gevoerde beleid. Hieruit blijkt dat de directe economische beleidsaspecten tussen de 5,5 en 6,0 scoren, terwijl dat voor de overige aspecten tussen 6,0 en 6,5 ligt. Ook Terpstra (1990, 1997) heeft geprobeerd om meer inzicht te krijgen in het lokaal economisch beleid. Hiertoe is voor de perioden 1990-1994 en 1994-1998 een inhoudsanalyse uitgevoerd op de collegeprogramma's van gemeenten met minimaal 30.000 inwoners. Dit onderzoek is herhaald voor het tijdvak 1998-2002, waardoor de jaren '90 nu geheel kunnen worden overzien. In tabel 1 is de het 'wel' of 'niet' aandacht hebben voor de sectoren land- en tuinbouw, industrie, detailhandel en dienstverlening opgenomen.

Uitgaande van het aantal geregistreerde beleidsvoornemens, is het relatieve belang dat aan de sectoren wordt gehecht, benaderd. Hierbij blijkt de aandacht voor de sector industrie met name te zijn verminderd ten gunste van de detailhandel. Voor de (zakelijke) dienstverlening valt de continuïteit op.

Door middel van het samenvoegen van de beleidsuitgangspunten in drie groepen, wordt vervolgens een algemene karakteristiek van het beleid gegeven. Voor het bevorderen van de werkgelegenheid geldt dat het percentage gestaag stijgende is.

Door de toegenomen werkgelegenheid en het ontstaan van krapte op meer delen van de arbeidsmarkt, is de aandacht daarbij verschoven naar die kansarme groepen, waarvan de kwaliteiten in de ogen van de werkgevers echter zodanig laag zijn dat ze niet direct productief kunnen worden inge-

vorderen van een excellent vestigingsklimaat in Nederland om drie uitgangspunten:

- 1 flexibiliteit gericht op het spanningsveld tussen de moeilijk te voorspellen economische en maatschappelijke ontwikkelingen en de noodzakelijke langere termijn investeringen;
- 2 maatwerk voor de qua economische dynamiek verschillende regio's;
- 3 het brengen van de nodige samenhang in alle aspecten van het vestigingsklimaat.

Het te voeren beleid heeft twee sterk samenhangende pijlers: '...de versterking van het nationale ruimtelijk economisch netwerk en het stimuleren en versterken van het economisch beleid van provincies en gemeenten...'. Juist dit laatste punt onderstreept nog eens het belang dat aan dit beleid vanuit de nationale optiek wordt toegekend. In het rapport *Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat* (1999), dat in

aansluiting op het *Grote Steden Beleid* vooral is gericht op de 25 grote gemeenten, wordt eveneens geconstateerd dat economische zaken een gemeentelijk beleidsveld in opkomst is.

Dit heeft in de eerste plaats te maken met de oriëntatie op doelgroepen waarin de bedrijven nu duidelijk worden onderscheiden als aparte groep. Daarnaast is er een algemene trend waarneembaar om het belang van lokaal economisch beleid op te waarderen. Welvaartsontwikkeling krijgt dezelfde aandacht als de traditionele zorg voor de welzijnsvoorzieningen.

Een laatste pijler is de aanpak van de problematiek in de grote steden. Door de opeenstapeling van economische en sociale problemen is daar de versterking van de stedelijke economie een absolute voorwaarde voor de sociale vitaliteit. In de analyse van het gevoerde beleid is zowel aandacht besteed aan de geslaagde actuele ontwikkelingen ('good practices') als de waardering van de ondernemers voor

Tabel 1 Verdeling van de aandacht over de sectoren naar aanduiding door gemeenten

| Sector | % aandacht | | |
|----------------------|------------|-----------|-----------|
| | 1990-1994 | 1994-1998 | 1998-2002 |
| Land- en tuinbouw | 25 | 16 | 26 |
| Industrie | 66 | 48 | 40 |
| Detailhandel | 57 | 48 | 51 |
| (Zakelijke) diensten | 40 | 36 | 40 |

Tabel 2 Relatief aandeel van de sectoren. Perioden 1990-1994 (n=173), 1994-1998 (n=138) en 1998-2002 (n=186)

| Sector | Relatief aandeel (%) | | |
|----------------------|----------------------|-----------|-----------|
| | 1990-1994 | 1994-1998 | 1998-2002 |
| Land- en tuinbouw | 13 | 11 | 15,5 |
| Industrie | 35 | 32,5 | 24 |
| Detailhandel | 30 | 32,5 | 36,5 |
| (Zakelijke) diensten | 22 | 24 | 24 |

Tabel 3 Algemene beleidskarakteristiek op grond van het relatief aandeel voorgenomen beleidscomponenten in de onderscheiden perioden

| Beleidscomponenten | Relatief aandeel (%) | | |
|---|----------------------|-----------|-----------|
| | 1990-1994 | 1994-1998 | 1998-2002 |
| 1 Bevorderen werkgelegenheid | 28 | 35 | 38 |
| 1.1 Gericht op kansarme groepen | 8 | 23 | 19 |
| 1.2 Gericht op starters | 15 | 8 | 14 |
| 1.3 Gericht op (financiële) stimulering | 5 | 4 | 5 |
| 2 Actieve communicatie | 58 | 42 | 43 |
| 2.1 Overleg overheid-bedrijfsleven | 25 | 18 | 16 |
| 2.2 Acquisitie + promotie | 19 | 17 | 17 |
| 2.3 1-loket systeem | 14 | 7 | 10 |
| 3 Voorwaardenscheppende aspecten | 14 | 23 | 19 |

Tabel 4 Beleidscomponenten voor de sector industrie. Perioden 1990-1994 (n=61), 1994-1998 (n=45) en 1998-2002 (n=75)

| Beleidscomponenten | Relatief aandeel (%) | | |
|---|----------------------|-----------|-----------|
| | 1990-1994 | 1994-1998 | 1998-2002 |
| Revitalisering bestaande en aanleg nieuwe bedrijfsterreinen/ bedrijfsverzamelgebouwen | 54 | 71 | 69 |
| Gezamenlijk onderhoud en beheer van bedrijfsterreinen | - | 13,5 | 4 |
| Selectiviteit bij vestiging van nieuwe bedrijvigheid: | | | |
| - positief ('arbeidsintensief') | 29 | 2 | 23 |
| - negatief ('vervuilend') | 12 | 13,5 | 4 |
| - 'overig' | 5 | - | - |

zet. Actieve communicatie is een essentieel onderdeel van het ondernemingsklimaat. Hierbij wordt steeds vaker gewag gemaakt van het begrip 'interactiviteit'. Of het in nauwe samenwerking met de betrokken doelgroepen, via het bespreken van conceptbeleidsnota's, het voeren van open (stads)gesprekken, het installeren van aparte ondernemersadviesraden etc., ontwikkelen en uitvoeren van het beleid. Echter: '...Het risico bestaat dat de "interactieve" instrumenten hun doel soms voorbij schieten. Hun bereik is vaak het grootst onder een bestuurlijke elite van ondernemers. Of de "gewone" ondernemers worden bereikt, is vaak verre van zeker. Een goed communicatiebeleid vergt steeds een mix van geëigende schriftelijke media voor algemene berichten, een gerichte inzet van mailings naar direct belanghebbenden en het tijdig realiseren van echte inspraak (Min. EZ, 1999b)'.

Ondernemers stellen bij de vergunning- en dienstverlening in de eerste plaats prijs op een welwillende, daadkrachtige en duidelijke overheid. In de ogen van veel gemeenten is het instellen van één-loket systeem daarvoor een probaat middel. Het gevaar bestaat echter dat hierdoor de gewekte verwachtingen niet of slechts deels kunnen worden waargemaakt, omdat de achterliggende werkzaamheden in veel mindere mate op elkaar worden afgestemd. Bij de acquisitie, het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid, vissen de grote gemeenten veelvuldig in dezelfde vijver. Begrippen als "arbeidsintensief", "zakelijke dienstverlening" en "informatie en communicatie technologie" worden alom gehanteerd. Voorwaardenscheppende aspecten hebben in algemene zin weliswaar betrekking op het verwezelijken van een zo goed mogelijk vestigings- en ondernemingsklimaat, maar het voorzien in de ruimtebehoefte door bedrijfsterreinen en bedrijfs- en kantoorgebouwen is en blijft het meest basale aspect. '...een economische groei van gemiddeld 2,5 tot 3 % leidt tot een extra ruimtevraag van ongeveer duizend hectare per jaar. De nieuwste ramingen geven aan dat tot 2010 al bij lagere economische groei (1,5% per jaar) tekorten dreigen aan

ruimte voor economische activiteiten in Noord-Holland, Noord-Brabant, Gelderland en de stadsregio Rijnmond... (Min.EZ, 1999a)'. De schaarste aan bedrijfslocaties heeft ook steeds nadrukkelijker een kwalitatieve kant gekregen. Gemeenten proberen hieraan te voldoen door een planmatige en gesegmenteerde uitbreiding van (top)-locaties. In het kader van duurzaam ruimtegebruik worden ook herstructureringsprogramma's voor bestaande terreinen opgesteld. De hoge kosten vormen hierbij een ernstige belemmering. In tegenstelling tot de eerder uitgevoerde verplaatsingen van bedrijven uit de stedelijke woonwijken, wordt nu weer gekeken naar de mogelijkheid wonen en bedrijvigheid die geen directe overlast veroorzaakt – opnieuw – te mengen.

In het afgelopen decennium is veel aandacht besteed aan het plannen en uitvoeren van verbeteringen om de aantrekkelijkheid van de binnensteden te verhogen. Het aanwezige winkelbestand neemt daarbij, zoals blijkt uit tabel 5, vanaf het begin een belangrijke plaats in. Speciaal in de grote steden komen nu ook de Grootchalige DetailhandelsVestigingen (GDV) in beeld, die mede door een goede bereikbaarheid de attractiviteit van het kernwinkelapparaat moeten verhogen. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld welke positie de Perifere DetailhandelsVestigingen (PDV) in dit verband hebben (Terpstra, 1998). Daarnaast is er in meer algemene zin aandacht ontstaan voor het (her)inrichten van de buitenruimte en het opknappen van panden. Om alle plannen en bijbehorende investeringen te kunnen coördineren, wordt vaak gebruik gemaakt van een vorm van centrummanagement.

In het lokaal economische beleid wordt zwaar ingezet op de dienstensector. Dit niet in het minst omdat hier ook mogelijkheden liggen voor de zwakkere, minder hoog opgeleide groepen op de arbeidsmarkt (vgl. callcentra, schoonmaak, beveiliging, verzorging etc.). Meer in het verlengde hiervan hebben sommige gemeenten het toerisme en de recreatie tot speerpunt van het lokale economisch beleid verheven. Afhankelijk van de situatie gaat het hierbij om specifieke aan-

Tabel 5 Beleidscomponenten voor de sector detailhandel. Perioden 1990-1994 (n=52), 1994-1998 (n=52) en 1998-2002 (n=65)

| Beleidscomponenten | Relatief aandeel (%) | | |
|---|----------------------|-----------|-----------|
| | 1990-1994 | 1994-1998 | 1998-2002 |
| Uitbreiding/verbetering van het winkelbestand | 30,5 | 18 | 43 |
| Herstructurering van winkelgebieden | 29 | 35,5 | 20 |
| Gebiedsgerichte aanpak centrum(winkel)functies | - | 40 | 20 |
| Onderzoek/aanpak toekomstige positie winkelfuncties | 30,5 | - | 6 |
| Bereikbaarheid | 10 | 6,5 | 11 |

Tabel 6 Beleidscomponenten voor de sector (zakelijke) diensten. Perioden 1990-1994 (n=37), 1994-1998 (n=33) en 1998-2002 (n=71)

| Beleidscomponenten | Relatief aandeel (%) | | |
|--|----------------------|-----------|-----------|
| | 1990-1994 | 1994-1998 | 1998-2002 |
| Versterking/uitbreiding dienstensector | 41 | 54,5 | 52 |
| Toeristisch-recreatieve plannen, w.o. infrastructuur | 43 | 45,5 | 48 |
| Milieuvriendelijke aspecten | 16 | - | - |

dachtspunten als het cultuur-historische karakter van de binnenstad, musea, grote evenementen en congress-toerisme. Ook zien gemeenten hierin een goede extra bron van inkomsten voor de lokale detailhandel en horeca (Min. EZ, 1999b).

* * *

Het grote scala aan beleidsuitingen laat zien dat het lokaal economisch beleid zich sinds 1990 zowel richt op het bevorderen en behouden van loonvormende arbeidsplaatsen, met als belangrijk punt de koppeling tussen de aspecten 'welzijn' en 'welvaart', als op het versterken van het vestigings- en ondernemingsklimaat. Bij dit laatste spelen de regionaal-ruimtelijke afstemming, bestuurlijke samenwerking en de samenhang met andere beleidsterreinen een belangrijke rol. Op deze wijze blijven gemeenten inhoud geven aan een beleid waarbinnen in de eerste helft van de tachtiger jaren steeds nadrukkelijker is gekozen voor het, opnieuw, activeren van de marktsector.

De gemeenten treden daarbij actief op als initiatiefnemer, maar hun mogelijkheden zijn mede afhankelijk van de handelingsvrijheid van het private bedrijfsleven en de turbulente, zich steeds wijzigende, maatschappelijke omgeving. (Terpstra, 1986).

Literatuur

- Ministerie van Economische Zaken (1999a), *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid: dynamiek in netwerken*.
- Ministerie van Economische Zaken (1999b), *Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat: Thematische rapportage*.
- Terpstra, P.R.A. (1986), *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid*. Proefschrift GIRUG-reeks nr. 37, Groningen.
- Terpstra, P.R.A. en J. Wouters (1990), 'Gemeentelijke beleidsvoornemens voor werkgelegenheid en economische activiteiten in de periode 1990-1994'. *Bestuur maandblad voor overheidskunde*, jrg. 9 nr. 11, p. 307-313.
- Terpstra, P.R.A. en J. Wouters (1997), 'Zakelijke dienstverlening belangrijke sector in gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid'. *B&G*, jrg. 24, nr. 2, p. 21-25.
- Terpstra, P.R.A. en J.W.L. Beuken (1998), 'Overheidsbeleid voor perifere en grootschalige detailhandel'. *B&G*, jrg. 25, nr. 11, p. 8-13.
- Zwan, A. van der (1982), 'De Nederlandse economie in het jaar 2000: een speculatieve verkenning'. *Beleid en Maatschappij 1982*, jrg. 2 nr. 5, p. 110-122.