

## Aandacht voor de economische ontwikkeling in de regio

*Dit keer werd in het EIM Beleidscafé een onderwerp aangeroerd waar veel over te zeggen valt maar waar tegelijk ook moeilijk helderheid over verschaft kon worden: de economische ontwikkeling in de regio. Eén ding is wel duidelijk: de Nederlandse economie trekt weer aan, ook in regionaal verband. Volgens sommigen toont zich hier het succes van het stimuleringsbeleid van de afgelopen jaren. Daarbij valt te denken aan het aantrekkelijker maken van ondernemerschap, het stimuleren van innovatie en export en het bieden van nieuwe vestigingsmogelijkheden voor bedrijven. Anderen zijn van mening dat juist de internationale economische ontwikkeling bepalend is voor de ontwikkeling van de Nederlandse regionale economie. Wie heeft het gelijk aan zijn kant? Kunnen voordelen en effecten van de economische opbloei in de regio worden toegeschreven aan regionale stimuleringsactiviteiten?*

Het onderwerp werd in het EIM Beleidscafé op 16 november ingeleid door Coen Bertens (coördinator regionaal onderzoek EIM), waarna drie sprekers hun visie gaven op 'de aandacht voor economische ontwikkeling in de regio'.

De gastsprekers waren:

- Jaap Docter, secretaris Kamer van Koophandel Rivierenland;
- Frank van Oort, hoogleraar Universiteit van Utrecht en coördinerend onderzoeker op het terrein van vestigingsdynamiek van bedrijvigheid bij het Ruimtelijk Planbureau;
- Frits Oevering, Kennis en Economisch Onderzoek, Rabobank.

Hoe effectief is het regionale stimuleringsbeleid? **Coen Bertens** stelt: 'Alles wat je aandacht geeft groeit', maar vraagt zich vervolgens af: is er ook de nodige aandacht voor economische groei in de regio, en zo ja, komt dat door deze aandacht? De nationale overheid heeft de verantwoordelijkheid voor regionaal stimuleringsbeleid meer naar de regio's zelf gedelegeerd. Maar wie draagt zorg voor de uitvoering van dit stimuleringsbeleid in de regio? Zijn dat de provincies, gemeenten en mogelijk regionale samenwerkingsverbanden? Wie coördineert vervolgens de (gezamenlijke) inspanningen tot meer economische groei in de regio en heeft het enig effect? Voor EIM zijn dit soort vragen aanleiding om binnen het onderzoeksprogramma 'MKB en Ondernemerschap' zelf meer aandacht aan dit onderwerp te besteden. Een neerslag van uit het onderzoeksprogramma verzamelde data die een regionale dimensie hebben vindt men in de publicatie 'MKB regionaal bekeken'. In deze recente publicatie wordt de ontwikkeling van Nederlandse regio's en het MKB beschreven. Ook de publicatie 'MKB in regionaal perspectief 2006' geeft een beeld van de economische ontwikkeling van het Nederlandse bedrijfsleven naar grootteklasse in de twaalf provincies. Verder is EIM bezig met de ontwikkeling van een regionaal-economisch onderzoeksmodel. Met alle voorhanden kennis blijkt het in de praktijk toch moeilijk een brug te slaan tussen beleid en behoeften van ondernemers. Coen Bertens ziet maar al te vaak gefrustreerde beleidsmakers op economische afdelingen van gemeenten die landelijke beleidslijnen proberen te vertalen naar de lokale situatie. Opvallend is ook dat menige website van gemeenten weinig op ondernemers gericht is. Daarmee doemt bij hem de vraag op: hoe maakbaar is de economische ontwikkeling? Mocht er sprake zijn van maakbaarheid, dan blijkt het bij nader inzien toch afhankelijk te zijn van autonome economische ontwikkelingen. Daarbij zijn er ook specifieke ontwikkelingen die alleen binnen bepaalde sectoren gelden. Wat nu het effect is van regionaal stimuleringsbeleid valt met de huidige kennis van zaken dus moeilijk te zeggen. Coen Bertens geeft graag het woord aan de drie gastsprekers; hij is benieuwd naar hun zienswijze op dit onderwerp.



**Jaap Docter** stelt dat het stimuleren van economische ontwikkelingen belangrijk en leuk is, en zeker makkelijker dan afremmen. Maar stimuleren is ook lastig. Ondernemers vinden op hun weg naar groei op alle niveaus struikelblokken door wet- en regelgeving: regionaal, landelijk en internationaal. Daarbij komt dat maar weinig mensen vooraan staan als het gaat om meer aandacht voor de economie. Ter illustratie hiervan haalt Jaap Docter een onderzoek aan dat onder de Tielse bevolking is uitgevoerd. Daaruit bleek dat slechts 6% van de ondervraagden 'meer werkgelegenheid' het belangrijkste onderwerp voor de Tielse toekomst vond, waarvan akte. Vanuit het beleidsveld zijn er twee instrumenten die van invloed zijn op meer economische stimulans; dat zijn: wet- en regelgeving, en de 'geldkraan'. Hoe die instrumenten vervolgens ingezet worden is afhankelijk van politieke overwegingen. In die zin stelt Jaap Docter dat het economisch beleid het aflegt tegen beleidsontwikkeling op 'Ruimtelijk Ordening' en 'Verkeer en Waterstaat'. De 'Nota Ruimte' neemt als beleidsstuk een prominente plaats in in de Nederlandse structuurvisies van de overheid. Ook een nadeel is dat de economische beleidscyclus niet met de conjunctuur samengaat: wanneer het met de conjunctuur goed gaat, krijgt het van de politiek geen aandacht, gaat het slecht, dan is het politiek te riskant. Economisch beleid krijgt pas aandacht als het zowel geld oplevert als geld bespaart. Een ander probleem is hoe de bestuurlijke schaal van rijk, provincie en gemeente zich verhoudt tot de economische vraagstukken, die vaak grensoverschrijdend van karakter zijn. Een ondernemer wordt dan ook vaak geconfronteerd met een bestuurlijke doolhof. De kracht van het Ministerie van Economische Zaken moet liggen in het interveniëren, dwars door disciplines en bestuurslagen heen. Helaas is die kracht, volgens Jaap Docter, nog onvoldoende bij het ministerie ontwikkeld. Vanuit die interveniërende rol kan het ministerie meer invloed uitoefenen op kennisontwikkeling, organisatie op lokaal niveau, bundeling van regionale krachten, het minderen van regelgeving, het creëren van voorwaarden en het stimuleren van innovatie zowel gebieds-, thematisch, als ondernemersgerelateerd. Maar, zoals eerder door Jaap Docter naar voren is gebracht, is de politieke agenda van grote invloed op de vraag in hoeverre er aandacht is van de overheid voor de nationale en regionale economische ontwikkeling. Jaap Docter refereert daarop aan de recente discussie over de luchtkwaliteit: "Soms lijkt het dat remmen makkelijker is dan stimuleren".

**Frank van Oort** vraagt zich ook af of goed sturen op economische ontwikkelingen mogelijk is. Werken de gebiedsgerichte beleidsconcepten, hoe stuurbaar zijn de steden, de netwerken en zelfs de kenniseconomie? De beleidsnota 'Pieken in de Delta' moet gebiedsgerichte economische stimulering in gang zetten door aan te haken op in regio's aanwezige kansrijke structuren. Een voorbeeld is Brainport Eindhoven, een hightech cluster van bedrijven in de regio Eindhoven. Maar: kun je wel gebiedsgericht stimuleren terwijl veel technologische kennis internationaal uitgewisseld wordt? Wat stelt een stedelijk netwerk als de Randstad voor, hoe complementair zijn de steden? Wat is een kenniseconomie, valt dat te meten? En wat is dan de ruimtelijke dimensie van kenniseconomie? Is dit te meten aan het aantal hoogopgeleiden, de toegang tot kennis? Frank van Oort illustreert zijn betoog met een aan-

tal topografische kaarten van Nederland toegespitst op specifieke indicatoren. Bijvoorbeeld een scorekaart op Research & Development laat zien dat Eindhoven hoog scoort. Een hoge mate van R&D-activiteiten impliceert innovatieve ontwikkelingen. Echter een scorekaart op introductie van nieuwe producten laat zien dat Eindhoven ten opzichte van andere gebieden veel lager scoort. Op een andere scorekaart blijkt dat veel kenniswerkers gevestigd zijn in de regio Utrecht. Je kunt dit vervolgens koppelen aan de economische groeiontwikkelingen in diverse regio's, bijvoorbeeld werkgelegenheid en productiviteit. De gedachte bij veel beleidsmakers is dat het aantal gevestigde kenniswerkers en innovatieve bedrijven de economische groei in de regio stimuleert. Maar een dergelijk ondubbelzinnig verband blijkt er niet te zijn. Frank van Oort baseert dit onder andere op eigen onderzoek dat onlangs is gepubliceerd in het rapport 'Kennishubs in Nederland: Ruimtelijke patronen van onderzoekssamenwerking'. Het onderzoek richt zich met name op de science-based sectoren, zoals life science, physical sciences en ICT. In het onderzoek wordt onder meer gekeken naar: wie werkt samen, hoe vaak en wie publiceert wat? Daaruit blijkt dat 70% binnen de sector life science samenwerkt met kenniscentra en bedrijven buiten Nederland; binnen de sector physical sciences is dit maar liefst 80%. Verder blijkt dat in stedelijke netwerken 3000 bedrijven gemiddeld 10 samenwerkingsrelaties tellen. Wanneer nader gekeken wordt wie met wie contact heeft, blijken deze netwerken niet groter te zijn dan de directe omgeving van de steden. Volgens Frank van Oort is meer helderheid nodig door: eenduidige definities van gebiedsgerichte concepten en van ruimtelijke eenheden, door meting van interactie tussen actoren, door het stellen van heldere niet-conflicterende doelen en door het meten van de 'global/local' interactie, om daarmee meer te kunnen zeggen over stimuleringsbeleid in de regio. Het is belangrijk te weten welke economische processen autonoom zijn om te kunnen bepalen of regionaal beleid nodig is en wat er mogelijk is. Vervolgens kan er gekeken worden wat de regionale en wat de centrale overheid kan doen. Tot nu toe blijkt dat bestaande clusters van bedrijven zich vaak autonoom ontwikkelen. Als een bepaalde bedrijvigheid zich niet vanzelf in een regio ontwikkelt of heeft ontwikkeld, dan zal zij zich daar waarschijnlijk ook niet door stimuleringsbeleid gaan ontwikkelen.



Als we stoppen met beleid, wat zou er dan gebeuren? Met deze filosofische vraag start **Frits Oevering** zijn betoog. Hij stuitte zelf op deze vraag tijdens de 'Tsjernobyl-ramp', toen er no-go-area's werden ingesteld. Stel dat heel Nederland een no-go-area was, zou de economie dan stilstaan? Frits Oevering stelt deze vragen om te kijken in hoeverre overheidsbeleid invloed heeft op de economie. De economie heeft immers een eigen autonome ontwikkeling. Overheidsbeleid kan dit beïnvloeden door grenzen aan te geven en die te handhaven, zoals in het geval van het vrije goederenverkeer of het bewaken van de landelijke open ruimte. De overheid is ook een 'launching customer', door te vragen naar nieuw te ontwikkelen producten, processen of diensten. Denk aan bescherming tegen het water of het beschermen van het milieu. Overheidsbeleid moet volgens Frits Oevering niet doelen nastreven die auto-

nome economische ontwikkelingen tegenwerken. Marktwerking moet zijn gang kunnen gaan binnen de afgesproken economische orde. Wat dat betreft zijn de adviezen van de commissie-Wagner begin jaren tachtig nog steeds actueel. (Deze commissie, onder leiding van voormalig Shell-topman Gerrit Wagner, adviseerde onder andere afschaffing van de automatische prijscompensatie en dat meer aan de markt overgelaten moet worden en minder aan de overheid.) De Nederlandse economie moet binnen de internationale context gezien worden. Frits Oevering toont een aantal Nederlandse topografische kaarten waarop onder meer worden aangegeven het aantal arbeidplaatsen per km<sup>2</sup>, het aantal voertuigen per dag, en hoeveel intensief gebruikte grond per postcodegebied. Verder illustreert hij Nederlandse economische groeipatronen en de verdiensteljing van de Nederlandse economie. Vervolgens de werkgelegenheids groei en de prognoses van het CPB naar sectoren, regio's en steden. Zijn conclusie is onder meer dat de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van het Noordwest-Europese gebied voor 45% aansluit op West-Nederland. Daarmee kun je Nederland indelen naar gebieden waar volop economische bedrijvigheid plaatsvindt, en naar gebieden met een minder economisch kansrijke waarde. De overheid kan hierop inspelen door economische gebieden duidelijk te markeren en de open ruimte te bewaken. Binnen de aangegeven economische gebieden moet het bedrijfsleven dan zijn eigen gang kunnen gaan zonder te veel overheidsbemoeienis. Nu worden er te veel bedrijventerreinen gecreëerd zonder veel rekening te houden met de regionale kansen. In een vol land moeten we zuinig omspringen met het open landschap, een soort no-go-area. Laten we voor eens en altijd de rode contouren handhaven en kansrijke economische gebieden herontwikkelen, in plaats van ongebreidelde uitbreiding van het bouwgebied. Ook de open ruimte heeft zijn prijs.



Onder leiding van **Henk Gianotten** (directeur Panteia, waar EIM deel van uitmaakt) reageert de zaal op hetgeen de sprekers naar voren hebben gebracht. Uit deze interactie komt naar voren dat de Nota Ruimte door beleidsmakers in de regio niet goed uit te voeren is. Het voorgestelde beleid blijkt moeilijk te vertalen naar gemeentelijk niveau. De intenties zijn goed, maar er zijn onvoldoende mogelijkheden voor regio. Iedere regio is zich ervan bewust dat economische stimulering belangrijk is, maar hoe? Gemeenten concurreren elkaar op grondprijzen ten behoeve van bedrijventerreinen. Veel gemeenten zetten tevens in op populaire groeisectoren als life science, ICT en toerisme. Is meer regio hierop wenselijk of 'laat alle bloemen bloeien'? Er is grote behoefte aan goede analyses van 'welke kansen in welke regio's'. Het moet voorkómen dat er in het stimuleren van voornamelijk innovatie en recreatie modieuze bewegingen gevolgd worden. De meeste aanwezigen zijn ervan overtuigd dat het bedrijfsleven vanzelf economische ontwikkelingen stimuleert. Stimuleringsbeleid is op zich niet nodig, maar wel beleid dat voor het bedrijfsleven voorwaarden creëert die nodig zijn om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Een discussie over de maakbaarheid van de samenleving lijkt passé te zijn. Wat nu wel het effect is van stimuleringsbeleid blijkt moeilijk te beantwoorden. Voor EIM (en andere onderzoeksorganisaties) rest nog een schone taak.