

*25 augustus 2014*

---

# Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid

**Evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio**



# Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid

**Evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio**

technopolis |group|, 12 augustus 2014

Patries Boekholt

Derek Jan Fikkers

Martijn Poel

Monique Rijnders-Nagle

Frank Zuijdam

Stijn Zegel



# Inhoudsopgave

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Inleiding                                                                                                         | 1  |
| 1.1 De onderzoeksvragen                                                                                              | 2  |
| 1.2 De methodologische aanpak van de studie                                                                          | 4  |
| 1.3 Leeswijzer                                                                                                       | 8  |
| 2. Veranderende paradigma's: een schets van tien jaar ruimtelijk economisch beleid                                   | 9  |
| 2.1 Het ruimtelijk economisch beleid vóór 'Pieken in de Delta'                                                       | 9  |
| 2.2 Clusterbeleid vóór Pieken in de Delta                                                                            | 11 |
| 2.3 De beleidsvisie achter Pieken in de Delta                                                                        | 13 |
| 2.4 Het Pieken in de Delta programma                                                                                 | 18 |
| 2.5 Het instrument van de ROM's en de eerste paradigmaverschuiving                                                   | 20 |
| 2.6 FES Sterke regio projecten                                                                                       | 22 |
| 2.7 Het gebruik van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling                                                   | 24 |
| 3. Ruimtelijk economisch beleid en clusters                                                                          | 28 |
| 3.1 Theorie van clusters en clusterontwikkeling                                                                      | 28 |
| 3.2 De clusters in onze evaluatieopzet                                                                               | 30 |
| 3.3 Een beleidsmix voor clusters                                                                                     | 31 |
| 4. De resultaten van de cluster cases samengevat                                                                     | 34 |
| 4.1 Introductie van de clusters                                                                                      | 34 |
| 4.2 De invloed van de beleidsmix op de clusters                                                                      | 35 |
| 4.3 Het organisatorisch vermogen van de clusters                                                                     | 37 |
| 4.4 Het innovatievermogen van de clusters                                                                            | 42 |
| 4.5 Randvoorwaarden voor concurrentiekracht en de human capital agenda                                               | 44 |
| 4.6 De effecten van de eerste paradigmaverschuiving op de rolverdeling tussen Rijk en regio in het economisch beleid | 46 |

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.7 De effecten van de tweede paradigmaverandering op het regionaal beleid en op de clusters | 46 |
| 5. Conclusies uit het onderzoek                                                              | 51 |
| 5.1 De hoofdconclusies                                                                       | 51 |
| 5.2 De antwoorden op de deelvragen                                                           | 54 |
| Bijlage A Gesprekspartners                                                                   | 69 |
| Bijlage B Deelnemers focusgroepen                                                            | 72 |

## Figuren

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figuur 1 Tijdslijnen van twee paradigmaverschuivingen .....                       | 2  |
| Figuur 2 Doelstellingenboom Pieken in de Delta filosofie .....                    | 16 |
| Figuur 3 Vier wijzen van clusterondersteuning .....                               | 33 |
| Figuur 4 Rol van verschillende beleidsinstrumenten .....                          | 36 |
| Figuur 5 Effecten ruimtelijk economisch beleid op ontwikkelingspad clusters ..... | 55 |
| Figuur 6 Effecten van eerste paradigmaverschuiving op regionale overheden.....    | 57 |

## Tabellen

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabel 1 Overzicht van PiD-subsidies per programmagebied 2006-2011 in € miljoen | 18 |
| Tabel 2 FES Sterke Regio Projecten voor de clusters .....                      | 24 |
| Tabel 3 Versterking van organisatorisch vermogen in de clusters.....           | 39 |
| Tabel 4 Triple Helix samenwerking.....                                         | 40 |
| Tabel 5 Inzet van PiD-projecten voor innovatie in de cluster cases.....        | 42 |

## Voorwoord

Het Technopolis Group team is bij het uitvoeren van deze studie ondersteund door leden van de externe begeleidingscommissie en medewerkers van het ministerie van Economische Zaken. Zij hebben in alle fases van het onderzoek meegedacht en ons input gegeven. Onze dank gaat uit naar Toine Maes (voorzitter), Jan Klaver, Frank van Oort, Anita Pauw en Frans de Vijlder van de begeleidingscommissie en Harry van der Linden, Helawis Gast en Rik Timens van het Ministerie van Economische Zaken. De eindverantwoordelijkheid van dit rapport ligt geheel bij de Technopolis Group.

## Management Samenvatting

Deze studie analyseert de effecten van twee paradigmaverschuivingen in het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk, die zich in een periode van ongeveer tien jaar (2004- heden) hebben voorgedaan.

Allereerst is het beleid gekanteld en meer gericht op het stimuleren van sterke regio's (de zogenaamde Pieken) in plaats van het egaliseren en het inhalen van de economische achterstand van regio's. Dit heeft zich met name gemanifesteerd in het Pieken in de Delta-programma dat vanaf 2005 werd geïmplementeerd. Wij noemen dit de eerste paradigmaverschuiving.

Daarna is sinds het kabinet Rutte I (2010-2012) de verantwoordelijkheid voor het Ruimtelijk Economisch Beleid bij de regio komen te liggen waar dit voorheen (mede) bij het Rijk lag. Wij noemen dit de tweede paradigmaverschuiving.

Het ruimtelijk economisch beleid van Rijk en lagere overheden heeft uiteindelijk effect op het functioneren van deze Pieken die zich als regionale clusters hebben samengebond. De hoofdvraag van de beleidsstudie is: *Wat is het effect van de twee paradigmaverschuivingen in het ruimtelijk economisch beleid op de regionale clusterontwikkeling?*

- i) We kunnen concluderen dat de eerste paradigmaverschuiving een positieve werking heeft gehad op het ontwikkelingspad van met name de jonge opkomende clusters. Vooral het organiserend vermogen en de kennisintensiteit in dit type clusters zijn versterkt. Voor rijpe clusters heeft de eerste paradigmaverschuiving vooral bijgedragen aan de 'smeeroliefunctie' binnen het cluster door het versterken van de samenwerking tussen de partners.**
- ii) Het is nog te vroeg om meetbare effecten van de tweede paradigmaverschuiving op de regionale clusterontwikkeling te kunnen zien. Het anticiperen op de herverdeling van taken tussen Rijk, regionale overheden en clusterpartners inclusief een passende samenwerkingsvorm is een proces dat weliswaar op gang is gekomen maar zich nog verder moet uitkristalliseren. De verwachting is dat de resultaten van de nieuwe samenwerkingsverbanden tussen Rijk en regio in verband met de herverdeling van taken over enige tijd zichtbaar zullen zijn.**

## Effect op clusters

We hebben geconstateerd dat ruimtelijk economisch beleid op vier manieren de clusterontwikkeling kan beïnvloeden, namelijk door het versterken van a) het organisatorisch vermogen van het cluster en b) het innovatievermogen van het cluster, door c) het ondersteunen van de cluster specifieke Human Capital Agenda en d) door het verbeteren van specifieke randvoorwaarden ter bevordering van een competitief cluster.

Clusters floreren indien het (zelf)organiserend vermogen van de stakeholders in het cluster zodanig is dat men makkelijk samenwerkingspartners kan identificeren en gezamenlijke acties onderneemt om de concurrentiekracht te versterken. Intermediaire organisatie(s) kunnen deze rol vervullen, of andere toonaangevende partijen in het cluster. Dat duiden we aan met de organisatorisch vermogen van een cluster.

Vooraf bij de onderzochte opkomende clusters, Watertechnologie in Noord Nederland, Creatieve Industrie in de Randstad Noordvleugel en Health Valley in Oost Nederland, maar ook bij het Elektronica cluster in Zuid Nederland, was de eerste paradigmaverschuiving een **grote stimulans voor het organisatorisch vermogen** van deze clusters en heeft de samenwerking tussen de partners van het cluster versterkt. Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk heeft op clusterniveau de samenwerking in de triple helix verstevigd. Dit is niet wezenlijk verminderd als gevolg van de tweede paradigmaverschuiving. Integendeel, de regionale overheidspartijen zijn nu duidelijker een aanspreekpunt voor de stakeholders in de clusters.

Deze beleidsevaluatie laat zien dat het ruimtelijk economisch beleid een flinke impuls heeft gegeven aan het **innovatievermogen** van (de deelnemers in) de clusters.

Het effect bij de grote en gerijpte clusters (Logistiek in het Havengebied van Rotterdam en Tuinbouw in het Westland) is geringer geweest. Dit omdat de investeringen van het ruimtelijk economisch beleid verhoudingsgewijs kleiner zijn ten opzichte van de investeringen van lokale actoren. De investeringen van het regionaal economisch beleid hebben wel als ‘smeerolie’ gewerkt in de zin dat het geholpen heeft bij het uitvoeren van projecten en netwerkvorming. Bij alle clusters zien we **een positieve bijdrage van het beleid aan de Human Capital Agenda** (aansluiting van het onderwijs op de cluster-specifieke arbeidsmarkt, aantrekken van kenniswerkers).

De positieve bijdrage in de sfeer van randvoorwaarden is voornamelijk in de **inrichting en modernisering van campussen** die op de clusters zijn toegespitst.

Het cluster ICT/eScience in Amsterdam is juist in deze studie opgenomen omdat het cluster geen onderdeel was van de Nota Pieken in de Delta. De ontwikkeling van dit cluster kan daarmee als counterfactual dienen als cluster dat buiten dit beleid is opgekomen en gegroeid. Uit ons onderzoek blijkt dat dit cluster met hulp van de gemeentelijke overheid, de universiteit van Amsterdam, nationale investeringen (o.a.

ministerie OC&W, inzet FES) en met Europese middelen als regionaal cluster is ontstaan en gegroeid. Dit counterfactual cluster ondersteunt het belang van een brede beleidsmix en laat zien dat clusters die afhankelijk zijn van grote investeringen in onderzoeksinfrastructuur dit niet alleen door de gemeente of regio kunnen laten opbrengen.

Ruimtelijk economisch beleid heeft dus per ontwikkelingsfase van een cluster een ander effect. Clusters worden positief beïnvloed door een brede beleidsmix waarbij ruimtelijk economisch beleid één bouwsteen is naast onder andere wetenschaps- en innovatiebeleid, bedrijvenbeleid, ondernemerschapsbeleid, onderwijsbeleid, infrastructuurbeleid en buitenlands investeringsbeleid. De studie laat zien dat de verschillende beleidsinstrumenten uit deze beleidsmix elkaar goed hebben aangevuld.

Het is niet mogelijk een kwantitatieve indicatie te geven van de economische schaalgrootte van het effect van dit ruimtelijk economisch beleid van het Rijk. Deels is dit niet te meten, deels betreft het lange termijn effecten van overheidsbeleid dat enkele decennia kan duren voordat de economische rendementen op clusterniveau en daarmee op het niveau van de Nederlandse economie zichtbaar zijn. Met de gehanteerde evaluatiemethode zijn wel kwalitatieve uitspraken te doen over de effecten van het overheidsbeleid.

## Samenwerking Rijk en regio

Het partnerschap tussen Rijk en regio, dat ontstaan is door de implementatie van de Pieken in de Delta filosofie, heeft de economische visievorming bij regionale overheden versterkt en aangescherpt. Dit heeft op decentraal niveau bijgedragen aan een bestendige beleidsfocus op een beperkt aantal sterke clusters die ook vandaag nog economische dynamiek vertonen. Economisch beleid (ten behoeve van sterke clusters in de regio) staat sterker op de provinciale en stedelijke economische agenda's dan zo'n vijf jaar geleden.

Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk – in nauwe samenwerking met partners in de regio – heeft een goede basis gelegd met een breed scala aan investeringen in clusters en activiteiten die nu grotendeels worden opgepakt door lagere overheden, de clusterpartners (zoals kennisinstellingen, bedrijven en specifiek clusterorganisaties) of het Rijk zelf. De in 2004 ingestoken weg om een aantal sterke pieken te identificeren, is bestendig gebleken en heeft regionale en lokale overheden blijvend beïnvloed om sterke clusters als belangrijke prioriteit in hun economische agenda's te benoemen.

Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk versterkte de trend die al in de regio's was ingezet om bij het formuleren en uitvoeren van regionaal economisch beleid, de inbreng van de Triple Helix (samenwerking van het bedrijfsleven, onderwijs/onderzoek en de overheid) te verzekeren.

Decentralisatie – het herverdelen van taken (in deze evaluatie betreft dit het ruimtelijk economisch beleid) tussen Rijk en lagere overheden – heeft op zichzelf nog geen meetbare effecten gehad voor de clusters. Echter, parallel aan het decentralisatie proces loopt het traject van bezuinigingen van het Rijk op en fiscalisering van het innovatiebeleid. Uit de studie blijkt dat de meeste regionale stakeholders deze ontwikkelingen moeilijk als los van elkaar zien. Het wegvallen van instrumenten van de Rijksoverheid die samenwerking tussen bedrijven en tussen bedrijven en kennisinstellingen subsidiëren, wordt dan ook vaak genoemd als voorbeeld van de nadelige effecten van decentralisatie.

Regionale overheden en andere publieke en private partners in de clusters zoeken momenteel naar alternatieve manieren om private-private en publiek-private samenwerking voor onderzoek en innovatie te ondersteunen.

## Aandachtspunten voor de toekomst

Uit een groot aantal interviews met gesprekspartners betrokken bij de onderzochte clusters komt een aantal bedreigingen en knelpunten voor de toekomst van de clusters naar voren. Ook overheden dienen een rol te spelen bij het onderkennen van bedreigingen en het wegnemen van knelpunten. Door het decentralisatieproces is er

een aantal taken in het beleid voor het ondersteunen van competitieve clusters waarvan nog niet geheel helder is welke laag in de overheid dit primair zou moeten oppakken.

Wij concluderen uit de studie dat de belangrijkste aandachtspunten voor het ondersteunen van competitieve clusters in de toekomst als volgt zijn:

- i) Voor het innemen en behouden van een competitieve positie van de clusters zullen de publieke - en private kennisinvesteringen van internationaal toonaangevende clusters op zijn minst op peil gehouden moeten worden. De rol van **kennisinstituten als ankerpunt** voor het innovatievermogen van clusters komt zowel in de literatuur over clusters, als uit de bevindingen van deze studie naar voren. Het Rijk is de meest voor de hand liggende speler voor het (mede) waarborgen van de (financiële) continuïteit van de internationaal excellente kennisinstellingen met toegepaste kennis voor clusters van nationaal belang. In de meeste Europese landen met een hoge R&D-intensiteit is het co-financieren van onderzoeksinstituten van nationaal belang een taak van de nationale of federale overheid, vanwege de nationale en internationale spill-overs die dergelijke instituten met zich meebrengen. Clusters zijn erbij gebaat excellente kennis in de nabijheid te hebben om via deze instituten toegang te krijgen tot de internationale top. Dat vergt investeringen die de meeste regio's te boven gaan. De regionale actoren (overheden, intermediairs, clusterorganisaties) zouden vervolgens een duidelijkere rol moeten spelen bij de valorisatie van die kennis, bijvoorbeeld door het systematisch oppakken van ondernemerschap en startersbeleid rondom die instellingen.
- ii) Een cruciale **randvoorwaarde**, die aandacht vereist, is het minimaliseren van **knelpunten in wet- en regelgeving** die innovatie en economische groei in de weg staan. De studie identificeert generieke knelpunten (bijvoorbeeld aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt) en specifieke knelpunten per cluster (bijvoorbeeld regelgeving omtrent de introductie van innovaties in de gezondheidszorg). Het identificeren van clusterspecifieke knelpunten vergt echter een goed begrip van de specifieke knelpunten per cluster. In het proces van de nieuwe arbeidsdeling tussen het Rijk, regio's, clusterpartners en topsector teams moet zich nog uitkristalliseren wie welke rol op zich moet nemen om aanpassingen in de regelgeving te agenderen ten behoeve van clusters. Voor het Rijk is onder andere een rol weggelegd bij de **coördinatie en afstemming tussen beleidsterreinen** (ook voor het grijpen van kansen die uit de maatschappelijke uitdagingen voortkomen).
- iii) De decentralisatie heeft op dit moment tot de situatie geleid dat er nog weinig beleidscoördinatie plaatsvindt over de publieke investering van regionale overheden in regionale clusters in een vergelijkbaar domein. Er ontstaan hierdoor in internationale context gezien kleinschalige initiatieven

die slechts ten dele worden verbonden. **Hierdoor profiteert de Nederlandse economie niet van optimale agglomeratievoordelen.** Een aantal regio's heeft dit probleem zelf al opgepakt (bijvoorbeeld Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant in Health) maar door de provinciale grenzen blijft het politiek lastig om projecten met publieke co-financiering op te tuigen waarvan de economische effecten niet perse in de eigen regio neerslaan. Voor de gezamenlijke provincies en gemeenten ligt een opgave om dit soort agglomeratievoordelen te stimuleren en het Rijk kan daar eventueel een faciliterende rol bij spelen. Dit is één van die taken die moet worden belegd bij het zoeken naar een goede taakverdeling en samenwerking tussen bestuurslagen.

- iv) Nauw samenhangend met het vorige punt is dat bedrijven zich bij het vinden van partners voor innovatie doorgaans niet laten beperken door grenzen tussen regio's. Echter, bestuurlijke grenzen zijn wel een beperking indien de partners een beroep doen op regionale publieke co-financiering die is gekoppeld aan de **samenwerking met partijen uit andere regio's**. Voor de regionale overheden en uitvoeringsorganisaties ligt er een opgave deze belemmeringen weg te nemen door beleidsinstrumenten op elkaar en op die van het Rijk af te stemmen.
- v) Mede als gevolg van de tweede paradigmaverschuiving heeft de regio haar verantwoordelijkheid voor het regionaal economisch beleid opgepakt. Subsidies en regelingen op regionaal niveau zijn ontstaan met daarbij behorende procedures en loketten. Voor de bedrijven (ook voor die bedrijven die vestigingen verspreid over Nederland hebben) wordt het daarmee niet inzichtelijker. Voor het Rijk, met RVO (voorheen Agentschap NL) als rijksloket voor bedrijven, en de regio ligt een gezamenlijke opgave om hierin **transparantie en eenduidigheid in regels** aan te brengen zodat bedrijven weten waar ze terecht kunnen voor de verschillende regelingen op landelijk-, provinciaal- en gemeentelijk niveau.
- vi) Voor het Rijk en regionale partijen ligt de opgave een actieve rol in te vullen bij het **opschalen van clusters naar een internationaal competitief niveau**. Voor clusters die de mogelijkheid en kansen hebben internationaal te excelleren zou een actieve strategie tot internationalisering kunnen worden ontwikkeld, met aandacht voor het volledige spectrum van marktintelligentie, exportbevordering, innovatie, aantrekken van talent en, investeren in internationaal onderzoek. De kansen die Europa biedt via Horizon 2020 en de Europese Structuurfondsen worden door de meeste clusters en regionale overheden al opgepakt, al kan worden gezien in welke gevallen gezamenlijk op nationaal niveau optreden de effectiviteit hiervan kan verhogen.
- vii) De regio's hebben in hun slimme specialisatiestrategieën sterk ingezet op **cross-overs** tussen sectoren, clusters en technologiedomeinen. In veel landen

is aandacht voor emerging industries en nieuwe concepten als Industrie 4.0 voor de fabriek van de toekomst. Voor het Rijk en de regio ligt de opgave beleidsruimte te scheppen voor investeringen in cross-overs en opkomende gebieden die wellicht pas op middellange termijn tot geheel nieuwe clusters leiden.

- viii) Ondanks een toenemend aantal publicaties waar regionale - en bedrijfsdata aan elkaar gekoppeld worden, zijn er op regionaal niveau en zeker bij opkomende clusters nog weinig **monitors en evaluaties** beschikbaar die de ontwikkeling van de clusters en het clusterbeleid volgen en benchmarken. Hier zouden de regio's gezamenlijk en afzonderlijk meer aandacht aan moeten besteden om over de lange termijn te kunnen beoordelen wat er bereikt is.



## 1. Inleiding

Dit rapport bevat de evaluatie van de twee belangrijke veranderingen in de afgelopen tien jaar in het beleid van het Ministerie van Economische Zaken gericht op versterking van het ruimtelijk economisch beleid.<sup>1</sup>

De studie betreft de evaluatie van de effecten van een verandering van de dominante ratio's achter het ruimtelijk economisch beleid. Deze veranderingen hebben hun effect gehad op een aantal Rijksbeleidsprogramma's die in de beleidsmix zijn ingezet: het programma Pieken in de Delta, de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), EFRO en de Sterke Regio Projecten die met het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn gefinancierd. De studie is geen evaluatie van individuele beleidsprogramma's waarbij op projectniveau effecten zijn onderzocht.

Die veranderende ratio's laten zich het best vertalen in twee paradigmaverschuivingen in het Rijksbeleid ten aanzien van regionale economische ontwikkeling:

1. Allereerst is het beleid gekanteld en meer gericht op het stimuleren van sterke regio's (de zogenaamde 'Pieken') in plaats van het egaliseren en het inhalen van de economische achterstand van regio's. Dit heeft zich met name gemanifesteerd in het 'Pieken in de Delta' (PiD) beleid dat vanaf 2005 werd geïmplementeerd. Wij noemen dit de eerste paradigmaverschuiving.
2. Daarna is sinds het kabinet Rutte I (2010-2012) de verantwoordelijkheid voor het Ruimtelijk Economisch Beleid bij de regio komen te liggen waar dit voorheen (mede) bij het Rijk lag. Wij noemen dit de tweede paradigmaverschuiving.

De twee paradigmaverschuivingen vonden niet tegelijk plaats. De verandering van het wegwerken van economische achterstanden naar het benutten van regionale pieken kende een kantelpunt rond 2004 met de publicatie van de Nota Pieken in de

---

<sup>1</sup> Als we in dit rapport spreken van ruimtelijk economisch beleid dan bedoelen we het economisch beleid dat het Rijk voert met een expliciet ruimtelijke component. Als we in het rapport spreken over regionaal economisch beleid dan wordt daarmee ook het economisch beleid van de andere overheidslagen (Provincies, steden, beleid van de Europese Commissie ten aanzien van regio's) bedoeld.

Delta.<sup>2</sup> Het Pieken in de Delta programma is in 2006 operationeel geworden (in Noord Nederland pas in 2007) en heeft de laatste projecten in 2011 gehonoreerd. De tweede paradigmaverschuiving van decentralisatie van het ruimtelijk economisch beleid is in 2010 afgesproken tussen Kabinet en regionale overheden maar door het doorlopen van een groot aantal Rijksinitiatieven (zoals laatste projectrondes van FES-gelden, laatste af te ronden PiD-projecten) is zich dat pas vanaf 2012 duidelijker gaan manifesteren.<sup>3</sup>

Figuur 1 Tijdslijnen van twee paradigmaverschuivingen



Technopolis, 2014

## 1.1 De onderzoeksvragen

We onderzoeken de effecten van twee belangrijke paradigmaveranderingen in het ruimtelijk economisch beleid. We hebben als onderzoeksobject clusters genomen waarbij de clusterbenadering uit 'Pieken in de Delta' als uitgangspunt is genomen (zie hoofdstuk 3 voor verdere uitleg hierover).

Juist door het accent te leggen op de clusters als onderzoeksobject, kunnen we in kaart brengen wat er met de economisch kansrijke perspectieven die men bij aanvang van het Pieken in de Delta filosofie heeft geïdentificeerd (in de vorm van een 22-tal thematische Pieken) is gebeurd. In hoofdstuk 2 wordt de interventielogica van dit ruimtelijk economisch beleid en hoe dit beoogd werd in te werken op

<sup>2</sup> Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven, Ministerie van Economische Zaken, juli 2004, Den Haag.

<sup>3</sup> Bestuursakkoord 2011-2015, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk.

clusters, in meer detail uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt de achtergrond geschetst hoe ruimtelijk economisch beleid impact kan hebben op clusters.

De hoofdvraag van deze studie is: *Wat is het effect van de twee paradigmaverschuivingen in het ruimtelijk economisch beleid op de regionale clusterontwikkeling?*

Deze vraag valt in een negental deelvragen uiteen.

1. *Heeft de verschuiving van het Rijksbeleid om de financiële beleidsondersteuning te focussen op sterke clusters (pieken) effecten gehad op het ontwikkelingspad van clusters in Nederland?*
  - Zo ja, hoe werkte dat en wat kunnen we van de verschuivingen leren?
  - Zo nee, waarom niet, welke belemmeringen zijn er geweest en wat kunnen we daaruit leren?
2. *Hebben sinds de eerste paradigmaverschuiving in het Rijksbeleid de regionale overheden meer ondersteuning gegeven aan clusterontwikkeling?*
  - Zo ja, hoe werkte dat proces, welke clusters hebben er voor- of nadelen van ondervonden?
  - Zo nee, waarom niet, welke belemmeringen zijn er geweest en wat kunnen we daaruit leren?
3. *Hebben de clusters (pieken) dankzij de beleidsveranderingen die voortkwamen uit de eerste paradigmaverschuiving, zich sneller kunnen ontwikkelen dan vóór 2007?*
  - Zo ja/nee, waaruit blijkt dat dan, hoe is dat te verklaren?
4. *Welke beleidsinstrumenten (van het Rijk dan wel de regio's) hebben de grootste invloed gehad op de ontwikkeling van de clusters in Nederland?*
  - Welke rol hebben de ROM's, de PiD-programma's, de FES-programma's, EFRO hierin gespeeld?
  - Welk deel van het bedrijfsleven is hiermee bediend?
  - Wat kunnen we leren van de manier waarop het instrumentarium clusters heeft ondersteund?
5. *Is de betrokkenheid van de triple helix bij clusterinitiatieven intensiever geworden door de twee verschuivingen van Rijksbeleid naar regionaal beleid?*

- Zo ja, waarom is de betrokkenheid van belang geweest en wat kunnen we daaruit leren?
  - Zo nee, waarom niet, welke belemmeringen zijn er geweest en wat kunnen we daaruit leren?
6. *Zijn er clusters met economisch potentie opgekomen die nauwelijks hebben geleund op noch het Rijksbeleid van vóór 2007, noch op het regionaal beleid van na 2007?*
- Zo ja, welke zijn dat dan en hoe zijn die opgekomen? Wat kunnen we daarvan leren?
  - Zo nee, wat kunnen we daaruit leren ten aanzien van het economisch beleid?
7. *Zijn er door de recente verschuiving van meer verantwoordelijkheid van Rijk naar regio (tweede paradigmaverschuiving) minder/andere middelen beschikbaar voor de ondersteuning van clusters en wat zijn de gevolgen hiervan voor de clusters?*
- Zo ja, hoe komt dat dan en welke gevolgen heeft dat voor de clusters?
  - Zijn er lacunes ontstaan in het economisch beleid die voor clusters nadelig zijn?
  - Zo nee, wat kunnen we daarvan leren voor het economisch beleid?
8. *Hoe hebben de twee paradigmaverschuivingen de beleidsmix voor het economisch beleid veranderd en wat betekent dat voor de toekomst van opkomende en sterke clusters?*
9. *a) Welke kansen en bedreigingen zien de stakeholders in de regio en clusters door de twee paradigmaverschuivingen? b) Welke lessen kunnen we hieruit trekken voor het Nederlandse economisch beleid?*

## 1.2 De methodologische aanpak van de studie

De brede vraagstelling van de studie betreft een relatief lange periode waarin veranderingen hebben plaatsgevonden. We nemen 2004 als startpunt (Nota Pieken in de Delta) en 2013 als eindpunt van de periode waarover de evaluatie loopt.<sup>4</sup> Om de effecten van ruimtelijk economisch beleid en de decentralisatie waar te nemen is ook naar de periode na 2011 tot heden gekeken. Daarnaast kenmerkt het onderzoeksobject zich met een veelheid aan beleidsinstrumenten en een

---

<sup>4</sup> De Topsectorenaanpak van het Rijk (Tweede Kamer, 2010-2011, 32637, nr. 1) valt buiten de evaluatie.

verscheidenheid van regio's en clusters. Dat betekent dat er duidelijke keuzes gemaakt moesten worden wat betreft de afbakening van de analyse-eenheden en de gebruikte methodes voor dit onderzoek. Dit is in de eerste fase van dit onderzoek vastgesteld in een Plan van Aanpak dat door het studieteam van de Technopolis Group, het Ministerie van Economische Zaken en de externe begeleidingscommissie is vastgesteld. Na het vaststellen van de onderzoeksvragen is er bij het ontwikkelen van het Plan van Aanpak veel aandacht besteed aan het selecteren van de clustercases.

### 1.2.1 Selectie van case studies

Bij de selectie van de case studies is met een aantal zaken rekening gehouden. Er is in het afgelopen decennium zeer uitgebreide literatuur naar buiten gekomen over het definiëren en afbakenen van clusters. Voor deze studie, die het effect van de paradigmaverschuivingen wil aantonen, was de meest praktische afbakening van clusters die van de regionale pieken die door de regio's in de Nota Pieken in de Delta en het Pieken in de Delta programma naar voren zijn geschoven. Er werden destijds in totaal 22 pieken geïdentificeerd. De cluster cases die uiteindelijk gekozen zijn:

- Combineren voorbeelden van grote en rijpe(re) clusters met kleine en opkomende clusters
- Geven een landelijke dekking over de verschillende regionale programmagebieden
- Zijn een mix van de thematische domeinen die voor de Nederlandse economie van belang zijn
- Betreft één case (ICT/eScience in Amsterdam) die niet in de Nota Pieken in de Delta is genoemd.

De laatste case is gekozen bij wijze van '*counterfactual*' met de vraag: hoe heeft een cluster gepresteerd dat zonder daarop gericht ruimtelijk economisch beleid is opgekomen? Het feit dat het zeer moeilijk was om een cluster van enige omvang te identificeren dat niet door het ruimtelijk economisch beleid is bediend, geeft aan dat de Pieken in de Delta benadering het merendeel van clusters van nationale betekenis in het vizier had.

### 1.2.2 Verhouding kwalitatief en kwantitatief onderzoek

Er is ook een zorgvuldige afweging gemaakt bij het opstellen van het Plan van Aanpak over de verhouding tussen een kwantitatieve en een kwalitatieve aanpak. Op basis van beschikbare data en studies hebben we zover mogelijk het (economische)

ontwikkelingspad van de zeven clusters die centraal staan in deze studie met kwantitatieve gegevens onderbouwd. Het vele datamateriaal is uiteindelijk samengevat in een korte paragraaf bij elk van de cluster cases (zie deel II van dit rapport met de zeven cluster cases).

Bij programma-evaluaties zouden we idealiter de zogenaamde ‘additionaliteit’ van een programma willen aantonen en de economische effecten daarvan willen kwantificeren. De uitgangspunten van de Commissie Theeuwes<sup>5</sup>, zijn om de eerste-, tweede- en derde-orde-effecten te meten en daarbij zoveel mogelijk een ‘*counterfactual*’ analyse toe te passen: wat zou er gebeurd zijn zonder de beleidsinterventie? In deze studie zou dat betekenen dat de effecten van meerdere beleidsprogramma’s op het ontwikkelingstraject van clusters gemeten wordt. Er is een aantal redenen waarom dat voor deze studie niet mogelijk was.

Deze beleidsstudie wil de effecten meten van een reeks van vrij diverse directe - en indirecte beleidsinterventies (van innovatieprojecten tot marketingcampagnes, van het opzetten van complete kennisinstellingen tot nieuwe opleidingen, van het inrichten van laboratoria tot het financieren van een netwerkorganisatie) over een langere periode (2004-2011) met een beoogd effect op een brede verzameling van publieke - en private actoren die gezamenlijk een cluster belichamen. Het aantal en gewicht van interveniërende effecten op de (economische) prestaties van clusters is hier dusdanig groot dat de attributie van de impact van individuele beleidsmaatregelen methodologisch niet mogelijk is. De effecten van verschillende beleidsinstrumenten werken op elkaar in. Sommige beleidsinstrumenten zijn al jaren afgelopen terwijl anderen nu nog doorlopen.

Een nulmeting van de pieken of clusters die met het ruimtelijk economisch beleid werden bediend, is niet gemaakt. De PiD beleidsprogramma’s zijn opgesteld door verschillende regionale commissies zonder dat daar vooraf duidelijke kwalitatief meetbare beleidsdoelstellingen zijn vastgesteld. Zoals in hoofdstuk 3 uitgebreider wordt uitgelegd, is de afbakening van clusters niet scherp te maken en ontbreken (veelal) de benodigde statistische gegevens per cluster en per regio. Bovendien hebben we hier te maken met dynamische netwerken die voortdurend van karakter veranderen mede dankzij de internationale economische ontwikkelingen.

Een kwantitatieve meting van de economische effecten van het beleid op de clusters is daardoor methodologisch niet verantwoord noch haalbaar.

---

<sup>5</sup> Commissie Theeuwes (2012), Durf te meten - Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag,

Met behulp van kwalitatief onderzoek is het mogelijk om zogenaamde ‘*theory-driven evaluation*’ toe te passen op basis van de vaststelling van de beleidstheorie van programma’s.<sup>6</sup> Het kenmerk van dit soort evaluaties is dat men aandacht heeft voor de mechanismen die plaatsvinden tussen inputs, throughputs en outcomes. In deze studie hebben we deze benadering toegepast door via desk research en gestructureerde interviews de inputs, throughputs, outputs en outcomes van het ruimtelijk economisch beleid inzichtelijk te maken.

### 1.2.3 Belangrijkste elementen van de aanpak

De belangrijkste elementen van de methodische aanpak zijn:

- Deskstudie naar de beleidsontwikkelingen op het gebied van ruimtelijk economisch beleid en in bredere zin het innovatie- en bedrijvenbeleid dat voor clusters van belang is geweest op het niveau van het Rijk. Dit betreft de specifieke instrumenten van ruimtelijk economisch beleid (in het bijzonder het programma Pieken in de Delta, de FES Sterke Regio Projecten, EFRO, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen) en andere instrumenten die voor specifieke clusters van belang waren zoals de Innovatieprogramma’s, investeringen in kennisinstituten, Besluit subsidie Investerings Kennisinfrastructuur-gelden (Bsik).
- Deskstudie naar de belangrijkste regionale beleidsagenda’s van de provincies en van andere regionale organisaties (zoals grootstedelijke organisaties) verantwoordelijk voor het ondersteunen van clusters.
- Ongeveer zeventig interviews met betrokkenen uit de ‘Triple Helix’ in het regionaal economisch beleid, met een focus op een zevental clusters die als case studie zijn gekozen. Deze interviews zijn gehouden met semi-gestructureerde vragenlijsten die een onderscheid maakten naar de verschillende rollen die onze gesprekspartners innamen (beleidsmakers, clustermanagers, intermediairs, bedrijven, kennisinstellingen).
- Een selectie van zeven cluster case studies die een representatief beeld geven van de ontwikkelingen in de periode van de afgelopen tien jaar te weten:
  - Water in Noord Nederland
  - Creatieve Industrie in Randstad Noordvleugel

---

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Astbury, B., F. Leeuw, ‘Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation’ in *American Journal of Evaluation* (September 2010).

- Het health cluster in Oost Nederland (met name Health Valley)
- Het elektronica cluster met focus op micro-, nanotechnologie en embedded systems in Zuidoost Nederland (Brainport regio)
- Logistiek (verbonden aan het Haven Industrieel Complex) in Zuidwest en de Zuidvleugel
- Tuinbouw in het Westland (Randstad Zuidvleugel)
- ICT/eScience in de regio Amsterdam (als voorbeeld van een cluster dat buiten het ruimtelijk economisch beleid is opgekomen)
- Deskstudie naar bestaande data en ander documentatiemateriaal over de ontwikkeling van de clusters gedurende de periode die het onderzoek beslaat.
- Drie focusgroepen waarbij de eerste de relatie tussen nationaal - en regionaal bedrijvenbeleid als onderwerp had, de tweede een validatiefunctie had ten aanzien van de bevindingen van de rijpe(re) clusters en een derde vooral inging op de opkomende clusters.

In de laatste stap van onze aanpak hebben we de bevindingen van het desk research, de interviews en de cluster case studies samengevat weer terugvertaald naar een beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit is terug te vinden in de concluderende hoofdstukken van dit rapport (hoofdstuk 4 en 5).

### 1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk schetsen we het clusterbeleid vóór de eerste paradigmaverschuiving en de introductie van de Pieken in de delta filosofie en de interventielogica waarop de filosofie is gebaseerd. Hoofdstuk 3 geeft een achtergrond over clusters en clusterbeleid en geeft een conceptueel raamwerk voor de relatie tussen clusters en beleid. Hoofdstuk 4 vat de bevindingen van de cluster cases samen. De cluster cases zelf zijn in een apart deel II beschreven. Hoofdstuk 5 geeft de conclusies van de studie aan de hand van de onderzoeksvragen die eerder beschreven zijn. Ook zijn daar aandachtspunten te vinden over het regionaal economisch beleid in de toekomst.

## 2. Veranderende paradigma's: een schets van tien jaar ruimtelijk economisch beleid

### 2.1 Het ruimtelijk economisch beleid vóór 'Pieken in de Delta'

Het Ruimtelijk economisch beleid – gedefinieerd als beleid *van het Rijk* dat de welvaart in een of meerdere regio's beoogt te bevorderen - had in de periode vóór Pieken in de Delta voornamelijk als doel om welvaartsverschillen tussen regio's te verkleinen door economische groei – ofwel welvaart in *enge zin* – in stimuleringsregio's te bevorderen. Later is daar als doel aan toegevoegd om de economische potentie van alle regio's binnen Nederland te benutten.<sup>7</sup>

Het egaliseringsbeleid is in de decennia tot aan 2004 altijd vrij pragmatisch ingestoken.<sup>8</sup> Vlak na de oorlog werden de zogenaamde *ontwikkelingsgebieden* en *industrialisatiekernen* geïdentificeerd. Deze lagen vooral in Noord-Nederland (meer specifiek: Oost-Friesland; Oost Groningen, en Oost-Drenthe). In de jaren '60 zijn deze vervangen door de zogenaamde ontwikkelingskernen. De facto ging het om heel Noord Nederland, Zuidoost Noord Brabant en Zeeland. In de jaren '70 werden deze gebieden vervangen door stimuleringsgebieden en herstructureringsgebieden.<sup>9</sup> De nadruk kwam toen ook op Zuid-Limburg te liggen. Vanaf 1982 dekte het ruimtelijk economisch beleid ongeveer 80% van Nederland met de *Investeringspremieregeling* (IPR) en de *Bijzondere regionale toeslag* (BRT).<sup>10</sup> Halverwege de jaren tachtig verdween de BRT en bleef de IPR over. Het te verzorgen gebied werd in die tijd sterk verkleind. Niettemin bleef de egalisering van ruimtelijk economische verschillen het belangrijkste beleidsdoel van alle ruimtelijk economisch beleid in Nederland. Met marginale veranderingen werd dit beleid doorgezet in de jaren '90 en in het begin van het afgelopen decennium.

Het ruimtelijk economisch beleid in 2000 (nota ministerie van Economische Zaken, juni 1999) had als speerpunten de netwerkeconomie, een concurrerend vestigingsklimaat, het overnemen van het Langman-akkoord<sup>11</sup>, het continueren van de toenmalige Investeringspremieregeling, de voortzetting Integraal Structuurplan (ISP) Noord-Nederland en de concentratie van het beleid op kernzones.

---

<sup>7</sup> Regionaal economisch beleid in de toekomst, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, Nr. 5.

<sup>8</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van het egaliseringsbeleid sinds 1952: zie Atzema, O.A.L.C. et al. (1994). *De Nederlandse Industrie*.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld P.H. Pellenbarg (2007). Van het oude naar het nieuwe regio-beleid.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 16633, nr. 30 2

<sup>11</sup> Een akkoord genoemd naar de Commissie-Langman uit 1997 die voorstelde een deel van de aardgasbaten te gebruiken voor de structuurverbetering van het Noorden om daarmee de economische achterstand met de rest van het land te verminderen.

Het ruimtelijk economisch beleid benutte in de periode 1998 – 2006 de volgende instrumenten:

- **Kompas voor het Noorden:** Het doel van dit programma was om een deel van de achterstand van de noordelijke provincies in termen van werkloosheid en arbeidsparticipatie, ten opzichte van de rest van Nederland weg te werken. De maatregelen die in het Kompas worden genomen zijn met name gericht op het creëren van meer werkgelegenheid in Groningen, Friesland en Drenthe.
- **De Investeringspremie Regeling (IPR):** dit betrof een subsidieregeling voor bedrijven die zich vestigen in het Noorden of in enkele gemeenten in Overijssel en Limburg.
- **De regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's):** vanuit het Ministerie van Economische Zaken zijn in 1974 vier ROM's opgezet. De ROM's voeren het regionale beleid van het ministerie van Economische Zaken en de provincies uit en zijn intermediair tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen. De vier ROM's zijn: in het Noorden (NOM), in Noord-Brabant (BOM), in Limburg (LIOF) en in Gelderland en Overijssel (NV Oost). De ROM's voeren taken uit op het gebied van Onderzoek & Innovatie, Investeringsbevordering en Participatie.
- **Convenant Samenwerking in de Regio:** in 1999 hebben de ministeries Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Vereniging Nederlandse Gemeenten en de provincies het Convenant Samenwerking in de Regio afgesloten. In 2001 is VROM toegetreden. Het convenant bevat afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten op het gebied van bedrijventerreinen, innovatie en marktwerking. Het convenant liep af in 2003.

Naast bovengenoemde instrumenten bevatte het beleid ook instrumenten gericht op het Grotestedenbeleid (GSB) en een subsidie-instrument voor bedrijventerreinen (Tender Investeringsprogramma's Provincies, TIPP).

De **Europese structuurfondsen** in de periode 2000 – 2006 zijn voor het grootste gedeelte naar het programma voor de arbeidsmarkt (Doelstelling 3) gegaan, dat niet regiogebonden is. Nederland had Doelstelling-2 programma's gericht op het Noorden, de grote steden en de herstructurering van de intensieve veehouderij (reconstructie zandgebieden). Daarnaast ontving Nederland zowel voor Doelstelling 1

als Doelstelling 2 uitfaseringssteun.<sup>12</sup> Evaluaties van projecten en programma's gefinancierd met EFRO-gelden van die periode 2000-2006 zijn sporadisch beschikbaar en gaan weinig in op specifieke effecten op regionale clusters.

**Samenvattend: het ruimtelijk economisch beleid van deze periode had een focus op achterstandsregio's, was vooral generiek en gericht op investeren in fysieke infrastructuur.**

## 2.2 Clusterbeleid vóór Pieken in de Delta

Een toegewijd en expliciet clusterbeleid was er in deze periode vóór Pieken in de Delta niet.<sup>13</sup> Echter publiek-private samenwerking was een belangrijke pijler van het innovatiebeleid. Dat werd ondersteund door instrumenten als:

- De Technologische Topinstituten (TTI's) die langdurige en structurele samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven in een beperkt aantal sterke domeinen hebben ondersteund. De eerste generatie van vier Topinstituten richtten zich op voedingsonderzoek (Wageningen Centre for Food Sciences), polymeren (Dutch Polymer Institute), metaalonderzoek (Netherlands Institute for Metals Research), en ICT (Telematica Instituut).
- ICES/KIS later opgevolgd door de Bsik-impuls (vanaf 2003) die meerdere publiek-private kennisconsortia hebben ondersteund. De recente studie van Rathenau over deze instrumenten geeft een overzicht van de belangrijkste projecten in de themagebieden *duurzame systeeminnovaties, ICT, hoogwaardig ruimtegebruik, microsysteem- en nano-technologie, gezondheid en biotechnologie*.<sup>14</sup> De relatie met de zeven cases van regionale Pieken in onze studie is met name terug te vinden bij het Amsterdamse ICT cluster (bijvoorbeeld het project Gigaport), het cluster nanotechnologie en embedded system in Zuid (bijvoorbeeld financiering voor Embedded Systems Institute, MicroNed en NanoNed).<sup>15</sup> Uit interviews blijkt dat er door het Ministerie van Economische Zaken bewust voor is gekozen om de ICES/Kis en Bsik projecten nationaal te houden. Ze hadden geen expliciet ruimtelijke component. Dat sommige van de consortia een concentratie van

<sup>12</sup> Per regio was een programma opgesteld. Dit zijn de zogenaamde Enkelvoudige Programmerings-documenten (EPD's). Er waren EPD's voor Noord, Oost, Zuid en Flevoland. Voor de steden was een apart programma. Dat geldt ook voor de reconstructie van de zandgebieden, die is gericht op een breed welvaartsbegrip. De Europese middelen waren bedoeld als aanvulling op het gevoerde beleid in de lidstaat.

<sup>13</sup> Boekholt, P., M. Lankhuizen en R. Klein Woolthuis, (2002) Evaluatie van het Clusterbeleid, Eindrapport voor het Ministerie van Economische Zaken, Technopolis, Amsterdam.

<sup>14</sup> Rathenau Instituut, (2013), Coördinatie van publiek-privaat onderzoek, Van variëteit naar maatwerk, Den Haag.

<sup>15</sup> Zie voor een overzicht Commissie van Wijzen Kennis en Innovatie, Advies van het Kabinet over de resultaten van de totale Bsik-impuls, 8 december 2011

activiteiten in één regio hadden, was vanwege de vestiging van een aantal dominante spelers in een cluster.

- Door middel van de Innovatiegerichte OnderzoeksProgramma's (IOP's) die grotendeels werden uitgevoerd door de publieke onderzoeksinstituten en universiteiten maar waar al een kiem van clustervorming met het bedrijfsleven werd gevormd in een aantal technologiedomeinen
- Het opzetten van regioorganen zoals het Nationaal Regieorgaan Genomics en ACTS een platform rondom Katalyse.

Veel van deze kennisconsortia werden door de publieke kennisinstellingen geleid met inbreng van het bedrijfsleven door middel van (veelal een beperkte) cofinanciering dan wel door inspraak in de onderzoeksprogrammering en uitvoering. Clustervorming op basis van business-to-business netwerken en samenwerking stond minder centraal.

Parallel aan de periode van de eerste paradigmaverschuiving periode 2002-2006 was ook de periode van het eerste nationale innovatieplatform met de sleutelgebiedenaanpak. Hieruit zijn de Innovatieprogramma's voortgekomen die duidelijker elementen hadden van een clusterprogramma doordat de stakeholders een grote rol hadden bij het vaststellen van de agenda en het instrumentarium in principe breder werd dan innovatieprojecten alleen.

Het beleid vóór de periode van Pieken in de Delta was gericht op het wegwerken van economische achterstanden. Publiek-Private Samenwerking (PPS) was een kernelement van de grote beleidsprogramma's die een sterke focus hadden op gezamenlijke technologische innovatie. De beleidsinstrumenten hadden echter geen expliciet ruimtelijke of regionale component. Integendeel, de initiatieven waren met opzet nationaal. Uit interviews komt een beeld naar voren van een strikte scheiding van wat toen het innovatiebeleid was enerzijds en het ruimtelijk economisch beleid anderzijds. In die zin kunnen we dus niet spreken van een clusterbeleid dat juist wel een expliciet ruimtelijke dimensie heeft. Pas met de nationale thematische Innovatieprogramma's was er ruimte om bredere issues aan te pakken dan alleen innovatie en kwam er de mogelijkheid om initiatieven uit de Human Capital Agenda, en risicofinanciering voor starters te verbeteren. Het opende ook de mogelijkheid om toeleveranciers in de keten verder te integreren in een thematisch domein. Sommige van die Innovatieprogramma's hebben - doordat de spelers regionaal geconcentreerd waren (Point One, Food and Nutrition) - een ruimtelijke component gekregen.

## 2.3 De beleidsvisie achter Pieken in de Delta

Het egaliseringsbeleid dat sinds de oorlog leidend was geweest, werd in de Nota PiD (2004) losgelaten. Een verandering van de beleidsratio van egalisering naar efficiëntie en concurrentiekracht is ook terug te vinden in de economische - en sociale geografie literatuur van de jaren '90 en de vroege jaar '00, waar 'backing the winners' een belangrijker uitgangspunt wordt (denk aan Michel Porter met zijn boek *the Competitive Advantage of Nations* uit 1990) en regionale hot-spots als Silicon Valley overall als het grote voorbeeld gelden.<sup>16</sup> Ook de Europese Commissie geïnspireerd door de Lissabon-ambitie, stelt dat innovatie en de kenniseconomie belangrijke drijfveren worden voor economische groei in de achtergestelde regio's. Voor het EFRO programma 2007-2013 wordt dan ook een grotere nadruk op prioriteiten als innovatie en onderzoek en de digitale agenda verwacht van alle regio's. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004<sup>13)</sup> gaf een nieuw kader aan voor de doelstellingen van regionaal economisch beleid, wijzend op de agglomeratie- en productiviteitsvoordelen die zich voordoen bij clustering van activiteiten. Het kan daarbij zinvol zijn als het Rijk optreedt voor het oplossen van knelpunten die regiospecifiek zijn en waarvan de oplossing van nationaal belang is. Dit is bijvoorbeeld het geval als niet altijd het goede bestuurlijk schaalniveau aanwezig is om knelpunten op te lossen.<sup>17</sup>

Voor de eerste paradigmaverschuiving was een drietal redenen van belang:

1. De verschillen tussen regio's in Nederland waren, vooral in Europees perspectief, betrekkelijk klein. De kleine verschillen rechtvaardigden niet de continuering van het egaliseringsbeleid.
2. Het egaliseringsbeleid was kostbaar. De macro-economische impact van een efficiëntiebeleid werd groter geacht.
3. Het Kabinet realiseerde zich dat de regionale pieken ('uitmuntende kennisinstellingen, innovatieve bedrijven, ondernemende overheden, vruchtbare samenwerkingsverbanden' in de woorden van de staatssecretaris van Economische Zaken) vooral een kracht waren die kon worden uitgebuit.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Met het concept 'backing the winners' duidt men in de innovatieliteratuur aan dat de overheid sterke sectoren, clusters en domeinen ondersteunt om nog sterker te worden en dus keuzes maakt. Dit wordt vaak gebruikt om een onderscheid te maken met het concept 'picking the winners' waar de overheid zelf de domeinen kiest waarvan men de verwachting heeft dat ze sterk gaan worden.

<sup>17</sup> Regionaal economisch beleid in de toekomst, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, Nr. 5.

<sup>18</sup> *Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*, Ministerie van Economische Zaken, juli 2004, Den Haag.

In het nieuwe paradigma werd gekozen voor efficiëntie. Dat betekent dat het kabinet scherp zou gaan kiezen welke ontwikkelingen het zou willen stimuleren. Op het meest abstracte niveau werden deze ontwikkelingen geïdentificeerd in de zogenaamde 'Piekenkaart'. Op de kaart werden een zestal gebieden geïdentificeerd waar kansrijke ontwikkelingen plaatsvinden:

1. Noord, waar Energy Valley, Waterzuivering, Agribusiness & Life science, Lofar en Eemsdelta worden benoemd als kansrijke thema's in de drie noordelijke provincies
2. Oost waar op de kaart melding wordt gemaakt van de kansrijke ontwikkelingen in de zogenaamde Triangle, het gebied rondom Wageningen, Arnhem/Nijmegen en Twente
3. Zuidoost dat met de naam Brainport wordt bestempeld als technologische topregio dat zich uitstrekt tussen Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Venlo, Heerlen en Maastricht
4. Noordvleugel Randstad met een economisch kerngebied rondom Amersfoort, Utrecht, Almere, Zaanstad, Haarlem, Amsterdam en Leiden inclusief de mainport Schiphol
5. Zuidvleugel Randstad dat zich uitstrekt van Leiden, Den Haag, Schiedam, Rotterdam en Dordrecht inclusief de mainport rondom het havengebied
6. Zuid-West dat de gebieden rondom Roosendaal, Etten-Leur, Moerdijk, Terneuzen en Vlissingen (tussen twee zeehavens Rotterdam en Antwerpen) verbindt

De operationalisatie ervan vond verder plaats via de verschillende instrumenten en in de Nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Het streven naar efficiëntie werd vooral in de praktijk gebracht door (1) met relatief krappe budgetten, (2) een duidelijke focus in het beleid en de nationale investeringsagenda aan te brengen. Voortaan zou worden gekozen voor sterktes en niet meer voor zwaktes. Het zou gaan leiden tot een gebiedsgericht budget voor het aanpakken van knelpunten van nationaal belang; op termijn (na 2006) de beëindiging van apart beleid voor het Noorden, de beëindiging van de IPR na 2006 en stroomlijning van alle budgetten.

Het nieuwe paradigma was expliciet: 'dat hierdoor niet alle maatschappelijke verwachtingen en verlangens -ook op economisch terrein- kunnen worden gehonoreerd is helaas onontkoombaar'.

Op basis van de Pieken in de Delta Nota uit 2004 kunnen we de interventielogica van het Pieken-beleid ontrafelen. Figuur 2 geeft hiervan een schematisch overzicht.

De doelstelling van het PiD-programma is *het benutten van economische kansen van nationaal belang via een gebiedsgerichte aanpak*. De argumentatie is dat door duidelijke nationale prioriteiten te stellen en economische kerngebieden te identificeren het Rijk de regio's kan stimuleren om een regionaal economische visie te ontwikkelen.

Hierdoor kunnen de regio's de regionale prioriteiten versterken en een inhoudelijke en bestuurlijke samenbreng in hun investeringen aanbrengen. Daardoor kan men gericht middelen inzetten. Het Rijk zou hieraan bijdragen door het stroomlijnen van het gebiedsgerichte instrumentarium, het leveren van kennis en netwerken en waar nodig het wegnemen van regiospecifieke knelpunten. De vier belangrijkste Rijksinstrumenten die zijn ingezet om de 1<sup>e</sup> paradigmaverschuiving te ondersteunen zijn:

- Het Pieken in de Delta programma (dat liep van 2006 tot 2011) opgedeeld in zes regionale programmagebieden
- De sterke regioprojecten (SRP) van het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES),
- De heroriëntering van de ROM's op het ondersteunen van het Piekenbeleid
- Inzet van Europese middelen via EFRO

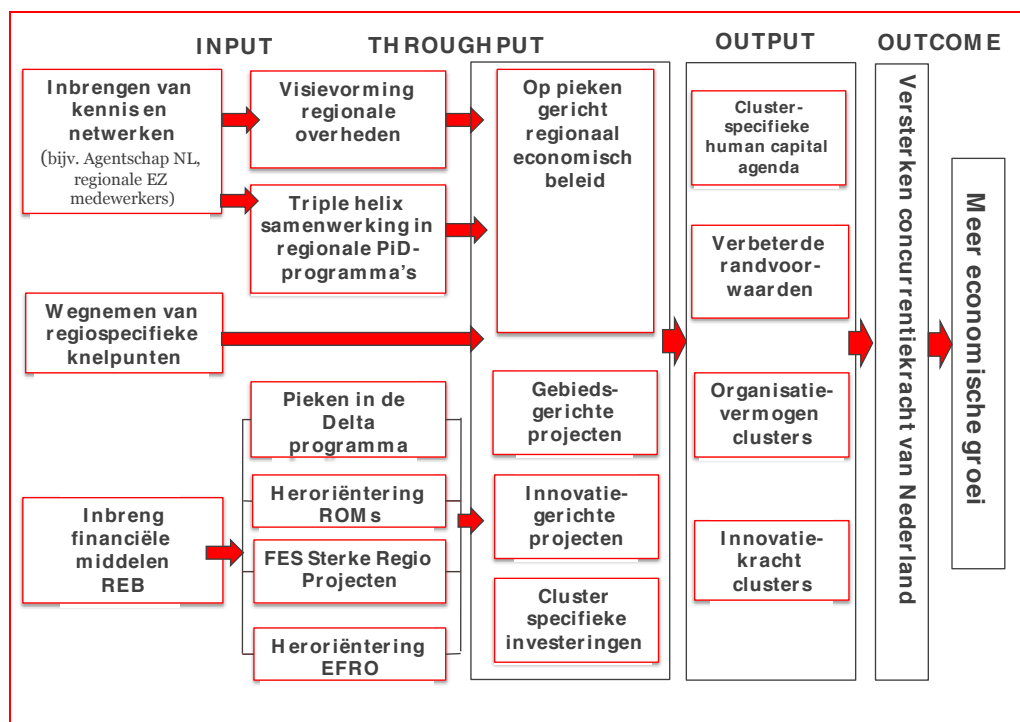
De regionale Pieken in de Delta programma's hadden gezamenlijk een aantal mogelijke subdoelstellingen ofwel actielijnen: 1) uitbouw van de kennisinfrastructuur, 2) regionale clustervorming, 3) valorisatie, 4) nieuwe product marktcombinaties identificeren, 5) versterken van de concurrentiepositie, 6) aantrekken van nieuwe bedrijven, 7) het organiserend vermogen van de clusters verbeteren en 8) kenniswerkers stimuleren (zodanig verwoord in de evaluatie van 2010<sup>19</sup>). De nota PiD was vrij breed ingestoken zodat iedere regio er zijn eigen invulling aan kon geven. Er zijn geen scherpe mijlpalen of te bereiken doelen op Rijksniveau vastgesteld.

In Figuur 2 zien we schematisch hoe de interventielogica achter het Pieken in de Delta beleid opgebouwd was. De input en throughput categorieën zijn herleid uit de oorspronkelijke Pieken in de Delta nota uit 2004.

---

<sup>19</sup> Berenschot, Pieken in de Delta, Evaluatie subsidieregeling, juli 2010.

Figuur 2 Doelstellingenboom Pieken in de Delta filosofie



Technopolis, 2014

De interventie van het Rijk vindt dus plaats met behulp van de inputs van een aantal financiële instrumenten en van indirecte instrumenten namelijk het inbrengen van kennis en netwerken (onder andere van de expertise van het vroegere Agentschap NL (AgNL) en van ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken in de regiokantoren die de link met het nationaal beleidsinstrumentarium konden leggen) en het wegnemen van regiospecifieke knelpunten. De zes programmegebieden in Pieken in de Delta hebben de financiële middelen omgezet in 1) gebiedsgerichte projecten die ofwel generiek waren ofwel specifiek op een Piek gericht; en 2) innovatieprojecten die samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en tussen bedrijven en kennisinstellingen financierden. Bovendien hebben de regio's met behulp van de inbreng van kennis en netwerken hun eigen visievorming op het economisch beleid kunnen aanscherpen wat door de invloed van de Piekenfilosofie ten goede is gekomen aan de prioritaire clusters. Tenslotte kunnen door betere samenwerking tussen actoren regiospecifieke knelpunten worden weggenomen.

Vanuit de ervaring uit de clusterliteratuur hebben wij een typologie gemaakt die ervan uitgaat dat overheidsinterventies op vier manieren inwerken op de clusters: 1) via het verbeteren van het (zelf)organiserend vermogen en 2) het innovatievermogen van een cluster, 3) door versterking van de Human Capital Agenda en 4) door een verbetering van een aantal randvoorwaarden dat de concurrentiekracht versterkt (zie hoofdstuk 3 voor nadere uitleg). Uiteindelijk zullen beter functionerende clusters

moeten leiden tot een versterkte concurrentiekracht van Nederland wat weer meer economische groei teweeg zal brengen. Dit is de uiteindelijke outcome van het ruimtelijk economisch beleid.

## 2.4 Het Pieken in de Delta programma

Het belangrijkste aan de Pieken in de Deltafilosofie gekoppelde financiële instrument van het Rijk's ruimtelijk economisch beleid, is het Pieken in de Deltaprogramma dat in 2006 operationeel is geworden (in Noord Nederland in 2007).

Er werden, op basis van de aanwezigheid van Pieken, zes programmagebieden gekozen die geografisch de provinciegrenzen overschreden. Tabel 1 geeft het overzicht van financiële middelen die in dit programma naar de verschillende programmagebieden zijn gegaan.

Tabel 1 Overzicht van PiD-subsidies per programmagebied 2006-2011 in € miljoen

| Programmagebied       | Subsidiebedrag (€ miljoen) |
|-----------------------|----------------------------|
| Noord Nederland       | 77                         |
| Oost Nederland        | 35                         |
| Randstad Noordvleugel | 51                         |
| Randstad Zuidvleugel  | 36                         |
| Zuidwest Nederland    | 12                         |
| Zuidoost Nederland    | 43                         |
| Totaal                | €254                       |

Technopolis berekening op basis van RVO-data

Dit overzicht van financiële middelen per programmagebied laat zien dat middelen in gebieden terecht zijn gekomen die voorheen nauwelijks in het vizier van het ruimtelijk economisch beleid lagen (bijvoorbeeld de Randstad Noordvleugel en Zuidvleugel). De tabel laat ook zien dat gebieden die vóór de Pieken in de Deltafilosofie als achterstandsregio te boek stonden (met name Noord Nederland) ook in het PiD-programma volop kansen hebben gekregen sterke pieken in deze gebieden te ontwikkelen.

Het programma is in 2010 door Berenschot voor het eerst geëvalueerd met als doel de effectiviteit en efficiëntie te onderzoeken.<sup>20</sup> De evaluatoren gaven toen aan dat het tijdstip van de evaluatie te vroeg is om al conclusies te trekken over effecten want de meeste projecten lopen nog. De studie gaat daarom met name in op de processen van het programma. Voor ons onderzoek zijn de volgende bevindingen van deze studie uit 2010 van belang:

- De keuze van de balans tussen gebiedsgerichte projecten dan wel innovatieprojecten wordt door iedere regio heel anders ingevuld met aan het

<sup>20</sup> Berenschot, Pieken in de Delta, Evaluatie subsidieregeling, juli 2010.

ene uiterste de regio Oost die uitsluitend collectieve innovatieprojecten uit PiD financierde en aan het andere uiterste de Randstad Noordvleugel waar men vrijwel alleen gebiedsgerichte projecten deed.

- Elk gebied had een programmacommissie bestaand uit vertegenwoordigers uit de triple helix (een samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs/onderzoek en de overheid). De meningen of dit goed werkte, lopen uiteen.
- Regio's met een ROM zijn beter in het lostrekken van projecten omdat deze hierbij een actieve rol in spelen door hun regionale netwerk te gebruiken. In regio's zonder ROM's spelen verschillende (stedelijke) netwerkorganisaties die rol maar die hebben een nadeel vergeleken met de beter geëquipeerde ROM's. Uit interviews voor de 2010 studie blijkt dat de beide Randstadgebieden moeite hebben met het wegzetten van kwalitatief goede projecten en dat Noord Nederland zijn budgetten maar met moeite kan uitputten.
- Voor gebruikers is het lastig de weg te vinden naar de vele regelingen die nationaal en regionaal beschikbaar zijn.
- Het hoogste PiD-budget gaat naar het programmagebied Noord Nederland, gevolgd door de Randstad Noordvleugel, Randstad Zuidvleugel, Zuidoost-Nederland, Oost-Nederland en vervolgens Zuidwest-Nederland.
- De projecten in Zuidoost- en Oost-Nederland hebben een groter financieel hefboom effect (subsidie trekt extra investering aan). Maar dat is dan ook te verklaren uit het feit dat deze twee regio's het grootste aandeel innovatieprojecten hebben (die moeten worden gefinancierd) terwijl de andere regio's een groter aandeel structuurversterkende gebiedsgerichte projecten hebben.
- Elk programmagebied kent een heel andere samenstelling van soorten deelnemers in de samenwerkingsprojecten maar het midden- en kleinbedrijf (MKB) neemt de belangrijkste positie in.<sup>21</sup>
- Het merendeel van de deelnemers geeft aan dat zonder de subsidie het PiD-project niet tot stand was gekomen, er is dus een hoge additionaliteit aldus het rapport van 2010.

---

<sup>21</sup> In de Berenschot evaluatie wordt dit aan de hand van 50 projectanalyses gedaan (van de totaal 354 PiD-projecten die het programma heeft voortgebracht). Juist grote gebiedsgerichte projecten hadden nauwelijks MKB bedrijven als deelnemer dus dit kan niet als maatstaf voor het hele programma worden genomen.

- Het programma heeft de samenwerking tussen provincies versterkt in die gebieden die over de provinciegrens gaan. Dat wordt ook door onze studie bevestigd.
- Er wordt gesteld in het rapport van 2010 dat het gedachtegoed van PiD ook in de programmering van de EFRO programma's heeft doorgewerkt. Doordat een aantal provincies EFRO als cofinanciering voor PiD-projecten gebruikt, ontstaat er een hefboomwerking op regionaal niveau. Dat blijkt voor onze clusters vooral voor Noord-Nederland en Oost-Nederland op te gaan.

Agentschap NL heeft in 2012 in een intern rapport bij het afsluiten van het PiD-programma een eindevaluatie gemaakt door een selectie van 19 projectleiders te interviewen.<sup>22</sup> Deze steekproef bevestigde de bevindingen van de Berenschot studie dat de meeste PiD-projecten tot bestendige samenwerkingsvormen hebben geleid. Uit de projecten zijn veelal vervolgprojecten voortgekomen. Van de steekproef aan projecten waar concrete producten of diensten zijn ontwikkeld, heeft dit ook geleid tot een toename van omzet en winst en in sommige gevallen tot extra arbeidsplaatsen en spin-offs.

Een volledige eindevaluatie van het PiD-programma op projectbasis heeft niet plaatsgenomen. Onze evaluatiestudie neemt dan het PiD-programma mee in de bredere beschouwing van het ruimtelijk economisch beleid, maar heeft niet de doelstelling om het effecten op projectniveau te beoordelen. Onze studie bevestigt echter wel het beeld dat door de voorgaande evaluaties is geschetst.

## 2.5 Het instrument van de ROM's en de eerste paradigmaverschuiving

Vóór de Pieken in de Deltafilosofie werden de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) waarin het Ministerie van Economische Zaken (mede)aandeelhouder is vooral regionaal aangestuurd.<sup>23</sup> Een onderdeel van het PiD-beleid was dat het ministerie van Economische Zaken verwacht dat de ROM's inspelen op het benutten van de regiospecifieke kansen, of met andere woorden zich meer richten op de door de regio's geïdentificeerde pieken. De informatie over deze

---

<sup>22</sup> Agentschap NL, Tweede evaluatie Pieken in de Delta (vertrouwelijk rapport), augustus 2012

<sup>23</sup> het betreft de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland (Oost NV), de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) en de NV Industriebank LIOF.

verandering vinden we vooral in de ROM evaluatie van 2010.<sup>24</sup> Eén van de onderzoeksvragen van deze evaluatie uit 2010 is in hoeverre de transformatie geslaagd is van generieke ROM's die gericht zijn op het wegwerken van achterstanden naar op de pieken gefocuste organisaties die zich meer richten op het benutten van kansen in de regio.

De conclusie van het evaluatierapport (2010) is dat de ROM's allemaal in de voorgaande jaren een duidelijke ontwikkeling hebben doorgemaakt naar een vooral op de pieken gerichte werkwijze en organisatie. De ene ROM is hier verder mee dan de andere. Voor Oost NV en de BOM geldt dit in sterkere mate dan voor LIOF en de NOM. Oost NV en de BOM kunnen zich goed vinden in de keuzen in de nota Pieken in de Delta die voor hun regio's zijn gemaakt en de focus die dat voor hun activiteiten betekent. LIOF, NOM en de betreffende provincies willen zich breder kunnen richten op het stimuleren van stuwende economische activiteiten dan alleen binnen de pieken.

Voor het werk in Onderzoek & Innovatie geldt dat ten tijde van de evaluatie voor alle ROM's het percentage van hun inzet in pieken op 80% tot zelfs ruim boven de 90% ligt. Op het werkveld Investeringsbevordering ligt het piekenaandeel doorgaans op minimaal 60 tot 70%, met alleen voor de NOM een lager maar wel toenemend aandeel (in 2010 bijna de helft). Ook voor het werkveld Participatie geldt dat het aandeel pieken voor de NOM nog relatief laag is (circa 34% ultimo 2009 en in 2010 circa 40%, waar het bij aanvang van de te evalueren periode nog 25% was). Voor de overige ROM's ligt het aandeel veel hoger, meestal op 70 tot 90%.

De bijdrage van de ROM's wordt ook gezien in hun rol als aanspreekpunt voor de *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA) waarbij vanuit de in de regio gelegen pieken zou kunnen worden gezien op welke bedrijvigheid het beste ingezet kan worden. De evaluatie (2010) stelt echter dat in de praktijk meer gestuurd wordt op bedrijven die met relatief beperkte inspanning worden geacquireerd (dus een reactief beleid).

De evaluatie (2010) concludeert dat de ROM's effectiever zouden worden als ze hun activiteiten nog meer relateren aan 1) de in de regio te ontwikkelen pieken, 2) het stadium van ontwikkeling waarin deze zich momenteel bevinden en 3) de belangrijkste sterktes en zwaktes van de pieken en de grootste kansen en bedreigingen voor de toekomst.

Uit de case studies van de voorliggende evaluatie blijkt dat een belangrijke rol van de ROM's in Oost-Nederland (Oost NV) en Noord-Nederland (NOM) wordt gespeeld bij

---

<sup>24</sup> ter Beek, H. K. Van Ommeren, G. Van der Meulen, J. Broer, D. Blikman, (2010) Evaluatie Regionale OntwikkelingsMaatschappijen, Effectiviteit en Efficiëntie, Decisio BV, Amsterdam.

het makelen en schakelen tussen de stakeholders in de regio. Daarmee hebben ze een belangrijke *in kind* bijdrage gegeven aan het organisatievermogen van respectievelijk het Health en Water cluster. De BOM heeft ten aanzien van het elektronica met name een rol gespeeld bij het aantrekken van buitenlandse investeringen naar de regio op basis van het Hightech-profiel van de regio en het participeren in innovatieve starters. In 2010 was de R&D sector (elektronica, medische technologie, solar, semiconductors) voor het eerst koploper met 20% van alle leads van de BOM.

Volgens de BOM neemt in het algemeen het investeringsbedrag per nieuw gevestigd bedrijf in de jaren 2007-2010 af, maar de hoogwaardigheid in de betekenis van bedrijvigheid, werkgelegenheid en internationale importantie neemt alleen maar toe. Daarbij speelt de High Tech Campus Eindhoven een rol als *unique selling point*.<sup>25</sup> Wat betreft thematische specialisatie heeft de BOM zich juist meer toegelegd op de andere clusters in de regio en heeft men de aanpak gekoppeld aan “sectoren die van essentieel belang zijn voor de economische kansen van Brabant” en heeft de BOM vier multidisciplinaire focusteams gevormd: duurzame energie, logistiek, maintenance en lifetec/foodtec.<sup>26</sup> Aangezien Brainport als ontwikkelingsorganisatie al volop in het Eindhovense cluster actief was als makelaar en schakelaar, heeft de BOM zich juist op de andere aanpalende hightech sectoren gericht.

## 2.6 FES Sterke regio projecten

In het pakket van maatregelen voor de Pieken in de Delta zat ook een geoormerkt FES-gelden initiatief met de naam FES Sterke Regio Projecten (SRP) waarvoor €129 miljoen was vrijgemaakt voor de periode 2008-2011. FES-gelden zijn bedoeld voor investeringen van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het geld was bestemd voor vier toonaangevende gebieden en met name voor mainports en campussen:

- Energie knooppunt Groningen (met één project namelijk de verruiming van de vaargeul voor de Eemshaven).
- De Randstad (met 4 projecten namelijk een cargo faciliteit (railterminal) bij Schiphol, een aansluiting op die faciliteit vanuit Aalsmeer, het Bio Science Park in Leiden, en het The Hague Institute for Global Justice).

---

<sup>25</sup> Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, Jaarverslag 2010,

<sup>26</sup> Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, Jaarbericht 2010,

- Oost-Nederland (Twente-Wageningen-Nijmegen) met twee projecten: de High Tech Factory Twente en geavanceerde technologie voor de AgroFood (Wageningen).
- Brainport Zuidoost-Nederland met twee projecten, een internationale school en een reeks campusvoorzieningen.

De projecten die aan onze cluster case studies zijn gelieerd, zijn in de volgende tabel weergegeven. Voor de campus faciliteiten in Zuidoost zijn in Helmond het High Tech Automotive Campus uitgebreid met testlabs (€4,6 miljoen), in Sittard-Geleen is de Chemelot campus geüpgrade (€8,7 miljoen) en zijn er laboratorium ruimtes bij de High Tech Campus Eindhoven bijgebouwd (€11 miljoen). In alle gevallen is de Rijksbijdrage een impuls geweest die een veelvoud van investeringen van regionale partijen en bedrijfsleven heeft teweeggebracht.

Tabel 2 FES Sterke Regio Projecten voor de clusters

| Project                         | Totale investering<br>(mln. €) | Bijdrage SRP<br>(mln. €) | Piek        |
|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------|
| High Tech Factory Twente        | 15,6                           | 7,6                      | Technologie |
| Internationale School Eindhoven | 32                             | 7                        | Brainport   |
| Campussen ZO-Nederland          | 95                             | 24,3                     | Brainport   |

Ministerie van Economische Zaken, 2010

In de interviews zijn alleen de High Tech Campus en de Internationale School Eindhoven (ISE) naar voren gebracht als belangrijke randvoorwaarden voor het Elektronica Cluster. De daadwerkelijk opening van de ISE is zo recent (dit schooljaar) dat de effecten hiervan nog niet te meten zijn.

## 2.7 Het gebruik van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

### 2.7.1 Het EFRO instrument en de eerste paradigmaverschuiving

Het EFRO werd opgericht op 1 juli 1975. Vanaf het begin is het gericht geweest op de aanpak van sociaal-economische verschillen in de (toenmalige) Europese Economische Gemeenschap.<sup>27</sup> Het EFRO had bij zijn oprichting het doel om regionale onevenwichtigheden in de Gemeenschap<sup>28</sup> te corrigeren. In die zin is het opgezet als een klassiek egaliseringsinstrument op Europees niveau.

De Programmaperiode 2000-2006 was in Nederland nog sterk gericht op egalisering.<sup>29</sup> Het EFRO-instrument kende in die tijd drie doelstellingen.<sup>30</sup> Noord-

<sup>27</sup> Council Regulation 724/75 of 18 March 1975

<sup>28</sup> Toentertijd met name voortvloeiende uit de landbouwoverschotten, industriële veranderingen, en structurele werkloosheid

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld: DTI (2009). *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000- 2006 co-financed by the ERDF (Objectives 1 and 2): Work Package 6a: enterprise and innovation*. European Commission, DG REGIO. Zie bijvoorbeeld ook: EIM (2012). *Eindevaluatie Kompas voor het Noorden*. SNN

<sup>30</sup> 1) Innovatie, kenniseconomie en ondernemerschap; 2) aantrekkelijke regio's; en 3) aantrekkelijke steden.

Nederland richtte zich vooral op het inlopen van het economische faseverschil en de ontwikkelingsachterstand van de regio ten opzichte van de rest van het land. Oost-Nederland richtte zich op het realiseren van duurzame en dynamische economische ontwikkeling en op versterking van natuurlijke-, landschappelijke- en milieuwwaarden. Flevoland richtte zich op groei op een dusdanige manier dat inwonertal, verbindingen, voorzieningenniveau, werkgelegenheid en inkomen optimaal afgestemd raakten. De grote steden richtten zich op het realiseren van een duurzame en (sociaal-economisch) leefbare en vitale stedelijke samenleving door een samenhangende aanpak van stedelijke vernieuwing (sociaal, economisch en ruimtelijk). Zuid-Nederland richtte zich op het realiseren van een duurzame en dynamische economische en evenwichtige sociale ontwikkeling.

Het EFRO instrument heeft een duidelijke rol gekregen ter ondersteuning van de eerste paradigmaverschuiving waarin de pieken belangrijker werden. De cesuur was daarbij afhankelijk van de programmaperioden van de Europese Commissie en lag op 1 januari 2007. Vanaf dat moment begon de programmaperiode die was beïnvloed door Pieken in de Delta. Vanaf 2007 richt het EFRO instrument (EFRO 2007-2013) zich in Nederland veel minder op het terugdringen van achterstanden. Ook versterking van groei is nu een belangrijk doel. De Operationele Programma's (OP's) richtten zich vanaf 2007 op drie inhoudelijke prioriteiten: 1) innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie; 2) attractieve regio's en 3) attractieve steden. De eerste prioriteit krijgt verreweg de meeste aandacht. Dat is echter niet alleen een ontwikkeling die in Nederland is ingezet maar juist ook door sterk aandringen van de Europese Commissie voor alle regio's met EFRO-gelden het geval geweest.

De paradigmaverschuiving is ook terug te zien in de door de regio's gehanteerde output - en impact indicatoren. In termen van outputs wordt er veel aandacht besteed aan groei van bedrijfs- en kantooroppervlaktes, cluster- en samenwerkingsverbanden en revitalisering van bedrijfsterreinen en start-ups.<sup>31</sup>

De impacts van de eerste paradigmaverschuiving op het projectniveau is niet vast te stellen. De Operationele Programma's van EFRO zijn niet concreet over de te ondersteunen acties en jaarverslagen van de Operationele Programma's geven slechts op hoofdlijnen verslag van de activiteiten.<sup>32</sup> De Operationele Programma's 2007-2013 zijn nog niet geëvalueerd. Wel weten wij uit veel van de interviews dat zowel in West-Nederland, als in Noord-Nederland veel aandacht is besteed aan het

---

<sup>31</sup> Bureau Berenschot (2011). *Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 - 2013. Algemeen Bijlagenboek 2*. Ministerie van EZ.

<sup>32</sup> Dit ligt ook niet in de aard van de Operationele Programma's. In weerwil van hun naam, dienen zij slechts om de algemene kaders te schetsen. (Europese Commissie (2006). *The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007-2013* )

matchen van PiD-projecten. In Noord-Nederland heeft EFRO de facto geleid tot een 100% versterking van het PiD-instrument.<sup>33</sup> In West-Nederland is deze groei naar alle waarschijnlijkheid minder groot geweest, omdat hier ook gematcht werd met het Grotestedenbeleid, dat niet beïnvloed werd door de eerste paradigmaverschuiving of door het PiD-instrument.<sup>34</sup> In Oost-Nederland is met EFRO geld de clusterorganisatie van het Health cluster gefinancierd.

Bij de voorbereiding van de Operationele Programma's voor 2014-2020 hebben de vier Nederlandse landsdelen een slimme specialisatiestrategie moeten ontwikkelen, als ex-ante voorwaarde voor de goedkeuring van de OP's door de Europese Commissie. In deze slimme specialisatie strategieën, die op dit moment ter goedkeuring voorliggen bij de Europese Commissie, zien we de keuze voor vrijwel dezelfde Pieken die destijds in 2004 al werden geïdentificeerd weer duidelijk terug. De regio's zetten nu ook meer in op cross-overs tussen verschillende clusters, zoals tussen hightech en gezondheid en gezondheid en agro-food. Biobased economy is een opkomend thematisch gebied, dat in 2004-2005 in nog geen enkel PiD-programmagebied werd genoemd, maar nu in de slimme specialisatie strategieën van een aantal regio's en ook internationaal sterk wordt gestimuleerd. In sommige regio's ziet men dat dit themagebied de eerste tekenen vertoont, een cluster te kunnen worden. Hieruit blijkt dat er altijd weer ruimte moet zijn voor nieuwe opkomende clusters. Een ander kenmerk in de slimme specialisatie strategieën die de regio's hebben voorbereid zijn de maatschappelijke uitdagingen die als drijvende kracht voor de economische ontwikkeling van clusters wordt geïdentificeerd. Ook dit is een internationale trend die men in heel Europa ziet in navolging van de Societal Challenges die nu in de Europe 2020 strategie verweven zijn. De regio's hebben deze trend actief opgepakt.

#### ***EFRO-middelen ingezet voor de clusters***

***De cluster studies laten zien dat EFRO-middelen een goed samenspel vormden met de Pieken in de Deltaprojecten. Voor de Creatieve Industrie zijn in de Randstad Noordvleugel EFRO-gelden gebruikt voor het stimuleren van clustervorming, innovatie en voor Human Capital projecten. In Oost-Nederland zijn de EFRO gelden onder andere gebruikt om de clusterorganisatie van Health Valley op te zetten. In Noord Nederland zijn Pieken in de Delta projecten met EFRO gelden gematcht en***

<sup>33</sup> SNN (2013). *Jaarrapportage 2013 - Koers Noord - Transitie*. SNN

<sup>34</sup> Kansen voor West (2014). *Jaarverslag 2013*.

***heeft men een groot aantal watertechnologieprojecten gefinancierd. In het Haven Industrieel Complex in Rotterdam heeft men met EFRO gelden vooral de stadshavens gemoderniseerd. In Zuid-Nederland is EFRO ingezet op generieke innovatiesubsidies voor het MKB en ook voor het opzetten van de clusterorganisatie Brainport Industries. In het Westland worden Greenport-activiteiten gefinancierd met EFRO ondersteuning.***

Het is nog te vroeg om te beoordelen wat de effecten van deze component van het ruimtelijk economisch beleid is geweest in termen van clusterontwikkeling en economische groei. Een eindevaluatie wordt uitgevoerd door de Europese Commissie tussen september 2014 en december 2015. Pas dan zullen we meer weten over de effecten van de eerste paradigmaverschuiving op het EFRO beleid in termen van groei en werkgelegenheid. Door de regionale overheden en het Ministerie van Economische Zaken is in 2011 wel een mid-term evaluatie uitgevoerd die enig inzicht verschaft in de voortgang van de programma's.<sup>35</sup> De mid-term evaluatie concludeert dat de verwachte effecten van EFRO veelbelovend zijn. De OP's lagen volgens de evaluatoren met name op koers om de innovatiedoelen te behalen. Ook met betrekking tot de Lissabonambitie, waarmee werd beoogd om sterker op innovatie in te zetten, lagen de programma's in 2011 goed op koers. Ruim 60% van de middelen werd besteed aan innovatieve projecten.

#### *2.7.2 Het EFRO instrument en de tweede paradigmaverschuiving*

De tweede paradigmaverschuiving heeft (nog) geen impact gehad op het EFRO instrument. Het EFRO instrument was al vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw ingericht als een *multi-level governance* instrument waarin de regionale overheden een steeds belangrijkere rol kregen. Deze regionale rol werd verder bestendigd na de toetreding van Griekenland (1981), Portugal (1986) en Spanje (idem), en de vaststelling van het Single Market Programme. Met name door de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal stegen de regionale verschillen. Dit benadrukte de noodzaak van een sterk en effectief Europees regionaal beleid. De regio's (meer formeel de meso-overheid) werden vanaf dat moment definitief gezien als de voornaamste spelers in het EFRO instrument. Zij zijn een belangrijk aanspreekpunt voor de Europese Commissie. Wanneer de vier Nederlandse regio's samen optrekken, dan worden zaken als de coördinatie en de contacten met de Europese Commissie over het algemeen door het Ministerie van Economische Zaken, vanuit de

---

<sup>35</sup> Bureau Berenschot (2011). *Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 – 2013, Inclusief bijlagen per MA, en Algemeen Bijlagenboek 2*. Ministerie van EZ.

lidstaatverantwoordelijkheid, verzorgd. Deze constructie wordt door de regio's over het algemeen zeer gewaardeerd.<sup>36</sup>

### 3. Ruimtelijk economisch beleid en clusters

#### 3.1 Theorie van clusters en clusterontwikkeling

We onderzoeken de effecten van twee belangrijke paradigmaveranderingen in het ruimtelijk economisch beleid. We hebben als onderzoeksobject clusters genomen waarbij de clusterbenadering uit 'Pieken in de Delta' als uitgangspunt is genomen. Dat betekent dat we moeten kunnen bepalen of die clusters een succesvolle ontwikkeling hebben doorgemaakt. Dat brengt een aantal uitdagingen met zich mee. Ten eerste die van de precieze definitie en afbakening van clusters.

Zelfs in de vooraanstaande cluster literatuur is men terughoudend met het formuleren van een eenduidige definitie van clusters.<sup>37</sup> De klassieke definitie van Michel Porter "*clusters are geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field*" geeft een basis. Maar we verwachten met het analyseren van het succes van de 'pieken' toch bijkomende karakteristieken te vinden zoals innovatief, dynamisch (met groeipotentie).

Er is in de laatste 15 jaar een behoorlijke ontwikkeling geweest in het identificeren en in kaart brengen van clusters. Waar in vroege jaren 2000 nog met name werd gewerkt met data over co-locatie en arbeidsplaatsen om concentraties van bedrijven – en daarmee clusters - vast te stellen (in Europa door wetenschappers als Sölvell en Ketels), zijn er de laatste jaren andere – meer kwalitatieve - manieren gekomen om clusters in kaart te brengen, vooral ook omdat klassieke bedrijfsdata geen inzicht geven in opkomende clusters als de Creatieve Industrie en Life Sciences. Een eenvoudige en eenduidige manier om de ontwikkeling van clusters in kaart te brengen met behulp van bestaande economische data is niet voorhanden. De Europese Cluster Observatory van DG Enterprise heeft verschillende pilots uitgevoerd om clusters in kaart te brengen en te vergelijken, onder andere door een European Cluster Excellence Scoreboard te ontwikkelen. Maar geen van deze pilots heeft tot bevredigende resultaten geleid.

---

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld ook: Technopolis (2014). *Ex-ante Evaluatie EFRO 2014-2020*.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld IKED, The Cluster Policies Whitebook, Malmö, 2004.

Uit de literatuur<sup>38</sup> en vele case studies is er een aantal karakteristieken te geven van sterke clusters:

- Agglomeratievoordelen in de regio vanwege gespecialiseerde productiesystemen, ketens en competenties. Nabijheid is daarbij een voordeel.
- Sterk zelf-organiserend vermogen met behulp van clusterorganisaties die ook op actieve bijdragen van het bedrijfsleven kunnen rekenen.
- Netwerkvorming en samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen en tussen bedrijven in het cluster die verder gaan dan pure commerciële interacties.
- Gezamenlijke investeringen in innovaties, al dan niet in samenwerking met kennisinstellingen en in Human Capital samen met andere bedrijven en met onderwijs.
- Internationale zichtbaarheid en partnerships in het buitenland.

In het Nederlandse beleid is de definitie van een piek: *een onderscheidend cluster van bedrijvigheid en kennis dat van (inter)nationale betekenis is of kan worden en dat zich onderscheidt door focus en massa, samenwerking en samenhang.* <sup>39</sup>

Maar niet alle pieken/clusters zijn al meteen op dat niveau. In de evaluatie van het EZ-clusterbeleid in 2002 identificeerden we drie fases van opkomende clusters.<sup>40</sup>

In de eerste fase *“initiatie en motivatie”* wordt ingegaan op de situatie waar de kritische links (interactie), die stimulerend zouden kunnen zijn voor innovatie en groei, ontbreken. In deze situatie zal een (publieke) intermediair vaak functioneren als aanjager door het verstrekken van informatie, het bewust maken van partijen, het helpen ontwikkelen van een visie, etc. Het is onzeker of partijen ‘aanhaken’ op basis van dit proces: of ze voldoende geloven in het idee om er ook hun tijd en geld in te stoppen en een fase verder te gaan.

In de tweede fase, *“vervlechting en netwerkvorming”*, is sprake van een situatie waar partijen elkaar al beter kennen, en waar vaak al meer connecties bestaan tussen bijvoorbeeld marktpartijen, universiteiten en overheid. Deze relaties kunnen ‘latent’ zijn: informele, niet actieve relaties die uit weinig meer bestaan dan dat mensen samen gestudeerd hebben, dezelfde achtergrond hebben of andere dingen gemeen hebben. Wanneer dergelijke relaties reeds bestaan, kan een publieke intermediair

---

<sup>38</sup> Andersson et al, The Cluster Policy Whitebook, IKED, Vinnova, TCI, Malmö, 2004; Ketels et. al. The Role of Clusters in Smart Specialisation Strategies, European Commission Report, 2013.

<sup>39</sup> Louter, P. , Pim van Eikeren, (2008) Pieken in Beeld, Nulmeting Pieken in de delta, Delft.

<sup>40</sup> Boekholt P., R. Klein Woolthuis, M. Lankhuizen, (2002) De evaluatie van het clusterbeleid, Eindrapport voor het Ministerie van Economische Zaken, Amsterdam

deze latente relaties aanzwengelen. Omdat een basisniveau van vertrouwen dan reeds bestaat, zal stimulering sneller leiden tot een proces waarin commitment bereikt wordt en waarin men doelstellingen met elkaar kan formuleren en hieraan acties kan koppelen.

In de derde fase, *“formalisatie en implementatie”*, zijn er vaak al georganiseerde verbanden en worden er regelmatig bijeenkomsten georganiseerd, zoals bijvoorbeeld congressen rond een bepaalde thema. Partijen zijn gewend om samen na te denken over de toekomst van hun cluster. Veelal is er een nieuw orgaan in het leven geroepen – een clusterorganisatie – ten behoeve van die implementatie.

### 3.2 De clusters in onze evaluatieopzet

De clusters die in ons onderzoek zijn uitgelicht, zijn minstens in de tweede en derde fase beland. We hebben in onze cases (Watercluster in Noord Nederland, Creatieve Industrie cluster in de Randstad Noordvleugel, Health Valley cluster in Oost Nederland en ICT/eSciences cluster in Amsterdam) relatief jonge clusters die hun eerste netwerkvorming aan het vormen zijn en nog relatief recent een gezamenlijke visie hebben neergezet. We hebben ook rijpe(re) clusters zoals het cluster logistiek in het Haven industrieel complex het Tuinbouwcluster in het Westland (Randstad Zuidvleugel) en Elektronicacluster in Zuid.

Als voorbereiding op de cluster cases is voor elk van de clusters desk research uitgevoerd. Bij aanvang van deze studie is met het ministerie van Economische Zaken afgesproken dat we geen nieuw dataonderzoek gaan uitvoeren om de ontwikkeling van de clusters in kaart te brengen, maar werken op basis van bestaande studies en data-analyses.

We hebben een inventarisatie gemaakt van data over de ontwikkeling van de clusters op basis van publiek beschikbare economische data, cijfers over R&D-investeringen, data over menskracht, enzovoorts. Zijn deze clusters in de periode van het onderzoek gegroeid zowel in omzet als in menskracht? Zijn ze kennisintensiever geworden? Zijn er gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van hun internationale competitiviteit? Kortom kunnen we spreken van succesvolle clusters?

Een eerste belangrijke stap voordat we deze inventarisatie konden maken, is een duidelijke afbakening van de zeven clusters. Daar komen drie dimensies bij elkaar die ieder voor zich beperkingen opleveren voor het systematisch vergelijken van indicatoren:

- **De tijdsdimensie:** we willen een vergelijking maken tussen de periode aan het begin van de eerste paradigmaverschuiving (rond 2005) en een zo recent mogelijk tijdspunt (liefst 2013). Er zijn echter niet voor elk cluster en elk soort data

cijfers uit dezelfde jaartallen beschikbaar. Over de meest recente jaren zijn niet over de hele linie cijfers beschikbaar bijvoorbeeld.

- De **clusterdimensie**: clusters laten zich moeilijk vangen in precieze bedrijfs- en sectorindelingen. De beschikbare statistieken over bedrijven en bedrijvigheid zijn in traditionele sector indelingen weergegeven die niet of nauwelijks aansluiten op de aard en grenzen en ‘ketenbenadering’ van clusters. Bovendien zijn clusters dynamische eenheden waarbij de ‘linkages’ tussen subsectoren in de loop van de tijd veranderen. Wij hebben dus keuzes moeten maken hoe uit de afbakening van onze clusters cases wordt gedefinieerd.
- De **regionale dimensie**: we hebben ervoor gekozen clusters in een regionale context te analyseren volgens de regio indeling van Pieken in de Delta. Veel van de deskstudies en data-analyses van een cluster bestrijken ofwel het hele land dan wel provincies, maar zelden kan men een onderscheid maken op het gewenste niveau van de sub-regio of over de grenzen van twee sub-regio’s of provincies heen.

### 3.3 Een beleidsmix voor clusters

Een deel van de onderzoeksvragen gaat over de juiste beleidsmix voor clusters in het samenspel tussen Rijk en regio in het verleden en in de toekomst. Zo willen we weten of er belangrijke lacunes zijn ontstaan na de tweede paradigmaverschuiving.

Als we een beleidsmix voor het stimuleren van economische groei door middel van clusters zouden schetsen dan kan men op basis van de literatuur over clusters vier manieren onderscheiden waarop het economisch en bedrijvenbeleid de clusters zou kunnen versterken (zie ook Figuur 2 waar de doelenboom van de Pieken in de Delta filosofie wordt geschetst):

1. Het versterken van het organisatorisch samenwerkingsvermogen van het cluster (door clusterorganisatie en –management op te zetten, door het stimuleren van visievorming, roadmaps, door makelen en schakelen).
2. Het versterken van het innovatief vermogen van het cluster (door al dan niet gezamenlijke innovatieprojecten, opzetten van kenniscentra en -netwerken, verbeteren van de valorisatie) al dan niet met buitenlandse partners.
3. Het verbeteren van de Human Capital Agenda (specifieke scholing, training, opleiden en aantrekken van kenniswerkers).
4. Door het verbeteren van specifieke randvoorwaarden voor een competitief cluster. Dat kan variëren van het verbeteren van de fysieke infrastructuur (campussen, logistieke voorzieningen), het aantrekken van (buitenlandse) investeerders, het wegnemen van cluster specifieke belemmeringen (regelgeving, energieprijzen), het stimuleren van starters in het cluster, het

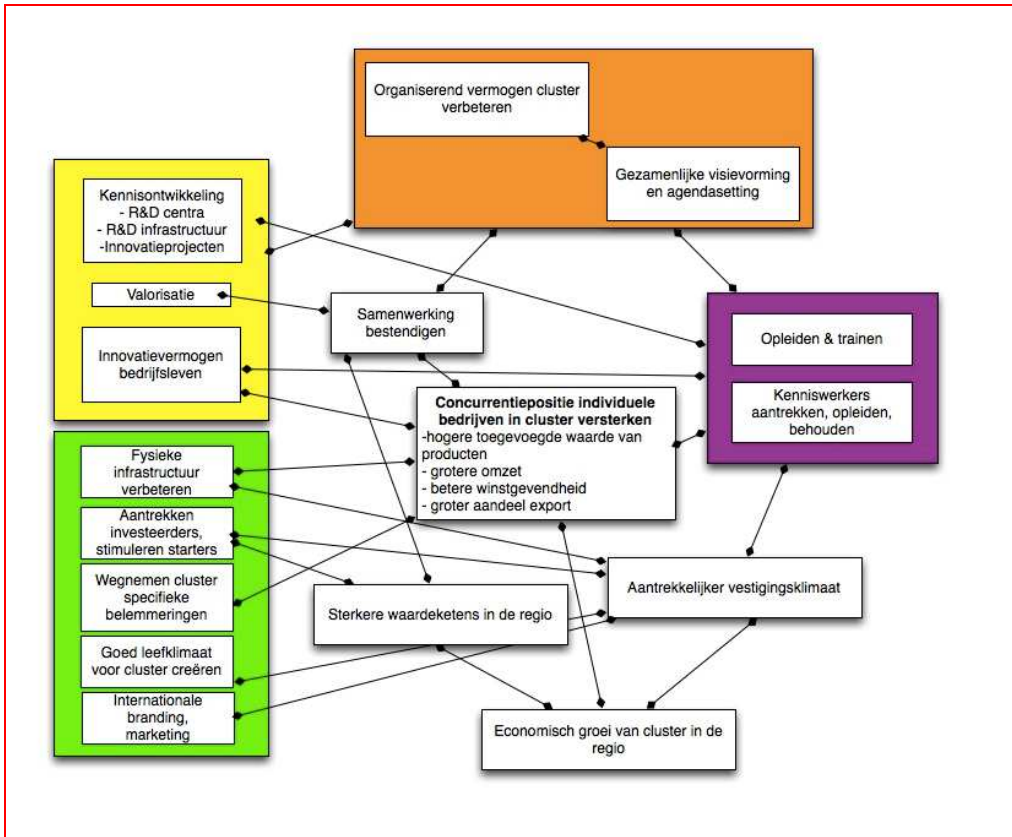
zorgen voor een aantrekkelijk leefklimaat en een betere internationale branding van een cluster.

De interventielogica achter deze beleidsmix is in Figuur 3 weergegeven. Het versterken van het organisatorisch vermogen bestendigt en vergroot de samenwerking in het cluster. Dit op zijn beurt versterkt de individuele concurrentiekracht van bedrijven in het cluster maar ook de waardeketens in de regio. Ook het verbeteren van de innovatiekracht versterkt zowel de individuele bedrijven als (door middel van samenwerkingsprojecten) de waardeketens in de regio.

Beleid ten aanzien van de Human Capital Agenda versterkt individuele bedrijven maar zorgt ook voor een aantrekkelijker vestigingsklimaat en kan ook, als dit via een netwerk van bedrijven wordt gedaan, de samenwerking versterken.

Een reeks van randvoorwaarde scheppende beleidsinstrumenten versterkt individuele bedrijven, de regionale waardeketens en maakt het vestigingsklimaat aantrekkelijker. Voor elk cluster zullen de bepalende specifieke randvoorwaarden voor succes en mogelijke belemmeringen anders zijn. Het versterken van individuele bedrijven, van de regionale waardeketens en het aantrekkelijker maken van het vestigingsklimaat zullen gezamenlijk de economische groei van het cluster in de regio moeten stimuleren. We zullen dit conceptueel model gebruiken bij het analyseren van de cluster cases en de rol van de verschillende beleidsinstrumenten daarin.

Figuur 3 Vier wijzen van clusterondersteuning



Technopolis, 2014

We hebben dit raamwerk gebruikt bij het afnemen van de interviews om zo op een zo breed mogelijke manier te weten te komen op welke manier beleid invloed heeft gehad op het cluster en ook waar in de toekomst mogelijke knelpunten en lacunes te verwachten zijn.

## 4. De resultaten van de cluster cases samengevat

### 4.1 Introductie van de clusters

In deel II van dit rapport zijn de zeven clustercases uitgebreid beschreven. In dit syntheserapport vatten we een aantal belangrijke aspecten samen wat we in die cases hebben gevonden over de relatie tussen het ruimtelijk economisch beleid en het cluster. Ook hoofdstuk 5 geeft een overzicht hoe de effecten van het ruimtelijk economisch beleid verschillend zijn geweest per cluster.

De zeven clusters zijn verschillend van aard. De verschillen zitten in de fase van ontwikkeling, hun schaalgrootte, het type dominante stakeholders in het cluster en hun recente ontwikkelingstraject.

Twee clusters uit de Randstad Zuidvleugel, de logistiek in het Haven Industrieel Complex rondom Rotterdam en de Tuinbouw in het Westland-Oostland, hebben een lange historie als cluster met een sterke geografische verbondenheid aan de regio. De netwerken die al decennia lang gevormd zijn, hebben een sterk zelforganiserend vermogen. Hun economisch gewicht in de Nederlandse economie is relatief groot.

Het elektronica cluster in Zuidoost-Nederland heeft ook al een lang verleden met sterke industriële groei in de naoorlogse jaren. Als cluster is het zich met name sinds de jaren '90 van de vorige eeuw, ten tijde van de crisis in de maakindustrie in de regio Eindhoven, beter gaan organiseren. Het economische gewicht van dit cluster op nationale schaal is ook relatief groot te noemen. Deze drie clusters in onze casestudies zijn het meest 'rijp' en al passen ze zich permanent aan (nieuwe technologieën, toenemende internationale concurrentie, herschikking van waardeketens), ze zijn redelijk stabiel wat betreft de belangrijke stakeholders en bedrijven die de dynamiek van het cluster beïnvloeden.

De andere vier clusters in onze case studies zijn vergeleken met de hierboven beschreven cases, relatief jonge opkomende clusters. In Oost-Nederland waren op 'health' gerichte individuele bedrijven en onderzoeksinstellingen (Universiteit Twente, Radboud Universiteit Nijmegen) al langer in de regio aanwezig, maar het concept van een health cluster die deze individuele actoren verbindt, is opgekomen rond het jaar 2000. Ook het water technologie cluster in Noord-Nederland heeft een dergelijk jonge geschiedenis waar de eerste plannen van de gemeente Leeuwarden en de Provincie Friesland stammen uit eind jaren '90 van de vorige eeuw. De Creatieve Industrie in de Randstad Noordvleugel heeft eenzelfde historie waarbij de aandacht voor dit cluster opkwam rond 2002 nadat internationale literatuur wees op de stimulerende rol van de creatieve industrie op innovatie in andere sectoren. Het huidige economisch gewicht van deze drie opkomende clusters is nationaal gezien nog gering. De laatste case in onze studie het ICT/eScience cluster in Amsterdam is

één van de weinige voorbeelden van een cluster van enige economische omvang, dat niet door het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk is ondersteund.

In hoofdstuk 1 is al besproken dat het systematisch monitoren van de clusters in de tijd belangrijke data mist en methodologische problemen kent. Hetzelfde geldt voor een betrouwbare analyse hoe de verschillende clusters er internationaal voorstaan in vergelijking met clusters in dezelfde sector of waardeketen in het buitenland. Een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) naar de internationale concurrentiekracht van de topsectoren geeft daarvoor een goede doorkijk temeer omdat ze een regionale insteek hebben genomen.<sup>41</sup> De concentratie van de topsectoren zitten in de regio's Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant volgens PBL en slechts enkele regio's behoren tot de Europese top aldus PBL. Het PBL-rapport stelt ook dat een investeringsagenda voor de topsectoren maatwerk is dat zelfs per regio zou moeten verschillen. Het PBL-rapport bevestigt een aantal belangrijke punten dat ook in ons onderzoek naar voren kwam: het belang van investeren in de private kennisbasis en sterkere clustering.

#### 4.2 De invloed van de beleidsmix op de clusters

Elk van de onderzochte clusters heeft een andere mix van beleidsinstrumenten dat van belang is geweest voor de clusterontwikkeling. We zien hier een divers palet van instrumenten dat is gebruikt en elk cluster ondervindt een ander relatief belang van de specifieke instrumenten uit het ruimtelijk economisch beleid. Dit komt naar voren uit desk studies van de verschillende ruimtelijk economische beleidsinstrumenten en uit de interviews met de stakeholders in de clusters. De beschrijving van de clustercases (deel II van dit rapport) geven een meer gedetailleerde analyse hiervan.

Het ruimtelijk economisch beleid heeft met name voor de opkomende clusters een grote rol gespeeld. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen hebben met name een rol gespeeld in het watercluster in Noord-Nederland (actieve rol NOM), in Oost-Nederland (actieve rol van OOST NV in het Health cluster en in Zuid-Nederland (BOM).

---

<sup>41</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, De internationale concurrentiepositie van de topsectoren, Den Haag 2012

Figuur 4 Rol van verschillende beleidsinstrumenten

|                                                                | <b>Instrumenten van<br/>ruimtelijk economisch<br/>beleid</b><br><br><b>(PiD, EFRO, FES Sterke<br/>Regio Projecten,<br/>ROMs)</b>                         | <b>Andere<br/>Rijksinstrumenten</b>                                                           | <b>Andere regio<br/>instrumenten</b>           |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Creatieve industrie<br/>in de Randstad<br/>Noordvleugel</b> | Overwegend<br>structuurversterkende<br>projecten van PiD<br>EFRO                                                                                         | Bsik projecten<br>Erkenning als sleutelgebied                                                 | Ondersteuning<br>Amsterdamse Economic<br>Board |
| <b>Watercluster<br/>In Noord Nederland</b>                     | Overwegend<br>structuurversterkende<br>projecten in PiD<br>EFRO<br>Provinciegelden<br>Noordelijke Ontwikkeling-<br>maatschappij in kind                  | Minder van belang                                                                             |                                                |
| <b>Health Valley<br/>In Oost Nederland</b>                     | Overwegend<br>innovatieprojecten PiD<br>High Tech Factory Twente (FES-<br>SRP)<br>Bijdrage van Oost NV via in kind<br>bijdrage<br>EFRO                   | Minder van belang                                                                             | Provinciegelden                                |
| <b>Elektronica<br/>in Zuid Nederland</b>                       | Overwegend<br>innovatieprojecten en ook<br>structuurversterkende<br>projecten in PiD<br>High Tech Campus (FES-SRP)<br>Internationale School<br>Eindhoven | Micro-elektronica<br>stimulerend<br>Innovatieprogramma's<br>Europese en Eureka<br>programma's | Brainport ondersteuning                        |
| <b>Logistiek in het<br/>Haven Industrieel<br/>complex</b>      | Overwegend<br>structuurversterkende<br>projecten<br>EFRO<br>(Geen provinciale ROM<br>aanwezig)                                                           | FES gelden voor<br>infrastructuur<br>Bsik                                                     |                                                |
| <b>Tuinbouw in het<br/>Westland</b>                            | Overwegend<br>structuurversterkende<br>projecten<br>(Geen provinciale ROM<br>aanwezig)                                                                   | Energiebeleid<br>Infrastructuur                                                               |                                                |
| <b>ICT/eScience<br/>In Amsterdam</b>                           | Geen PiD-projecten<br>(Geen provinciale ROM<br>aanwezig)                                                                                                 | FES ICES/KIS/Bsik<br>NWO investering<br>Middelen OC&W                                         | Gemeente en UvA                                |

We hebben in het voorgaande hoofdstuk al vier manieren onderscheiden waarop het ruimtelijk economisch beleid de clusters kan versterken:

1. Het versterken van het organisatorisch vermogen van het cluster (door clusterorganisatie en –management op te zetten, door het stimuleren van visievorming, *roadmaps*, en door te ‘makelen en schakelen’)
2. Het versterken van het innovatievermogen van het cluster (door innovatieprojecten, opzetten van kenniscentra en -netwerken, verbeteren van de valorisatie) al dan niet met buitenlandse partners
3. Het verbeteren van de Human Capital Agenda (zoals specifieke scholing, training, opleiden en aantrekken van kenniswerkers, betere aansluiting van de onderwijs- en arbeidsmarkt, het opstarten van specifieke opleidingen via nauwe samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven)
4. Door het verbeteren van de specifieke randvoorwaarden voor een competitief cluster. Dat kan variëren van het verbeteren van de fysieke infrastructuur (campussen, logistieke voorzieningen), het aantrekken van (buitenlandse) investeerders, het wegnemen van cluster specifieke belemmeringen (regelgeving, energieprijzen), het stimuleren van starters in het cluster, het zorgen voor een aantrekkelijk leefklimaat en een betere internationale branding van een cluster.

De volgende paragrafen behandelen deze vier onderwerpen en geven voorbeelden per cluster.

#### 4.3 Het organisatorisch vermogen van de clusters

In deze beleidsevaluatie hebben we door middel van deskstudie en interviews kunnen vaststellen of het organisatorisch vermogen met behulp van de instrumenten van ruimtelijk economisch beleid is versterkt. **Onze conclusie is dat er sterke verbeteringen dankzij het ruimtelijk economisch beleid zijn vast te stellen in de clusters Watertechnologie, Health en Creatieve Industrie, aanzienlijke verbeteringen in het Elektronica cluster en geringe verbeteringen in de clusters Haven Industrieel Complex en Tuinbouw.** Van deze twee laatste was de relatieve omvang van de ruimtelijk economisch beleid instrumenten klein om een verschil te maken al hebben ze bijgedragen bij de netwerkvorming en samenwerking met kennisinstellingen. Het ICT cluster had geen toegang tot middelen van ruimtelijk economisch beleid.

Clusters floreren indien het (zelf)organiserend vermogen van de stakeholders in het cluster zodanig is dat men makkelijk samenwerkingspartners kan identificeren en gezamenlijke acties onderneemt om de concurrentiekracht te versterken. Intermediaire organisatie(s) kunnen deze rol vervullen, of andere toonaangevende partijen in het cluster. Dat duiden we aan met het organisatorisch vermogen van een cluster. Een aantal verschijningsvormen hiervan zien we ook bij de cluster cases:

- De oprichting en/of ondersteuning van een organisatie die de functie heeft om als makelaar en schakelaar bij een cluster op te treden.
- Het verbeteren van de strategische visie van een groep stakeholders in een cluster door het faciliteren van *roadmaps*, knelpuntanalyses, conferenties en strategische innovatieagenda's op basis waarvan gezamenlijke activiteiten worden ondernomen of een duidelijkere clusteridentiteit wordt gecreëerd.
- Het daadwerkelijk bij elkaar brengen van actoren in het cluster (bedrijven, onderzoeksinstellingen, onderwijs- en opleidingsinstituten, overheden) door middel van projecten, zoals collaboratieve innovatieprojecten.

Tabel 3 geeft een korte samenvatting per cluster om de bevindingen te illustreren.

Tabel 3 Versterking van organisatorisch vermogen in de clusters

| Belangrijkste voorbeelden per cluster                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Door middel van Pieken in de Delta en ook EFRO-projecten is in de Randstad Noordvleugel een aantal intermediaire clusterorganisaties (iMMovator, Dutch Media Hub, Dutch Game Garden, ) en initiatieven (bijvoorbeeld de PICNIC-conferentie) voor het versnipperde veld van de Creatieve Industrie gefinancierd. In verschillende niches van de CI zijn roadmaps ontwikkeld.</li> <li>• Voor het Watertechnologiecluster is het ruimtelijk economisch beleid van grote betekenis geweest voor de financiering en lancering van Wetsus (de kennisinstelling die als belangrijke intermediair optreedt), de Water Alliantie (clusterorganisatie) en de Water Campus (bedrijfslocatie) in Leeuwarden.</li> <li>• Voor het Health cluster in Oost Nederland heeft de combinatie PiD en EFRO ervoor gezorgd dat Health Valley als organisatie is opgezet en dat vele innovatieprojecten met samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen zijn gefinancierd.</li> <li>• In de regio Zuidoost Brabant heeft PiD en ook EFRO samenwerking tussen bedrijven en tussen bedrijven en kennisinstellingen door middel van innovatieprojecten mogelijk gemaakt, en de oprichting van Brainport Industries een netwerkorganisatie van de toeleverende high-tech industrie in de regio. Ook zijn gezamenlijke roadmaps gemaakt voor specifieke niches in de high-tech industrie.</li> <li>• In het Tuinbouw cluster in het Westland was het organiserend vermogen van de tuinbouwbedrijven en hun organisaties al groot, al heeft de ondersteuning van Greenport ontwikkelingen met behulp van EFRO wel enige bijdrage geleverd.</li> <li>• In het cluster rondom het Haven Industrieel complex was het organiserend vermogen al groot door een aantal grote spelers zoals het Havenbedrijf. Het ruimtelijk economisch beleid heeft daar nauwelijks invloed op gehad. Wel hebben de vele innovatieprojecten in PiD invloed gehad op de samenwerking tussen bedrijven en de kennisinstellingen in de regio Rotterdam en Zuidwest Nederland.</li> <li>• In het ICT/eSciencecluster, waar geen expliciet ruimtelijk economisch beleid voor is gevoerd, was de organisatie met name op het stedelijk niveau (Gemeente Amsterdam, Universiteit van Amsterdam) georganiseerd. Er zijn hier kansen gemist om het cluster sneller aansluiting te geven bij een grotere regio dan alleen de stad Amsterdam.</li> </ul> |

De begrippen ‘organisatorisch vermogen’ en ‘cluster identiteit’ zijn moeilijk meetbaar. Dat geldt ook voor de effectiviteit van clusterorganisaties waar op zijn best proxies gebruikt kunnen worden zoals het aantal (betalende) deelnemers uit het bedrijfsleven dat dergelijke organisaties hebben. Hiervoor zijn nog weinig goede indicatoren ontwikkeld en gebruikt door de clusters zelf noch door de regionale organisaties die hen ondersteunen. Dit vraagstuk valt echter buiten de scope van de studie maar is wel een aandachtspunt voor de toekomst.

**Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk versterkte de trend die al in de regio’s was ingezet om bij het formuleren en uitvoeren van regionaal economisch beleid, de inbreng van de Triple Helix (samenwerking van het bedrijfsleven, onderwijs/onderzoek en de overheid) te verzekeren.**

Het denken in Triple Helix termen was een trend die in de periode rond 2004/2005 al duidelijk op was gekomen bij regionale stakeholders. We moeten daarbij twee niveaus onderscheiden: betrokkenheid van de Triple Helix bij het ontwikkelen van de regionale visie en strategie voor de economische agenda enerzijds en bij de concrete uitvoering van initiatieven en projecten anderzijds. Het sterkste voorbeeld van invloed op strategisch niveau was de regio Zuidoost Brabant waar deze vorm van strategieontwikkeling al in de jaren 90 werd geïnstitutionaliseerd en door organisaties als SRE, NV Rede en Brainport werden georganiseerd. In andere regio's was en is dit nog veel minder een deel van de 'regionale DNA' en speelden/spelen intermediaire organisaties een veel grotere stuwende rol. De regionale programmacommissies van PiD waren volgens de triple helix formule opgezet en hebben zeker een goede invloed gehad, al vond de evaluatie van Berenschot (2010) dat dit niet in alle gebieden goed werkte.

De volgende Tabel 4 geeft de voorbeelden uit de cluster cases.

Tabel 4 Triple Helix samenwerking

| Voorbeelden uit de cluster cases                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de Creatieve Industrie heeft PiD op lokaal niveau (in de steden en vooral in Amsterdam) de relaties tussen overheid, (hoger) onderwijs, bedrijven en intermediairs intensiever gemaakt</li> <li>• Door PiD zijn in het Watercluster de triple helix relaties versterkt en heeft het voorheen versnipperde bedrijfsleven met de Wateralliantie een duidelijker gezicht gekregen.</li> <li>• In het Health cluster in Oost hebben stakeholders een duidelijkere gezamenlijke organisatie gekregen met Health Valley al wordt in interviews gesteld dat dit (nog) door kennisinstellingen wordt gedomineerd</li> <li>• In het Elektronica cluster in Zuidoost Brabant was er al een sterke triple helix cultuur al was vóór 2005 het bedrijfsleven met name door de grote bedrijven vertegenwoordigd wat door Point One nog eens werd versterkt. Door PiD hebben de toeleveranciers in de regio een duidelijkere stem gekregen wat uiteindelijk mede geleid heeft tot het opzetten van Brainport Industries. Met het wegvallen van de innovatieprojecten wordt de interactie tussen de partners echter minder</li> <li>• In de Logistiek/Haven was er al een zeer sterke triple helix die door PiD nauwelijks is veranderd</li> <li>• De tuinbouw heeft van oudsher een sterke Triple Helix. Met de tweede paradigmaverschuiving dreigt dit af te kalven vanwege het wegvallen van het Productschap Tuinbouw en het onduidelijke voortbestaan van de Greenports</li> <li>• ICT/eScience wordt door relaties tussen kennisinstellingen en overheid beheerst, recentelijk is daar meer bedrijfsleven bij betrokken maar dat was een autonome beweging</li> </ul> |

Een nog open vraag voor de toekomst van de opkomende clusters in onze studie is of de netwerkvorming en eigen identiteit van deze clusters nu sterk genoeg zijn om voldoende zelforganiserend vermogen te genereren. De clusterliteratuur wijst erop dat als de clusters vooraan in de kennisketen opereren en er voor de bedrijven geen

onmiddellijke resultaten uit de markt te halen zijn, er meer publieke ondersteuning voor het makelen en schakelen en voor onderzoeks- en innovatie-inspanningen nodig is. Ook voor clusters met relatief veel mkb-bedrijven en weinig 'leading actors' vanuit het bedrijfsleven vergt de zelforganisatie meer inspanningen. Vaak spelen kennis-, en onderwijsinstellingen of intermediairs de makel- en schakelrol voor dergelijke clusters. In de recente smart specialisation literatuur wordt meer nadruk gelegd op het 'entrepreneurial discovery proces' en de bottom-up rol die de stakeholders in hun clusters moeten spelen. Dat vergt een andere rol van de overheid dat een proces van clusterstrategie vorming door de stakeholders zelf kan faciliteren en voorts, als Rijk, de randvoorwaarden levert (zoals goed onderwijs en excellent en relevant onderzoek) om een cluster competitief en innovatief te houden. Vooral bij de jonge opkomende clusters met veel mkb-bedrijven (Creatieve Industrie, Watertechnologie) en een hoge kennisintensiviteit (Health, Watertechnologie) is de kans groot dat door het wegvallen van de ondersteuning van het organiserend vermogen de samenwerking tussen de stakeholders in het cluster snel erodeert.

#### 4.4 Het innovatievermogen van de clusters

**Deze beleidsevaluatie laat zien dat het ruimtelijk economisch beleid een flinke impuls heeft gegeven aan het innovatievermogen van (de deelnemers in) de clusters.** Het ruimtelijk economisch beleid heeft een aantal instrumenten ingezet om het innovatievermogen van de clusters te versterken:

- Door middel van het Pieken in de Delta Programma zijn innovatieprojecten gefinancierd waar bedrijven met elkaar en met kennisinstellingen aan onderzoek en innovatie hebben gewerkt.
- Met behulp van Pieken in de Delta zijn technologische roadmaps ontwikkeld die richting hebben gegeven aan de inspanningen voor onderzoek en innovatie van de stakeholders.
- De High Tech Factory Twente, met hoogwaardige laboratoria en onderzoeksinfrastructuur, is mede dankzij FES Sterke Regio Projecten opgezet
- Een deel van de publieke kennisinfrastructuur voor toegepast onderzoek voor specifieke clusters is door Pieken in de Delta gefinancierd

Het effect van het overheidsbeleid op **het innovatievermogen van clusters** is veel ruimer dan van het ruimtelijk economisch beleid. In de beleidsmix zijn vooral andere Rijksinstrumenten (vaak met een groter financieel gewicht) van invloed op het innovatievermogen van de clusters. Ten eerste het algemene wetenschapsbeleid die de basiskwaliteit van het onderzoek aan universiteiten, onderzoeksinstituten en hogescholen heeft gewaarborgd. Innovatie-instrumenten zoals de Technologische Top Instituten, de Innovatieprogramma's en de FES-investeringen in de kennisinfrastructuur. Hiermee zijn de onderzoeksinstituten en onderzoeksinfrastructuur gefinancierd die een belangrijke kenniscomponent van alle onderzochte clusters vormen. Bovendien heeft het regionaal economisch beleid van de provincies en stedelijke gebieden via co-financiering bijgedragen aan de investeringen in kennis. Tabel 5 illustreert hoe de inzet van onderzoek- en innovatieprojecten in Pieken in de Delta in elk cluster anders is geweest.

Tabel 5 Inzet van PiD-projecten voor innovatie in de cluster cases

| Belangrijkste voorbeelden per cluster                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Watertechnologiecluster heeft aan PiD zijn kennisinstelling Wetsus te danken alsmede een klein aantal innovatie- en demonstratieprojecten met bedrijven.</li> <li>• Het Health cluster heeft het PiD volledig benut door er onderzoeks- en innovatieprojecten mee te financieren die veelal nog ver van de markt stonden gezien het lange ontwikkeltraject dat innovaties in de medische markt nodig hebben voordat het goedgekeurd wordt.</li> </ul> |

| Belangrijkste voorbeelden per cluster                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de Creatieve Industrie zijn een groot aantal innovatieprojecten (inclusief pilots) gefinancierd in een breed scala van toepassingsgebieden (energie, gezondheid, games, domotica, toerisme).</li> <li>• De innovatieprojecten in het Haven Industrieel Complex heeft veel toegepaste kennis opgeleverd voor logistiek management in de regio's Rotterdam en breder in Zuidwest Nederland. Het heeft bedrijven (met name het MKB) meer laten samenwerken met organisaties als Dinalog, de Technische Universiteit Delft, de Erasmus Universiteit Rotterdam en TNO.</li> <li>• Het merendeel van de PiD financiering voor het Elektronica cluster is gebruikt voor innovatieprojecten waar de toeleverende industrie in de regio een sterke rol speelde. Het betrof met name projecten voor toegepast onderzoek met een concrete innovatie als einddoel. Organisaties als de Technische Universiteit Eindhoven en TNO speelden hierin vaak een rol als kennisleverancier.</li> <li>• In de Tuinbouw is een aantal innovatieprojecten vanuit Pieken in de Delta opgezet dat met name ten doel had de interacties tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen te verbeteren en de valorisatie beter te laten verlopen, met als belangrijkste voorbeeld Greenport campus Zuid Holland. De belangrijkste publieke kennisleverancier was hier de WUR.</li> <li>• ICT/eScience cluster in Amsterdam is juist gekozen omdat ze nauwelijks gebruik heeft gemaakt van het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk. Wetenschap- en innovatieprojecten werden daar met andere nationale en lokale beleidsinstrumenten ondersteund.</li> </ul> |

Het ondersteunen van innovatie vanuit het ruimtelijk economisch beleid (met name PiD en EFRO) kan men over het algemeen typeren als meer toepassingsgerichte projecten (in vergelijking met ICES/KIS en Bsik bijvoorbeeld), met relatief veel inbreng van het MKB en met een nadruk op samenwerking. Ook komt uit interviews met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven naar voren dat de innovatieprojecten uit het PiD-programma in vergelijking met andere programma's weinig administratieve bureaucratie kenden en van een dusdanige omvang waren, dat men er ook substantiële innovatietrajecten mee kon financieren.

In het geval van het cluster watertechnologie is veilig vast te stellen dat de kennisintensiviteit van het cluster aanzienlijk is toegenomen door de oprichting en door groei van Wetsus. In de programmagebieden Oost- en Zuid-Nederland is de meerderheid van de PiD-middelen ingezet voor innovatieprojecten met publieke en private partners. Er is door het Pieken in de Delta programma in de zes programmagebieden voor ruim €80 miljoen rijks subsidie aan innovatieprojecten besteed, wat weer geleid heeft tot een veelvoud van publieke en private investeringen in onderzoek en innovatie. Voorbeelden die uit de interviews kwamen van bedrijven die dankzij PiD-projecten zijn opgestart of bestaande bedrijven die producten op de markt hebben weten te brengen, geven een indicatie dat er meerdere individuele successen te melden zijn.

We kunnen gezien de brede beleidsmix die voor innovatie is ingezet en ook gezien het feit dat we in het kader van deze bredere beleidsstudie geen ex-post evaluatie van individuele projecten hebben uitgevoerd, geen harde uitspraken doen over de *mate waarin* de innovatiekracht van clusters is toegenomen dankzij het ruimtelijk economisch beleid.

#### 4.5 Randvoorwaarden voor concurrentiekracht en de human capital agenda

Bij de Pieken in de Deltafilosofie en beleidsinstrumenten hoorde ook structuurversterkende en gebiedsgerichte maatregelen ten behoeve van de pieken en de regio in het algemeen. Dit type beleidsmaatregelen had betrekking op een reeks randvoorwaarden en op de Human Capital Agenda.

Uit de deskstudie en de interviews komen een reeks randvoorwaarden scheppende initiatieven naar voren.

Ten eerste is er voor een aantal clusters specifieke bedrijfsterreinen ofwel **campussen** ingericht en gemoderniseerd. Met de FES Sterke Regio Projecten zijn zoals boven al beschreven de High Tech Factory Twente en het campusbeleid van de regio Zuidoost-Nederland, waaronder de High Tech Campus Eindhoven gefinancierd. De eerste huisvest verschillende startende hightech bedrijven in de medische technologie, de tweede trekt hightech bedrijvigheid aan, ook uit het buitenland. In Leeuwarden is de Watercampus neergezet met behulp van het Rijk's regionaal beleid. In Rotterdam wordt de RDM campus ontwikkeld met een combinatie van PiD en EFRO gelden en voor hetzelfde logistieke cluster de Dinalog campus in Breda. Voor de Tuinbouw in het Westland fungeert de (virtuele) Greenport Campus Zuid Holland als knooppunt van kennis voor het cluster. Ook voor de Creatieve Industrie zijn creatieve hubs zoals het Westergasterrein van belang voor netwerken en uitwisselen van kennis. Uit interviews met regionale beleidsmakers en uit de discussie met de focusgroepen komt naar voren dat het opzetten en onderhouden van dit soort campussen een overheidstaak is die nu door de regio's goed wordt opgepakt en ook duidelijk in het takenpakket zit van provinciale en lokale overheden.

Een tweede soort randvoorwaarde heeft te maken met het **aantrekkelijk en zichtbaar maken** van de regio als een *hotspot* voor het cluster. De reden kan zijn om kenniswerkers en investeerders aan te trekken, of om werknemers aan de regio te binden. Dit soort initiatieven zijn met name voor de Creatieve Industrie in Amsterdam en voor de regio Zuidoost-Brabant (Coming to and Settling in South East Netherlands) ingezet. In Eindhoven is er een Internationale School met onder andere Pieken in de Deltafondsen opgericht om het voor buitenlandse kenniswerkers met kinderen makkelijker te maken om zich in Eindhoven te vestigen. De interviews gaven aan dat de effectiviteit van dit soort initiatieven moeilijk te meten zijn en de internationale school is nog maar net geopend dus te vroeg om daar al de effecten van te zien.

Het ondersteunen van **ondernemerschap** en startende bedrijven wordt slechts door enkele clusters zelf opgepakt en er zijn ook maar een paar voorbeelden van projecten die met behulp van het Pieken in de Deltaprogramma op een bepaalde piek zijn gericht. Bij de Creatieve Industrie was het ondersteunen van ondernemerschap in een sector beheerst door zzp'ers een belangrijke ingrediënt voor het versterken van het cluster. Over het algemeen komt uit de interviews naar

voren dat dit een taak is die de regio's zelf op kunnen pakken. De meeste generieke initiatieven bevinden zich nu rondom universiteiten en campussen (incubators).

Projecten gericht op **internationalisering** en exportgerichtheid van een cluster zijn nauwelijks met ruimtelijk economisch beleid ondersteund. De Creatieve Industrie heeft de exportgerichtheid van de sector proberen te stimuleren met projecten als Creative Xcellerator en de Dutch Media Hub. Er is weliswaar door meerdere regio's gebruik gemaakt van het Europese Interreg programma. Slechts in Oost-Nederland is dit genoemd als een programma dat specifiek is ingezet voor het Health cluster. De Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij en Oost NV hebben daarbij veel inspanningen geleverd om buitenlandse investeerders naar de regio te halen die specifiek bij de clusters horen, vaak in samenwerking met de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA). Dit begint langzaam vruchten af te werpen.

Het versterken van de **Human Capital Agenda** is een belangrijke doelstelling voor de meeste clusters, maar het is niet perse via het ruimtelijk economisch beleid dat initiatieven hiervoor worden opgezet. In het Elektronica cluster zijn PiD-middelen gebruikt voor het opzetten van een postdoctorale opleiding voor systeemarchitecten. De oprichting van de RDM campus in het Rotterdamse Haven Industrieel Complex was ook bedoeld om HBO en MBO opleidingen beter in contact te brengen met het bedrijfsleven en de Smart Port dient bij te dragen aan havenopleidingen op WO-niveau en aan kennisoverdracht tussen universiteit en haven. In het Health cluster wordt door geïnterviewden gesteld dat de oprichting van een nieuwe opleiding Technische Geneeskunde de banden tussen de technische expertise (in Twente) en medische expertise (in Nijmegen) heeft vergroot en daarmee de kruisbestuiving in het cluster heeft bevorderd. Maar het opzetten van deze opleiding is niet rechtstreeks terug te voeren op Pieken in de Delta. In de Creatieve Industrie zijn met PiD-middelen opleidingsprojecten en projecten voor de interactie tussen opleiding en bedrijfsleven opgezet. Over het algemeen hebben PiD-initiatieven die kennisinstellingen hebben helpen opzetten (bijvoorbeeld Wetsus), het aantal kenniswerkers op Wetenschappelijk Onderwijs niveau verhoogd.

Volgens de interviews met stakeholders van de clusters is er een aantal essentiële **randvoorwaarden** dat vaak niet door het ruimtelijk economisch beleid wordt aangestuurd. Voor de Tuinbouw zijn dat de energieprijzen en regelingen die deze prijzen laag hielden voor de sector. Voor de Creatieve Industrie zijn dat snelle internet verbindingen, voor Health is dat de regelgeving rondom het toepassen van innovaties in de gezondheidszorg in Nederland. Voor het Haven Industrieel complex zijn dat de grote infrastructurele investeringen zoals de Tweede Maasvlakte. In de clusters Creatieve Industrie en Elektronica wordt immigratiebeleid ten aanzien van kenniswerkers genoemd als een belangrijke randvoorwaarde waar nu knelpunten worden ervaren.

**Samenvattend kunnen we met enige zekerheid stellen dat de randvoorwaarde waar het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk de grootste impuls aan heeft**

**gegeven de inrichting en modernisering van clusterspecifieke campussen is geweest. Daarnaast heeft het (in mindere mate) een bijdrage geleverd aan de Human Capital Agenda.**

#### 4.6 De effecten van de eerste paradigmaverschuiving op de rolverdeling tussen Rijk en regio in het economisch beleid

De meerderheid van de geïnterviewde regionale beleidsmakers is zeer positief over de eerste paradigmaverschuiving en de Pieken in de Delta (PiD)-filosofie en -instrumenten. De regio's hebben de PiD-middelen gebruikt in samenhang met hun eigen regionale - en lokale programma's, EFRO fondsen en met andere Rijksmiddelen. Waar aanvankelijk nog werd gedacht in termen van 'achterstandsregio' werd weldra de handschoen opgepakt om in te zetten op sterktes in de regio.

Er is dankzij de indeling van de zes programmagebieden van PiD veel meer dan voorheen over de provinciegrenzen samengewerkt, bijvoorbeeld tussen Zuidoost-Brabant en Limburg die gezamenlijk de Brainport 2020 visie hebben omarmd. Al bestond voor Pieken in de Delta de triangle-samenwerking al tussen Gelderland en Overijssel het PiD-programma heeft de samenwerking nog eens versterkt en in de Health vooral ook tussen de stedengebieden Arnhem, Nijmegen en Twente.

De visievorming die destijds is ingezet, beïnvloedt nog steeds het regionaal economische beleid in de regio's. De filosofie achter Pieken in de Delta was voor een aantal regio's niet de eerste stimulans om meer aandacht te hebben voor sterke clusters: die was er in de meeste regio's al vóór 2005. De filosofie heeft echter wel geholpen om die visievorming aan te scherpen en de sterke en opkomende clusters duidelijker te benoemen. Er is dan ook nog steeds een continuïteit in de keuze voor specifieke regionale clusters die destijds is gemaakt.

#### 4.7 De effecten van de tweede paradigmaverandering op het regionaal beleid en op de clusters

**De tweede paradigmaverschuiving, de decentralisatie van het regionaal economisch beleid zoals afgesproken in het Bestuursakkoord in 2011, heeft nog nauwelijks meetbaar effect op de clusters zelf omdat de tijd daarvoor te kort is.** Uit desk research kunnen we dus nog geen gericht meetbaar bewijsmateriaal halen dat over deze verschuiving aanwijzingen geeft in termen van de economische prestaties van de clusters. De interviews en focusgroepen zijn wel uitgebreid op deze tweede paradigmaverschuiving ingegaan en geven wel een duidelijke indicatie welke effecten men verwacht.

In principe zijn de regionale overheden positief over het overnemen van verantwoordelijkheden op het gebied van regionaal economisch beleid. Economisch beleid (ten behoeve van sterke clusters in de regio) staat sterker op de provinciale en stedelijke economische agenda's dan zo'n vijf jaar geleden. Er is in de periode sinds het begin van Pieken in de Delta een aantal nieuwe organisaties opgezet zoals de Amsterdam Economic Board en de InnovationQuarter (de regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor Zuid-Holland).

Wat betreft de verantwoordelijkheid voor bedrijventerreinen, ondersteuning van starters en het faciliteren van clusterorganisaties hebben de regio's en steden eigen initiatieven die toegesneden zijn op hun clusters en de expertise in de regio. Er zijn veel initiatieven rondom de aansluiting van het onderwijs op MBO/HBO niveau dat vanuit de clusters zelf wordt ondernomen, al dan niet met ondersteuning van lokale overheden. De provincies zullen die nieuwe Operationele Programma's 2014-2020 in 2015 kunnen opstarten waarmee ook weer tal van clustergerelateerde initiatieven en projecten kunnen worden ondersteund.

De decentralisatie en nieuwe arbeidsdeling tussen Rijk en regio valt in tijd samen met de bezuinigingen op de grote instrumenten in het innovatiebeleid en de formulering van het topsectorenbeleid (de 'Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's)) en de nieuwe instrumenten in het top-sectorenbeleid). Bovendien is er op Rijksniveau een andere filosofie in het bedrijvenbeleid gekomen waarbij het subsidie-instrument voor (collectieve)-innovaties niet meer de boventoon voert. Er wordt meer verwacht van de eigen inbreng van het bedrijfsleven.

Desalniettemin zijn de regio's kritisch over de manier waarop de decentralisatie nu wordt uitgevoerd. In de perceptie van de geïnterviewden in de regio's en clusters (ongeacht of ze uit de publieke of private sector kwamen) is de decentralisatie een synoniem voor het terugtrekken van het Rijk uit de vele financiële innovatie-instrumenten. Dit heeft volgens de meeste geïnterviewden nadelige effecten op de mogelijkheden om binnen innovatieprojecten samen te werken met andere bedrijven en met kennisinstellingen. Regio's hebben tijd nodig om hierop te anticiperen. Ofwel omdat ze daar zelf de middelen niet toe hebben (of niet voor hebben gereserveerd), ofwel omdat hun instrumenten meer geschikt zijn voor de valorisatiekant van het innovatieproces (via revolving fondsen en kredieten) maar niet voor de meer risicovolle (samenwerkings)projecten die vooraan in de kennisketen zitten.

Met uitzondering van de actoren in de Creatieve Industrie voelen de geïnterviewde stakeholders en regionale beleidsmakers zich nog niet voldoende betrokken bij de ontwikkeling en agendavorming van de topsectoren. In die gevallen ziet men een gemiste kans om de ruimtelijke clusters in de regio te verbinden aan het nationale topsectorenbeleid waar in principe alle regionale clusters onder vallen. Wel merkt

men op dat in de afgelopen maanden (voorjaar 2014) vaker vertegenwoordigers van de topteams of van het Rijk op bezoek komen bij de clusters.

Op het vlak van **organisatorisch vermogen en visievorming** zijn er (nog) geen grote veranderingen te bespeuren. De meeste clusterorganisaties worden door regionale- en lokale overheden ondersteund. Wel wordt er veelvuldig in interviews op gewezen dat de aansluiting tussen de clusters en het regionale beleidsveld met het topsectorenbeleid niet sterk is of juist geheel ontbreekt. Daarmee vindt een aantal van de clusterorganisaties dat men nauwelijks betrokken is geweest bij de agendavorming van de topsectoren en de totstandkoming van de TKI's (Topconsortia voor Kennis en Innovatie) en dus het clusterbeleid op nationaal niveau. Ook de regionale beleidsmakers missen de partnership met het Ministerie van Economische Zaken dat was opgebouwd met het PiD-programma, waardoor de aansluiting van regionale en nationale agenda's niet optimaal zijn. Dit ondanks de inspanningen vanuit het ministerie van Economische Zaken om regionale- en nationale economische agenda's te verbinden onder andere rond Techniekpact en de innovatiestimulering van het MKB. Daarvoor zijn in de afgelopen twee jaar diverse bestuurlijke overleggen gestart.

Een aantal (mogelijke toekomstige) bedreigingen van de organisatiegraad van het cluster werden in de interviews geconstateerd:

- Voor het Tuinbouw cluster het afschaffen van de Productschappen en het wankel voortbestaan van de Greenports.
- Voor vooral de grotere bedrijven in het Elektronica cluster is met het wegvallen van Point One een platform voor samenwerking tussen bedrijven verdwenen. High Tech NL is hier geen gelijkwaardige opvolger voor en de regionale netwerken zijn meer op strategisch niveau.
- Het Water cluster is nog steeds afhankelijk van het voortbestaan van de Langman gelden, het voortbestaan daarna is onzeker.

Op het vlak van het **ondersteunen van het innovatievermogen** was er een behoorlijke eensgezindheid onder de geïnterviewden. Waar vrijwel elke geïnterviewde in de regio's en clusters zich zorgen over maakt, is de financiering van de toegepaste kennisinstituten die een essentiële schakel vormen voor het ontwikkelen van de innovaties op middellange termijn. Hiermee kunnen de clusters zich internationaal beter positioneren en de concurrentiestrijd met andere innovatieve clusters aangaan. Men vreest dat hier eventuele gaten gaan vallen in het proces van het ontwikkelen van een nieuwe arbeidsdeling tussen Rijk en regio, vooral daar waar het instituten zijn die van belang zijn voor de nationale topsector en waarvoor de financiële lasten te groot zijn voor de regionale en stedelijke overheden.

Dit geldt ook voor de financiering van zeer dure onderzoeksinfrastructuur vergelijkbaar met wat destijds via de Sterke Regio Projecten en FES zijn gefinancierd (zoals de High Tech Factory Twente of de ICT-infrastructuur ten behoeve van het ICT/eScience cluster in Amsterdam).

Al heeft een aantal excellente (niet-academische) kennisinstellingen dat een belangrijke rol speelt op dit moment nog financiering (voor een periode van zo'n 1-2 jaar), hun lange termijn positie is onzeker. Dat maakt dat het moeilijk is met deze Triple Helix partners middel tot lange termijn strategieën te ontwikkelen en talent aan te trekken en te behouden. Het gebrek aan continuïteit voor deze instituten wordt als problematisch ervaren. Het merendeel van de gesprekspartners is van mening dat dit soort excellente instituten een nationaal belang hebben. Men vindt dat van de regio niet verwacht kan worden de hoge kosten hiervan geheel zelf te dragen. Bovendien hebben veel regio's hier niet de middelen voor. Dit baart veel van de stakeholders uit de clusters zorgen.

Voor de mkb-bedrijven zien het wegvallen van mogelijkheden om met andere bedrijven en kennisinstellingen gezamenlijke (gesubsidieerde) innovatieprojecten uit te voeren als een belangrijke lacune. Zoals al gesteld, viel de tweede paradigmaverschuiving in tijd samen met het stopzetten van belangrijke programma's zoals de FES-gelden en de Innovatieprogramma's. Dit gebeurde volgens de geïnterviewden niet vanuit een decentralisatie motief maar vanuit een bezuinigingsmotief. Het Rijk heeft onlangs een beleidskeuze gemaakt om het subsidie-instrument minder in te zetten en meer te gaan fiscaliseren. Het topsectorenbeleid wordt door de geïnterviewden niet gezien als een alternatief voor dergelijke concrete innovatieve samenwerkingsprojecten.

Hier zijn geen adequate regionale instrumenten voor in de plaats gekomen. De financieringsfondsen die sommige regio's beschikbaar hebben, zijn veel kleiner, waardoor kleinere projecten kunnen worden gefinancierd. Ze worden bovendien vaak in de vorm van revolverende fondsen uitgezet wat, zeker voor innovatie-samenwerkingsprojecten van bedrijven, minder aantrekkelijk voor bedrijven is. Daarnaast dreigt hier tevens een tweedeling te komen tussen regio's met veel eigen middelen en regio's zonder eigen middelen, zodat de toegang tot dit soort innovatieprogramma's en projecten afhangt van de regio waar een bedrijf is gevestigd. Dit is volgens veel geïnterviewden nadelig voor de samenwerking tussen het MKB in de keten die concrete projecten met elkaar willen uitvoeren. Ook wordt gesteld dat de toegang tot de loketten onduidelijker is geworden omdat er in de regio meerdere financiers zijn; Provincies, gemeente, ontwikkelingsmaatschappijen, EFRO-programma bureaus.

Wat betreft initiatieven op het terrein van de Human Capital Agenda zijn er weinig veranderingen of issues te rapporteren die ontstaan zijn na de tweede paradigmaverschuiving. Deze functie lijken de clusters en de regionale stakeholders zeer goed zelf te kunnen opvangen en toe te spitsen naar de lokale situatie. Niet alle

clusters hebben dit als een belangrijk knelpunt bestempeld.<sup>42</sup> Vanuit de Creatieve Industrie zou een scherpere aandacht voor ondernemerschap op nationaal niveau een belangrijke toevoeging zijn aan het beleidsinstrumentarium.

Wat betreft **randvoorwaarden** wordt het onderwerp ondersteuning voor startende bedrijven naar voren gebracht als een beleidsissue dat nu door elke regio anders en kleinschalig wordt opgepakt. Enerzijds heeft dat zijn voordelen omdat de activiteiten nauw bij een cluster kunnen aansluiten via cluster specifieke campussen enzovoorts. Anderzijds wordt gesteld dat hier het gevaar dreigt dat dit beleid door lokale - en regionale actoren erg ad-hoc en kleinschalig wordt aangepakt en enige coördinatie en schaalvergroting effectiever zou kunnen zijn. Dit is een taak die de regio's onderling zouden kunnen oppakken bijvoorbeeld door het uitwisselen van kennis en know how van het valorisatieproces en het toegang geven tot netwerken buiten de eigen regio. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen hierbij een rol vervullen.

Een rol die de regio's in de toekomst meer van het Rijk verwachten, is het verbeteren van de **regelgeving** die innovatie en economische groei in de weg staat. Zoals deze studie laat zien zijn hier generieke issues (bijvoorbeeld immigratie van kenniswerkers) en specifieke issues per cluster (bijvoorbeeld regelgeving omtrent de introductie van innovaties in de gezondheidszorg). Dit laatste vergt echter een goed begrip van de specifieke knelpunten per cluster. In het proces van de nieuwe arbeidsdeling en samenwerking tussen het Rijk, regio's, cluster stakeholders, topsector teams en intermediairs moet zich nog uitkristalliseren wie welke rol op zich zou moeten nemen om verbeteringen in de regelgeving ten behoeve van clusters te agenderen.

---

<sup>42</sup>We sluiten niet uit dat via het Techniekpact aan onderwerpen van de Human Capital Agenda wordt gewerkt en dat dit de reden is dat dit onderwerp in de interviews minder vaak dan wel met mindere urgentie is genoemd. Het Techniekpact moet de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in de technieksector verbeteren en daarmee het tekort aan technisch personeel terugdringen. In het Techniekpact staan concrete afspraken tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid. Zie Tweede kamer 2012-2013, 32637, nr. 57".

## 5. Conclusies uit het onderzoek

### 5.1

#### 5.2 De hoofdconclusies

Deze beleidsstudie analyseert de effecten van twee paradigmaverschuivingen in het ruimtelijk economisch beleid, die zich in een periode van ongeveer tien jaar hebben plaatsgevonden:

- 1) Allereerst is het beleid gekanteld en meer gericht op het stimuleren van sterke regio's (de zogenaamde 'Pieken') in plaats van het egaliseren en het inhalen van de economische achterstand van regio's. Dit heeft zich met name gemanifesteerd in het 'Pieken in de Delta' (PiD) beleid dat vanaf 2005 werd geïmplementeerd. Wij noemen dit de eerste paradigmaverschuiving.
- 2) Daarna is sinds het kabinet Rutte I (2010-2012) de verantwoordelijkheid voor het Ruimtelijk Economisch Beleid bij de regio komen te liggen waar dit voorheen (mede) bij het Rijk lag. Wij noemen dit de tweede paradigmaverschuiving.

Het ruimtelijk economisch beleid van Rijk en lagere overheden heeft uiteindelijk effect op het functioneren van deze Pieken die zich als regionale clusters hebben samengebond. De hoofdvraag van de beleidsstudie is: *Wat is het effect van de twee paradigmaverschuivingen in het ruimtelijk economisch beleid op de regionale clusterontwikkeling?*

1. **We kunnen concluderen dat de eerste paradigmaverschuiving een positieve werking heeft gehad op het ontwikkelingspad van met name de jonge opkomende clusters. Vooral het organiserend vermogen en de kennisintensiteit in dit type clusters zijn versterkt. Voor rijpe clusters heeft de eerste paradigmaverschuiving vooral bijgedragen aan de 'smeeroliefunctie' binnen het cluster door het versterken van de samenwerking tussen de partners.**
2. **Het is nog te vroeg om meetbare effecten van de tweede paradigmaverschuiving op de regionale clusterontwikkeling te kunnen zien. Het anticiperen op de herverdeling van taken tussen Rijk, regionale overheden en clusterpartners inclusief een passende samenwerkingsvorm is een proces dat weliswaar op gang is gekomen maar zich nog verder moet uitkristalliseren. De verwachting is dat de resultaten van de nieuwe samenwerkingsverbanden tussen Rijk en regio in verband met de herverdeling van taken over enige tijd zichtbaar zullen zijn.**

Vooral bij de opkomende clusters, Watertechnologie in Noord Nederland, Creatieve Industrie in de Randstad Noordvleugel en Health Valley in Oost Nederland, maar ook bij het Elektronica cluster in Zuid Nederland, was de eerste paradigmaverschuiving een **grote stimulans voor het organisatorisch vermogen** van deze clusters en heeft de samenwerking tussen de partners van het cluster versterkt. Ook het **innovatievermogen** van deze clusters is dankzij het ruimtelijk economisch beleid toegenomen. Het effect bij de grote en gerijpte clusters (Logistiek in het Havengebied van Rotterdam en Tuinbouw in het Westland) is geringer geweest. Bij alle clusters zien we **een positieve bijdrage van het beleid aan de Human Capital Agenda** (aansluiting van het onderwijs op de cluster-specifieke arbeidsmarkt, aantrekken van kenniswerkers). De positieve bijdrage in de sfeer van randvoorwaarden is voornamelijk in de **inrichting en modernisering van campussen** die op de clusters zijn toegespitst.

Het cluster ICT/eScience in Amsterdam is juist in deze studie opgenomen omdat het cluster geen onderdeel was van de Nota Pieken in de Delta. De ontwikkeling van dit cluster kan daarmee als counterfactual dienen als cluster dat buiten dit beleid is opgekomen en gegroeid. Uit ons onderzoek blijkt dat dit cluster met hulp van de gemeentelijke overheid, de universiteit van Amsterdam, nationale investeringen (o.a. ministerie OC&W, inzet FES) en met Europese middelen als regionaal cluster is ontstaan en gegroeid. Dit counterfactual cluster ondersteunt het belang van een brede beleidsmix en laat zien dat clusters die afhankelijk zijn van grote investeringen in onderzoeksinfrastructuur dit niet alleen door de gemeente of regio kunnen laten opbrengen.

Het is niet mogelijk een kwantitatieve indicatie te geven van de economische schaalgrootte van het effect van dit overheidsbeleid. Deels is dit niet te meten (zie hoofdstukken 1 en 3), deels betreft het lange termijn effecten van overheidsbeleid dat enkele decennia kan duren voordat de economische rendementen van op clusterniveau en dus op het niveau van de BV Nederland zichtbaar zijn.

De beleidsvisie achter Pieken in de Delta belichaamt de eerste paradigmaverschuiving (van egalisering naar het ondersteunen van sterke pieken). Als we de resultaten uit het onderzoek terugvertalen naar de interventielogica van Pieken in de Delta, beschreven in paragraaf 2.3, dan kunnen we nog een aantal conclusies trekken ten aanzien van de eerste paradigmaverschuiving:

3. Het partnerschap tussen Rijk en regio dat ontstaan is door de implementatie van de Pieken in de Deltafilosofie heeft de economische visievorming bij regionale overheden versterkt en aangescherpt. Dit heeft op decentraal niveau bijgedragen aan een bestendige beleidsfocus op een beperkt aantal sterke clusters die ook vandaag nog economische dynamiek vertonen.
4. Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk heeft bijgedragen aan structuurversterkende kennisinvesteringen (campussen, hightech laboratoria,

kennisinstellingen, onderzoeksinfrastructuur) die van nationaal belang zijn en de financiële kracht van regio's te boven gaan. Deze zouden naar grote waarschijnlijkheid zonder de Rijksbijdragen niet tot stand zijn gekomen.

5. Het PiD-instrument heeft alle regio's –sterkere en zwakkere – bediend en elk van deze regio's een grotere focus gegeven op het benutten van kansen in hun specifieke pieken. De Noordelijke provincies hebben in absolute zin de meeste middelen ontvangen, maar tegelijkertijd heeft de Randstad méér uit het ruimtelijk economisch beleid kunnen halen dan in de beleidsfilosofie van egalisering vóór het Piekenbeleid.
6. De prestaties en het ontwikkelingspad van de clusters worden grotendeels bepaald door externe factoren zoals ondernemerschap, innovatie en concurrentiekracht van de bedrijven in het cluster. Overheidsbeleid blijkt een niet te onderschatten invloed te hebben op de ontwikkeling van deze clusters door een aantal essentiële bouwstenen te leveren en randvoorwaarden te bepalen. De case studies laten zien dat de invloed van de beleidsmix voor clusterbeleid niet louter door ruimtelijk economisch beleid wordt bepaald maar door een brede beleidsmix van onder andere wetenschaps- en innovatiebeleid, bedrijvenbeleid, ondernemerschapsbeleid, wet- en regelgeving en buitenlands investeringsbeleid. Afstemming met andere beleidsdomeinen zoals onderwijsbeleid, gezondheidsbeleid, energiebeleid en transportbeleid is voor clusters van groot belang om knelpunten weg te nemen en voor het vergroten van de beleidscoherentie.

Wat betreft de tweede paradigmaverschuiving is het nog te vroeg om de effecten van de decentralisatie, een proces dat in 2011 is ingezet nu al te kunnen meten. De arbeidsverdeling en samenwerking tussen Rijk en regio's voor het economisch beleid en het beleid ten aanzien van clusters is zich nog aan het vormen.

In principe staan regionale overheden positief tegenover het oppakken van een grotere verantwoordelijkheid voor economisch beleid. Wat betreft timing loopt de decentralisatie parallel met bezuinigingen op het innovatiebeleid van het Rijk en een minder subsidiegedreven beleidsfilosofie achter het bedrijvenbeleid, waarbij van de stakeholders in de clusters een grotere eigen inbreng wordt verwacht. Het proces van het vinden van een adequate arbeidsverdeling in de beleidsmix tussen de 'multi-governance'-lagen en een nieuwe vorm van partnership tussen Rijk, regio en cluster stakeholders is weliswaar op gang gekomen maar vergt nog enige tijd voordat effecten meetbaar duidelijk worden.

De volgende paragraaf werkt deze hoofdconclusies uit aan de hand van de verschillende deelonderzoeksvragen die we in de deskstudie, de case studies en interviews gehanteerd hebben.

### 5.3 De antwoorden op de deelvragen

Hoofdstuk 1 omschreef de 9 deelvragen die we in het onderzoek hebben gehanteerd. Deze zullen we één voor één behandelen om daarmee de hoofdconclusie verder te kunnen onderbouwen en een aantal aandachtspunten voor de toekomst te identificeren.

#### 5.3.1 Deelvraag 1

*Heeft de verschuiving van het Rijksbeleid om de financiële beleidsondersteuning te focussen op sterke clusters (pieken) effecten gehad op het ontwikkelingspad van clusters in Nederland?*

Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk heeft een positief effect gehad op de clusters die in een vroege fase van hun ontwikkeling staan: het heeft de ontwikkeling van opkomende clusters versneld en versterkt door het verbeteren van de organisatiegraad (en daarmee de samenwerking in het cluster), de kennisintensiteit en het innovatievermogen. Dat effect is het sterkst te zien bij het Watercluster waar bijna het volledige PiD-instrumentarium is gebruikt om een clustergerelateerde kennisinstelling (Wetsus), een Watercampus en een clusterorganisatie (Wateralliantie) op te zetten. Maar ook bij de Creatieve Industrie en Health Valley is dit effect duidelijk waar te nemen. Dat wil niet zeggen dat het beleid geen effect heeft gehad op de rijpe(re) clusters waar het de randvoorwaarden heeft verbeterd en specifieke knelpunten in het cluster heeft verlicht (bijvoorbeeld samenwerking tussen MKB, samenwerking bedrijfsleven en kennisinstellingen, toespitsing van het onderwijsaanbod, aantrekken van internationaal talent). De studie laat zien dat het effect van het ruimtelijk economisch beleid verschillend heeft uitgewerkt op de zeven clusters. De volgende Figuur 5 geeft een overzicht van het antwoord op deze vraag per cluster.

Figuur 5 Effecten ruimtelijk economisch beleid op ontwikkelingspad clusters

|                                                        | Mate van effect | Effecten op het ontwikkelingspad van clusters                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Creatieve industrie in de Randstad Noordvleugel</b> | +++             | Ruimtelijk economisch beleid heeft de organisatiegraad van het cluster versterkt en daardoor de samenwerking tussen de partijen, wat voorheen een versnipperd cluster was, vergroot en daarmee daadkracht en zichtbaarheid van cluster verbeterd. Ook innovatiekracht is vergroot. Nog gering effect op economisch succes waar te nemen.                                      |
| <b>Watercluster In Noord Nederland</b>                 | +++             | Ruimtelijk economisch beleid heeft de organisatiekracht en het innovatiepotentieel van het cluster (mede) tot stand gebracht en het cluster een duidelijke identiteit gegeven. Valorerend vermogen via MKB vergroot.                                                                                                                                                          |
| <b>Health Valley In Oost Nederland</b>                 | ++              | Ruimtelijk economisch beleid heeft de organisatiegraad en de kennispositie van het cluster versterkt. PiD-projecten waren concrete projecten maar vaak ook nog vroeg in de kennisketen. Nog geringe zichtbare invloed op het economisch succes van het cluster gezien lange doorlooptijden van innovaties. Effecten ook in de publieke sector (innovatie bij zorginstanties). |
| <b>Elektronica in Zuid Nederland</b>                   | ++              | Ruimtelijk economisch beleid heeft voornamelijk het innovatiepotentieel en samenwerking in en met de toeleverende industrie van het cluster versterkt. PiD als smeerolie voor het ecosysteem. Bovendien zijn structuurversterkende investeringen gedaan (campussen, internationale school, blijvende initiatieven voor kenniswerkers).                                        |
| <b>Logistiek in het Haven Industrieel Complex</b>      | +               | Het ontwikkelingspad is meer beïnvloed door internationale trends, grote spelers. Incidentele invloed van individuele projecten bijvoorbeeld multimodaal vervoer. Er was ten tijde van PiD geen ROM in de regio.                                                                                                                                                              |
| <b>Tuinbouw in het Westland</b>                        | 0               | Er was al een sterke organisatiegraad en een matuur cluster. Andere beleidsinstrumenten spelen een grotere rol, ruimtelijk economisch beleid relatief klein van omvang, geen ROM in de regio.                                                                                                                                                                                 |
| <b>ICT/eScience In Amsterdam</b>                       | 0               | Er was geen ruimtelijk economisch beleid voor dit cluster, andere beleidsinstrumenten spelen een grotere rol. Er was ten tijde van PiD geen ROM in de regio                                                                                                                                                                                                                   |

Bijdrage => +++= groot, ++=middelgroot, += klein, 0 geen of nauwelijks effect, -- = negatief

Een kwantitatieve graadmeter van de effecten op de economische prestaties van het cluster laat zich moeilijk vaststellen, gezien de vele interveniërende beleidsinstrumenten, de lange tijdspanne van de studie, externe effecten op de economische ontwikkelingen (zoals de economische crisis) en de lange termijn effecten van clusterbeleid. Het beeld van een positieve relatie tussen het ruimtelijk economisch beleid en het beter presteren van een cluster is echter door een combinatie van data-analyse en interviews sterker onderbouwd.

### 5.3.2 Deelvraag 2

*Hebben sinds de eerste paradigmaverschuiving in het Rijksbeleid de regionale overheden meer ondersteuning gegeven aan clusterontwikkeling?*

De in 2004 ingestoken weg om een aantal sterke pieken te identificeren, is bestendig gebleken en heeft regionale en lokale overheden blijvend beïnvloed om sterke clusters als belangrijke prioriteit in hun economische agenda's te benoemen.

Ook hier verschilt het beeld per regio en per cluster. Bovendien hebben we te maken met verschillende niveaus van regionale overheden, met in onze case voorbeelden van actieve provincies, grootstedelijke gebieden, ROM's en gemeentes. Figuur 6 geeft per clustercase de bevindingen.

Figuur 6 Effecten van eerste paradigmaverschuiving op regionale overheden

|                                                        | Situatie vóór PiD                                                                                                 | Effect 1 <sup>e</sup> paradigmaverschuiving                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Creatieve industrie in de Randstad Noordvleugel</b> | Er was geen ruimtelijk economisch beleid en geen ROM                                                              | Gezien de complexe bestuurslagen in de Noordvleugel zijn effecten hooguit te zien op gemeentelijk niveau. Nog steeds lastig prioriteiten te stellen in de regio.                                                                                             |
| <b>Watercluster In Noord Nederland</b>                 | Er was een actieve provincie Friesland die het Watercluster steunde                                               | Ja de samenwerkende noordelijke provincies zetten in op een aantal speerpunten.                                                                                                                                                                              |
| <b>Health Valley In Oost Nederland</b>                 | Er lag al een Triangle visie van de twee provincies Gelderland en Overijssel met drie speerpunten.                | PiD heeft visie aangescherpt. Provincies hebben PiD met EFRO-gelden gekoppeld en synergie gezocht. Oost NV actieve speler in de organisatie van de clusters. Speerpunten behouden. Recentelijk agenda verbreed en meer aandacht voor directe werkgelegenheid |
| <b>Elektronica in Zuid Nederland</b>                   | De regio had al sterke focus op de maakindustrie met Brainport als actieve makelaar. Visiedocumenten lagen er al. | PiD heeft de bestaande visie aangescherpt en duidelijker richting klein aantal pieken gericht. Eigen middelen maar in beperkte mate naar de Pieken gegaan. BOM meer op clusters gericht.                                                                     |
| <b>Logistiek in het Haven Industrieel complex</b>      | Er was geen ruimtelijk economisch beleid en geen ROM                                                              | In dit cluster zijn met name Stad Rotterdam/Havenbedrijf al jaren actief. Veel continuïteit. Weinig Provinciale middelen.                                                                                                                                    |
| <b>Tuinbouw in het Westland</b>                        | Er was geen ruimtelijk economisch beleid en geen ROM                                                              | Een economisch beleidsvisie voor het cluster ten aanzien van de tuinbouw is zich nog maar pas aan het ontwikkelen. Een ROM nog maar net opgestart. Nauwelijks regionale middelen beschikbaar.                                                                |
| <b>ICT/eScience In Amsterdam</b>                       | Er was geen ruimtelijk economisch beleid en geen ROM                                                              | Met name lokale activiteit vanuit de Gemeente Amsterdam (AIM/AEB).                                                                                                                                                                                           |

### 5.3.3 Deelvraag 3

*Hebben de clusters (pieken), dankzij de beleidsveranderingen die voortkwamen uit de eerste paradigmaverschuiving, zich sneller kunnen ontwikkelen dan vóór 2007?*

Deze deelvraag wordt grotendeels al door de hoofdvraag beantwoord maar spitst zich op de **snelheid** van ontwikkeling toe: vooral opkomende clusters hebben zich sneller kunnen ontwikkelen. Niet alleen de snelheid van ontwikkeling blijkt van belang maar ook de invloed op de diversificatie en adaptief vermogen van de bedrijven in een cluster. Het ruimtelijk economisch beleid heeft een positieve invloed gehad op de diversificatie van het MKB met name in het Haven Industrieel Complex, het Elektronica cluster, de Creatieve Industrie, Watertechnologie en in de medische technologie niche van het Health cluster.

### 5.3.4 Deelvraag 4

*Welke beleidsinstrumenten (van het Rijk dan wel de regio's) hebben de grootste invloed gehad op de ontwikkeling van de clusters in Nederland?*

Clusters worden positief beïnvloed door een brede beleidsmix waarbij ruimtelijk economisch beleid ook een bouwsteen is naast wetenschaps- en innovatiebeleid, bedrijvenbeleid, ondernemerschapsbeleid, onderwijsbeleid en buitenlands investeringsbeleid. De studie laat zien dat de verschillende beleidsinstrumenten uit deze mix elkaar goed hebben aangevuld.

Uit het overzicht in het vorige hoofdstuk blijkt al dat ook dit geen eenduidig beeld geeft voor de clusters. Voor de kennisintensieve clusters (Elektronica, ICT e/Science, Health, en deels ook Water en Logistiek/Haven)) worden een hele reeks aan instrumenten uit wetenschapsbeleid (financieren van kennisinstellingen), financiering van kennisinfrastructuur uit de FES gelden (grote ICT-projecten, Holst Instituut, ESI, Mesa+), financieren van innovatieprojecten (uit Innovatieprogramma's en uit Europese projecten) genoemd als essentiële bouwstenen voor de huidige kenniscompetenties en aantrekkingskracht van de clusters en daarmee ook de weg naar toekomstige nieuwe producten en diensten. Voor de opkomende clusters was het regionaal economische beleid van wezenlijk belang voor het opzetten van een clusterorganisatie en het organiseren van de stakeholders en met name het bedrijfsleven in hun cluster.

Geïnterviewde ondernemers wijzen relatief vaak naar de kansen die gecreëerd zijn om met behulp van subsidie-instrumenten gezamenlijke risicovolle projecten met andere bedrijven aan te gaan waardoor de regionale waardeketens zijn versterkt.

In een aantal clusters is de mogelijkheid om initiatieven ten behoeve van de Human Capital Agenda op te zetten zeer belangrijk geweest, maar niet alleen maar via het ruimtelijk economisch beleid, ook via mechanismen zoals het Platform Bètatechniek. Het Elektronica cluster heeft bijvoorbeeld in de afgelopen jaren zowel de situatie van grote tekorten aan kenniswerkers meegemaakt, als een periode dat er volop gebruik gemaakt moest worden van de kenniswerkersregeling om de acute gevolgen van de crisis tegen te gaan. Dat laatste is belangrijk voor de sector geweest om verlies aan kennis tegen te gaan. Het aantrekken van kenniswerkers van buiten de regio is echter een rode draad door veel van de PiD-initiatieven in Zuid Nederland geweest. Voor tuinbouw zijn energiemaatregelen weer veel meer bepalend geweest. Voor het Haven Industrieel complex waren dat juist de grote infrastructuur investeringen.

We kunnen hieruit afleiden dat elk cluster een andere beleidsmix nodig heeft, ook afhankelijk van de ontwikkelingsfase en de kennisintensiteit van het cluster. Het op peil houden van de (excellente) kenniscompetenties is voor veel clusters een belangrijk issue voor de toekomst.

### 5.3.5 Deelvraag 5

*Is de betrokkenheid van de Triple Helix (samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs/onderzoeksinstituten en overheid) bij clusterinitiatieven intensiever geworden door de twee verschuivingen van Rijksbeleid naar regionaal beleid?*

Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk heeft op clusterniveau de samenwerking in de triple helix verstevigd. Dit is niet wezenlijk verminderd als gevolg van de tweede paradigmaverschuiving. Integendeel, de regionale overheidspartijen zijn nu duidelijker een aanspreekpunt voor de stakeholders in de clusters.

We hebben niet kunnen constateren dat juist de Pieken in de Deltafilosofie de Triple Helix relaties op strategisch beleidsniveau sterk hebben veranderd. Dit was al een veel bredere trend die in de meeste regio's al werd toegepast zoals we in hoofdstuk 4 al hebben geconcludeerd.

### 5.3.6 Deelvraag 6

*Zijn er clusters met economisch potentie opgekomen die nauwelijks hebben geleund op noch het Rijksbeleid van vóór 2007, noch op het regionaal beleid van na 2007?*

In het voorbereidingstraject bij het identificeren van mogelijke cluster cases bleek al dat het moeilijk is clusters aan te wijzen die én van nationaal belang zijn én toch niet in het vizier stonden van het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk. Er zijn vanzelfsprekend een aantal kleinschalige clusters die in verschillende regio's opkomen, maar deze hebben veelal toch ondersteuning gekregen uit EFRO-projecten of andere regionale middelen. Bovendien ging de Pieken in de Deltafilosofie duidelijk over regionale clusters van nationaal belang. Als we naar de huidige topsectoren kijken en de nationale 'pieken' die daar zijn geïdentificeerd, dan zien we dat deze allemaal al in de regionale Pieken van 2005 aanwezig waren.

Het cluster ICT/eScience in Amsterdam is een voorbeeld dat geheel buiten het REB viel met name omdat het erg kennisintensief was en dat vooral dankzij investeringen in de onderzoeksinfrastructuur groot is geworden. Een ondersteuning door het Ministerie van OCW en vanuit FES-gelden lag dan ook meer voor de hand. Hier is de betrokkenheid van het bedrijfsleven en de potentie van het cluster bij het creëren van nieuwe bedrijvigheid ook pas laat duidelijker geworden. De vraag is dan ook wel of het als cluster kon worden herkend in de vroegste jaren. Vandaar dat dit cluster niet in beeld kwam bij het ruimtelijk economisch beleid. Volgens de interviews in het cluster zijn hierdoor ook economische kansen gemist. Juist nu met het opkomen van de mogelijkheden van 'big data' en geavanceerde industriële productie (zoals bijvoorbeeld in de Duitse strategie voor Industrie 4.0) is het ontsluiten van deze

kennis een kans voor nieuwe diensten en voor de ondersteuning van nieuwe diensten in andere clusters.

Uit vele interviews komt naar voren dat de cross-overs tussen sectoren en tussen clusters in de toekomst de belangrijkste mogelijkheden bieden voor radicale vernieuwingen en diversificatie van het bedrijfsleven. Dat betekent dat de traditionele sectorale of technologische identificatie van wat 'top' is of kan worden te eng is geworden. Belangrijke economische kansen kunnen juist door de combinatie van kennis en kunde uit bestaande clusters worden gehaald zoals die tussen hightech en biomedische kennis, tussen watertechnologie en food, tussen chemie, duurzame grondstoffen en biotechnologie en tussen ICT en sociale innovaties in de zorg. De meeste regio's spelen hier nu al op in en de slimme specialisatiestrategieën van de vier landsdelen verwijzen hiernaar. Dat betekent voor de toekomst dat het bedrijvenbeleid ter ondersteuning van innovatie de flexibiliteit moet hebben om over deze grenzen heen te gaan. We constateren hier een belangrijke opgave voor het beleid: enerzijds is er een lange continuïteit en waren de sterktes in de economie van meer dan tien jaar geleden voor een groot deel hetzelfde als die van vandaag. Anderzijds is het door internationale concurrentie meer dan ooit nodig dat het bedrijfsleven gaat diversificeren om concurrentiekracht te behouden. Voor dat laatste kunnen de traditionele cluster(s) en regiogrenzen een beperking zijn.

#### 5.3.7 Deelvraag 7

*Zijn er door de recente verschuiving van meer verantwoordelijkheid van Rijk naar regio (tweede paradigmaverschuiving) minder/andere middelen beschikbaar voor de ondersteuning van clusters en wat zijn de gevolgen hiervan voor de clusters?*

Decentralisatie – het herverdelen van taken tussen Rijk en lagere overheden – heeft op zichzelf nog geen meetbare effecten gehad voor de clusters. Echter parallel aan het decentralisatie proces loopt het traject van bezuinigingen op en fiscalisering van het innovatiebeleid. Dat heeft de beschikbaarheid van innovatiesubsidies voor bedrijven in de clusters verminderd. Hierdoor zeggen bedrijven minder geneigd te zijn tot samenwerking in hoog-risicovolle innovatieprojecten met andere bedrijven en kennisinstellingen. Daar zijn nog geen voldoende regionale - of lokale regelingen voor in de plaats gekomen. Een zoekproces naar alternatieve manieren om deze samenwerking te laten plaatsvinden, zal nog door de regionale overheden en door de publieke en private partners in de clusters gevonden dienen te worden.

Zoals al bovenvermeld, de invulling van de decentralisatie is een proces waarbij de verschillende governance lagen en actoren nog moeten zoeken naar een goede arbeidsverdeling in de beleidsmix voor clusters. De provincies en grote steden hebben economisch beleid als een kerntaak in de beleidsagenda gezet en hebben

taken als bedrijfsterreinen, het faciliteren van clusterorganisaties en initiatieven voor valorisatie opgepakt. In de komende jaren, als ook de nieuwe Operationale Programma's van de Structuurfondsen geïmplementeerd gaan worden, zal de uitkomst van dit proces zich scherper aftekenen. Het Rijk is zich gaan toeleggen op het bedrijvenbeleid dat geen specifieke ruimtelijke component heeft maar wel gebaat is bij het goed draaien van de regionale clusters. Elke topsector zal een modus moeten vinden om die afstemming beter te laten verlopen.

### 5.3.8 Deelvraag 8

*Hoe hebben de twee paradigmaverschuivingen de beleidsmix voor het economisch beleid veranderd en wat betekent dat voor de toekomst van opkomende en sterke clusters?*

In vergelijking met de periode ervóór heeft de eerste paradigmaverschuiving via het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk vooral een verrijking van de beleidsmix voor clusters in alle programmagebieden opgeleverd:

- Meer middelen en aandacht voor het versterken van de organisatiegraad en netwerkvorming van clusters. Deze taken zijn nu voor een groot deel overgenomen door lagere overheden.
- Een goede basis van investeringen in cluster specifieke campussen die een duidelijke cluster identiteit uitstralen waardoor ze een aanzuigingskracht hebben op bedrijven en kenniswerkers van buiten de regio en in sommige gevallen zelfs internationaal. Het onderhouden van deze voorzieningen ligt nu voor een groot deel bij lagere overheden en cluster partners.
- Een aantal structuurversterkende maatregelen dat de Human Capital Agenda van een aantal clusters heeft versterkt. In veel gevallen zijn deze taken nu overgenomen door de clusterpartners zelf.
- Een flexibele op cluster toegespitste innovatiestimuleringsregeling die naast bestaande nationale innovatieregelingen, regionale mkb-bedrijven stimuleerde om onderling samen te werken en met kennisinstellingen.
- Een heroriëntering van de ROM's op de ondersteuning van sterke clusters onder andere door een meer gericht buitenlandsinvesteringsbeleid en op het makelen en schakelen in de clusters.

Deze verruiming van de beleidsmix is voor een groot deel beklijfd ook al speelt het Rijk hier nu geen directe rol meer in als financier.

Voorts bracht het ook:

- Een administratief kader dat samenwerking tussen Provincies bevorderde om zo de economische netwerken die zich niet aan administratieve grenzen houden beter te kunnen bedienen.
- Een operationeel kader dat de synergie tussen regionale en nationale instrumenten goed kon benutten ook vanwege de ondersteunende rol van het vroegere AgNL voor de verschillende overheidslagen.

Er was in het Pieken in de Deltaprogramma relatief weinig aandacht voor ondernemerschap en steun voor startende bedrijven (met uitzondering van de Creatieve Industrie waar men hieraan juist veel aandacht schonk). Deze taak wordt vooral lokaal (via universiteiten, de ROM's, stedelijke initiatieven en met EFRO-projecten) en voorheen met behulp van het Technopartner programma van het Rijk opgepakt. De meerderheid van stakeholders vindt dit ook het meest voor de hand liggende niveau om starters te ondersteunen omdat het kennis van de lokale omstandigheden en netwerken vergt.

Na de tweede paradigmaverschuiving - decentralisatie - is door de parallel lopende veranderingen in het beleid van het Rijk (zie boven) vooral het innovatiesubsidie-instrument als middel tot samenwerking tussen bedrijven en tussen bedrijven en kennisinstellingen grotendeels uit de beleidsmix verdwenen. Geen van de partijen, lagere overheden noch stakeholders uit de clusters, hebben op dit moment andere geldstromen voor samenwerking aangeboord die door het bedrijfsleven (en het MKB in het bijzonder) op een zelfde manier als voorheen wordt opgepakt.

#### 5.3.9 Deelvraag 9a

*Welke kansen en bedreigingen zien de stakeholders in de regio en clusters door de twee paradigmaverschuivingen?*

Elk cluster heeft een positieve kijk op de toekomstige ontwikkelingen en de kansen voor hun cluster wat betreft het verbeteren van de concurrentiepositie in internationale markten en de groeikansen voor het cluster. Zo zien de meeste clusters kansen bij de verdere internationalisering van hun cluster zowel door het aangaan van samenwerking met buitenlandse partners als door het vergroten van de exportmarkt. Een voorbeeld is de internationaliseringsstrategie die Greenport

Holland voor het Tuinbouw cluster heeft ontwikkeld en de samenwerking die in Zuid Nederland is gestart in het kader van het ‘Vanguard Initiative’ met andere kennisintensieve regio’s in Europa. De grote maatschappelijke uitdagingen zoals het verbeteren van de gezondheidszorg bij een verouderende bevolking, de zorg voor het milieu en het schaarser worden van schoon drinkwater geven aan de clusters Health, Elektronica, Water en ook eScience/ICT belangrijke impulsen voor vernieuwing en diversificatie. Die maatschappelijke uitdagingen stimuleren ook de cross-overs tussen traditionele sectoren die juist door regionale netwerkvorming en fysieke nabijheid makkelijker tot stand kunnen komen. Het Haven Industrieel complex verwacht veel van de ontwikkelingen in de biobased economy. Het verder uitbouwen van de relaties met kennis- en onderwijsinstellingen wordt vrijwel bij elk cluster genoemd als kansen om de innovatiekracht te verbeteren. Zo verwacht het Watercluster veel van de dynamiek die voort gaat komen uit de doorlopende leerlijnen uit het hoger onderwijs die recent zijn opgericht. In de Creatieve Industrie verwacht men juist veel kansen door het stimuleren van ondernemerschap.

De belangrijkste bedreigingen die meerdere clusters voorzien, liggen op het vlak van:

- De continuïteit van de kennisinstellingen voor toegepast onderzoek.
- Aanwezigheid van voldoende geschoolde arbeidskrachten en kenniswerkers.
- Belemmeringen van regelgeving die innovaties in de weg staan en gebrek aan coherentie in het overheidsbeleid.
- De dynamiek van de clusters (voldoende starters en doorgroeiers om de dynamiek in het cluster hoog te houden).

Het belang van innovatie wordt door de overheid en bedrijfsleven erkend. Regionale overheden en andere publieke en private partners in de clusters zoeken momenteel naar alternatieve manieren om private-private en publiek-private samenwerking voor onderzoek en innovatie te ondersteunen.

### 5.3.10 Deelvraag 9b

*Welke lessen kunnen we voor de toekomst trekken uit deze geïdentificeerde kansen en bedreigingen voor het Nederlandse economische beleid?*

We hebben in hoofdstuk 3 geschetst dat ruimtelijk economisch beleid op vier manieren de clusterontwikkeling kan beïnvloeden, namelijk door het versterken van

1) het organisatorisch en 2) het innovatievermogen van het cluster, door 3) het ondersteunen van de cluster specifieke Human Capital Agenda en 4) door het verbeteren van specifieke randvoorwaarden ter bevordering van een competitief cluster. Het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk heeft een goede basis gelegd met een breed scala van investeringen in clusters en activiteiten die nu grotendeels worden opgepakt door stakeholders bij lagere overheden, de cluster partners of het Rijk zelf.

Clusters floreren indien het (zelf)organiserend vermogen van de stakeholders in het cluster zodanig is dat men makkelijk samenwerkingspartners kan identificeren en gezamenlijke acties onderneemt om de concurrentiekracht te versterken. Intermediaire organisatie(s) kunnen deze rol vervullen, of andere toonaangevende partijen in het cluster. Dat duiden we aan met het organisatorisch vermogen van een cluster.

Wat betreft het ondersteunen van het **organisatorisch vermogen** kunnen we constateren dat de regio's en de actoren uit de clusters de ondersteuning grotendeels zelf hebben overgenomen en veelal ook middelen hebben vrijgemaakt voor de toekomst. Hier ziet men in de toekomst met name vele kansen om het cluster te versterken.

De belangrijkste bedreigingen ziet men op het gebied van het behouden/versterken van het **innovatievermogen** van het cluster. Voor het innemen en behouden van een competitieve positie van de clusters zullen de publieke en private **kennisinvesteringen** van internationaal toonaangevende clusters op zijn minst op peil gehouden moeten worden om de concurrentiepositie van bedrijven op langere termijn te garanderen. Deze constatering – het belang van een sterke kennispositie om op lange termijn competitief te blijven - wordt ook in de literatuur over kennisintensieve clusters en regionale *hotspots* benadrukt. De rol van kennisinstituten als mogelijk ankerpunt voor het innovatievermogen van clusters komt zowel in de literatuur als uit de bevindingen van cluster case studies naar voren.

Het Rijk is de meest voor de hand liggende speler om de mede (financiële) continuïteit van de internationale excellente kennisinstellingen van landelijke betekenis met toegepaste kennis voor clusters van nationaal belang te waarborgen. In de meeste Europese landen met een hoge R&D-intensiteit is het co-financieren van onderzoeksinstituten van nationaal belang een taak van de nationale of federale overheid, vanwege de nationale en internationale spill-overs die dergelijke instituten met zich meebrengen. Clusters zijn erbij gebaat excellente kennis in de nabijheid te hebben om via deze instituten toegang te krijgen tot de internationale top. Dat vergt investeringen die de meeste regio's te boven gaan.

De regionale actoren (overheden, intermediairs, clusterorganisaties) zouden vervolgens een duidelijkere rol moeten spelen bij de valorisatie van die kennis,

bijvoorbeeld door het systematisch oppakken van ondernemerschap en startersbeleid rondom die instellingen. Het is aan de publiek-private partijen in de cluster echter de uitdaging om zelf een veel grotere rol te spelen bij het formuleren van strategische agenda's voor de toekomst waar met de beschikbaarheid van minder publiek geld op een efficiënte en effectieve manier investeringen in onderzoek en innovatie moeten worden gepleegd.

Wat betreft de **Human Capital Agenda** blijven de algemene issues die alle clusters ondervinden zoals een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en voldoende aanwezigheid van goed opgeleide mensen op MBO/HBO en WO niveau. Veelal worden de clusterspecifieke issues juist regionaal en lokaal aangepakt. Hier zijn geen grote veranderingen gekomen vanwege de twee paradigmaverschuiving.

Een cruciale **randvoorwaarde**, die meer aandacht vereist, is het minimaliseren van **knelpunten in wet- en regelgeving** die innovatie en economische groei in de weg staan. De studie identificeert generieke issues (bijvoorbeeld immigratie van kenniswerkers) en specifieke issues per cluster (bijvoorbeeld regelgeving omtrent de introductie van innovaties in de gezondheidszorg). Het identificeren van clusterspecifieke knelpunten vergt echter een goed begrip van de specifieke knelpunten per cluster. In het proces van de nieuwe arbeidsdeling tussen het Rijk, regio's, cluster stakeholders, topsectorteams en intermediairs moet zich nog uitkristalliseren wie welke rol op zich zou moeten nemen om regelgeving te verbeteren ten behoeve van clusters. Voor het Rijk is onder andere een rol weggelegd bij de **coördinatie en afstemming tussen beleidsterreinen** (ook voor het grijpen van kansen die uit de maatschappelijke uitdagingen voortkomen).

Een punt dat als mogelijke bedreiging voor de toekomst naar voren werd gebracht, is de onvoldoende **dynamiek** in de Nederlandse clusters en het creëren van voldoende starters en doorgroeiers. Op regionaal en lokaal niveau zijn meerdere initiatieven voor het ondersteunen van starters en in enkele gevallen doorgroeiers. Het uitwisselen van ervaringen en kennis tussen deze lokale - en regionale initiatieven zou de dynamiek van de gehele economie ten goede komen. Dit zou door gezamenlijke regio's en stakeholders die zich met ondernemerschap op nationaal niveau bezig houden kunnen worden opgepakt.

Deze voorbeelden laten zien dat samenwerking tussen de bestuurslagen vereist is en dat om de juiste arbeidsverdeling te vinden tussen de bestuurslagen afstemming nodig is die tijd vergt.

Naast deze aandachtspunten die voortkomen uit de vier manieren om clusterontwikkeling te beïnvloeden zijn er nog een aantal constatering te maken over de ruimtelijk economisch beleid in de toekomst.

De decentralisatie heeft op dit moment tot de situatie geleid dat er slechts in geringe mate beleidscoördinatie plaatsvindt over de publieke regionale investering in

regionale clusters in een vergelijkbaar domein. Er ontstaan hierdoor in internationale context gezien kleinschalige initiatieven die slechts ten dele worden verbonden.

**Hierdoor profiteert de Nederlandse economie niet van optimale**

**agglomeratievoordelen.** Een aantal regio's heeft dit probleem zelf al opgepakt (bijvoorbeeld Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant in Health) maar door de provinciale grenzen blijft het politiek lastig om projecten met publieke regionale co-financiering op te tuigen waarvan de economische effecten niet perse in de eigen regio neerslaan. Voor de gezamenlijke provincies en andere lagere overheden ligt er een opgave om dit soort agglomeratievoordelen te stimuleren. Het Rijk kan daar eventueel een faciliterende rol bij spelen. Dit is één van die taken die moet worden belegd bij het zoeken naar een goede taakverdeling tussen bestuurslagen.

Voor clusters die voor een deel afhankelijk zijn van publieke investeringen vooraan in de kennisketen (fundamenteel en strategisch onderzoek, onderzoeksinfrastructuur, preklinisch onderzoek) is **beleidsafstemming tussen regio's** nodig om schaarse middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Men zou kunnen verwachten dat dit een taak zou kunnen zijn voor de topsectoren, al passen de thematische keuzes van de topsectoren niet naadloos op de inhoudelijke specialisatie van regionale clusters. Enige regio ofwel vanuit het Rijk (bij cluster die veel investeringen vooraan in de kennisketen nodig hebben) ofwel door samenwerkende Provincies en steden lijkt daarbij van belang. Verschillende studies hebben gewezen op een gebrekkige agglomeratieschaal van de Nederlandse clusters in de internationale concurrentieslag. Het samenbundelen van krachten lijkt een noodzaak om op nationaal niveau economische groei teweeg te brengen.<sup>43</sup>

Bedrijven laten zich bij het vinden van partners voor innovatie doorgaans niet beperken door grenzen tussen regio's. Echter, grenzen zijn wel een beperking indien de partners een beroep doen op publieke regionale co-financiering die is gekoppeld aan de **samenwerking met partijen uit andere regio's**. Regionale overheden en uitvoeringsorganisaties zouden deze belemmeringen zelf weg kunnen nemen door beleidsinstrumenten op elkaar en op die van het Rijk af te stemmen.

Mede als gevolg van de tweede paradigmaverschuiving heeft de regio haar verantwoordelijkheid voor het regionaal economisch beleid opgepakt. Subsidies en regelingen op regionaal niveau zijn ontstaan met daarbij behorende procedures en loketten. Voor de bedrijven (ook voor die bedrijven die vestigingen verspreid over Nederland hebben) wordt het daarmee niet inzichtelijker. Voor het Rijk, met RVO (voorheen Agentschap NL) als rijksloket voor bedrijven, en de regio ligt een gezamenlijke opgave om hierin **transparantie en eenduidigheid in regels** aan te

---

<sup>43</sup> Een vergelijkbaar advies is door de Adviesraad voor het Wetenschaps- en technologiebeleid (AWT) gegeven aan de minister van Economische Zaken in een brief van 26-9-2013. Hierin vraagt de AWT aandacht voor betere afstemming tussen Rijk en regio over het bedrijvenbeleid.

brengen zodat bedrijven weten waar ze terecht kunnen voor de verschillende regelingen op landelijk-, provinciaal- en gemeentelijk niveau.

Het Rijk en regionale overheden zouden een veel grotere en actievere rol kunnen spelen bij het **opschalen van clusters naar een internationaal competitief niveau**. Voor clusters die de mogelijkheid en kansen hebben internationaal te excelleren zou een actievere strategie tot internationalisering kunnen worden ontwikkeld, met aandacht voor het volledige spectrum van marktintelligentie, exportbevordering, innovatie, aantrekken van talent en investeren in internationaal onderzoek. De kansen die Europa biedt via Horizon 2020 en de Europese Structuurfondsen worden door de meeste clusters en regionale overheden al goed opgepakt, al kan worden gezien in welke gevallen gezamenlijk op nationaal niveau optreden de effectiviteit hiervan kan verhogen.

De regio's hebben in hun slimme specialisatiestrategieën sterk ingezet op **cross-overs** tussen sectoren, clusters en technologiedomeinen. In veel landen is aandacht voor emerging industries en nieuwe concepten als Industrie 4.0 voor de fabriek van de toekomst. Voor het Rijk en de regio ligt de opgave beleidsruimte te scheppen voor investeringen in cross-overs en opkomende gebieden die wellicht pas op middellange termijn tot geheel nieuwe clusters leiden.

Ondanks een toenemend aantal publicaties waar regionale - en bedrijfsdata aan elkaar gekoppeld worden, zijn er op regionaal niveau en zeker bij opkomende clusters nog weinig **monitors en evaluaties** beschikbaar die de ontwikkeling van de clusters en het clusterbeleid kunnen peilen en *benchmarken*. Hier zouden de regio's gezamenlijk en afzonderlijk meer aandacht aan moeten besteden om over de lange termijn te kunnen beoordelen wat er bereikt is. Een goede baseline studie voor elk cluster, waarbij de belangrijkste spelers, competenties en activiteiten in kaart worden gebracht zou een minimale inspanning zijn. Op Rijksniveau worden nu ook veel inspanningen geleverd aan het beter in kaart brengen van de ruimtelijke dimensie van economische bedrijvigheid en kennis, denk aan de studies van het Planbureau voor de Leefomgeving. Op lokaal en regionaal niveau kan daar meer detaillering aan gegeven worden door een aantal blinde vlekken (zoals nieuwe bedrijvigheid per cluster, lokale samenwerkingsverbanden tussen actoren van het cluster en buitenlandse investeringen verbonden aan het cluster) in kaart te brengen.



## Bijlage A Gesprekspartners

| Naam       |                      | Organisatie                                |
|------------|----------------------|--------------------------------------------|
| Agnes      | van Ardenne          | Productschap Tuinbouw                      |
| Ger        | Baron                | Amsterdam Economic Board                   |
| Loek       | Becker Hoff          | Rotterdam Partners                         |
| John       | Blankendaal          | Brainport Industries                       |
| Johannes   | Boonstra             | Wetsus                                     |
| Willem     | Bootsma              | Vitens                                     |
| Ferd       | Crone                | Gemeente Leeuwarden                        |
| Bernard    | De Geus              | TTI Green Genetis                          |
| Chris      | Doomernik            | Health Valley directeur                    |
| Theo       | Föllings             | Oost NV strategie                          |
| Valerie    | Frissen              | Click NL                                   |
| Rob        | van Gijzel           | Burgemeester Eindhoven                     |
| Clement    | Goosens              | TuE en ex-Point One                        |
| Hans       | Goosensens           | Provincie Zuid Holland                     |
| Frits      | Grotenhuis           | ZZP en ex-Provincie Zuid Holland           |
| Anneke     | Grummel              | Gemeente Amsterdam/ Science Park Amsterdam |
| Ingrid     | van Hanswijk Pennink | Rotterdam Partners                         |
| Tjeerd     | Hazenbergh           | Provincie Friesland                        |
| Jeroen     | Heijs                | Ministerie van Economische Zaken           |
| Cathelijne | Hermans              | Amsterdam Economic Board                   |
| Loek       | Hermans              | Topteam                                    |
| Remco      | Hoogendijk           | St. Maartenskliniek                        |
| Luc        | Hulsman              | SNN Samenwerkingsverband Noord-Nederland   |
| Michiel    | Jak                  | TNO                                        |

| Naam    |                | Organisatie                              |
|---------|----------------|------------------------------------------|
| Siem    | Jansen         | NOM                                      |
| Roelof  | Jansma         | SNN Samenwerkingsverband Noord-Nederland |
| Bas     | Janssen        | Deltalinqs                               |
| Jan     | Jonker         | Health Valley                            |
| Imke    | Karsouw        | Ex EZ –Brainport                         |
| Guy     | Kerpen         | Philips                                  |
| Jos     | van der Knaap  | LTO Glaskracht                           |
| Hans    | Konst          | Provincie Friesland                      |
| Jose    | Kools          | Gemeente Westland                        |
| Olaf    | Koops          | TNO                                      |
| Edgar   | van Leest      | Brainport                                |
| Maarten | van Leeuwen    | RVO                                      |
| Elise   | Lempkes        | ZLTO / ex-Brainport                      |
| Bert    | van der Lugt   | Plantenkwekerij Van der Lugt             |
| Peter   | Luimstra       | Gemeente Leeuwarden                      |
| Amandus | Lundqvist      | Topsector team High Tech                 |
| Erik    | van Meriënboer | Provincie Noord-Brabant                  |
| Ton     | van Mil        | EBU / iMMovator                          |
| Hein    | Molenkamp      | Water Alliance Leeuwarden                |
| Bart    | van Moorsel    | Provincie Gelderland                     |
| Michiel | Nijdam         | Erasmus Universiteit Rotterdam           |
| Anwar   | Osseyran       | SURF SARA                                |
| Remco   | Overwater      | DIALOG                                   |
| Otto    | Raspe          | PBL Planbureau voor de Leefomgeving      |

| Naam    |                | Organisatie                             |
|---------|----------------|-----------------------------------------|
| Theo    | Rietkerk       | Gedeputeerde Overijssel                 |
| Paul    | Rutten         | ZZP en CI Next Business innovation      |
| Peter   | Salverda       | Vitens                                  |
| Maarten | van der Schoot | Landustrie                              |
| Hans    | Smits          | voorheen Havenbedrijf Rotterdam         |
| Marleen | Stikker        | De Waag Labs                            |
| Sjaak   | van Tak        | Gemeente Westland                       |
| Bas     | Verhart        | THNK, ex-Media Republic, ex-PICNIC      |
| Lia     | Voermans       | Strategic Board Delta Region            |
| Johan   | Vos            | UvA/Science Park Amsterdam              |
| Pieter  | Vos            | Checkpoints                             |
| Jos     | Werner         | Ex-Vz Health Valley /Pieken in de Delta |
| Sjel    | Wijngaards     | Jan de Rijk Logistics                   |
| Karin   | van Willigen   | Oost NV                                 |

## Bijlage B Deelnemers focusgroepen

| Naam      | Achternaam     | Organisatie                             |
|-----------|----------------|-----------------------------------------|
| Dave      | Blank          | MESA+                                   |
| Willem    | Buijs          | Hatenboer                               |
| Theo      | Föllings       | Oost NV                                 |
| Clement   | Goossens       | Tu Eindhoven                            |
| Douwe-Jan | Harms          | Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| Lucie     | Huiskens       | CLICKNL   Next Fashion                  |
| Dick      | Hylkema        | LTO Glaskracht                          |
| Siem      | Jansen         | NOM                                     |
| Len       | de Jong        | Enraf-Nonius BV                         |
| Edgar     | van Leest      | Brainport Industries                    |
| Bert      | Van der Lugt   | MKB, Tuinbouw                           |
| Erik      | van Meriënboer | Provincie Noord Brabant                 |
| Sip       | Oegema         | Ministerie Economische Zaken            |
| Paul      | Rutten         | Click NL                                |
| Donné     | Slangen        | Gebieden & Projecten                    |
| Antoon    | van de Ven     | Gemeente Westland                       |
| Jules     | Van den Vijver | Hogeschool voor de Kunsten Utrecht      |
| José      | Vogelezang     | Universiteit van Wageningen             |
| Johan     | Vos            | UvA/Science Park Amsterdam              |
| Marjan    | Weekhout       | Kennispark Twente                       |
| Karin     | van Willigen   | Oost NV                                 |

technopolis |group| The Netherlands  
Herengracht 141  
1015 BH Amsterdam  
The Netherlands  
T +31 20 535 2244  
F +31 20 428 9656  
E [info.nl@technopolis-group.com](mailto:info.nl@technopolis-group.com)  
[www.technopolis-group.com](http://www.technopolis-group.com)