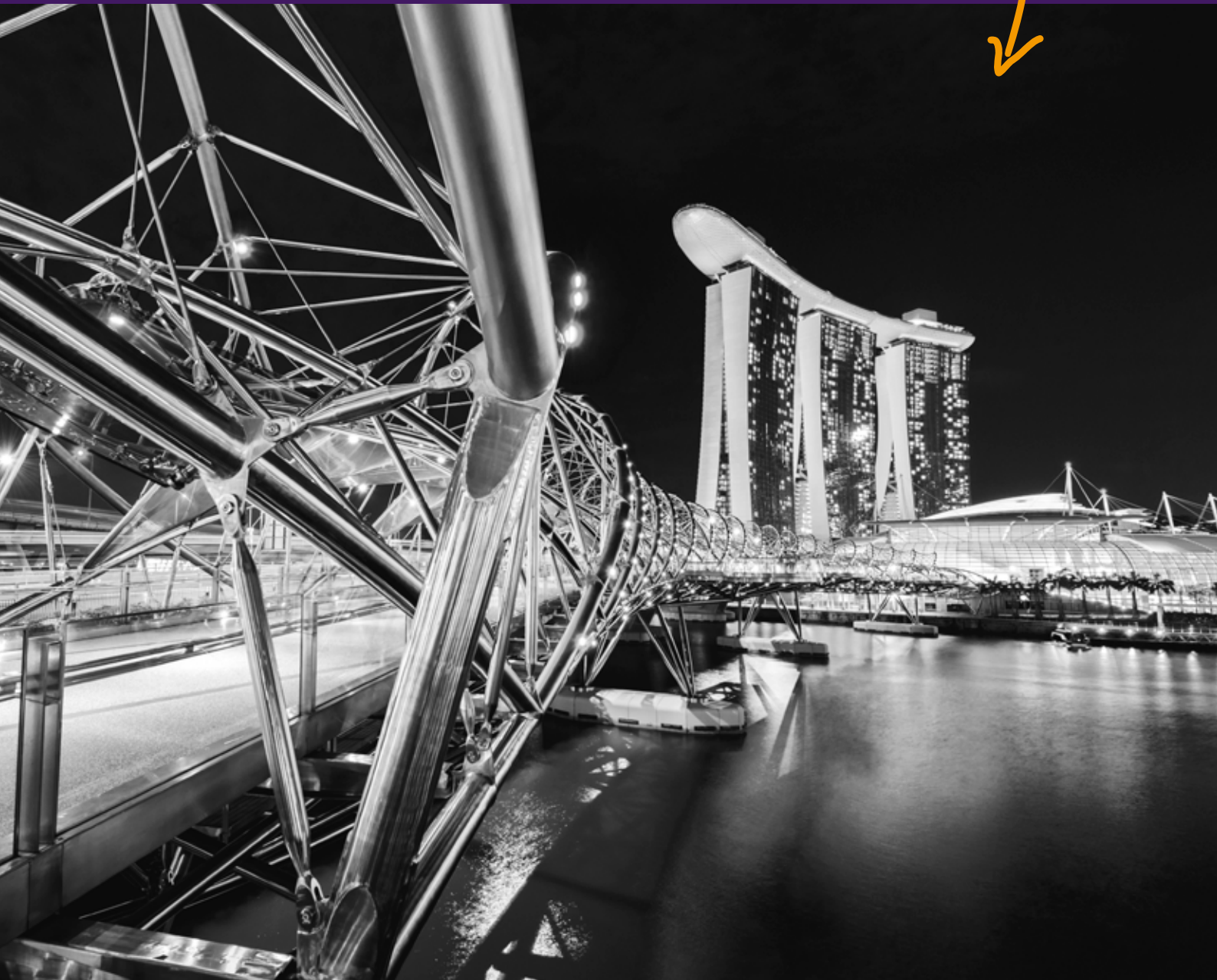


# Het Huis van Thorbecke verdient een innovatiegarage

Januari 2016



**Jasper de Wit MSc, BMC Advies**

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties, Studiegroep Openbaar Bestuur

**BMC** | advies



Het benutten van de economische kracht van regio's is de komende jaren van groot belang voor de welvaart in ons land. Dat vergt een eigentijdse rolopvatting en inrichting van het openbaar bestuur. Een pleidooi voor regionale triplehelixsamenwerkingsverbanden vanuit de inhoudelijke kracht van regio's, juiste schaal en eigentijdse vormen van governance.



# Inhoudsopgave



Proloog	7
1   Triple helix en PPS: een introductie	8
2   Samenwerking in de Nederlandse polders: laat duizend bloemen bloeien?	10
3   Effecten van triplehelixsamenwerking	14
4   Regional governance: zijn bestuurlijke grenzen van invloed op economische groei?	18
5   De tussenbalans	20
6   Inspiratie uit New York: De oude en nieuwe economie verbonden	21
7   Verwonderpunten uit New York	26
8   Het openbaar bestuur als innovatieve scale-up?	27
Literatuur	33



# Proloog



Boeiend, vermakelijk en benijdenswaardig, die wondere verhalen over jonge, startende creatievelingen die op basis van algoritmes een geniale vondst doen in een garage en hun innovatie vervolgens uitbouwen tot een niet meer weg te denken product of dienst. Steve Jobs en Steve Wozniak (Apple), William Hewlet en David Packard (HP) en Serge Brin en Larry Page (Google) startten ooit vanuit een garage. De American Dream is er voor iedereen, zolang je maar een garage én een oprechte passie voor je product of dienst hebt, zo lijkt het. Dat je moeder dan nog je boterhammen smeert en je vieze sokken in de was gooit, doet er niet toe.

Die garages zijn echter niet meer dan achteraf geconstrueerde werkelijkheden; de genoemde innovatieve ondernemers maakten immers voornamelijk gebruik van kennis, kapitaal en contacten van hun oude werkgevers of faciliteiten van een universiteit in de buurt.<sup>1</sup> Ze maakten zo gezien slim gebruik van bestaande structuren en aanwezige kennis. De mens gelooft echter graag in mythes, om het onbereikbare bereikbaar te maken en het onverklaarbare verklaarbaar. De garage als start-upplek voor nerds die miljardair worden: wie droomt daar niet van?

Misschien droomde Johan Rudolph Thorbecke daar stiekem ook wel van toen hij aan de slag ging met het bestuurlijke huis van Nederland. Het grote verschil tussen huizen in de Verenigde Staten en huizen in Nederland, is dat het merendeel hier niet over zo'n ruime garage beschikt. Thorbecke bood wel een eerste schets: de in 1848 grondwettelijk vastgelegde bestuurlijke indeling in Rijk, provincies en gemeenten was bedoeld als organische indeling, die zich in de loop der tijd zou moeten aanpassen aan een veranderende omgeving. Een warm pleidooi voor adaptiviteit.

In een tijd waarin de innovatieve en economische kracht van (stedelijke) regio's, technologische en maatschappelijke vernieuwing en triplehelixsamenwerking centraal staan, verdient ook het Huis van Thorbecke een regionale garage waar innovatieve samenwerking plaatsvindt. Een garage waar economische stimulering het kernelement vormt en waar Nederlandse regio's tot verschillende, complementaire speerpunten en vormen van samenwerking komen. Op basis van de inhoudelijke sterktes en realistische ambities van de regio. Waarbij een eigentijdse rolopvatting van het openbaar bestuur en een innovatieve governance voor het verschil kunnen zorgen. Het regionaal bestuur als middel voor economische groei; op zoek naar de olifantenpaadjes.

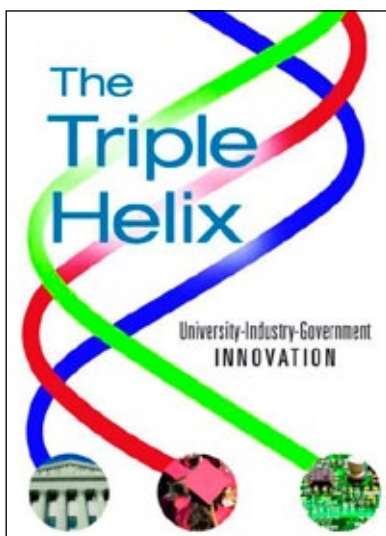
<sup>1</sup> Valk, E. de, *En het begon niet in een garage*, 2015.

# 1 | Triple helix en PPS: een introductie



## 1.1 TRIPLE HELIX: GELIJKWAARDIGE NETWERKSAMENWERKING

Overheden werken steeds vaker en intensiever in netwerken samen met private partijen. Als het gaat om netwerksamenwerking tussen kennisinstellingen (kennisinstituten, universiteiten, hogescholen), ondernemers en overheid is er sprake van een triple helix approach.<sup>2</sup> Deze benadering is midden jaren negentig ontwikkeld door Etzkowitz en Leydesdorff (1998) en gebaseerd op het principe dat kennisinstellingen, bedrijven en de lokale of regionale overheid hun krachten bundelen, teneinde nieuwe kennis, innovatie en economische ontwikkeling te creëren voor de samenleving. Ontwikkeling die zonder die samenwerking niet, in mindere mate of minder snel tot stand zou zijn gekomen. De verhouding tussen de verschillende partners kenmerkt zich daarbij door een zekere mate van gelijkwaardigheid, een samenspel gedreven door gedeelde belangen. Elke partner heeft zijn eigen rol en er is geen sprake van een duidelijk sturingscentrum. De overheid is een van de deelnemers en heeft niet automatisch een hiërarchisch getinte gezagsrol. Dat leidt tot spanningen op het gebied van rolopvattingen en democratische controle en verantwoording (governance), zeker in combinatie met de gewenste slagvaardigheid van het openbaar bestuur, waarover later meer.



## 1.2 DOORONTWIKKELING VAN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING: VAN CONCESSIONS NAAR ALLIANTIES

Triplehelixsamenwerking vormt een voorbeeld van publiek-private samenwerking (pps). Pps is een verzamelnaam voor verschillende vormen van samenwerking tussen overheid, kennis- en onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en (semi)private ondernemingen. Van oorsprong met name bekend uit de fysieke wereld van infrastructurele projecten en gebiedsontwikkeling, via diverse contractvormen, zoals Design, Build, Finance & Maintain (DBFM). Een klassieke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (concessiemodel) met einddatum.

Tegenwoordig zijn er talrijke vormen van pps op allerlei beleidsterreinen en niveaus. Van gezondheidsprogramma's tot sociale werkvoorziening. Een blik op publiek-private samenwerkingsverbanden vandaag de dag leert dat veel van deze samenwerkingsverbanden zich richten op economische structuurversterking en innovatie. Steeds meer samenwerkingsverbanden worden daarbij vormgegeven op regionaal (bovenlokaal) niveau, vanuit de basisgedachte dat innovatie gedreven wordt door kennis vanuit kennisinstellingen en die kennis leidt tot innovatie wanneer er interactie plaatsvindt met bedrijven en overheden (en eindgebruikers). Die interactie vindt plaats buiten de aloude rolopvattingen van de partners: de universiteit of hogeschool moet ondernemend in verbinding zijn met het regionale bedrijfsleven (van kennis naar kunde naar kassa) en bedrijven moeten op hun beurt openstaan voor de nieuwste wetenschappelijke inzichten op jacht naar innovaties.

De overheid moet niet alleen uitgaan van haar wetgevende en randvoorwaardelijke rol, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, maar ontwikkelt zich tot een ondernemende staat die partijen en ideeën met elkaar in verbinding brengt. Hierdoor ontstaat een regionale hybride structuur, waarbinnen continu interactie plaatsvindt.<sup>3</sup> Deze samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich op deze wijze steeds meer tot langdurige en gelijkwaardige partnerships (alliantiemodel).

<sup>2</sup> Er wordt ook gesproken over een doorontwikkeling naar 'quadriple helix', waarbij de maatschappelijke behoeften van (eind)gebruikers nadrukkelijk als uitgangspunt voor innovatie genomen worden.

<sup>3</sup> Etzkowitz, H., *Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations*, 2003.

### 1.3 EEN WIN-WINSITUATIE CREËREN

Wat is de meerwaarde om deel te nemen aan een pps? Publieke partijen gebruiken pps om hun taken efficiënter en effectiever uit te voeren. Een pps geeft hun toegang tot kennis, financiële middelen, netwerkcontacten en marketing- en communicatiekracht van private partijen. Een pps kan ook bijdragen aan het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak. Private partijen zien pps als middel om hun concurrentiepositie te versterken. Een pps heeft een positieve invloed op de zichtbaarheid en positionering van een onderneming. Ook concretiseert een pps activiteiten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een dergelijk samenwerkingsverband stelt private partijen in staat om met creatieve en innovatieve oplossingen te experimenteren en geeft toegang tot bestaande en nieuwe doelgroepen.<sup>4</sup>

Publiek-private samenwerking wordt vaak genoemd als instrument om publieke doelen (beter) te realiseren. Overheden en private actoren zouden zich kunnen concentreren op hun eigen sterktes en kwaliteiten. De verbinding van die kwaliteiten levert synergie op. In de samenwerking ligt een bepaalde mate van wederkerigheid besloten. Publiek-private samenwerking kan zodoende worden omschreven als een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld.<sup>5</sup>

Het achterliggende idee is dus dat er, door het aangaan van samenwerking, meerwaarde kan worden bereikt die zonder die samenwerking niet tot stand komt.

Deze opvatting past in de 21ste eeuw, waarin horizontale coördinatie, partnerships en netwerksamenwerking via allianties centraal staan. Publieke organisaties werken daarbij samen met andere overheden (multi scalar: regionalisering) en tegelijkertijd met (semi)private partijen (multi actor: vermaatschappelijking).

---

<sup>4</sup> Tjemkes B. en Vos, P., *Publiek-private samenwerking*, 2014.

<sup>5</sup> Klijn, E.H. en Teisman, G.R., *Governing public-private partnerships, Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*, 2000.



Het initiatief voor de samenwerking wordt veelal genomen door de gemeente(n), die vervolgens in gesprek gaat met de belangrijkste spelers vanuit het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Als de samenwerking geformaliseerd wordt (veelal via een stichting), vindt de aansturing plaats via een stuurgroep met vertegenwoordigers uit de triplehelixpartners.

De economic boards, ports en valleys houden zich met name bezig met het vastleggen van de gezamenlijke strategische koers (visie en ambitie), lobby, promotie van de regio (toeristen, bedrijven), arbeidsmarkt, gezamenlijke subsidieaanvragen (bijvoorbeeld Europese fondsen en het Rijk) en het ontwikkelen van innovatieve projecten. Verbinden, faciliteren, aanjagen, versterken en bevorderen zijn de meest genoemde werkwoorden om de kernactiviteiten te beschrijven.

De zes greenports zijn inhoudelijk gevormd op basis van regionale tuinbouwclusters. Daarnaast zijn er voorbeelden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Wgr), zoals de Metropoolregio Den Haag Rotterdam, Metropoolregio Amsterdam en Metropoolregio Eindhoven, die vanuit een economische agenda nadrukkelijk de samenwerking met bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen opzoeken.

De universiteitssteden kennen tot slot veelal een incubator, campus of science park waar de gemeente, samen met de universiteit, investeert in het start-upklimaat en de begeleiding van startende ondernemers. Voorbeelden hiervan: YES!Delft, UtrechtInc, Kennispark Twente, Kennishub Wageningen en het Erasmus Centre for Entrepreneurship.

## 2.3 REGIONALE ONTWIKKELINGS- MAATSCHAPPIJEN

Een bijzonder voorbeeld van triplehelixsamenwerking zijn de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Van oorsprong is een ROM een Angelsaksisch vehikel om economische groei en innovatie te bevorderen. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn ROM's op regionale

schaal bezig met regionale economische ontwikkeling en innovatiebeleid.

Vandaag de dag strijden regio's binnen en buiten Europa met elkaar om het aantrekken van de meest innovatieve bedrijven en slimste studenten om zo het Bruto Regionaal Product (BRP) en de werkgelegenheid een boost te geven. ROM's kunnen daarin een cruciale rol spelen. ROM's zijn overigens tamelijk heterogeen: sommige ROM's zijn tot stand gekomen van onderaf, terwijl andere juist het product zijn van nationaal ruimtelijk-economisch beleid (zoals in Nederland). De doelen, reikwijdte en organisatie van activiteiten verschillen daarbij aanzienlijk.

De definitie van een ROM luidt als volgt:

*“Een regionale, publiek gefinancierde institutie die losstaat van het nationale en lokale bestuur en zich richt op het aanjagen van economische ontwikkeling.”*

In de jaren negentig kenmerkten Halkier en Danson een 'model ROM' als volgt:

- Een ROM is een semiautonome organisatie, geografisch verbonden aan een regio. De ROM heeft steun van overheden in de regio (en staat dus op afstand van de nationale overheid) en opereert dicht bij de bedrijven en organisaties die ze bedient.
- Een ROM biedt strategische ondersteuning voor bedrijven door 'zachte' beleidsinstrumenten, zoals het aanbieden van advies, het stimuleren van het netwerk en het steunen van clusterorganisaties.
- Een ROM zorgt voor geïntegreerde implementatie van verschillende beleidsacties, zodat de complexe problemen van een regio in samenhang worden opgelost.

De verdere theorievorming in de jaren negentig (denk aan de territoriale innovatiemodellen en regionale innovatiesystemen, vervat in de Europese Regionale Innovatie Strategie), om het economisch beleid te beleggen op regionaal niveau, zorgde voor een academische basis voor regio's om vanuit de specifieke regionale opgaven beleid te maken en uit te voeren.

<sup>8</sup> Bellini, N., Danson, M. en Halkier, H. *Regional Development Agencies: The Next Generation?*, 2012.

<sup>9</sup> *Idem*

<sup>10</sup> Mouleart, F. en Sekia, F., *Territorial innovation models: a critical survey*, 2003.

<sup>11</sup> Braczyk, H.J., Cooke, P. En Heidenreich, M., *Regional innovation systems. The role of governances in a globalized world*, 1998.

## 2.4 ACTIVITEITEN VAN DE ROM

Clark<sup>12</sup> benoemt vier verschillende elementen van ROM-activiteiten, waarbij vermeld moet worden dat veel ROM's zich met meerdere, zo niet alle, elementen bezighouden:

- Economisch: de ROM neemt taken over die buiten het taakveld van de (lokale) overheid liggen.
- Leiderschap: ROM's spelen een hoofdrol bij de strategisch ruimtelijk-economische ontwikkeling van een gebied.
- Governance en coördinatie: faciliteren en coördineren van de projecten om de strategische doelen te bereiken.
- Implementatie: het verbinden van de juiste mensen voor implementatie.

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen hebben steeds meer een verbindende functie, focussen zich op cross-sectorale kansen en handelen multi actor en multi scalar, waarbij administratieve bestuurlijke grenzen er niet toe doen. ROM's spelen ook steeds meer de rol van 'gatekeepers' voor de regionale economie. Die oriëntatie naar buiten toe wordt ook steeds belangrijker. ROM's moeten daarbij een balans zoeken tussen kansen en bedreigingen bij het 'openen' van hun regionale economie en de manier waarop kansen en ontwikkelingen geabsorbeerd worden.

De vijf Nederlandse ROM's waarin het Ministerie van Economische Zaken participeert, te weten Innovation-Quarter (IQ), de Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij (NOM), Oost NV, de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) en het Limburgs Instituut voor Ontwikkelings Financiering (LIOF), werken in totaal met een jaarlijkse begroting van zo'n € 500 miljoen. De jaarlijkse budgetten variëren van € 30 miljoen (IQ) tot € 159 miljoen (LIOF). De regio wordt vanuit de ROM's gedefinieerd aan de hand van provinciegrenzen.

De eerste ROM in Nederland was de NOM (1974). De NOM en ook de latere ROM's werden destijds opgericht om de economische achterstand van de regio's weg te werken. Het achterliggende doel is ondertussen verschoven naar het versterken van de economie van regio's in het

algemeen. De metropoolregio Amsterdam kent overigens (nog) geen ROM. De activiteiten van de vijf Nederlandse ROM's komen grotendeels overeen:

- Innoveren & Ontwikkeling/businessdevelopment;
- Marketing & Acquisitie/vestiging;
- Participatie & Financiering;
- Ontwikkeling fysieke locaties (bedrijventerreinen).

Daarnaast is er een aantal ROM's actief zonder dat het Ministerie van Economische Zaken hierin participeert (er is dus geen sprake van staatsdeelname). Het gaat onder meer om Rewin (West-Brabant), de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland, het Noordzeekanaalgebied, Impuls (Zeeland) en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord. Zij houden zich met name bezig met gebiedsontwikkeling. Het (investerings)budget van deze ROM's wordt geschat op enkele tientallen miljoenen. Dit betreft een schatting, aangezien financiële gegevens beperkt te vinden zijn. Participatie in ondernemingen komt echter niet of zeer zelden voor. De werkwoorden die vaak gebruikt worden in de missie en visie van deze ROM's: aanjagen, samenbrengen, verbinden, versterken, stimuleren en ondersteunen, betrekken en faciliteren.

## 2.5 RECHTSVORMEN VAN DE SAMENWERKING

Naast de inhoud van de samenwerking speelt ook de manier waarop de samenwerking georganiseerd wordt een belangrijke rol. Het gaat zowel om samenwerking tussen publieke partijen (gemeenten, provincies, Rijk) als om samenwerking tussen publieke en private partijen.

Tot op heden bestaat er slechts één model voor de oprichting van een publiekrechtelijke rechtspersoon: een gemeenschappelijk openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Vanuit principes van verlengd lokaal bestuur en democratische legitimatie kent de wet een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking. Veel kritiek richt zich op de lastige, zware en ondoorzichtige bestuursstructuur van de Wgr. Weinig aansprekend voor publiek-private samenwerking en bijbehorende dynamiek. Op basis van Wgr artikel 93 is het voor private rechtspersonen wel

<sup>12</sup> Clark, C., *City-regional Development Agencies*, 2005.

mogelijk om deel te nemen. Aan de toetreding van een private rechtspersoon is een tweetal voorwaarden verbonden: de organisatie moet daar op grond van de eigen statuten toe bevoegd zijn en er moet bij Koninklijk Besluit toestemming zijn verleend. Privaatrechtelijke rechtspersonen staan in de ogen van veel bestuurders voor bedrijfsmatig en efficiënt werken.<sup>13</sup>

Het merendeel van de ROM's is juridisch vormgegeven als (overheids-)nv (LIOF, NOM en Oost NV) of bv (InnovationQuarter en BOM), waarbij het Rijk, provincies en gemeenten als aandeelhouder fungeren. Die rechtsvorm past bij het bedrijfsmatige karakter van de ROM's: ROM's participeren en investeren in (startende) bedrijven met risicodragend kapitaal, gericht op winst. De aansprakelijkheid van de aandeelhouders loopt echter tot de hoogte van de waarde van hun aandelen in de bv of nv. Ook de meeste incubators zijn vanwege het bedrijfsmatige karakter juridisch vormgegeven als bv.

De meestgekozen rechtsvorm voor de economic board is de stichting. Dat geldt ook voor de greenports. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat hier geen minimale kapitaaleisen voor nodig zijn en de rechtsvorm goed past bij de hybride samenstelling van de deelnemers. Subsidies kennen geen juridische obstakels, vanwege de ideële doelstelling. Er is geen sprake van een marktsituatie met aandeelhouders en ook geen directie politieke aansturing vanuit het publiekrecht (Wgr).

---

<sup>13</sup> Huntjens, L. en Maas, F., *Mes in bestuurlijke drukte*, 2014.

# 3 | Effecten van triplehelixsamenwerking



De kernvraag die voorligt is hoe succesvol (effectief en efficiënt) de samenwerking tussen publieke en private partijen is in het toepassen en het matchen van kennis en innovatie met als doel de economische ontwikkeling in een land of regio te versterken. Deze vraag is onder te verdelen in twee subvragen: hoe verloopt netwerksamenwerking op basis van het triplehelixmodel (proces) en welke bijdrage levert ze aan de economische ontwikkeling (effectiviteit)?

## 3.1 TRIPLE HELIX: EEN PRECAIRE BALANS

Enkel het stimuleren van samenwerking tussen verschillende partijen uit wetenschap, overheid en bedrijfsleven leidt niet altijd tot de ontwikkeling van nieuwe, innovatieve technologieën. Daarvoor is meer nodig. Ook de vraag of de betrokken partners eerder hebben samengewerkt en of er tegelijk andere samenwerkingen lopen is bijvoorbeeld van belang. Het is daarbij zaak dat partners maar bij één samenwerking tegelijk betrokken zijn. Meerdere samenwerkingen tegelijk kunnen averechts werken, omdat dit snel tot imitatie leidt. Ook bij partners die eerder samenwerkten ligt dit op de loer. Een extra argument: samenwerken met veel partners leidt tot een verminderende effectiviteit vanwege de toenemende coördinatie- en transactiekosten.

Wanneer actoren met elkaar samenwerken, wordt verondersteld dat zij daarbij een belang of voordeel hebben dat zonder die samenwerking niet tot stand zou zijn gekomen. Innovatieve regio's functioneren daarbij het beste indien er genoeg variatie is in de bedrijvenpopulatie. Bij voorkeur zijn er dus veel bedrijven die veel verschillende dingen doen; een monocultuur is riskant. De regio Eindhoven merkte dat toen, in de jaren tachtig en negentig, Philips ging snijden en DAF in een faillissement terechtkwam. Iets soortgelijks geldt voor Geleen, waar de herstructurering van DSM tot veel ontslagen leidde.

Maar te veel variatie is ook weer niet handig, want dan spreken productontwikkelaars en wetenschappers elkaars taal niet. Ze gebruiken bijvoorbeeld andere apparatuur

en kunnen elkaar daarmee niet helpen. Een bedrijf dat maar één product maakt en werknemers van steeds dezelfde opleiding aanneemt heeft, in theorie althans, veel meer moeite met vernieuwen dan een ecosysteem van mensen die elkaar wel begrijpen maar genoeg van elkaar verschillen om elkaar te kunnen verrassen. Een voorbeeld daarvan is de regio Eindhoven, waar verschillende partners in de keten van high tech elkaars toeleveranciers zijn.

Tot slot is ook de balans tussen interne en externe gerichtheid van belang. Leyesdorff en Park<sup>14</sup> beschouwen triplehelixsamenwerkingen als adaptieve ecosystemen. Ze ontwikkelden speciaal hiervoor een synergie-indicator. Deze indicator kijkt onder meer naar de wederzijdse afhankelijkheid binnen het netwerk (bijvoorbeeld co-auteurschap van academici, mensen uit het bedrijfsleven en uit de overheid) en de relatie met de 'buitenwereld'. Te veel synergie duidt mogelijk op een 'lock-in'. Dat betekent, naast een balans in aantal en variatie van deelnemers, ook een balans in de interne en externe gerichtheid van de samenwerking.

## 3.2 GEBRUIKMAKEN VAN INNOVIETNETWERKEN LEIDT TOT MEER OMZET VOOR BEDRIJVEN

Een recent paper van Fitjar, Gjelsvik en Rodríguez-Pose<sup>15</sup> geeft inzicht in de directe voordelen van triplehelixsamenwerking bij innovatie voor ondernemers. Innovatie is op drie manieren te organiseren: intern binnen het bedrijf, via de markt of via netwerksamenwerking. Fitjar e.a. tonen dat samenwerking in netwerken een hogere omzet uit innovatie oplevert dan outsourcing of samenwerking met één bedrijf. Een go-alone-strategie, waarbij innovatie volledig binnen de muren van het bedrijf wordt georganiseerd, is in de complexere wereld vaak helemaal geen optie voor bedrijven: innovatieprojecten zijn complex, de time-to-market van nieuwe innovaties is steeds korter en de ontwikkelkosten zijn relatief hoog. De meeste mkb'ers hebben dan ook niet de capaciteiten om dit alleen te doen. Dan is triplehelixsamenwerking een uitkomst. Belangrijk daarbij

<sup>14</sup> Leyesdorff, L. en Park, H.W., *Can synergy in Triple Helix relations be quantified?*, 2014.

<sup>15</sup> Fitjar, R.D., Gjelsvik, M. en Rodríguez-Pose, A., *Organizing product innovation: hierarchy, market or triple helix networks?*, 2014.

is, zoals hiervoor geschetst, dat er wordt samengewerkt binnen een groot en divers netwerk, zowel in soorten bedrijven als in geografische schaal (dus niet alleen binnen de regio).

### 3.3 UNIVERSITEITEN: MONDIALE SPELERS IN EEN REGIONALE SETTING

Voor universiteiten is de regionale samenwerking in de triple helix lastig grijpbaar. Hen wordt gevraagd om mee te doen, maar is het samenwerkingsverband waarvan zij deel uitmaken ook een volwaardig aanspreekpunt voor andere overheden? En welke slagkracht heeft dit samenwerkingsverband? Universiteiten zijn met name mondiaal geïntereerd, maar kennen ook de plicht tot regionale inbedding. Hogescholen hebben al een aantal jaren ervaring opgedaan met regionale samenwerking binnen de Centres of Expertise. In deze centres werken hogescholen, bedrijven en overheid samen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken zoals gezond ouder worden (Groningen) en duurzame elektrische energie (Nijmegen). Naast de bijdrage die de centres leveren aan het innovatievermogen van de regio wordt door deze samenwerking een kwaliteitsimpuls aan het onderwijs gegeven en ontstaan er effectieve arrangementen voor om-, bij- en nascholing (versterking aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt) - een voorwaarde voor veerkrachtige regio's.

### 3.4 EFFECTEN VAN ECONOMISCH BELEID DOOR OVERHEDEN: EEN INSTRUMENTELE BENADERING

#### 3.4.1 RIJKSNIVEAU

De effectiviteit van economisch beleid (in de vorige eeuw vaak industriebeleid genoemd, tegenwoordig steeds vaker innovatiebeleid) is allerminst exacte wetenschap. Op rijksniveau valt daar nog het meeste over te zeggen. Directe participatie en investeringen in bedrijven zijn vandaag de dag overigens niet meer aan de orde. Sinds de teloorgang van het scheepswerfconcern Rijn-Schelde-Vervolme (RSV) in de jaren zeventig, waarbij het concern

ondanks 2,7 miljard gulden overheidssteun failliet ging, is het economisch stimuleringsbeleid gestoeld op terughoudendheid. Met de liberaliseringsgedachte die vanaf de jaren tachtig haar intrede deed, leek de rol van de overheid in economische stimulering uitgespeeld. Dat was slechts ten dele het geval. De teloorgang van RSV leidde in 1984 weliswaar tot versobering van de bestaande regelingen, maar ook in de jaren negentig heeft de overheid nog een aantal grote bedrijven in moeilijkheden - Fokker, DAF en Nedcar - individueel gesteund.

De begroting van het Ministerie van Economische Zaken bedraagt een kleine € 5 miljard. De kern van het huidige economische beleid (innovatiebeleid) is gelegen in de topsectoreaanpak. Iedere topsector maakt een onderzoeksagenda. De Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) vullen deze onderzoeksagenda's in. Met een toeslag voor Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI-toeslag) stimuleert het Ministerie van Economische Zaken publiek-private samenwerking tussen onderzoeksorganisaties en bedrijven. Over de effectiviteit van het Topsectorenbeleid valt het volgende te zeggen:<sup>16</sup>

- Gemiddeld is de brutoproductiemultiplier voor de topsectoren 1,67. Een impuls in de topsectoren leidt dus gemiddeld tot een 1,67 maal zo groot eindresultaat wat betreft de bruto productie in de totale economie. Voor de niet-topsectoren bedraagt de multiplier voor de totale bruto productie 1,54.
- De gemiddelde waarde van deze toegevoegdewaarde-multiplier voor de topsectoren bedraagt 0,62. Een impuls in de topsectoren leidt dus tot een 0,62 maal zo groot eindresultaat wat betreft de toegevoegde waarde in de totale economie. Door de bank genomen is deze multiplier voor de topsectoren dus wat lager dan voor niet-topsectoren, waar de toegevoegdewaardemultiplier 0,77 bedraagt. Veelal gaat het om een gering effect op de toegevoegde waarde binnen de topsectoren zelf.

<sup>16</sup> Panteia, *De effecten van de topsectoren op de bredere economie*, 2014.

Subsidie	Fiscale instrumenten	Investeringsaftrek duurzame energie	Garantieregelingen	Financierings-Ardit
TKI-toeslag € 76 mln	WBSO € 794 mln	SDE+ € 3,8 milj	DKMB € 705 mln	Innovatiefonds MKB+ € 125 mln
JTI € 31 mln	Innovatiebox € 625 mln	MA € 63 mln	Garantieregeling Ondernemersfinanciering € 400 mln	(waaronder Innovatiekrediet, DVI en SEED Capital-regeling)
MIT € 21 mln	RGA € 238 mln	VAMIL € 38 mln	Groefcificait € 88 mln	
Eurostars € 11 mln		DEB € 35 mln		

Daarnaast zijn er vanuit de EZ-begroting budgetten beschikbaar voor fiscale stimulering en innovatiebevordering, garantieregelingen en financieringskredieten.

De Algemene Rekenkamer heeft het afgelopen jaar, in het kader van Verantwoordingsdag, de garantstellingen nader bekeken. Wat blijkt: het Ministerie van EZ weet van twee van de drie garantieregelingen niet of die tot extra leningen aan bedrijven leiden, de doelstelling van deze garanties. Alleen voor de Garantieregeling Ondernemersfinanciering (GO) heeft EZ kunnen vast stellen dat 50% van de bedrijfsfinanciering via deze regeling additioneel is (en dus niet had plaatsgevonden zonder de garantieregeling).

Ook het Centraal Planbureau (CPB) heeft recent een belangwekkende studie gedaan.<sup>17</sup> Er zijn twee manieren om de effecten van R&D-belastingvoordelen te bepalen. Een deel van de literatuur schat hoeveel de uitgaven aan R&D toenemen als de kosten voor R&D dalen. Het andere deel van de literatuur bepaalt hoeveel de uitgaven aan R&D stijgen na introductie van een belastingvoordeel. In het eerste deel van de literatuur constateert het CPB het gemiddelde effect dat de uitgaven aan R&D met circa 1,5% stijgen als de kosten met 10% dalen. Uit het tweede deel van de literatuur blijkt dat de introductie van R&D-belastingvoordelen geassocieerd is met een stijging van 7% aan R&D-uitgaven. Beide resultaten duiden erop dat er een bescheiden effect is van belastingvoordelen op de uitgaven aan R&D. R&D-belastingvoordelen zijn hiermee waarschijnlijk geen doorslaggevende factor voor hoe innovatief een economie is.

### 3.5.2 REGIONAAL NIVEAU

Over de effectiviteit van het economisch beleid (met name fiscale stimulering) valt op nationaal niveau dus nog wel iets onderbouwd te zeggen. Op lagere schaalniveaus is dat veel minder het geval. Nederland kent zoals geschetst vijf ROM's waarin het Ministerie van EZ in participeert. Uit een evaluatie<sup>18</sup> in opdracht van EZ in 2010 bleek dat de ROM's als samenwerkingspartner positief beoordeeld worden. 60% van de respondenten gaf aan dat hun project zonder de betrokkenheid van de ROM niet zou zijn doorgedaan. Slechts 18% van de respondenten gaf aan dat het project zonder de inzet van de ROM ook goed zou zijn verlopen. Ook de klanttevredenheid is hoog, blijkens de enquête. In de ogen van de respondenten zijn het bij elkaar brengen van partijen, het stimuleren van ontwikkelingen en het organiseren van financiën de belangrijkste rollen van de ROM's.

De ROM's besteden in hun afzonderlijke jaarverslagen aandacht aan de effectiviteit (key performance indicators) van de ROM als instrument: het aantal hectare herontwikkelde bedrijventerreinen, financiële uitgaven aan en opbrengsten van participaties, het aantal nieuwe bedrijven dat gehuisvest is, de hoogte van foreign direct investments (FDI), betrokkenheid bij innovatieprojecten, het aantal patenten, het aantal ontwikkelde business cases en de groei van de werkgelegenheid.

Er bestaan nauwelijks (wetenschappelijke) studies over de rol en impact van ontwikkelingsmaatschappijen in niet-metropolitane (rurale) gebieden en triplehelix-samenwerkingsverbanden (economic boards, ports en valleys). Het belang om samen te werken is veelvuldig om daarmee massa te creëren. Zonder de dichtheid van een stedelijke regio zijn bijvoorbeeld individuele gemeenten genoodzaakt op te schalen om de noodzakelijke kritieke massa te bereiken. Maar de 'perfecte massa' bestaat niet.

<sup>17</sup> CPB, *More R&D with tax incentives? A meta-analysis*, 2015.

<sup>18</sup> *Decisio, Evaluatie Regionale ontwikkelingsmaatschappijen, Effectiviteit en Efficiëntie*, 2010.

Uit een Finse casestudie blijkt overigens wel dat deze samenwerkingsverbanden:

- vaak meer bottom-up georganiseerd zijn;
- meer bereid zijn om ideeën en expertise van buiten te gebruiken in de voortdurende competitie met andere regio's;
- zich bewuster zijn van de juiste en optimale schaal (fysieke afstand, nabijheid en bereikbaarheid) door middel van trial and error;
- zich meer bewust van het belang van het netwerk.

De budgetten van de niet-metropolitane ROM's, economic boards, ports en valleys zijn in veel gevallen lastig te achterhalen. Ook over de effecten van deze organisaties is weinig bekend. Tegelijkertijd: het aanjagen van projecten en het leggen van verbindingen tussen triplehelixpartners (proces) is nu eenmaal bijzonder lastig meetbaar. Causaliteit tussen het bestaan van het triplehelixsamenwerkingsverband en economische groei in een regio is complex en lastig aan te tonen. Dat betekent eveneens dat de controle en verantwoording met betrekking tot de inzet van publieke middelen niet eenvoudig is. De samenwerking op regionaal niveau en niet-publieke partners zorgt dan ook voor een verplaatsing van de politiek.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Bovens, M., *Verplaatsing van de politiek*, 1995.

# 4 | Regional governance: zijn bestuurlijke grenzen van invloed op economische groei?



## 4.1 STEDELIJKE REGIO'S: SUBSIDIARITEIT ALS UITGANGSPUNT

De vorige paragrafen handelden over voorbeelden van triplehelixsamenwerkingen en de effectiviteit en impact van economisch beleid en publiek-private samenwerking. Het ging veelal over 'de regio' en de rol van de overheid vanuit een instrumentele invalshoek. In deze paragraaf zoom ik verder in op de regio en kijk ik naar de bestuurlijke (institutionele) setting: de indeling van en taakverdeling binnen het openbaar bestuur en de wijze waarop controle en verantwoording van publieke investeringen verschuift. De basis is dat stedelijke regio's steeds nadrukkelijker een plek innemen. De Sociaal-Economische Raad (SER) schreef, in navolging van eerdere studies van het Centraal Planbureau (CPB), de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in het recent uitgebrachte advies SER-agenda voor de stad dat voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor economische activiteiten de bestuurlijke slagvaardigheid van de Nederlandse overheden van belang is. Als basisprincipe moet daarbij gelden dat de subsidiariteit in het Nederlandse overheidsbestel is gewaarborgd: problemen dienen opgelost te worden op het schaalniveau waarop deze zich in hoofdzaak aandienen. De SER onderstreept hiermee het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Tijd voor een nadere beschouwing van de regio.

## 4.2 DE REGIO IN DRIE GEDAANTEN

Er zijn drie gedaanten van de regio te onderscheiden.<sup>20</sup> De regio kan worden beschouwd als een geografische visie op een gebied tussen gemeente en provincie (en kan daarbij soms samenvallen met een provinciegrens), als een set van bestuurlijke samenwerkingsafspraken en tot slot als een levende werkelijkheid waarin samenlevingen hun wensen en problemen definiëren.

Geografisch beschouwd is een regio een min of meer afgebakend gebied, waar mensen wonen, werken en gebruikmaken van voorzieningen. Een niveau tussen gemeenten en provincie. Alle gemeenten in Nederland

kennen vele regionale samenwerkingsverbanden. Op gebieden van veiligheid tot zorgtaken tot economie. Uit onderzoek van onder andere het PBL blijkt daarnaast dat bedrijven en burgers zich voornamelijk bewegen op het niveau van de (stedelijke) regio. De OECD kijkt in haar studies vaak al niet meer naar bestuurlijke of administratieve grenzen, maar naar Functional Urban Areas, een internationale standaarddeviatie, gebaseerd op economische verbindingen.

## 4.3 EFFECTIEVE INRICHTING VAN HET OPENBAAR BESTUUR: SCHAAL EN MASSA

Wat betekent dat voor de wijze waarop het openbaar bestuur zou moeten worden ingericht? Fysieke locaties en nabijheid doen er dus toe en de (geografische) regio speelt hierbij een belangrijke rol, zo blijkt tevens uit het pleidooi van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de lerende economie. De WRR stelt dat het verdienvermogen van Nederland in belangrijke mate wordt bepaald door de manier waarop kennis kan circuleren, mensen hun capaciteiten kunnen vergroten, en werk en leren met elkaar verbonden worden. De regio is daarvoor de meest logische schaal om economisch beleid vorm te geven en uit te voeren.

De kernvraag die hieruit voortvloeit: is de huidige bestuurlijke indeling de meest geëigende indeling om economische groei maximaal te bevorderen? Hoewel Nederland volgens definities van de OECD geen metropolen kent, zijn de bevindingen van de OECD wel van waarde voor de structuurdiscussie. Met name de studies over metropolitan urban governance: hoe worden stedelijke gebieden (metropolen) optimaal (effectief en efficiënt) bestuurd?

Uit de landenvergelijking van de OECD blijkt dat grootstedelijke gebieden vaak een aparte governance-structuur hebben. Zo heeft Oostenrijk drie metropolitane gebieden aangewezen. Wenen kent bijvoorbeeld het Stadt-Umland-Management. Canada op haar beurt kent negen metropolitane gebieden, met vier verschillende

<sup>20</sup> Boogers, M., *Het raadsel van de regio. Waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*, 2013.

vormen van governance. De OECD durfde zich overigens in eerste instantie nog niet te wagen aan het meten van (economische) prestaties in relatie tot de bestuursstructuur (het aantal administratieve eenheden). In een latere studie deed zij dit wel.<sup>21</sup> Daaruit blijkt dat steden met een gefragmenteerde bestuursstructuur een lagere productiviteit kennen.

*EEN GROOTSTEDELIJK GEBIED MET TWEEMAAL HET AANTAL GEMEENTEN KENT ONGEVEER EEN 6% LAGERE PRODUCTIVITEIT. DIT EFFECT KAN BIJNA MET DE HELFT WORDEN VERMINDERD DOOR HET ORGANISEREN VAN EEN BESTUURSORGAAN OP (GROOT)STEDELIJK NIVEAU.*

#### **4.4 VERPLAATSING VAN DE POLITIEK: GOVERNANCE 2.0**

Regionaal bestuur is dus niet meer weg te denken uit de praktijk. Gemeenten nemen deel aan tal van regionale samenwerkingsverbanden. De paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentelijke begrotingen is lang. Het belang van intergemeentelijke samenwerking neemt toe, mede door de recente decentralisaties op het gebied van werk, inkomen en zorg. Tegelijkertijd groeit ook de kritiek op de democratische controle en verantwoording. Uit onderzoek<sup>22</sup> blijkt dat 68% van de raadsleden het toenemende aantal gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging van de lokale democratie ervaart.

Naast deze regionalisering dragen ook andere trends en ontwikkelingen bij aan de verplaatsing van de politiek.<sup>23</sup> In de vorige eeuw was er de tendens om publieke taken te privatiseren en te verzelfstandigen. Ook de huidige triplehelixsamenwerkingsverbanden, waarin overheden met andere publieke en private partners in allianties samenwerken, leiden tot de uitvoering van tal van gemeentelijke taken en besteding van publieke middelen op afstand van het gemeentebestuur. Dit wordt aangeduid als de vermaatschappelijking van het bestuur.

Waar houdt dan de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur op? Denters<sup>24</sup> pleit voor meer differentiatie in arrangementen. Belangrijke inhoudelijke vereisten voor controle en verantwoording richten zich immers op informatievoorziening, een publiek debat en inzicht in de consequenties (impact) van besluiten. Controle en verantwoording door bijvoorbeeld gemeenteraden op triplehelixsamenwerkingsverbanden hebben daarbij drie belangrijke functies: democratische legitimatie, tegenmacht (publiek geld wordt zoals gezegd op afstand besteed) en een beter presterende overheid (de overheid neemt deel vanuit haar specifieke kwaliteiten). In de kern gaat het daarbij ook over de noodzaak tot een veranderende rolopvatting: een transformatie van de kaders, maar ook andere bestuurlijke omgangsvormen.

Als het gaat om regionale economische structuurversterking verdient het daarom dan ook aanbeveling om in regionaal verband op zoek te gaan naar werkbare vormen van controle en verantwoording vanuit een eigentijdse rolopvatting. Immers, als gemeenten erkennen dat ze voor veel zaken afhankelijk zijn van hun omgeving, zijn nieuwe vormen van governance onmisbaar.

De directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau, Kim Putters, stelde onlangs in het Financieel Dagblad: 'Gun de burger de regio'.<sup>25</sup> Vanwege het toenemende takenpakket van gemeenten, het belang van de regionale economische structuur en de toegenomen mobiliteit stelt hij dat een regionale bestuurslaag onontkombaar is. Hij noemt de Drechttraad als voorbeeld wanneer het gaat om mogelijke manieren om via dit 'tussenmodel' democratische legitimatie vorm te geven. Belangrijk is om gemeenteraden aan de voorkant te betrekken, afspraken te maken over rol, verantwoordelijkheden en verwachtingen. Dat kan tijdens een informele bijeenkomst waarin de publieke en private partners aanwezig zijn. Voor raadsleden geldt: wees betrokken en handel proactief.

<sup>21</sup> Ahrend, R. et al., *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, 2014.

<sup>22</sup> Raadslid.nu, 2014.

<sup>23</sup> Bovens, M., *Verplaatsing van de politiek*, 1995.

<sup>24</sup> Denters, B., *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*, 2015.

<sup>25</sup> Putters, K., *Gun burger de regio*, 2015.

## 5 | De tussenbalans



Op basis van de voorgaande paragrafen is duidelijk dat er veel publieke middelen geïnvesteerd worden in economische structuurversterking en innovatiebeleid. Zowel op rijks-, als op regionaal als op lokaal niveau. In sommige regio's zijn zelfs meerdere samenwerkingsverbanden actief die ongeveer met hetzelfde bezig zijn. Alle bedragen bij elkaar opgeteld gaat het om miljarden euro's, die mede via triplehelixsamenwerkingsverbanden (en dus op afstand van de lokale politiek) worden uitgegeven.

Opmerkelijk is dat van veel van deze samenwerkingsverbanden niet bekend is welke financiële middelen beschikbaar zijn en hoe deze (effectief) besteed worden. En dat schuurt met heersende opvattingen over controle en verantwoording.

Wat verder opvalt is dat ROM's inmiddels al bijna vier decennia lang een centrale rol innemen bij regionale economische structuurversterking. De kracht is dat ROM's passen in het heersende paradigma dat economische vraagstukken het beste op regionaal niveau kunnen worden opgepakt. Ook zijn ze doorgroeid naar de positie van professionele netwerkpartner. De ROM's passen naadloos in de tijdgeest: de versmelting van het publieke en private domein, waarbij de publieke sector zich steeds meer proactief en ondernemend opstelt. De ROM's zijn zo gezien een 'institutional fix'<sup>26</sup>, al blijven ook hier publieke aandeelhouders (gemeenten) vaak zoeken naar vormen van democratische legitimatie en besluitvormingsprocessen. Die staan echter vaak op gespannen voet met de slagvaardigheid van het openbaar bestuur.

Dat gezegd hebbende verdient het aanbeveling om ter inspiratie eens over onze landsgrenzen heen te kijken. Om ons te verwonderen, om te leren. Hoe wordt daar publiek-private samenwerking vormgegeven, wat zijn de instrumenten, hoe is de governance georganiseerd en wat is de rol van de overheid? Als we, in lijn met het pleidooi van diverse planbureaus, zoals het PBL en de Rli, Nederland als een stedelijke, polycentrische agglomeratie zien, hoe zou dan de ideale inrichting en rol van het openbaar bestuur eruitzien?

De metropool die ik bezocht neemt een bijzondere plek in. New York wordt veelvuldig als voorbeeld genoemd als het gaat om vernieuwende stedelijke ontwikkeling, triplehelixsamenwerking en governance. Steden worden vaak gedefinieerd op grond van hun schaal en dichtheid, en van alle steden in de Verenigde Staten heeft New York het meest: de grootste werkgelegenheid, de meeste inwoners (circa 9 miljoen), de grootste dichtheid. Voor bijna ieder stedelijk fenomeen waarin onderzoekers geïnteresseerd zijn leent New York zich als casus. Door de omvang doet ieder fenomeen zich uitvergroten voor; ideaal dus om lessen uit te trekken. Een stad met Nederlands DNA bovendien. Zijn er zaken die we daar hebben achtergelaten en vergeten zijn mee terug te nemen? Inspiratie voor innovatie.

### **Welcome to New York!**

<sup>26</sup> Jones, M. en MacLeod, G., *Towards a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance*, 1999.

# 6 | Inspiratie uit New York: De oude en nieuwe economie verbonden



*NEW YORK WILL BE A GREAT PLACE  
WHEN THEY FINISH IT*

## 6.1 NEW YORK: INNOVATIEVE EN ADAPTIEVE METROPOOL BIJ UITSTEK

In de Verenigde Staten staan metropolen en urban governance sterk in de belangstelling van beleidsmakers. Zo richtte het gerenommeerde Brookings Institute vijftien jaar geleden al een Metropolitan Policy Program op. Vanuit de opvatting dat metropolen het hart vormen van de Amerikaanse economie. Als 'hubs' voor onderzoek en innovatie, centra voor human capital en de toegangspoorten van handel en immigratie. Metropolitan gebieden jagen de economie aan en de Amerikaanse concurrentiepositie hangt grotendeels af van hun vitaliteit.

De staat New York is nummer twee als het gaat om de groei van werkgelegenheid sinds de recessie die haar intrede deed in 2008. Sterker nog: de metropool New York groeit vandaag de dag economisch harder dan ooit tevoren. De dynamiek en de veerkracht van New York worden voor een groot deel gedragen door een zekere mate van bravoure, aanpassingsvermogen, ondernemerschap, dat echt in het DNA van de stad zit. De stad is nooit af.

## 6.2 ECONOMISCHE SPEERPUNTEN

Bijzonder is dat de economische structuur van New York zowel bestaat uit 'oude' als uit 'nieuwe' sectoren, die overigens niet zonder elkaar kunnen. New York behoort met Tokio en London tot de financiële centra van de wereld. De televisie- en filmindustrie is na die in Hollywood de grootste van het land. Creatieve sectoren zoals mode, reclame, design en architectuur vormen nog altijd een belangrijke pijler van de werkgelegenheid. De voedselbewerkingindustrie is de meest stabiele productiesector van de stad (met chocola als grootste sector).

Industry	Jun 2015
FIRE	457,478
Finance and Insurance	334,764
Securities	173,428
Banking	94,979
Other	66,358
Real Estate	122,714
<b>SERVICES</b>	<b>2,367,494</b>
Information	185,686
Professional and Business	690,735
Professional, Scientific, & Technical Services	390,840
Management of Companies & Enterprises	71,244
Administrative Services	228,650
Educational	211,844
Health & Social Assistance	668,237
Arts & Entertainment	87,153
Accommodation & Food	335,744
Other	188,095
<b>TRADE</b>	<b>499,923</b>
Retail	356,912
Wholesale	143,011
<b>MANUFACTURING</b>	<b>74,645</b>
<b>TRANSPORTATION AND UTILITIES</b>	<b>127,442</b>
<b>CONSTRUCTION</b>	<b>135,450</b>
<b>TOTAL PRIVATE</b>	<b>3,662,432</b>
<b>GOVERNMENT</b>	<b>547,554</b>
<b>TOTAL (Private + Government)</b>	<b>4,209,986</b>

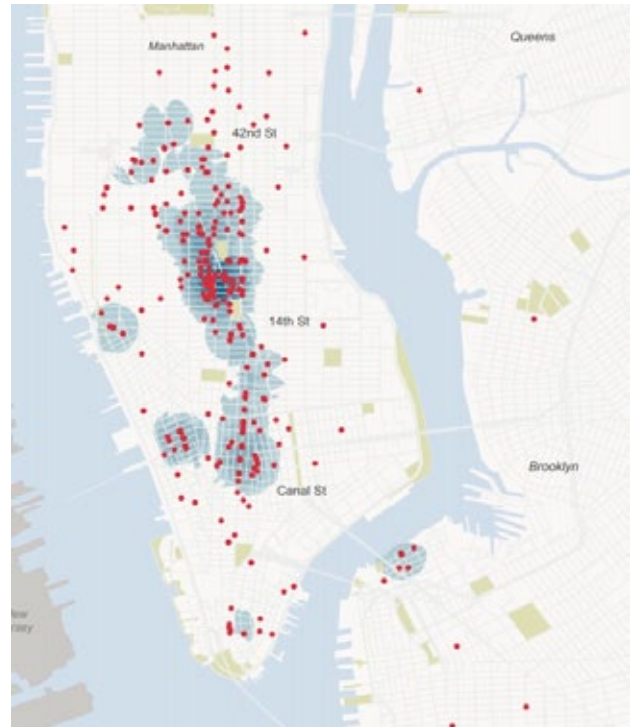
<sup>13</sup> Huntjens, L. en Maas, F., *Mes in bestuurlijke drukte*, 2014.

Het is een industrie met een waarde van vijf miljard dollar, die werk biedt aan meer dan 19.000 mensen, onder wie een groot aantal immigranten. De toeristenindustrie vertegenwoordigt een waarde van zeventig miljard dollar per jaar en biedt werkgelegenheid aan 320.000 mensen.

Daarnaast heeft New York op dit moment alles wat een moderne op innovatie gerichte kenniseconomie nodig heeft. Ingegeven vanuit urgentie, dat wel: na de val van Lehman Brothers schrok toenmalig burgemeester Bloomberg van de economische kwetsbaarheid van New York. Bloomberg handelde direct door start-ups, incubators en technologische innovatie tot het speerpunt van zijn beleid te maken. In goed overleg met de 'top 10' van de stad: gezaghebbende CEO's en Universiteitsbestuurders.

Bloomberg trok vervolgens financiële middelen uit voor de ontwikkeling van campussen en onderzoeksprogramma's. Mede door de aanwezigheid van de 'oude' financiële sector (en bijbehorend kapitaal) is New York inmiddels, na Silicon Valley, de tweede plek als het gaat om investeringen in tech start-ups. Terwijl New York in 2006 nog nergens in de lijsten te bekennen was, werd er in het tweede kwartaal van 2015 1,93 miljard dollar aan venture capital aangetrokken. Voorbeelden van bekende start-ups zijn Kickstarter, Tumblr, en Foursquare. Twitter en Google vestigden zich ook in New York en Microsoft opende er recent een belangrijk onderzoekslab. New York neemt al jarenlang een koppositie in als het gaat om foreign direct investment. De metropool is inmiddels een van de krachtigste 3D-hubs in de wereld. Er is veel aandacht voor de maakindustrie (die enkele decennia geleden wegtrok uit de metropool).

De kaart in de rechter kolom toont dat de concentratie (clustering) van technische bedrijven zich manifesteert van Lower Manhattan tot het meest zuidelijke deel van Central Park, met een satelliet in Brooklyn (door de aanwezigheid van een technische universiteit en een aantal incubators). De reden van de clustervorming wordt gegeven door de klassieke ideeën van Jane Jacobs.<sup>27</sup> Het clusteren van innovatie en creativiteit in grote, diverse en steden met grote dichtheid met 'walkable



neighbourhoods' leidt tot street-level serendipity (het vinden van het onverwachte). Jacobs schreef de passende en fameuze woorden: 'new ideas must use old buildings'. Daarmee raakte ze de kern van de huidige economische (veer)kracht van New York: een stad die het oude weet te verbinden aan het nieuwe. Met een cruciale trekkersrol voor de overheid en burgemeester in het bijzonder.

### 6.3 GOVERNANCE IN NEW YORK: CENTRALE AANSTURING VAN DE METROPOOL

Het bestuur van New York City is meer gecentraliseerd dan dat van andere Amerikaanse steden. In New York City is het centrale bestuur verantwoordelijk voor het openbare onderwijs, gevangenschappen, bibliotheken, openbare veiligheid, recreatiefaciliteiten, riolering, watervoorziening en sociale zekerheid. Het budget van de stad is met 50 miljard dollar het grootste van alle steden in de Verenigde Staten. Dit budget wordt onder andere besteed aan onderwijs (31%), sociale diensten (20%), openbare

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld haar invloedrijke werk *The Death and Life of Great American Cities* uit 1961



veiligheid (13%) en pensioenen (10%). Het lokale bestuur kent een gekozen burgemeester en wordt gecontroleerd door de New York City Council, de gemeenteraad van New York. Deze bestaat uit 51 leden, die worden gekozen vanuit een geografisch district (waar ze moeten wonen of een bepaalde binding mee moeten hebben, bijvoorbeeld vanuit hun werk).

De (gekozen) burgemeester is verantwoordelijk voor alle diensten van de stad, politie en brandweer, uitvoering van alle wetten in de stad, controle over het publieke eigendom en over de meeste publieke instellingen. De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen voor een termijn van vier jaar en kan eenmaal herkozen worden. Door de burgemeester worden Deputy Mayors (wethouders) aangesteld, die assisteren bij belangrijke zaken, zoals onderwijs, economie en gezondheidszorg.

#### 6.4 BESTUURLIJKE INDELING EN NGO'S

De stad New York is opgedeeld in vijf bestuurlijke eenheden (stadsdelen), de zogenoemde boroughs. Deze stadsdelen (variërend in inwonertal van 475.000 in Staten Island tot 2,6 miljoen in Brooklyn) zijn zeer beperkt

autonoom. De gekozen borough-president is voor zijn of haar stadsdeel vooral lobbyist richting het centrale stadsbestuur en de staat. De functie kent een hoge ceremoniële waarde, waarbij adviezen aan de burgemeester vanuit de belangen van de eigen borough worden gedaan.

New York kent daarnaast een lange traditie van zeer actieve non-gouvernementele inmenging in beleidsvorming. Deze groepen hebben ledenfinanciering, ontvangen majeure donaties en zijn zeer bepalend voor de publieke en professionele opinie. Het feit dat de laatste burgemeesters van New York rijke, geslaagde ondernemers zijn, die verkeren in de kringen van de 'happy few' en zodoende bedrijfsmatig kijken naar het besturen van een stad (vandaar de term CEO), is veelzeggend voor de bestuurlijke cultuur. Tegelijkertijd acteert de burgemeester als CEO als een hybride verbinder tussen publieke instellingen en externe triplehelixpartners.

#### 6.5 ECONOMISCH STIMULERINGSBELEID: VERSCHILLENDE SCHAALNIVEAUS, ANDERE INSTRUMENTEN

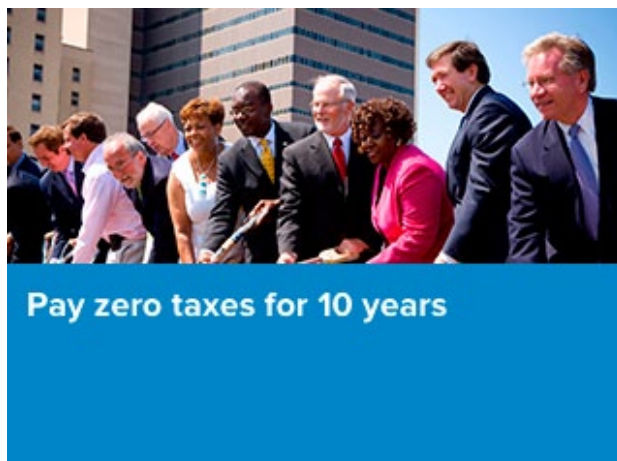
De federale overheid steekt veel geld in onderzoek en innovatie op het gebied van defensie, medische technologie en luchtvaart. Er is ook aandacht voor economische structuurversterking op metropoolniveau. De federale overheid beschikt over een budget van 66 miljard dollar voor het Economic Adjustment Program om regio's te helpen die economisch achterblijven. De focus ligt daarbij vooral op de ontwikkeling en groei van innovatieclusters, gebaseerd op bestaande concurrentievoordelen. De hulp bestaat uit een bijdrage uit een revolverend fonds voor startend (start-ups) of door groeiend mkb (scale-ups). Het programma is voortgekomen uit de grootschalige sluiting van diverse defensielocaties en is nu een belangrijk onderdeel van de Regionale Innovatie Strategie (RIS).

Ook de staten zijn zeer actief op economisch gebied. Zo is economische ontwikkeling een topprioriteit van New York State-gouverneur Andrew Cuomo. Cuomo heeft tien regionale strategische adviesraden ingesteld. De tien adviesraden, die bestaan uit publieke en private stakeholders en experts (triple helix), vormen de basis van zijn economische agenda voor de staat (waarin bijna de helft van de inwoners in de metropool New York woont). Het doel van de raden is het opstellen van regionale strategische agenda's, waarin het aanjagen van economische groei, het creëren van banen en het (her) bekrachtigen van de boodschap dat New York een uitstekend vestigingsklimaat heeft (ondernemen doe je in New York!), centraal staan. Zijn visie: "We must change the way we engage in economic development planning and execution. Those working at the local level know their area economies best."

De regionale adviesraden hebben een eigen budget (honderden miljoenen dollars) en krijgen vrijheid om gebiedsspecifieke opgaven te benoemen en hiervoor implementatieplannen op te stellen. Standaard vanuit een publiek-private samenwerking.

De economische ontwikkelingsprogramma's vanuit de staat leveren een bijdrage via bijvoorbeeld hulp bij het bouwen van een nieuw onderzoekslab, het verplaatsen van een bedrijf, het uitbreiden van bedrijfsactiviteiten en personeel en het aanboren van nieuwe (internationale) markten.

Om competitief te zijn en te blijven maakt de staat New York gebruik van financiële en belastingprikkels als sturingsinstrument. Dat is mogelijk omdat de staten en steden hun eigen belasting mogen heffen. Daarbij ligt er een beleidsmatige focus op het vormen van industrieclusters die significant bijdragen aan de groei van de hightechsector.



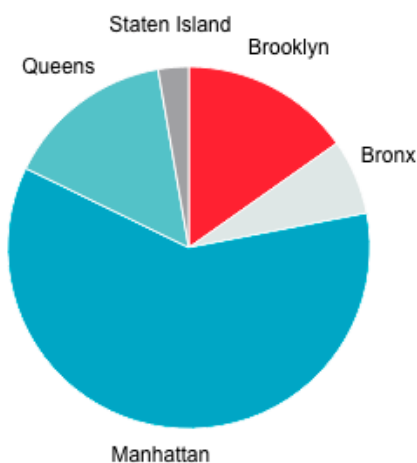
Een centrale plek in de beleidsprogramma's is daarnaast weggelegd voor start-ups. Het programma START-UP NY biedt nieuwe bedrijven en bedrijven die uitbreiden de mogelijkheid om tien jaar belastingvrij te ondernemen in zogenoemde tax free zones. Voorwaarden: je moet op een universiteitscampus zitten (of hier nauw aan verbonden zijn via bijvoorbeeld het gebruik van onderzoeksruimte), gevestigd zijn of uitbreiden in New York State (geografische eis), partner zijn van een college of university, aantoonbaar nieuwe banen genereren en bijdragen aan de economische ontwikkeling van de lokale gemeenschap. Ook moet het bedrijf deel uitmaken van een van de speerpuntsectoren (en dat zijn er nogal wat): advanced materials & manufacturing, biotech & life sciences, tech & electronics, optics & imaging, cleantech & renewable energy, transportation equipment en food & beverage.

## 6.6 NEW YORK ECONOMIC DEVELOPMENT CORPORATION

In de stad New York zelf is de Economic Development Corporation (NYEDC) dé dominante speler. NYEDC is 'de belangrijkste motor voor economische ontwikkeling en maakt gebruik van de kracht van de stad om verdere groei te stimuleren, banen te creëren en de kwaliteit van leven te verbeteren.' Vanzelfsprekend hoort daar ook een hippe missie bij:

*THE MISSION OF NYEDC IS TO REALIZE NEW YORK CITY AS THE GLOBAL MODEL FOR INCLUSIVE INNOVATION AND ECONOMIC GROWTH, FUELED BY THE DIVERSITY OF ITS PEOPLE AND BUSINESSES, BY STRENGTHENING THE CITY'S COMPETITIVE POSITION AND FACILITATING INVESTMENTS THAT GROW QUALITY JOBS AND CULTIVATE DYNAMIC, RESILIENT, LIVABLE COMMUNITIES THROUGHOUT THE FIVE BOROUGHS.*

De aanloop naar de oprichting van NYEDC (een non-profit, publiek-private organisatie) kent een lange geschiedenis. In 1966 werd de New York City Public Development Corporation opgericht, vanwege een bijna-faillissement van de stad. Door het verkopen en verhuren van gemeentelijk vastgoed en grond en investeringen in de openbare ruimte en openbaar vervoer droeg de ontwikkelingsmaatschappij bij aan de stedelijke en economische ontwikkeling. Na diverse tussenvormen en fusies is sinds 2012 NYEDC zoals we die nu kennen actief.



De huidige burgemeester van New York, Bill de Blasio,

werkt nauw samen met NYEDC. Hij is er het boegbeeld van. Recent stelde hij een 38-jarige vrouw van Filipijnse komaf aan als president. Haar drijfveer: het brengen van inclusieve groei en inclusieve innovatie.

De raad van bestuur (stuurgroep) van NYEDC wordt gevormd door 25 personen, afkomstig uit de overheid, het bedrijfsleven, universiteiten en NGO's. Een deel wordt voorgedragen door de burgemeester, een deel vanuit de vijf stadsdelen. De activiteiten van NYEDC richten zich onder meer op locatie- en gebiedsontwikkeling, verhuur van vastgoed en verkoop van gronden en fiscale ondernemersstimulering (leningen, subsidies, belastingkortingen). NYEDC heeft zodoende meerdere rollen: ze is een partner voor bedrijven, projectmanager, beleidsadviseur, programmamanager en investeerder.

De totale begroting (die jaarlijks wordt vastgesteld door de gemeenteraad) bedraagt ongeveer 870 miljoen dollar per jaar (circa € 90 per inwoner, in de regio Eindhoven is dat bijvoorbeeld € 6). Belangrijkste inkomstenbronnen: gemeentelijke subsidie (circa 70%), verhuur van vastgoed en vergoedingen voor geleverde diensten voor ondernemers. Wat daarbij opvalt: een steeds groter deel van de middelen gaat naar de stadsdelen buiten Manhattan en naar het mkb. Sinds de metingen in 2002 is NYEDC naar eigen zeggen verantwoordelijk voor:

- 6,2% van de totale private werkgelegenheid in New York City;
- 26,6 miljard dollar aan private investeringen;
- 1,2 miljard dollar aan nettokosten en 44,8 miljard dollar aan opbrengsten.

NYEDC ondersteunt op haar beurt de lokale ontwikkelingsmaatschappijen die actief zijn in de vijf stadsdelen, zoals Queens Economic Development Board en Bronx Overall Economic Development Corporation. Wat betreft de machtsverhoudingen: NYEDC bepaalt en betaalt; de vijf EDC's in de stadsdelen zijn in de praktijk niet meer dan uitvoeringsorganen.

## 7 | Verwonderpunten uit New York



Op basis van de vele gesprekken die ik gevoerd heb, met interviews bij food incubators tot in de wolkenkrabber van NYEDC, wil ik een aantal verwonderpunten formuleren.

- De intensiteit en vanzelfsprekendheid van publiek-private samenwerking. De burgemeester wordt direct gekozen, vaak met de belofte om duizenden banen te creëren. De strategische agenda van New York (economische speerpunten) wordt in gezamenlijkheid opgesteld. Bedrijven en universiteiten zijn actief trekker, eigenaar en financier van projecten. Alle adviesraden en boards worden verplicht gevormd door vertegenwoordigers vanuit de triple helix. Investerings worden pas gedaan wanneer alle triplehelixpartners de meerwaarde ervan inzien.
- De rol van de overheid. Ik verwachtte in een vrije-marktomgeving terecht te komen, waarin de overheid slechts randvoorwaardelijk bezig zou zijn met economisch stimuleringsbeleid. Niets is minder waar. Via onder andere tax free zones en NYEDC investeren de staat en de city voor miljarden in de economie.
- De aandacht voor economische impact. In New York wordt voorafgaand aan iedere investering een kosten-batenanalyse en een impactanalyse gemaakt. Los van het continue politiek-bestuurlijke spel, is de overheid gewoon een zakelijke en rationale financier van programma's en projecten, met een langetermijn-doelstelling. Doordat de staat en de metropool een eigen belastingbeleid kunnen voeren (los van de federale overheid), is er een directe relatie tussen investeringen en opbrengsten. Zo verspreidt NYEDC iedere maand een economic snapshot met de groei van het aantal banen per sector of de economische waarde van de play-offwedstrijden van de New York Mets.
- Verbinding oude en nieuwe economie. De adaptiviteit van het bestuur (en de doorzettingsmacht) om een financiële crisis te gebruiken voor een focus op nieuw verdienpotentieel: tech start-ups. En daarbij is het in staat om het kapitaal uit de financiële sector in te zetten om jonge bedrijven de wereld te laten veroveren. De revival van de maakindustrie (New York is een van de grootste 3D-hubs van de wereld) is wat dat betreft illustratief.
- Het benutten van de natuurlijke economische kracht en focus. New York is zeer zich bewust van haar sterktes en haar zwaktes. Manhattan is van oudsher economisch het meest belangrijke stadsdeel, maar kan niet zonder de andere vier. En andersom. De vijf stadsdelen werken daarom bewust samen op basis van complementariteit.
- De mate waarin de stad als launching customer fungeert. Innovatieve prototypes, financiering en afzetmarkt zitten in New York heel dicht bij elkaar. Daarom is het voor nieuwe producten en diensten eenvoudig om de eindgebruiker al te betrekken bij het eerste prototype. De stad past zich snel aan door wet- en regelgeving te veranderen en maakt gebruik van de mogelijkheden die het inkoop- en aanbestedings-beleid bieden om lokaal in te kopen.
- Rainbow cake. In New York zijn diverse bestuurslagen die zich bezighouden met economische ontwikkeling, vergelijkbaar met de situatie in Europa en Nederland ('bestuurlijke spaghetti'). Wel werken zij op een andere schaal (massa) en veel minder vanuit concurrentie, doordat er één aanjager (de burgemeester) is die over mandaat, geld, ondernemerschap en een uitgebreid netwerk beschikt.
- De aandacht voor minderheden en vrouwen. Er zijn talrijke programma's om inwoners die ondervertegenwoordigd zijn in arbeidsdeelname aan te moedigen een eigen bedrijf te starten. Via microkredieten, via voorlichting en coaching. Naast de aandacht voor universiteiten en tech starters, wordt er dus ook bewust in geïnvesteerd om alle New Yorkers te activeren (inclusieve groei).

# 8 | Het openbaar bestuur als innovatieve scale-up?



Eén ding waar de jonge, technologische innovators van Apple, HP en Google zich niet druk over maakten was het maatschappelijk belang. Zij wilden zo snel mogelijk zo rijk mogelijk worden. Dat is een groot verschil met de maatschappelijke taak van de overheid.

Een ondernemend, flexibel en visionair openbaar bestuur kan echter wel een verschil maken, zonder direct te verzanden in structuursdiscussies. De structuur van het openbaar bestuur is de afgelopen decennia, op gemeentelijke herindelingen na, niet ingrijpend veranderd. De rol van het openbaar bestuur echter wel. Daarom is het openbaar bestuur geen start-up, maar heeft het alle kenmerken van een scale-up: op basis van het bestaande en bereikte kan het doorgroeien in een nieuwe rol. Ik ben van mening dat het openbaar bestuur en het regionaal denken en doen op veel plekken nog in de vrijblijvende ideeënfase zit. En dat biedt kansen.

Er valt daardoor immers nog veel te winnen, te kiezen én te leren. Zeker is dat het openbaar bestuur, zowel vanuit de bestuurlijke inrichting als vanuit zijn rolopvatting, zich moet aanpassen om een volwaardige partner te zijn en te blijven in de triplehelixsamenwerkingsverbanden. Om niet overbodig te worden. Om maatschappelijke belangen te waarborgen. Ik besluit dit essay daarom met vijf kansen voor morgen.

## **KANS 1 | START BIJ DE INHOUD: DE ECONOMISCHE KRACHT EN OPGAVEN VAN DE REGIO, EN VERSTA DE KUNST VAN HET SAMENWERKEN**

De afgelopen jaren heeft er een wildgroei van triplehelixsamenwerkingsverbanden plaatsgevonden in de Nederlandse polders. Dit is gebeurd vanuit de beste bedoelingen, vanuit governmental activism. Economische structuurversterking en innovatiebeleid zijn bij uitstek strategisch-tactische vraagstukken die regionale afstemming vergen (subsidiariteit). De regio (verbinding tussen stad en ommeland) is daarbij nodig om de gewenste massa (schaal) te bereiken. Zoals in New York.

Veel regionale samenwerkingsverbanden zijn elkaar daarbij gaan imiteren. Regio's kiezen veelvuldig voor een veelvoud van speerpunten, terwijl iedere regio in Nederland haar eigen economische kracht kent. Die economische kracht en bijbehorende ambities moeten geformuleerd en gedragen worden door bedrijven en kennisinstellingen. Het draait daarbij evenzeer om de vraag hoe overheden, onderwijsinstellingen en bedrijven kunnen samenwerken om tot wenselijke resultaten te komen. Wederkerigheid maakt daar in ieder geval deel van uit. Samenwerken betekent het aangaan en onderhouden van een relatie. Gelijkwaardigheid speelt daarbij een belangrijke rol.

In innovatiemagneet Stockholm steken start-ups elkaar de helpende hand toe. Natuurlijk is dat soms spannend, maar uiteindelijk levert het iedereen meer op: de koek wordt groter. Het start met gunnen en de durf om van elkaar te leren. Wie bang is om te delen, zal nooit het goede kunnen halen. En niets geeft zoveel energie als samenwerken op basis van gemeenschappelijke doelen en belangen.

Duik dus de garage in met triplehelixpartners en ga aan de slag met netwerkpartners die bereid zijn om middelen te investeren in de samenwerking. Bepaal gezamenlijk de belangrijkste opgaven voor de korte, middellange en lange termijn. Stimuleer zodoende eigenaarschap. En neem complementariteit als uitgangspunt: wat zijn de sterktes van de regio en waarin onderscheiden deze zich van de vele andere regio's in Nederland?

## **KANS 2 | EEN ONDERNEMENDE OVERHEID: PROFESSIONELE EN SLAGVAARDIGE SAMENWERKINGSPARTNER VANUIT GOVERNANCE 2.0**

Kijk kritisch in de spiegel of de huidige triplehelixsamenwerking voldoende massa heeft en of er geen dubbelingen plaatsvinden met andere samenwerkingsverbanden. Dat is geen exacte wetenschap, maar zeker is dat de regio, in een van de drie geschetste gedaanten,

een belangrijke rol speelt. Op regionaal niveau is het vaak eenvoudiger om alle betrokkenen goed te bereiken, samenhang te creëren tussen verschillende terreinen, de juiste richtingen aan te geven en op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen.

Bovendien zijn er in Nederland grote verschillen tussen regio's, en het is zaak die verschillen optimaal te benutten. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen en economic boards, ports en valleys in Nederland zijn waardevolle samenwerkingsstructuren, die in meer of mindere mate bijdragen aan economische groei. Het gaat om netwerken, projecten en resultaten. Vaak zijn die resultaten lastig meetbaar. Het oprichten van een economic board is geen garantie voor economische groei. Die causaliteit is moeilijk aan te tonen. De gehanteerde werkwoorden zoals verbinden, faciliteren en aanjagen zijn niet eenvoudig kwantificeerbaar. Het gaat ook om de kwaliteit van de samenwerking. En om de marketing van de samenwerking: dit project was niet (zo snel) tot stand gekomen zonder de aanwezigheid van het triplehelixverband.

Daarbij hoort expliciet ook een eigentijdse manier van democratische legitimatie. Gemeenteraden vinden regionale samenwerkingsverbanden lastig, zeker als dat ook nog eens met deelname van private partijen gebeurt. Voor betrokken gemeenteraden zou het daarom goed zijn om aan het begin een regionale startnotitie op te stellen met daarin aandacht voor het proces. Wanneer en hoe wil zij geïnformeerd worden? Met bewustzijn van het feit dat resultaten lastig meetbaar zijn. Wanneer gemeenteraden in regionaal verband gezamenlijk een beleidsnota governance vaststellen, in afstemming met vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven en kennisinstellingen, kunnen verwachtingen en rolopvattingen worden gedeeld. Ook vertegenwoordigers van de externe netwerkpartners zouden vervolgens jaarlijks verantwoording kunnen afleggen over wat de triplehelixsamenwerking gedaan heeft (middelen) en wat de opbrengsten zijn geweest (resultaten).

### **KANS 3 | MIDDELEN VOOR REGIONALE SAMENWERKING EN UITVOERINGSKRACHT**

Kijkend naar het grote aantal (triple helix) economische samenwerkingsverbanden in Nederland, valt iets op. In de gesprekken die ik gevoerd heb proef ik veelvuldig een gebrek aan uitvoeringskracht. Het gaat dan om middelen en capaciteit: om mensen, tijd en geld. Het opstellen van een gezamenlijke strategische visie en bijbehorend program, zoals in Kans 1 beschreven, is slechts een begin. Vervolgens moeten er projecten opgestart en uitgevoerd worden. Dit vraagt om langetermijncommitment.

Een van de VNG-speerpunten uit Gemeente 2020, de verenigingsstrategie die tijdens het congres in Apeldoorn (2015) is vastgelegd, is: regionale economische ontwikkeling. Samenwerking en regionale sturing worden daarbij als cruciale onderdelen gezien. Het bijbehorende programma is onder meer gericht op kennisdeling, het stimuleren van innovatie, het wegnemen van belemmeringen en het versterken van werkgelegenheid. Dat is niet voor niets. Nederlandse stedelijke regio's behoren tot het achterveld wat betreft institutionele samenhang: ze zijn vaker bestuurlijk gefragmenteerd dan concurrerende regio's.<sup>28</sup>

*WELCOME TO THE WONDERFUL WORLD OF GOVERNING URBAN REGIONS, WHERE BETWEEN FRAGMENTATION AND AMALGAMATION NO ONE ACTUALLY KNOWS WHAT THE RIGHT-SIZED BOX FOR LOCAL GOVERNMENT IS OR HOW TO CHANGE IT - BUT EVERYONE CAN SEE THE PROBLEMS OF MOST OF THE EXISTING GOVERNANCE MODELS.<sup>29</sup>*

<sup>28</sup> CBP, *De concurrentiepositie van Nederlandse steden*, 2015.

<sup>29</sup> *The Guardian, What's the perfect size for a city?*, 2015.

In de VS heeft iedereen die ertoe doet een veel sterker en uitgebreider mandaat. Door effectief samen te werken kunnen organisaties sneller inspelen op een veranderende omgeving. Regelmatig doet zich weliswaar een kans of bedreiging voor in de markt, maar is het te kostbaar of te risicovol om deze kans eigenstandig te grijpen. In dat geval kan met behulp van strategische allianties alsnog op deze kans of bedreiging worden ingespeeld. Maar let op: veel relaties onderhouden is kostbaar. Daarom heeft een wendbare organisatie (de gemeente van de toekomst) een alliantieportfolio bestaande uit een kern van duurzame relaties ('strong ties') met een schil van gelegenheidspartners ('weak ties') die bij veranderingen kunnen worden ingevlogen, maar ook een trigger of inspiratie kunnen zijn voor innovatie.

#### **KANS 4 | LOKALE BELASTINGEN EN FINANCIERING VAN ONDERZOEK EN INNOVATIE**

Gemeenten, en via verlengd lokaal bestuur ook regio's, dragen steeds meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid in het sociale en economische werkveld. De roep om een landelijk innovatiefonds is dan ook onverstandig. Gebruik daarvoor de kracht van de regio. Een ruimer lokaal belastinggebied past daarbij. En dat leidt onherroepelijk tot verschillende groeisnelheden. Maar, zoals Aristoteles al zei:

**DE ERGSTE VORM VAN ONGELIJKHEID IS PROBEREN  
ONGELIJKE DINGEN GELIJK TE MAKEN.**

Niet alleen wijken in grote steden blijken trouwens kraamkamers te zijn van economische vernieuwing, ook in kleine Friese, Groningse en Drentse dorpen wemelt het van de initiatieven. In het experimentenprogramma Wijken en Plattelandseconomie staan deze initiatieven, die kleinschalige economische bedrijvigheid ontwikkelen en stimuleren, centraal. Iedere regio kan dus op haar eigen schaal op zoek naar 'de nieuwe kampioenen'.

Wat in New York als succesfactor van het economisch beleid geldt, is de directe relatie tussen eigen belastingheffing, investeringen en effecten op de werkgelegenheid. Een verruiming van het lokale belastinggebied biedt overheden de mogelijkheid om beter in te spelen op de regionale wensen en behoeften. Het bevordert tevens democratische verantwoording op gemeentelijk en regionaal niveau en versterkt de prikkel tot maatwerk. Regionale innovatiefondsen zijn daarbij van groot belang voor de economische vitaliteit van een regio. Recentelijk voerden het expertisecentrum Vinci van de Rijkuniversiteit Groningen en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) een gedetailleerd onderzoek uit naar innovatie-gedrag van 237 innovatieve bedrijven in Noord-Nederland. Wat blijkt? Regionale innovatiesubsidies geven bedrijven, in tegenstelling tot landelijke of Europese regelingen, wél een stimulans om extra te investeren in onderzoek en ontwikkeling. De tijd is dan ook rijp om innovatiebeleid regionaal te beleggen. Het geografische en het strategische gebied van publieke investeringen en opbrengsten vallen zo in sterkere mate samen.

Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat investeringen in innovatie nu als kostenpost op de overheidsbegroting staan. Iedereen die een bedrijf waardeert zal behalve naar de exploitatierekening ook naar de balans kijken. Waarom zouden we bij een land dan wél genoeg nemen met alleen exploitatiegegevens als het BBP? Investeren komen gemakkelijk in de knel in een beleids-cyclus waarin het jaarlijks sluitend krijgen van de begroting bij uitstek benadrukt wordt. Het is immers verleidelijk om nieuwe investeringen uit te stellen of vervangingen te temporiseren, om op die manier extra middelen ter beschikking te hebben voor politiek urgente zaken, zoals uitkeringen en de gezondheidszorg? Innovatiebeleid is langetermijnbeleid.

## **KANS 5 | KANSEN VOOR IEDEEREEN: VAN ECONOMIC NAAR SOCIAL ECONOMIC BOARDS**

Bij de nieuwbouw van een wolkenkrabber in New York in de Upper West Side ontstond in 2013 een heftige discussie. Die ging over de 'poor door'. De ontwikkelaar van de wolkenkrabber wenste een aparte ingang voor de mensen die in de sociale woningen zouden komen te wonen (in New York zijn ontwikkelaars verplicht een deel van de woningvoorraad te reserveren voor social housing). Zo konden de miljonairs (de kopers) met een gerust hart via de hoofdingang naar binnen. Er volgde een tegengeluid: de poor door was slechts een uiting van een breder symptoom: de segregatie van arm en rijk. De deur kwam er uiteindelijk niet.

In Nederland is vooralsnog geen sprake van een harde scheidslijn tussen bevolkingsgroepen. Hooguit kan gezegd worden dat er in Nederland sprake is van een 'zachte tweedeling', zo concludeert het onderzoek Verschil in Nederland van het SCP. Er is wel groeiende aandacht voor ongelijkheid in de samenleving.

De zorg van nationale overheden over hoe om te gaan met regionale verschillen in sociaaleconomische en ruimtelijke ontwikkeling is zo oud als het bestuur zelf. Ook binnen de steden speelt dit vraagstuk; de segregatie 'binnen en buiten de ring' van Amsterdam is wat dat betreft tekenend. En daar heeft de overheid haar maatschappelijke rol te vervullen. Zeker als, zoals Kim Putters stelt, de verzorgingsstaat wordt omgevormd (mede door de decentralisaties in het sociaal domein) tot verzorgingssteden. Profiteren laagopgeleiden van de werkgelegenheidsgroei van hoogopgeleiden? Of is er sprake van verdringing? Welke plaats is er nog in de hippe stad voor lager opgeleiden, kwetsbare groepen of minderheden?

In New York is er beleidsmatig veel aandacht voor allochtonen en vrouwen. Vanzelfsprekend vanuit een andere vertrekpositie dan in Nederland, maar dit doelgroepenbeleid werpt wel zijn vruchten af. Via incubatorprogramma's worden deze groepen geholpen

om een eigen bedrijf te starten en de markt te veroveren. De startende bedrijven groeien door, nemen personeel in dienst en betalen belasting. Zolang het meer opbrengt dan het kost, blijft New York hiermee doorgaan. Een zeer bedrijfsmatige afweging, die jaarlijks wordt herijkt. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet kunnen ook de economic boards in Nederland zich doorontwikkelen tot social economic boards, waarbij zij behalve voor bestaande taken op het gebied van innovatie en gebiedsontwikkeling, ook aandacht hebben voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Tot slot. Het leuke is dat de meeste innovaties voortkomen uit dagelijkse ergens. En als het gaat om regionale samenwerking tussen gemeenten en triplehelixpartners ontmoet ik in mijn dagelijks werk heel wat ergens en frustratie. Voor regionaal economisch beleid, samenwerking en innovatiestimulering bestaan geen pasklare algoritmes. Het meten van de impact en causaliteit van triplehelixsamenwerkingsverbanden staat nog in de kinderschoenen. Het samenbrengen van partijen die ertoe doen is en blijft een uitdaging. De kunst is om kritisch in de spiegel te durven kijken en de vraag stellen: heeft onze samenwerking de juiste schaalgrootte en massa, doen we de juiste dingen? En om dan vervolgens per regio te kijken wat er werkt en op zoek te gaan naar de eigen specifieke algoritmes en innovatiekansen. Met een eigentijdse rol voor de overheid, die hoe dan ook onmisbaar is. Op zoek naar de regionale olifantenpaadjes. Dat regiodenken start bij voorkeur in een garage. Met soms de bereidheid elkaars boterhammen te smeren en elkaars vieze sokken in de was te gooien.

### **Wie durft?**







# Literatuur

- Ahrend, R. et al., What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries, 2014.
- Bellini, N., Danson, M. & Halkier, H. (2012). Regional Development Agencies: The Next Generation? Networking, knowledge and regional policies. London and New York: Routledge.
- Boogers, M. (2013), Het raadsel van de regio. Waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert. Oratie Universiteit van Twente.
- Borrás, S. (2009). The Widening and Deepening of Innovation Policy: What Conditions Provide for Effective Governance. Lund, Lund University Center for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy.
- Bovens, M., (1995). De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Braczyk, H.J., Cooke, P. & Heidenreich, M., (1998). Regional innovation systems. The role of governances in a globalized world. London: UCL Press.
- Clark, C. (2005). City-regional Development Agencies. Beschikbaar op: <http://www.citiesandregions.com>
- CPB, More R&D with tax incentives? A meta-analysis, 2015.
- CBP, De concurrentiepositie van Nederlandse steden, 2015.
- Decisio (2010). Evaluatie Regionale ontwikkelingsmaatschappijen, Effectiviteit en Efficiëntie.
- Denters, B. (2015), Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. In opdracht van Raadslid. nu.
- Etzkowitz, H. (2003), Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations. *Social Science Information* 42, 293-302.
- Fitjar, R.D., Gjelsvik, M. & Rodríguez-Pose, A. (2014). Organizing product innovation: hierarchy, market or triple-helix networks?
- The Guardian (2015), What's the perfect size for a city? 23 april 2015: <http://www.theguardian.com/cities/2015/apr/23/sane-way-run-megalopolis-urban-governance>
- Huntjens, L. & Maas, F. (2014). Mes in bestuurlijke drukte. *Openbaar Bestuur*, 1, 13-17.
- Jones, M. & MacLeod, G. (1999), Towards a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24, 3.
- Klijn, E.H. & Teisman, G.R., Governing public-private partnerships. Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships, in: P. Osborne (ed), 2000, 165-186.
- Leyersdorff, L. & Park, H.W. (2014). Can synergy in Triple Helix relations be quantified? A review of the development of the Triple Helix indicator. *Triple helix*, 1:4.
- Panteia (2014). De effecten van de topsectoren op de bredere economie, Kwantificering met behulp van inputoutputanalyse.
- Putters, K. (2015). Gun burger de regio. *Financieele Dagblad*, 9 december 2015.
- Tjemkes B. & Vos, P. (2014). Publiek-private samenwerking. *Openbaar Bestuur*, 2014, 4, 22-26.
- Valk, E. de (2015). En het begon niet in een garage. *NRC Next*, 15 april 2015.





BMC | advies

POSTADRES  
Postbus 490  
3800 AL Amersfoort

TELEFOON  
033 - 496 52 00

INTERNET  
[www.bmcadvies.nl](http://www.bmcadvies.nl)

