



Op donderdag 1 maart vond in het provinciehuis een werkoverleg plaats over de nieuwe economische agenda van de Provincie Flevoland. Door ongeveer dertig vertegenwoordigers van bedrijfsleven, overheid en onderwijs werd gediscussieerd over de keuzes die de provincie in haar economisch beleid wil maken.

In deze 'bevindingenbrief' doen we geen verslag van de bijeenkomst, maar geven we de conclusies van de bijeenkomst weer en doen we aanbevelingen voor de relevantie van die conclusies voor de economische agenda van de provincie.

Steun voor nadruk op structuurversterking

We kunnen om te beginnen vast stellen dat er brede steun is voor de opgave van de provincie om vooral in versterking van de economische structuur te investeren. Flevoland ademt op een redelijk evenwichtige manier mee met het Nederlandse conjunctuurbeeld. Het probleem zit niet in de conjunctuur, maar in de structuur. Symbool daarvan is de score van Flevoland op twee parameters: die van de werkgelegenheidsgraad en die van de arbeidsparticipatie.

Flevoland heeft de minste werkgelegenheid per hoofd van de beroepsbevolking van alle provincies en verkeert in dezelfde groep als het noorden en Zeeland. Maar Flevoland heeft vervolgens de hoogste arbeidsparticipatie en verkeert in dat opzicht in het gezelschap van Noord-Holland en Utrecht. Een zeer 'werkse' bevolking, maar een forensende bevolking. Niet een korte termijn interventie, maar duurzame werkgelegenheids groei is het antwoord op deze paradox.

Er is dus brede steun voor de gedachte dat juist de provincie geroepen is om dat lange termijn perspectief in de economische ontwikkeling vast te houden.

Er is vervolgens een breed gedeeld inzicht dat dat moet gebeuren met zeer schaarse middelen in een financieel schrale tijd. Er zal de komende tijd stevig geconcurrereerd worden om het nog beschikbare private kapitaal. De overheid kan daar niet in voorzien, vanwege

haar eigen financiële opgave. Dat stelt hoge eisen aan de scherpte van de te maken keuzes, aan de samenhang in het beleid en aan de samenwerking met anderen.

Het provinciaal economisch beleid blijft breed: de economische agenda wordt verweven met de omgevingsagenda en de zorg voor een goed vestigingsmilieu voor alle ondernemingen blijft daarmee tot de werklast van de provincie behoren. Tegelijkertijd wordt het de komende jaren smal, door de concentratie op een zeer beperkt aantal clusters en thema's. Met name die concentratie leidde tijdens het overleg tot commentaar.

Steun voor het maken van keuzes, commentaar bij de keuzes zelf

De keuze voor de speerpuntthema's werd in grote lijnen herkend en gesteund. Er was waardering voor de keuze om ook echt keuzes te maken en de meerwaarde van het provinciaal economisch beleid te zoeken op die plekken waar de provincie ook daadwerkelijk toegevoegde waarde kan leveren. In dit geval bij enerzijds twee nog jonge clusters, die veelbelovend en onderscheidend zijn, maar waar ook nog meer inzet nodig is op een effectieve samenwerking van de drie o's (composieten en *life sciences&zorg*). En anderzijds een al gevestigde clusters (landbouw) en de groeisector vrije tijdseconomie), die voor de economische identiteit van de provincie belangrijk zijn, een grote impact hebben op andere beleidsterreinen (zoals ruimtelijke ordening) en waar innovaties moeten zorgen voor een sterkere concurrentiekracht en hogere toegevoegde waarde.

Zo'n keuze lokt bijna onvermijdelijk ook kritiek uit. Er zijn immers altijd (lokale) speerpunten die ook een evident economisch belang vertegenwoordigen, maar de (provinciale) selectie niet gehaald hebben. Dat leidt tot de situatie dat lokale en provinciale speerpuntlijsten niet synchroon lopen. Dat hoeft geen probleem te zijn. De provincie zoekt in haar beleid immers naar een toegevoegde waarde op wat er lokaal of regionaal al gebeurt. Het idee is dat een scherpe keuze die meer is dan een optelsom van lokale ambities, een extra bron van dynamiek kan zijn. Economisch beleid draait immers voor een (groot) deel om het op orde hebben van de basis en voor een deel om speerpunten. Speerpunten die moeten leiden tot innovaties, tot het binden en tot economische waarde brengen van kennis (niet alleen in

kennisinstututen, maar ook in bedrijven) en tot nieuwe investeringen.

Laten we vanuit de oorspronkelijke concurrentietheorie iets meer in detail kijken naar het keuzeprocess in Flevoland.

Keuze voor clusters economisch plausibel, politiek lastig

De beleidskeuze voor enkele clusters van activiteiten is terug te voeren op de introductie van de concurrentie- en innovatietheorie van Michael Porter in het Nederlandse discours. Dat is gebeurd in de innovatienota 'Pieken in de Delta' uit 2004. Kern van die nota is dat economie en innovatie gedijen onder concurrentie en specialisatie. Regio's helpen zichzelf vooruit door te kiezen voor hun sterke punten, of voor activiteiten waarvan het plausibel is dat ze zich zullen ontwikkelen tot een sterke kant. Die sterke kanten moeten bij voorkeur niet lijken op wat de burens doen, maar juist wel weer op wat een stuk verderop gebeurt: de keuze voor clusters moet internationale uitwisseling van mensen, kennis en kapitaal uitlokken.

De keuze voor sterke kanten, specialisatie en pluriformiteit wil niet zeggen dat de rest van de economie onbelangrijk is. Integendeel: ook de rest van de economie profiteert ervan, omdat er standaarden worden gezet waar anderen zich aan kunnen optrekken, nieuwe trekkers verschijnen, omzet en kennis wordt gegeneerd. Bovendien hebben veel sectoren in de economie helemaal geen bijzondere aandacht van de overheid nodig. Bijzondere aandacht is nodig wanneer zogenaamde 'preconcurrentieele samenwerking' aan de orde is: zaken die aan de feitelijke productie vooraf gaan - zoals het voorbereiden van opleidingen, het verrichten van research en het verkrijgen van ruimte en vergunningen - kunnen de draagkracht van een individueel bedrijf te boven gaan. Dan is samenwerking tussen bedrijven en instituties geboden en daarin kan de overheid een prikkelende en voorwaardenscheppende rol spelen.

Zo bezien is de keuze voor clusters, speerpunten of 'topsectoren' plausibel. Maar tot 'Pieken in de Delta' werd de rol van de overheid vooral vanuit de 'verdelende rechtvaardigheid' gedefinieerd. De beleidsinzet moet zo worden georganiseerd, dat alle sectoren en partijen er in gelijke mate toegang toe hadden. Zo'n lange traditie raak je natuurlijk niet zomaar kwijt. Een keuze voor een beperkt aantal clusters kan in die traditie begrepen worden als een keuze

tegen een aantal andere. In het Nederlandse discours roept de clusterbenadering hier en daar nog de reactie op van nieuwe clusters en keuzes willen toevoegen.

Een bijkomend probleem is dat je nooit weet of de keuze voor een cluster/sector ooit een materieel resultaat gaat opleveren. Je kunt de omstandigheden voor ondernemerschap en innovaties optimaliseren, maar dat is geen garantie dat dat ondernemerschap er echt is. En veel researchprojecten stoppen, bedrijven gaan failliet, getalenteerde mensen gaan wat anders doen. Michael Porter zelf betoogde al eens dat clusters niet opgericht worden, maar ontstaan.

Toch gaat het niet alleen om de materiële resultaten in de toekomst. Een clusterbenadering is ook een manier om in het heden dynamiek te brengen. We kunnen het vergelijken met de ambities van Amsterdam en Rotterdam om gastheer voor de Olympische Spelen te worden. Wie naar de initiatiefnemers luistert, hoort ze zeggen dat meedoen belangrijker is dan winnen. De ambitie zelf zorgt voor concentratie en versnelling, doorbreekt versterde verhoudingen, leert partijen met een nieuwe bril te kijken, lokt onderzoek naar de eigen sterktes en zwaktes uit.

Dat verklaart allemaal de populariteit in de verschillende bestuurslagen van de cluster/sectorbenadering. De concept-agenda van Flevoland bevat een mooi overzicht van waar dat toe leidt:

Almere	Flevoland	Metropoolregio Amsterdam	Nederland
ICT & Media		ICT Creatieve industrie	Creatieve Industrie
Handel & Logistiek Luchthaven Lelystad	Luchthaven Lelystad	Transport & Logistiek	Logistiek
Health, wellness & life sciences	Life sciences Zorg	Rode life sciences	Life sciences & Health
Duurzaam bouwen en gebiedsontwikkeling			Energie Water
		Financiële en zakelijke diensten	Hoofdkantoren
	Agribusiness	Food & Flowers	Agrofood

			Tuinbouw en uitgangsmaterial en
	Composieten		High tech
			Chemie
	Toerisme & recreatie	Toerisme & congressen	

Je kunt je afvragen wat nog het verschil is tussen een cluster en een gewoon economisch thema, maar daar gaat het nu niet om. Waar het om gaat is dat de verschillen in keuzes tussen steden, regio's en landen leiden tot reliëf in de economie, tot pieken en dalen, tot nieuwe grensoverschrijdende relaties, tot nieuwe verhoudingen voor concurrentie en samenwerking, nieuwe allianties. Nieuwe markten en economische groei, kortom. Een politicus van de ene bestuurslaag moet pas ongerust worden wanneer hij een politicus van een andere bestuurslaag met exact hetzelfde lijstje ziet aankomen. Juist de verschillen in keuzes maken het debat interessant.

Tijdens het overleg kwamen, zoals al opgemerkt, uit tenminste twee richtingen aanvullingen op het clusterrijtje van de provincie. Urk droeg het maritiem cluster aan en Almere stelde vast dat de eigen lokale agenda en de provinciale agenda elkaar niet raken, althans voor zover het om de clusterkeuze gaat. Het is de vraag of je vervolgens moet vaststellen dat je geen boodschap aan elkaar hebt. We kunnen kijken naar een gewone weekmarkt, uiteindelijk toch een soort oermetafoor voor een geleide markteconomie in z'n geheel. Op een weekmarkt staan de groentekramen bij elkaar. Ze vormen een mini-cluster. Dat is herkenbaar voor de consument en handig voor de bevoorrading en de afvoer. De non-food vormt weer elders een cluster. Non-food en groente hebben operationeel niets met elkaar te maken. Maar ze staan wel samen op die weekmarkt. Bijzondere groentekramen trekken meer mensen aan, die vervolgens ook langs de non-food lopen. En een mooie markt met goede specialisaties laat zich goed als gezamenlijk product promoten.

Zo kunnen ook onderling verschillende clusters op een hoger abstractieniveau alsnog een verband met elkaar aangaan. Dat Almere een andere agenda heeft, is geen reden om zich niet te verbinden aan de provinciale agenda (en vice versa). Net zomin als

de verkopers van groenten en van non-food elkaar niets te zeggen hebben.

Om nog een keer uit de metafoor van de weekmarkt te putten: op een beetje markt is standaard ruimte voor 'meelopers'. Dat zijn nieuwe handelaren met nieuwe producten, die zich een plaatsje in het geheel proberen te verwerven. Het zijn elk jaar anderen: veel meelopers redden het niet, want niet naar alle nieuwe producten en productformules blijkt vraag te zijn. Maar zonder de meelopers wordt het op den duur een doodse boel op de markt. Zo gaat het met clustervorming ook: je moet als stad en regio blijven vernieuwen, zelfs zonder te weten welke vernieuwing precies toekomstbestendig is. Want zonder vernieuwing gaat de markt langzaam achteruit.

De neiging om een provinciale keuze aan te vullen met eigen voorkeuren, is al met al nog geen reden om scherper naar het voorgenomen provinciale beleid te kijken. Wat wel tot aanvullende actie van de kant van de provincie zou kunnen leiden op het punt van de clustervorming, zijn twee andere punten: draagvlak en 'mainstreaming'. Eerst iets over het draagvlak.

Draagvlak voor keuzes

Een agenda voor economische structuurversterking is per definitie een lange termijn agenda. Het beleid moet het hebben van doorzettings- en uithoudingsvermogen.

Tijdens de conferentie kwam het voorbeeld van het Leidse Bio Science Park ter sprake. Er is dertig jaar over gedaan om dit park te ontwikkelen en pas de laatste tien jaar wordt het in Leiden ervaren als een hoeksteen van de economische orde van de stad. En pas recentelijk komt de vraag op hoe de banden tussen het Bio Science Park en de stad kunnen verbeteren, zodat de stad meer kan profiteren van de internationale ontwikkelingen op het science park en het science park meer van de voorzieningen van de stad. Het Leidse voorbeeld vond een echo in de enthousiaste reactie van Wageningen Universiteit op de Flevolandse agenda. Juist voor een instituut als de WUR is de Flevolandse propositie spannend: niet inzetten op *quick wins*, maar een commitment voor de lange termijn, waar je op kunt bouwen.

Maar quick wins zijn populair, zowel in de politiek als in tenminste een deel van het bedrijfsleven. Flevoland is een mkb-provincie. Dat

betekent ook iets voor de verhouding tussen het provinciaal beleid en de receptie daarvan in de economie. De keuze voor de lange termijn kan een zekere spanning betekenen met de wens om snel resultaten van het beleid te zien.

Behalve de lange termijn speelt nog iets anders. De economische agenda zet in op innovatie. En innovatie is per definitie een spel van enkelingen, terwijl draagvlak iets van velen is. Het draagvlak onder de vertegenwoordigers van overheid, onderwijs en bedrijfsleven is een belangrijk en goed begin. Maar de agenda zal ook steun moeten vinden in de achterbannen. Ook hier is transparantie weer een cruciaal punt. Niet door op een 'ronkende' (en daarmee ongeloofwaardige) manier van de toren te blazen over het belang van de clusters in Flevoland, maar door op een nuchtere manier te laten zien wat er in die clusters gebeurt, waar marktkansen en internationale allianties en concurrentie zitten en waarom het belangrijk is dat de provinciale overheid daarop inzet. Het zou wat vals zijn om de communicatie over de lange termijn keuzes alleen aan de provincie over te laten. Ook bedrijven, onderwijsinstellingen en gemeentebesturen kunnen hun rol nemen bij het verankeren van de clusters in de economische identiteit van de regio. De conferentie is een bemoedigend signaal dat dat ook zal gebeuren.

Mainstreaming

Met 'mainstreaming' bedoelen we het leggen van een verband tussen de clusters en de omgeving, het verband tussen specifiek en generiek beleid, tussen micro en macro. Mainstreaming is voor Nederland belangrijk. Elders in de wereld, bijvoorbeeld in de Aziatische werkelijkheid, landen clusters af en toe als vliegende schotels in het landschap. Er wordt met heel veel overheidsgeld, beton en ingevlogen talent uit het niets een campus op poten gezet. Natuurlijk is dat niet alleen een autoritaire, maar ook zeer riskante strategie: de kans is levensgroot dat die campus na stopzetten van de subsidies weer leegloopt en tot 'witte olifant' vervalt.

In de 'Rijnlandse' werkelijkheid van Nederland gaat het steeds om het verband tussen specifiek en generiek: mainstreaming. Een cluster begint met scherpe selectie en uitzonderlijk talent, maar moet uiteindelijk aansluiting vinden op de omgeving, 'normaal' gevonden worden. Een cluster is een 'business propositie' aan de niet-cluster gerelateerde bedrijvigheid.

Drie voorbeelden van mainstreaming kwamen op de stakeholdersconferentie aan de orde:

- Hogeschool Windesheim heeft de opdracht om hoger onderwijs te ontwikkelen in Flevoland. Dat is een grote opgave: de onderwijsinfrastructuur in de regio is zwak, er is een braindrain gaande. Voor Windesheim is de eerste prioriteit om generiek hbo te ontwikkelen met een kwaliteit die jonge mensen aan de regio bindt. De voorlopige kleine aantallen specifiek opgeleide mensen die de clusters nodig hebben, zijn een latere zorg: eerst de brede basis, dan de smalle top. Het klinkt wat paradoxaal: Windesheim draagt bij aan de clustervorming door juist niet voor de clusters op te leiden. Maar door expliciet aan te kondigen verantwoordelijkheid te nemen voor een brede kennisbasis draagt Windesheim weldegelijk bij aan het scheppen van een biotoop waarin de clusters tot bloei kunnen komen.
- Het speerpunt vrijetijdseconomie van de provincie is, zoals al gesuggereerd, meer een thema dan een echt cluster. Maar er is weldegelijk een verbinding met de 'echte' clusters: economische activiteiten met een hoge waardetoevoeging stellen behoorlijke kwaliteitseisen aan de omgeving. Bij de twee technologische clusters van Flevoland – agribusiness en composieten – gaat het niet zozeer om stedelijke kwaliteit en cultuur (dat is veel meer bij creatieve industrie en andere alpha en gamma –innovaties aan de orde), maar om toegankelijkheid van het landschap en sportieve voorzieningen. De ambitie om hoogtechnologische clusters tot ontwikkeling te brengen wijst, met andere woorden, op de noodzaak om in het toeristisch-recreatief beleid niet alleen op de dagjesmensen te mikken, maar ook op de langer verblijvende bezoeker en op de eigen bevolking.
- Op de conferentie werd gesuggereerd dat de landbouw in Flevoland wellicht nog meer open staat voor experimenten dan elders, vanwege de combinatie van jonge bedrijven met een zekere pioniersmentaliteit. Er zit veel praktijkkennis in de regio, waar het agribusiness cluster uit kan putten.

Slot

We kunnen de opbrengsten van de conferentie als volgt samenvatten:

- Steun voor de keuze van de provincie om zich in te zetten voor structuurversterking en de lange termijn
- Steun voor de keuze om profiel te zoeken in enkele clusters en die clusters te gebruiken om een plaats te verwerven in netwerken van kennis en bedrijvigheid die over de provinciegrenzen heen gaan
- Een dringend appèl aan de provincie om een transparant speelveld te scheppen rondom deze clusters, zodat andere partijen kunnen instappen of anderszins hun strategie kunnen bepalen. Het is met name van belang aan te geven hoe het MKB kan mee profiteren van de clusteraanpak.

De belangrijkste spelregel in het innovatiebeleid is wellicht transparantie. Innovatie en structuurversterking zijn uiteindelijk zaken van de markt. De rol van de overheid is het scheppen van goede randvoorwaarden en door het uitlokken en mogelijk maken van pre concurrentiële samenwerking. Het moet duidelijk zijn wat de provincie daarin wel en niet gaat doen. Dat de provincie niet met beleidsinstrumenten bijdraagt aan andere (lokale) speerpunten is geen probleem, maar er moet wel afstemming zijn, om te zoeken naar versterking waar mogelijk en te voorkomen dat acties elkaar tegenwerken. Dat vergt een goede platformfunctie, waarbij de verschillende partijen elkaar informeren over acties en voortgang. Op alle punten samenwerken in het economisch beleid is niet nodig, van elkaar weten wat je doet wel.

Met vriendelijke groeten,

Jeroen Bos
Aart van Bochove

www.blaauwberg.nl
071 524 7500
06 5020 1788 (Jeroen Bos)
06 5586 5350 (Aart van Bochove)