

De rol van de overheid in clusters:
Een studie naar clusterbeleid in Europese regio's

Vincent de Lezenne Coulander

S1396242

Augustus 2009

Master thesis Economische Geografie

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider: Dr. A. E. Brouwer

2^e begeleider: Dr. S. Koster

Samenvatting

In dit onderzoek is uitgezocht wat het beleidsinstrumentarium van de overheden is voor bedrijven en instellingen in clusters. Het beleid in regio's in het Noordzeegebied is geanalyseerd en in een overzicht geplaatst. Ook is onderzocht hoe clusters zich ontwikkelen, en wordt specifiek gekeken naar de rol van de overheid in deze ontwikkeling.

De meest gebruikte omschrijving van een cluster komt van Porter (1998a: 199):

“a cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities.”

Deze definitie is vaag en wordt door onderzoekers verschillend uitgelegd, omdat er een geografische en economische afbakening ontbreekt. Dit leidt ertoe dat het in de praktijk moeilijk is clusters op te sporen, aangezien uiteindelijk alle industrieën met elkaar in verband staan. In Pieken in de Delta en Koers Noord is wel een ruimtelijke afbakening, maar de Sleutelgebieden hebben dit niet. Voor Sleutelgebieden past een netwerkbenadering beter, aangezien samenwerking tussen kennis en bedrijvigheid vereist is.

In Noord-Nederland, Centraal Denemarken en Zuidwest-Noorwegen is onderzocht of overheden voor clusterbeleid kiezen om het innovatieverhogen te verhogen. Bijna alle programma's hebben dit als expliciete doelstelling van het beleid.

Het is niet noodzakelijk in alle clusters van de programma's dat er connecties zijn tussen bedrijven en technologische instituten. De meeste programma's stellen het wel als eis, maar enkelen ook niet.

In Noord-Nederland worden de clusters vooral geselecteerd door de nationale overheid. Het Ministerie van Economische Zaken en het Innovatieplatform kiezen de Pieken, respectievelijk de Sleutelgebieden, op basis van onder andere interviews met experts en belanghebbenden. Hier ligt ruimte voor belanghebbenden om hun eigen regio en sector te laten selecteren en ondersteunen, of de politieke achterban tevreden te stellen. Ook in het project Innovative Foresight Planning for Business Development is de keuze van clusters gemaakt naar aanleiding van interviews met experts.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat clusters zich meestal vormen zonder bijdrage van de overheid. Porter en vele andere onderzoekers stellen dat de overheid moet afzien van het zelf creëren van clusters. Wel ziet Porter een rol voor de overheid in het versterken en ondersteunen van ontwikkelende clusters. Dit kan door een cluster te herkennen om vervolgens obstakels en inefficiënties te verwijderen en arbeid, infrastructuur en regels te verbeteren. Hoe aantrekkelijk dit ook lijkt, er is geen reden om dit exclusief te koppelen aan het cluster concept. Bedrijven buiten een cluster willen ook graag dat drempels, regels en slechte voorzieningen worden aangepakt. De onderzoekers Desrochers en Sautet wijzen elke overheidsbijdrage aan clusters af (2004: 241): “Er is geen rol voor overheden in clusterontwikkeling”. De overheid is namelijk niet beter in staat om toekomstig succesvolle sectoren, netwerken en technologieën te voorspellen dan marktpartijen. Clustering behoort een bottom-up proces te zijn, gedreven door sterke leiders uit de private sector.

The Cluster Policies Whitebook (2004) onderscheidt vijf verschillende typen van clusterbeleid. Allereerst zijn er broker policies, dat door alle landen wordt toegepast, waarin overleg en samenwerking tussen bedrijven, overheid en andere instellingen wordt gestimuleerd.

Daarnaast worden demand side policies genoemd, waarmee de overheid aanstuurt op nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen, bijvoorbeeld met een gerichter inkoopbeleid. De publieke bestedingen worden nauwelijks ingezet om clusters te ondersteunen. De Central Denmark Region heeft een voorbeeld, maar in de meeste gevallen is *public procurement* onbekend als clusterbeleid, en wordt het ook bemoeilijkt door Europese aanbestedingsregels. Onderzoek en ontwikkeling wordt door allen financieel gesteund. In de regio's lopen er meerdere programma's tegelijkertijd om de verschillende soorten onderzoek en ontwikkeling te financieren.

Het derde type is training policies, gericht op het verbeteren van vaardigheden en competenties, die noodzakelijk zijn voor het clusteren van het mkb. In Denemarken is hiervoor een trainingsprogramma voor intermediairs, en een Competence Platform voor het koppelen van onderwijsinstellingen en bedrijven.

Als vierde type worden maatregelen genoemd voor het promoten van internationale verbindingen. In Noorwegen en Nederland worden de clusters door de overheden gepromoot, Denemarken laat dit aan de clusterorganisaties over.

Het laatste type beleid, framework conditions, is gericht op het scheppen van de algemene voorwaarden voor het succes van clusters en innovatie. Wanneer de framework conditions in de verschillende regio's vergeleken worden, valt op dat geen enkele regio zich een slechte kwaliteit in één der voorwaarden toedicht. Er is volgens de respondenten dan niet een belemmerende voorwaarde, waardoor clusters zich niet kunnen ontwikkelen.

De internationale partners in het project Innovative Foresight Planning for Business Development selecteren best practices van overheidsbeleid. De partners nemen een voorbeeld aan deze best practices. Ook kunnen ze het beleid (gedeeltelijk) van elkaar overnemen. Wanneer regio's te veel vertrouwen op best practices uit andere regio's, ondermijnen ze hun eigen mogelijke concurrentiepositie, wat gebaseerd is op regionale, unieke kenmerken. Succesvoorbeelden zijn niet zomaar te kopiëren, daarvoor zijn clusters te beperkt maakbaar en niet voldoende stuurbaar. Concurrentievoordeel wordt juist behaald door een verschil te maken met concurrenten.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Voorwoord	5
H1 Inleiding	6
H2 Theoretisch kader	11
H3 Methoden	21
H4 De rol van de overheid in Noord-Nederland	23
H5 Structuur van overheidsbeleid in de regio's	31
H6 Typen van clusterbeleid in de regio's	42
H7 Conclusies	49
Referenties	53
Bijlage: survey public authority	57

Voorwoord

Met dit onderzoek rond ik de opleiding Economische Geografie af. Dit is een masteropleiding aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Voorafgaand aan de werkelijke thesis wil ik graag enkele mensen bedanken voor hun bijdrage en ondersteuning.

Ik ben begeleid door meerdere personen. Dr. A. E. Brouwer is namens de faculteit mijn begeleider bij het schrijven van de masterthesis. De Wetenschapswinkel Economie en Bedrijfskunde heeft het mogelijk gemaakt dat ik dit onderzoek mocht uitvoeren door mij in contact te brengen met Weusthuis en Partners.

Mijn dank gaat uit naar Weusthuis en Partners, waar ik een half jaar heb mogen werken aan het onderzoek. De adviezen en kritische noten van Lydia Terpstra zijn voor mij van grote waarde geweest.

De bijeenkomsten met het consortium van de partners uit Noord-Nederland hebben mij de mogelijkheid gegeven om het project goed te leren kennen.

Uiteraard zijn de steun en aansporing van mijn ouders onmisbaar geweest voor het afronden van mijn opleidingen.

Vincent de Lezenne Coulander
Groningen, juni 2009

H1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de achtergrond van het onderzoek. Hieruit komt de probleemstelling van het onderzoek voort. Vervolgens zal het doel kernachtig worden geformuleerd, waarna de onderzoeksvragen en de methode worden verwoord.

1.1 Algemene achtergrond

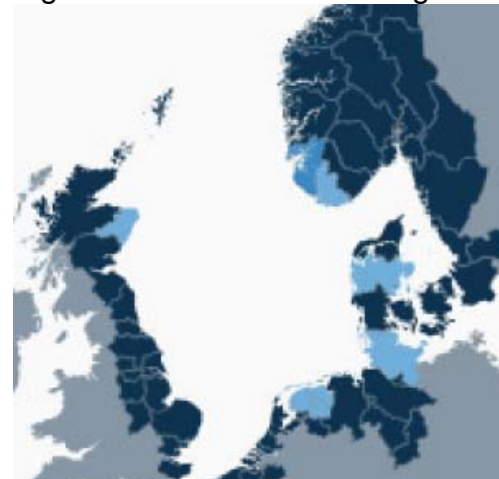
Innovative Foresight Planning for Business Development is de titel van een Europees project. Het is een van de vele projecten, waarin samenwerking tussen regio's uit verschillende deelstaten wordt gestimuleerd. Deze behoren tot het programma Interreg, waarmee de EU wil dat de gezamenlijke ruimte zich duurzaam ontwikkelt en dat de kwaliteit ervan verbetert. Interreg wordt gefinancierd via het EFRO (= Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) en is in de vierde termijn, lopend van 2007 tot 2011.

Innovative Foresight Planning for Business Development is een transnationaal programma, met zes deelnemende regio's uit het Noordzeegebied (zie Figuur 1.1). De deelnemers zijn:

- Rogaland provincie, in het zuidwesten van Noorwegen;
- Agder Regio, in het zuiden van Noorwegen;
- Regio Centraal Denemarken;
- Noord-Nederland;
- IZET, in het noorden van Duitsland;
- Scottish Enterprise, in het zuiden en oosten van Schotland.

Noord-Nederland wordt vertegenwoordigd door een consortium, bestaande uit de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe, de KvK Noord-Nederland en de NOM (Project Definition, 2008).

Figuur 1.1: Deelnemende regio's



Bron: brochure IFP (2009)

Innovative Foresight Planning wordt door de organiserende partners omschreven als een systematisch geïnitieerd proces, waarin geprobeerd wordt de lange termijn toekomst van wetenschap, technologie, economie en gemeenschap te doorgronden. Het doel van dit planningsproces is het ontwikkelen van (nieuwe) competitieve bedrijven en arbeidsplaatsen (Project Definition, 2008).

Het project volgt de economische benadering van clusters. Vier sectoren zijn geselecteerd: *Food*, *Energy*, *Advanced Technology* en *Financial Services*. Vervolgens hebben de deelnemende regio's cluster ingebracht in die sectoren. In tabel 1.1 is te zien welke clusters door de deelnemers zijn ingebracht.

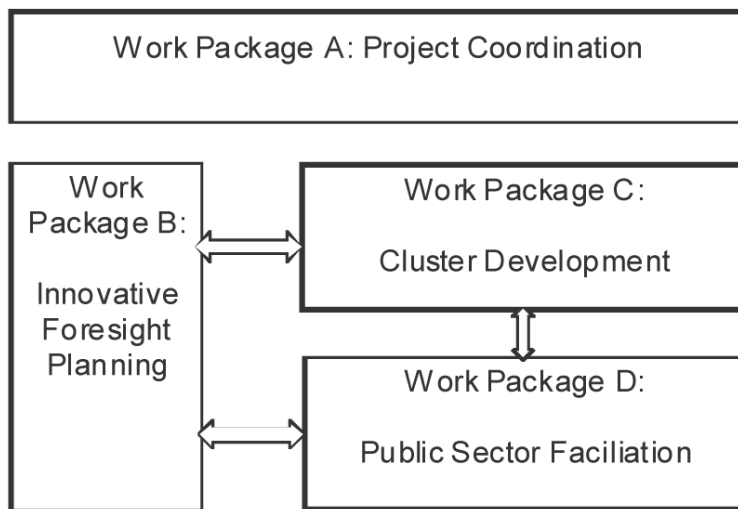
Tabel 1.1: Clusters van deelnemers, verdeeld over de vier sectoren

Partner	Modern Food	Energy	Advanced Technology	Finance Services
Rogaland Consortium	X	X		X
Agder Region	X	X	X	
Region Central Denmark	X	X	X	X
IZET			X	
Northern Netherlands	X	X	X	
Scottish Enterprise		X		

Bron: Project Description (2008: 29)

Het project is gestructureerd in vier werkpakketten, zoals in Figuur 1.2 is weergegeven.

Figuur 1.2: Structuur van de werkpakketten



Bron: Project Description (2008: 23)

Noord-Nederland is de leider van Werkpakket D: *Public Sector Facilitation*. Hierin moet worden uitgezocht hoe het beleidsinstrumentarium van de overheden inwerkt op de bedrijven en instellingen in de gekozen clusters. Daartoe wordt een overzicht gemaakt van de bestaande beleidsdocumenten en instrumenten (activiteit D1) en worden *best practices* verzameld (activiteit D2). Bovendien wordt er bekeken hoe toekomstige ontwikkelingen in de clusters gefaciliteerd kunnen worden door de overheid. Het eindproduct van deze inzet is een *policy toolbox*. Dat is een gestructureerde verzameling documenten die de methodiek van IFP structureel faciliteert voor bedrijfsleven en overheid. De publieke sector en de clusters hebben dan de instrumenten om de verkregen kennis van IFP om te zetten in acties (Project Description: 47).

In Tabel 1.2 is te lezen hoe de activiteiten in Werkpakket D zijn ingedeeld.

Tabel 1.2: Activiteiten Werkpakket D

Act. No.	Activity Description	Dead line
D1	Overview of public policy tools	Dec. 2008
D2	Best practices, evaluation and assessment of public policy tools	June 2009
D3	SWOT analyses	June 2009
D4	Application of IFP on region	Dec 2010
D5	Development and implementation of the (online) policy toolbox	Dec. 2010
D6	Development of regional and trans-regional networks	June 2011
D7	Embedding and mainstreaming the developed tools and practices	June 2011

Bron: Project Description (2008: 49)

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

Met het programma Interreg B wil de EU creatieve, vernieuwende projecten bevorderen, waarbij transnationaal samengewerkt wordt door nationale, regionale en lokale overheden aan duurzame en regionale ontwikkeling. De North Sea Region is één van de aangewezen gebieden waarin geprobeerd wordt grote groepen Europese regio's met elkaar te laten integreren. Zes regio's rondom de Noordzee hebben inmiddels het project Innovative Foresight Planning for Business Development opgezet voor clusters in vier sectoren: Food, Advanced Technology, Energy en Financial Services. Noord-Nederland zoekt als leider van Werkpakket D uit hoe het overheidsbeleid inwerkt op de clusters in de regio's. Het beleid wordt geïnventariseerd en hiervan wordt een overzicht gemaakt.

De ontwikkeling van clusters moet worden onderzocht, en specifiek moet worden gekeken naar de rol die de overheid hierin speelt. De rol die de overheid heeft in Noord-Nederland en het IFP-project moet worden getoetst aan het theoretische concept van clusters.

Doelstelling

Het overheidsbeleid in zes regio's op het gebied van facilitering c.q. stimulering van bedrijvigheid en clustering in kaart brengen, en toetsen in hoeverre het beleid overeenstemt met het theoretische concept van clusters.

Onderzoeksvragen

- Welke rol speelt de overheid in het ontwikkelen/faciliteren van clusters?
- Welke categorieën bedrijfsstimulerende interventies/maatregelen zijn te onderscheiden?
- Wat is de structuur van het overheidsbeleid in de diverse landen voor het ontwikkelen/faciliteren van clusters?
- Welke overheidslagen en andere instellingen zijn bij dit beleid betrokken?
- Welk overheidsbeleid wordt ingezet in de regio's om de clusters te ontwikkelen/faciliteren?
- Komt de rol, die de overheid heeft in Noord-Nederland, overeen met de toebedeelde rol in het clusterconcept?

1.3 Leeswijzer

De scriptie bestaat uit zeven hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk volgt het theoretisch kader. Er zijn al onderzoeken gedaan en literatuur gepubliceerd over clusters, clustervorming en typen van clusterbeleid. Dit kader zorgt voor een afbakening van het onderwerp en vormt de basis voor het onderzoek. Het stuk sluit af met verwachtingen van de rol van de overheid.

Het derde hoofdstuk behandelt de toegepaste methoden van het onderzoek, en in welke volgorde deze zijn gebruikt.

In hoofdstuk 4 wordt dit kader toegepast op Noord-Nederland en het project Innovative Foresight Planning for Business Development.

De structuur van het overheidsbeleid en de betrokken actoren in de zes geselecteerde Europese regio's worden behandeld in hoofdstuk 5. De toepassing van de verschillende typen clusterbeleid in de regio's is in hoofdstuk 6 te lezen.

Hoofdstuk 7 sluit het onderzoek af met de conclusies en enkele aanbevelingen over clusterprogramma's.

H2 Theoretisch kader

In dit tweede hoofdstuk wordt het theoretische kader van de scriptie behandeld. De begrippen uit de vraagstelling worden gepresenteerd, waardoor er richting wordt gegeven aan dit onderzoek. Er zijn al vele onderzoeken naar clusters, clustervorming en typen clusterbeleid gedaan; de hieruit voortkomende theorieën worden gebruikt om het onderzoek af te bakenen. Uit dit kader komen vier verwachtingen voort, om de rol van de overheid te toetsen aan de theorie van clusters.

Deze verwachtingen worden getoetst in Noord-Nederland (zie Hoofdstuk 4) en de Europese regio's (zie Hoofdstuk 5).

2.1 Cluster concept

Het cluster concept is bekend geworden door het werk van Michael Porter, een Amerikaanse professor aan de Harvard Business School. Zijn clusterbenadering is terug te vinden in het beleid en de strategie van overheden en bedrijven. Hij beschrijft de comparatieve voordelen voor regio's en bedrijven, als er een ruimtelijke concentratie is van een aantal verbonden bedrijven en instellingen (Ten Berge, 2008).

Het ruimtelijk concentreren van economische activiteiten, zoals met clusters, maakt al lange tijd deel uit van economisch ontwikkelingsbeleid. Voorbeelden van zulke benaderingen zijn industriële districten (Marshall), agglomeratievoordelen (Weber), groeipolen (Perroux) en industriële complexen (Chardonnet). Marshalls concept van industriële lokalisatie is onder meer gebruikt door wetenschappers als Porter en Paul Krugman. Krugman schrijft in zijn werk hoe de industriële productie ruimtelijk verdeeld is. Porter heeft onderzocht waarom de industrie in het ene land competitiever is dan de industrie in een ander land. Beide auteurs stellen dat hoe meer een industrie ruimtelijk geconcentreerd is in een land, des te competitiever die industrie internationaal kan zijn (DTI, 2001).

De meest gebruikte omschrijving van een cluster komt van Porter (1998a: 199):

“a cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities.”

Ondanks het bestaan van deze definitie, bestaat er verwarring over het definiëren van clusters. Dit is te verklaren doordat Porter en ook andere economen meerdere

definities gebruiken (Martin en Sunley, 2003: 12). Het begrip wordt door onderzoekers verschillend uitgelegd, en onderzoekers brengen zelf wijzigingen aan in de definitie. De definitie wordt verweten vaag te zijn, vooral omdat het ontbreekt aan een geografische en economische afbakening.

De geografische nabijheid wordt niet gespecificeerd. Clusters kunnen op bijna alle ruimtelijke schalen worden gevonden: grote economieën en kleine economieën; rurale en urbane gebieden; landen, provincies, regio's en steden (Porter, 1998a: 204). Zo ontbreekt ook de economische afbakening. De *interconnected companies and associated institutions* kunnen zowel een verticale link als een horizontale link hebben. Verticaal geeft de diepte van een cluster weer: afnemers en toeleveranciers. Horizontaal geeft de breedte van een cluster weer: vergelijkbare producten en diensten, het gebruik van vergelijkbare gespecialiseerde inputs, technologieën of instituten, en andere linkages (Martin en Sunley, 2003: 10). Op deze wijze passen veel industriële classificaties en specialisaties binnen het cluster concept, aangezien er in de praktijk weinig bedrijven zijn, die niet verbonden zijn met andere bedrijven. Porter stelt daarom dat de cluster afgebakend dient te worden met daarin alleen bedrijven, industrieën en instituten met sterke verbindingen. Hij geeft echter geen methode om verbindingen te meten, en hij vertelt ook niet waar men de grens tussen sterke en zwakke verbindingen moet trekken.

Desalniettemin wordt in dit onderzoek aan de gegeven omschrijving van Porter vastgehouden, aangezien de wetenschappelijke literatuur en beleidsrapporten hier ook aan vasthouden.

Een cluster wordt in de theorie en praktijk vaak verwisseld met een netwerk. De twee begrippen kunnen elkaar overlappen. Vandaar dat het van belang is om het verschil tussen beiden aan te geven. Bij een netwerk is er sprake van samenwerking tussen bedrijven en/of instellingen, maar hoeven zij niet geografisch geconcentreerd te zijn. In een cluster is wel sprake van geografische concentratie, maar zonder noodzakelijkerwijs een systeem van samenwerking (Visser, 2000).

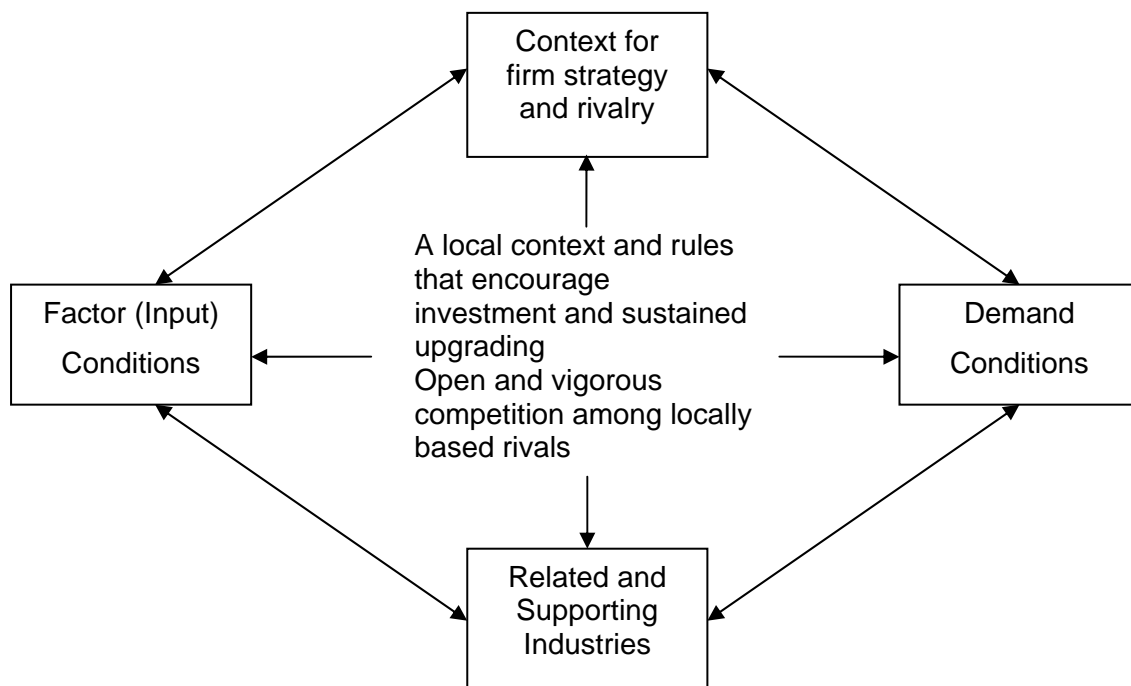
Deze onduidelijke toepassing van het begrip 'cluster' wordt getoetst in de eerste verwachting: De begrippen clusters en netwerken worden in het beleid verkeerd gebruikt. De clusterprogramma's voor Noord-Nederland worden getoetst aan deze verwachting.

2.2 De omgeving van bedrijven

De micro-economische omgeving van bedrijven is door Porter schematisch weergegeven in een diamant, de *competitive diamond* (zie Figuur 2.1). In de diamant geeft hij vier determinanten van de concurrentiekracht van bedrijven. *Factor conditions* zijn generieke factoren die beschikbaar zijn voor alle activiteiten, zoals wegen, (vlucht)havens, en aanbod van arbeid. *Demand conditions* verwijzen naar de binnenlandse vraag naar producten van een specifieke industrie. *Related and supporting industries* zijn de beschikbare gerelateerde en complementaire bedrijven, zoals logistieke bedrijven en productieleveranciers. De laatste determinant, *context for firm strategy and rivalry*, beschrijft hoe een industrie is ontstaan en georganiseerd, en wat het concurrentie karakter is.

De interacties tussen deze factoren bepalen de concurrentiekracht van bedrijven. Als deze interacties ontwikkeld en intensief zijn, zal de productiviteit van de betrokken bedrijven groter zijn. Een hoge intensiteit van interacties wordt bevorderd als de bedrijven geclusterd zijn, aldus Porter (1990).

Figuur 2.1: Porter's competitive diamond



Bron: Porter (1998a: 325)

2.3 De vorming van clusters

Clustering is het gevolg van een set strategische keuzes, gemaakt door bedrijven, om een competitief voordeel te creëren. De bedrijven in een cluster hebben voordelen door het delen van bezittingen, personeel, kennis en technologie, door betere afspraken met toeleveranciers, en door versterkte vertrouwelijke relaties (Desrochers en Sautet, 2008: 816). Clusterbeleid versterkt vervolgens alleen maar de strategieën van bedrijven om problemen, zonder individuele oplossing, collectief op te pakken. Volgens deze benadering geschiedt het proces van clustering door ondernemingen en de vrije markt, waarbij er weinig ruimte is voor betrokkenheid (en uitgaven) van de overheid (Porter, 1998a).

De meeste clusters vormen zich volgens Porter (2000: 26) onafhankelijk van de overheid, en soms zelfs ondanks overheidsbemoeienis. Toch geeft hij voldoende aanknopingspunten voor beleidsinterventies van de overheid. Zo mag de overheid wel de ontwikkelende clusters versterken en ondersteunen, maar moet worden afgezien van het creëren van clusters. Ondersteuning is pas gerechtvaardigd als de belangrijke onderdelen succesvol zijn getest in de markt.

De ruimte voor bijdragen van de overheid ligt in het herkennen van een cluster om vervolgens obstakels en inefficiënties te verwijderen en arbeid, infrastructuur en regels te verbeteren (Porter, 2000: 26).

2.4 Aantrekkelijkheid van clusters

Benneworth en Charles (2001: 390) beschrijven waardoor clusters populair zijn geworden voor het versterken van de innovatieve prestaties. In de jaren 1980 en 1990 viel het op dat succesvolle regio's en landen beschikten over netwerken van samenwerkende bedrijven, die een competitief voordeel creëerden door continu te innoveren en marktleiders te zijn. Opvallend aan deze netwerken waren de connecties tussen bedrijven en technologische instituten, waardoor technologie omgezet kon worden in innovatieve ideeën en producten. Dit idee van connecties wordt overgenomen van deze succesvolle regio's. Zo kunnen deze connecties in minder succesvolle regio's aangebracht worden om hun economische prestaties te verbeteren.

Porter stelt dat clusters op drie manieren competitie beïnvloeden en competitief voordeel creëren (1998b, in Kuah, 2002: 209-210):

- Het verhogen van de productiviteit van bedrijven in het cluster;

- Het sturen van de richting en snelheid van innovatie, wat toekomstige productiviteitsgroei ondersteunt; en
- Het stimuleren van de oprichting van nieuwe bedrijven, die het cluster uitbreiden en verstevigen.

Clusters zouden de productiviteit, het innovatievermogen, de concurrentiepositie, de winstgevendheid, en de werkgelegenheidsgroei verhogen van de bedrijven, van hun regio's en uiteindelijk ook van de nationale economie. Economisch geografen erkennen de associatie tussen *high-growth industries* en geografische concentratie, maar dit betekent niet dat deze concentratie de oorzaak is van de groei. Vele onderzoeken hebben geprobeerd de toegevoegde waarde van een cluster aan te tonen. Door het gebruikmaken van verschillende definities, methoden en indicatoren komt er niet een eenduidig beeld naar voren, dat het effect van clusters op de economie ondersteunt dan wel verwerpt. Een voorbeeld is het rapport van Weterings e.a. (2007: 7) voor het toenmalige Ruimtelijk Planbureau gebruikt de indicatoren werkgelegenheidsgroei en productiviteitsgroei en komt tot de conclusie dat clustering geen garantie is voor een bovengemiddelde economische groei in een regio. Echter, een ander onderzoek (EC, 2008) meet een hogere welvaart bij mensen, die werkzaam zijn in een sterk cluster. Deze voorbeelden tonen niet aan dat clustering de oorzaak is van economische groei.

Innovaties zijn gewenste resultaten van een cluster. Dit moet uiteindelijk leiden tot een verbeterde concurrentiepositie van bedrijven in de regio. Voor innoveren zijn intuïtie en de juiste omstandigheden van belang. Daardoor zal een directief beleid moeilijk de gewenste stimulans aan innovatie geven. Clusterbeleid vormt slechts gedeeltelijk een verklaring voor groei van innovaties en economische activiteiten. Er is ook sprake van sterk leiderschap, buiten de publieke instituten om. Dit werkt beter dan een top-down benadering van bedrijven om hen te laten clusteren. Zulk leiderschap voorkomt dat overheden zich focussen op het proces van clusteren, in plaats van de resultaten (Benneworth en Charles, 2001).

Door samenwerking in een cluster moet er meer innovatie komen. Maar bedrijven zullen niet zomaar hun kennis delen. Het bezitten van kennis geeft een concurrentievoordeel, en het moeten delen van deze kennis, elimineert dit voordeel en daarmee ook de behoefte om zelf te innoveren (Enright, 1996). Voor veel

industriële sectoren geldt juist dat innovatie gebaat is bij een gediversifieerde stedelijke economie. Dit is ook in lijn met Jacobs' theorie over steden, dat de rijkdom van een stad te maken heeft met haar diversiteit (Desrochers en Sautet, 2004: 240). Een stad is instabieler en gevoeliger voor een economische neergang, als het voor een groot deel afhankelijk is van een sector (Perry, 1999; Rosenfeld, 2002). Een cluster kent een levenscyclus, vergelijkbaar met die van een product: *embryonic*; *established*; *mature*; en *declining*. Aan het einde van deze cyclus worden processen of diensten routine, komen er imitators op de markt en bepalen de kosten de concurrentiepositie. Bij verval (*declining*) zal de vraag instorten, omdat de producten vervangen zijn door goedkopere of effectievere producten. Zo kunnen gebieden met industriële specialisatie ooit florerend en dynamisch zijn, maar later komt er relatieve of zelfs absolute krimp (Martin en Sunley, 2003).

In een cluster kan een institutionele of industriële *lock-in* ontstaan, waarbij men vast blijft houden aan manieren van denken en doen. Zo noemen Martin en Sunley (2003) ook technologisch isomorfisme, waarbij bedrijven elkaars technologie kopiëren. Bedrijven in een cluster zijn kwetsbaarder als ze niet flexibel genoeg zijn om zich aan te passen aan radicale vernieuwingen in technologieën of producten.

De volgende verwachting kan worden opgesteld met betrekking tot de aantrekkelijkheid van clusters: Overheden kiezen voor clusterbeleid vanwege de gewenste innovaties.

Een andere verwachting over het clusterbeleid is dat er in de clusters connecties zijn tussen bedrijven en technologische instituten.

Deze verwachtingen worden getoetst in drie Europese regio's in Noorwegen, Denemarken en Nederland.

2.5 Identificeren van clusters

Het identificeren en analyseren van clusters is nodig om een goed beeld te verkrijgen van de aanwezige clusters in een regio, inclusief details over de soorten bedrijven, belangrijke leiders en statistieken, en achterhalen waar potentiële groei ligt (IRE, 2005b).

De wijze waarop Porter clusters in kaart brengt, staat o.a. beschreven in het rapport van Innovative Regions Europe (2005b: 9-11). Porter baseert zich vooral op input-output data van de sectoren.

Porter (2000: 17) schrijft over het aanwijzen van clusters dat dit vaak expertise vereist; en dat het een creatief proces is waarin de belangrijkste linkages van industrieën en instituties van een economische activiteit begrepen moeten worden.

Bergman en Feser (1999) hebben verschillende methoden voor het identificeren van clusters op een rij gezet, waarbij ze zowel de belangrijkste voordelen als nadelen geven (zie Figuur 2.2). In de praktijk kunnen meerdere methoden naast elkaar of achter elkaar worden ingezet.

Figuur 2.2: Methodes voor het identificeren van clusters

Methode	Voordelen	Nadelen
Opinies van experts	Relatief kosten- en tijdeffectief; Gedetailleerde contextuele info	Niet generaliseerbaar; Dataverzameling van systemen erg moeilijk
Sector indicatoren	Gemakkelijk, goedkoop; Ondersteuning van andere methoden	Focus ligt op sectoren, in plaats van clusters
Input-output: handel	Vaak enige bron van interactie; Veelomvattend en gedetailleerd	Te geaggregeerd
Input-output: innovatie	Voornaamste maatstaf voor interactie	Te geaggregeerd
Netwerkanalyse	Visualisering ondersteunt interpretatie en analyse	Methoden en software zijn beperkt
Vragenlijsten	Flexibel om de gewenste data te verzamelen; actuele data	Prijzig; moeilijk te implementeren

Bron: Bergman en Feser (1999, H3.3)

Het ontbreken van een scherp afgebakende definitie leidt ertoe dat het in de praktijk moeilijk is clusters op te sporen, aangezien uiteindelijk alle industrieën met elkaar in verband staan. Een cluster bestaat voornamelijk in het oog van de beleidsmaker of adviseur. De onduidelijkheid over definities leidt tot het waarnemen van 60 clusters in de Verenigde Staten door Porter, en wel ruim 300 clusters door de OECD (Hospers, 2008: 3).

Wegens de ongrijpbaarheid van clusters, zijn ze ideaal om in te zetten voor uiteenlopende politieke doelen. Martin en Sunley (2003) stellen dat een cluster-

analyse meestal niet de clusters identificeert, maar zich eerder richt op de grootste industriële sectoren, aangezien daarover wel statistieken beschikbaar zijn.

Benneworth en Charles (2001) schrijven dat het aanwijzen van clusters een gepolitiseerd proces is, dat hevig beïnvloed wordt door groepen, die lobbyen en druk uitoefenen op de overheid om enkele sectoren te steunen. Zo kregen in Engeland enkele verzwakte sectoren ondersteuning, onder het mom van clusterbeleid.

Deze stelling van Benneworth en Charles wordt getoetst in de verwachting: Het selecteren van clusters is een gepolitiseerd proces. De clusterprogramma's in Noord-Nederland worden aan deze verwachting getoetst.

2.6 Kiezen van clusterbeleid

Naast het aanwijzen van clusters, is het voor overheden nodig om ook te besluiten welke instrumenten ingezet worden bij deze clusters. Ook dit is volgens Benneworth en Charles (2001) afhankelijk van politieke keuzes. De instrumenten worden vaak gekozen, omdat ze al passen in het huidige beleid. Zo vallen instrumenten in het overkoepelende begrip 'clusterbeleid', terwijl ze traditioneel behoren tot elementen van o.a. technologie-, onderzoeks- en economisch beleid. The Cluster Policies Whitebook (Anderson e.a., 2004: 53) omschrijft het als volgt:

“cluster policies are pursued by public actors for the purpose of increasing socio-economic benefits through the creation or further development of clusters.”

Een opsomming van verschillende typen van clusterbeleid is te lezen in paragraaf 2.7.

De instrumenten kunnen worden ingezet bij alle clusters, of de instrumenten worden los van elkaar aangeboden, waarbij per cluster een keuze wordt gemaakt. Verschillende omstandigheden vragen namelijk om verschillende instrumenten. Dit geldt zeker als de clusters zich in verschillende fasen van de levenscyclus bevinden. Net zoals clusters moeilijk te begrenzen zijn, geldt dit ook voor het toepassen van clusterbeleid: op welke bedrijven en activiteiten is het beleid van toepassing? Er bestaat een spanning tussen het verlangen van overheden om zoveel mogelijk bedrijven te betrekken en het bewustzijn dat beleidsinterventies efficiënter zijn als ze gericht worden uitgevoerd. Hospers e.a. (2008: 4-7) stellen dat er bij clusterbeleid gekozen wordt voor bepaalde economische activiteiten, en dat dit vaak niet op basis

van economische, wetenschappelijke gronden gebeurt, maar op politieke gronden: het tevreden stellen van de achterban. Clusteranalyse volgt vaak de politieke keuze, in plaats dat de analyse voorafgaat aan de keuze. Dit lijkt op het beleid om successen te ondersteunen – *picking winners* – of sectoren, die het moeilijk hebben, te ondersteunen – *backing losers* (Martin en Sunley, 2003:24). Bij successen gaat het dan vooral om de high-tech clusters, ook al bieden ze relatief weinig werkgelegenheid. Bij in verval geraakte industrieën gaat het vaak om low-tech, of zelfs no-tech, clusters, die veel regionale werkgelegenheid leveren. Bijvoorbeeld de ondersteuning in de scheepsbouw, kolen- en staalindustrie. Maar deze ondersteuning frustreert de noodzakelijke herstructurering (Hospers, 2005).

De *public choice*-theorie legt uit dat de overheid niet beter in staat is om clusters te selecteren dan marktpartijen (Wolf, 1990). Terwijl het motief van overheidsingrijpen ligt in marktfalen, is er geen reden om aan te nemen dat overheidsfalen minder voor zou komen, veroorzaakt door informatie asymmetrieën en strategisch gedrag van politici en bureaucraten. Zo is de publieke sector minder goed op de hoogte van de dynamiek van het ondernemerschap en staat de publieke sector te ver weg om echte kansen te herkennen. Overheden zien innovatie vaak als een resultaat van een proces dat begint met onderzoek, vervolgens de ontwikkeling van producten en daarna de introductie ervan op de markt. Daarom steunen overheden onderzoek en ontwikkeling. Dit kan leiden tot producten, waarvoor nog geen markt aanwezig is. Vaak is een technologische innovatie een proces, waarbij onderzoek niet per definitie aan het begin staat. Het begint juist vaak met het herkennen van een kostbaar probleem dat opgelost dient te worden of een mogelijkheid tot het maken van winst (Desrochers en Sautet, 2004: 238).

Het volledig juist voorspellen van de activiteiten, die in de toekomst succesvol kunnen clusteren, is niet mogelijk. Clustering is het gevolg van strategische keuzes, gemaakt door bedrijven, gericht op het maken van winst. De overheid kan deze taak van de markt niet overnemen (Sautet, 2002).

2.7 Typen clusterbeleid

Veel beleidsmaatregelen kunnen clusterontwikkelingen beïnvloeden, zonder dat dit het doel is van de overheid. Strikt genomen, hebben publieke actoren met clusterbeleid het doel de economische en sociale baten te vergroten door middel van het creëren of verder ontwikkelen van clusters. Ander beleid beïnvloedt clusters

indirect, zoals het onderwijsstelsel, mededingingsbeleid, aanbestedingsprocedures, en publieke onderzoeksfinanciering. Naast het beleid met het doel de baten te vergroten, zijn er ook maatregelen, welke de kansen op ontwikkeling ontnemen of de efficiëntie van huidige initiatieven verkleinen. Ook al vallen deze buiten het concept van clusterbeleid, ze zijn toch van groot belang voor de clusters en de efficiëntie van op clusters gericht beleid (Anderson e.a., 2004).

The Cluster Policies Whitebook (Andersson et al., 2004) geeft een onderverdeling van typen clusterbeleid:

- *broker policies*, maatregelen voor een kader van overleg en samenwerking tussen de bedrijven, publieke sector en NGO's;
- *demand side policies*, maatregelen waarmee de overheid aanstuurt op nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen. Vooral de eigen bestedingen van de overheid in de regio zijn van belang, ook al worden aanbestedingsprocedures scherper gereguleerd;
- *training policies*, het verbeteren van vaardigheden en competenties, die essentieel zijn voor effectieve clustering van mkb;
- *measures for special promotion of international linkages*, het opheffen van handelsbarrières en het versterken van de transport- en communicatiesystemen, gecombineerd met het gelijktrekken van regelgeving;
- *framework conditions*, de voorwaarden die het succes van clusters en innovatie beïnvloeden, zoals macro-economische stabiliteit, goed functionerende *product markets* en *factor markets*, een goed onderwijssysteem en fysieke, institutionele en juridische infrastructuur.

De verschillende vormen van deze typen beleid zijn onderzocht met enquêtes bij beleidsmedewerkers in de regio's. De resultaten hiervan staan in hoofdstuk 5.

H3 Methoden

De vragen en verwachtingen zijn onderzocht met behulp van meerdere methoden. Er is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, schriftelijke enquêtes en participerende observatie.

De eerste stap is een literatuurstudie. Dit is uitgevoerd om te kijken welke artikelen en boeken bestaan over clustering. Er zijn vele publicaties verschenen over clusters, clustervorming en de rol van de overheid hierin. Dit vormt de basis voor het theoretisch kader en de andere hoofdstukken. De onderzoeksvragen naar de categorieën bedrijfsstimulerende maatregelen en de rol van de overheid in het ontwikkelen van clusters worden hiermee beantwoord. In het theoretisch kader zijn de verwachtingen geformuleerd om in een latere fase te toetsen of de rol, die de overheid heeft, voldoet aan het theoretische concept van clusters.

Vervolgens zijn beleidsrapporten van het Europe Innova Cluster Mapping Project uit 2007 bekeken om een indruk te krijgen van de clusterprogramma's en betrokken partijen in de verschillende landen. Voor elk Europees land is een rapport geschreven, meestal door een nationaal onderzoeksinstituut of consultancybureau.

Aan de hand van de informatie uit de literatuur en de beleidsrapporten is een enquête opgesteld. Er is gekozen voor een enquête, omdat de benodigde data actueel en regiospecifiek behoort te zijn (Hakvoort, 1995). De enquête vraagt niet naar de effecten van het beleid, aangezien het lopend beleid is.

De enquêtes zijn in de Engelse taal verstuurd naar de nationale en internationale partners in de geselecteerde regio's. Deze partners hebben de vragenlijst zelf, of samen met een beleidsmedewerker van de regionale overheid, beantwoord. De schriftelijke enquêtes zijn verstuurd in maart 2009. Het vragenformulier is terug te vinden in de bijlage.

De respons bedraagt acht ingevulde enquêtes. Er is gevraagd naar twee of drie respondenten uit de regio's, wat een totaal van twaalf tot achttien respondenten zou opleveren. De huidige respons levert de benodigde data voor 4 van de 6 regio's. Vanuit Duitsland en Schotland zijn geen reacties binnengekomen. Deze regio's worden dan ook niet volledig geanalyseerd.

Met de beleidsrapporten en de enquêtes zijn de volgende onderzoeksthema's onderzocht: de structuur van het overheidsbeleid; de betrokken publieke instellingen; en het toegepast beleid in de regio's.

De laatste onderzoeksvraag behelst het toetsen van de rol van overheden in Noord-Nederland. Hiervoor is gebruik gemaakt van participerende observatie en beleidsdocumenten van de overheden, als ook analyses van dit beleid door andere organisaties. De beleidsdocumenten en analyses zijn gebruikt om te zien hoe de keuzes in de nationale en regionale clusterprogramma's zijn gemaakt.

Bij participerende observatie vindt de dataverzameling plaats vanuit een positie in het sociale systeem dat onderwerp van onderzoek is (Segers, 1999). Het sociale systeem bestaat hier uit het consortium van partners uit Noord-Nederland en de buitenlandse partners. Het doel van deze methode is de groep en de situatie te leren begrijpen. In de periode van oktober 2008 tot juni 2009 zijn vergaderingen bijgewoond met de partners in het consortium Noord-Nederland. Op deze manier is van dichtbij meegemaakt hoe de keuzes voor clusters in het IFP-project worden gemaakt.

H4 De rol van de overheid in Noord-Nederland

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader toegepast op Noord-Nederland en het project Innovative Foresight Planning for Business Development. De opgestelde verwachtingen, voortkomend uit de theorie, worden getoetst. Zo worden de verschillende keuzes voor clusters in Noord-Nederland geanalyseerd, en worden *foresight planning* en het gebruik van *best practices* onderzocht.

4.1 Ruimtelijkeconomisch beleid

Sinds Michael Porter in 1990 clusters heeft geïntroduceerd, heeft zijn theorie ook bij Nederlandse beleidsmakers navolging gehad. Al in 1990 verscheen van het Ministerie van Economische Zaken de nota Economie met Open Grenzen. Dit vormde een omslag met het beleid van grootscheepse ondersteuning aan individuele bedrijven. Ook bouwde men de pogingen af om de verschillen tussen regio's te verkleinen, echter met een uitzondering voor de drie provincies in Noord-Nederland. Deze hebben met de IPR-regeling, en vervolgens met het Langman-akkoord uit 1998, ondersteuning gekregen om werkgelegenheid te creëren (Van Oort en Raspe, 2007).

Met de nota Pieken in de Delta uit 2004 is afscheid genomen van de gedachte van regionale gelijkheid, en richt het beleid zich op nationale groei. Hiervoor moeten de comparatieve voordelen uit de regio's benut worden, de Pieken. Een jaar later is de aanpak van Sleutelgebieden gekomen, dat zich richt op de sectoren, netwerken en technologieën, waar grote innovatieve kansen zich voordoen om de internationale concurrentiepositie te verstevigen. De Sleutelgebieden-aanpak is als het ware het kindje van het Innovatieplatform, dat samenwerking stimuleert tussen overheid, bedrijfsleven, onderwijs en onderzoek (Van Oort en Raspe, 2007).

In Noord-Nederland is de doorwerking van dit ruimtelijkeconomisch beleid terug te vinden in Koers Noord uit 2007, dat door de samenwerkende provincies en het Ministerie EZ is opgesteld.

Deze benadering van ruimtelijkeconomisch beleid geeft invulling aan Europese doelstellingen, zoals geformuleerd in de Lissabonstrategie in 2000. Hierin stellen de Europese landen dat zij innovaties in ondernemingen aanmoedigen, en het ondernemerschap en de groei van de kenniseconomie stimuleren. Deze

doelstellingen zijn terug te vinden in de nationale programma's van de vijf participerende landen in Innovative Foresight Planning, beschreven in hoofdstuk 5.

4.2 Marktfalen en overheidsfalen

Van Oort en Raspe (2007) beoordelen de motieven van het Nederlandse beleid om clusters in te passen. Een rechtvaardiging van de overheid om in te grijpen wordt gevonden in het falen van de markt. Zonder marktfalen is de som van de huidige en toekomstige welvaart hoger. Op het gebied van kennis en innovatie faalt de markt in het creëren van kennis, en het verspreiden van kennis.

Naast het falen van de markt wijzen de onderzoekers ook het falen van de overheid. Dit heeft te maken met beperkte informatie bij de overheid; de informatieasymmetrie tussen de private en de publieke sector. Van Oort en Raspe leggen dit als volgt uit (2007: 3):

“Immers, hoe weten overheden aan welke kennis behoefte is, bij wie die behoefte bestaat en waar die kennis beschikbaar is? Ook is vooraf niet duidelijk welke kennis en innovaties daadwerkelijk tot economische groei zullen leiden en waar deze effecten gaan neerslaan.”

Deze gedachten sluiten aan bij de public choice-theorie. Wetenschappers van de Oostenrijkse School stellen dat marktfalen geen reden is tot overheidsingrijpen, tenzij aangetoond wordt dat het marktfalen ernstiger is dan het overheidsfalen (Wolf, 1990).

4.3 Selecteren van clusters voor Noord-Nederland

Het Ministerie van Economische Zaken kiest de Pieken in de nota Pieken in de Delta. Het omschrijft *pieken* als: “uitmuntende kennisinstellingen, innovatieve bedrijven, ondernemende overheden, vruchtbare samenwerkingsverbanden” (Min EZ, 2004: 9). Hieronder vallen ook kansrijke clusters. Het ministerie geeft aan dat scherpe keuzes noodzakelijk zijn. Dit is nodig wegens de schaarse middelen, en de effectiviteit van het beleid. Het stellen van prioriteiten moet “zoveel mogelijk gebaseerd worden op heldere criteria” (Min EZ, 2004: 18).

In Noord-Nederland worden in Pieken in de Delta de volgende comparatieve voordelen genoemd (Min EZ, 2004: 46-47):

- Groningen-Assen is een nationaal stedelijk gebied, en een economische kernzone;

- de Waddenzee is een waardevol natuurgebied;
- agribusiness, de chemieconcentraties in Delfzijl en Emmen, de energiegerelateerde activiteiten, en de metaalverwerkende industrie zijn belangrijk voor de regionale economie;
- de kennisontwikkeling is veelbelovend in biomedische technologie, gen- en nanotechnologie, water- en energietechnologie;
- kansrijke ontwikkelingen in Energy Valley, Lofar, Eemsdelta en Wetsus (waterzuivering).

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland en het Ministerie van Economische Zaken kiezen clusters binnen sectoren uit het programma Koers Noord: op weg naar Pieken (2007). Deze keuze is gemaakt op basis van de sterkten en zwakten van de noordelijke economie. Zo wil men o.a. de drie economische pieken van nationaal belang uitbouwen: energie, water en sensortechnologie. Daarnaast is er ook aandacht voor agribusiness, life sciences, en toerisme.

Het Innovatieplatform selecteert clusters in de Sleutelgebiedenaanpak. Combinaties van kennis en bedrijvigheid worden aangemerkt als sleutelgebieden. Het Innovatieplatform hanteert meerdere criteria bij het selecteren van de sleutelgebieden. Allereerst moet de combinatie van kennis en bedrijvigheid betrekking hebben op een aansprekende en motiverende zakelijke en maatschappelijke ambitie. Daarnaast moeten de betrokken partijen beschikken over organiserend vermogen en commitment. Verder moet er sprake zijn van een diverse en mondiaal concurrerende bedrijvigheid. Een ander criterium is het toepassen van hoogwaardige kennis en technologie. Bovendien moeten de voorgestelde acties effectief en doelmatig zijn om het voorstel toe te kennen (Innovatieplatform, 2004).

In hoofdstuk 2 is de onduidelijkheid rond het definiëren van clusters beschreven. Vandaar dat de volgende verwachting onderzocht is in de eerder genoemde programma's: De begrippen clusters en netwerken worden in het beleid verkeerd gebruikt.

De programma's Pieken in de Delta en Koers Noord behandelen niet alleen kansrijke clusters, maar ook individuele bedrijven, kennisinstellingen of overheden kunnen als een piek beschouwd worden. Beide programma's gebruiken het begrip cluster, maar

laten een definitie achterwege. Wel moeten de projecten een bijdrage leveren aan een specifieke regio, waardoor wel sprake is van een ruimtelijke afbakening. De programma's passen daarmee het clusterbegrip goed toe.

De aanpak van de Sleutelgebieden richt zich op combinaties van kennis en bedrijvigheid. Ook het Innovatieplatform (2009) gebruikt de term cluster. Opvallend aan de sleutelgebieden is het ontbreken van een geografische specificatie. De term gebied impliceert dat het fenomeen op een kaart zou zijn aan te wijzen. Deze ruimtelijke afbakening heeft niet plaatsgevonden. Dat maakt het lastig voor regio's om hun beleid hier op aan te laten sluiten, in tegenstelling tot Pieken in de Delta (Weterings e.a., 2007). Voor de Sleutelgebieden is het combineren van kennis en bedrijvigheid belangrijk. Samenwerking gebeurt in een netwerk, en niet per se in een cluster. Aangezien de samenwerking noodzakelijk is voor Sleutelgebieden, en ruimtelijke nabijheid niet noodzakelijk is, is niet een clusterbenadering maar een netwerkbenadering gepast.

Ook is in hoofdstuk 2 de verwachting opgesteld dat het selecteren van clusters een gepolitiseerd proces is. Ook deze verwachting is getoetst op de clusterprogramma's voor Noord-Nederland.

Het Ministerie van Economische Zaken gebruikt kwantitatieve criteria en SWOT-analyses voor het vinden van de Pieken. Maar tegelijkertijd stelt het ministerie dat naast economische overwegingen ook bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak belangrijk is. Voor het onderzoeken van dit draagvlak heeft het ministerie met 100 nationale en regionale belanghebbenden gesproken. Uit deze gesprekken zijn de regionale beelden en comparatieve voordelen gedestilleerd. Hier ligt ruimte voor de belanghebbenden om hun eigen regio en sector te laten selecteren en te ondersteunen (Min EZ, 2004: 22).

Koers Noord volgt de keuzes, zoals deze gemaakt zijn in het nationale beleid. De SER Noord-Nederland betreurt in haar advies aan het SNN dat er onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de probleemanalyse. Daarnaast zijn, wat de raad betreft, de ambities onduidelijk en niet goed gemotiveerd. Het beleid gaat onvoldoende uit van de regionale problematiek, en richt zich meer op het vervullen van nationaal of Europees beleid (SER Noord-Nederland, 2008).

Het Innovatieplatform selecteert combinaties van kennis en bedrijvigheid. Betrokkenen hebben in een bottom-up proces voorstellen gedaan van zulke

combinaties, en aangegeven welke acties zij nodig vinden. Met deze vorm wil het platform ideeën vanuit het land horen, in plaats van clusters aan te wijzen vanuit Den Haag. Aan de hand van criteria zijn na gesprekken met de inzenders en externe experts de sleutelgebieden geselecteerd (Innovatieplatform, 2004).

Het verschil tussen Pieken in de Delta en de Sleutelgebiedenaanpak is het top-down respectievelijk bottom-up proces van selecteren. Vervolgens worden wel dezelfde methoden toegepast, waarbij betrokkenen de ruimte hebben om invloed uit te oefenen om een sector en een gebied te ondersteunen.

4.4 Innovative Foresight Planning for Business Development

Noord-Nederland neemt deel aan het Europese project Innovative Foresight Planning for Business Development met drie clusters. Het gehele project heeft vier sectoren: modern food; energy; advanced technology; en financial services. Noord-Nederland heeft er voor gekozen om niet een cluster uit de laatstgenoemde sector deel te laten nemen (Project Description, 2008).

De keuze voor de vier sectoren is gemaakt door de partners in het Noordzeegebied, voorafgaand aan de start van het project. Deze keuze is niet gemotiveerd, behalve dat de sector energie van belang is voor de Göteborg agenda, die duurzame ontwikkeling predikt (Project Description, 2008).

In de documenten van het project wordt verwezen naar de omschrijving van clusters door Porter, maar er wordt niet duidelijk gemaakt welke omschrijving dat dan is, aangezien Porter er meerdere heeft. Hierdoor hebben de regio's de ruimte om zelf 'iets' te selecteren, wat zij als een cluster beschouwen.

Het selecteren van clusters binnen de drie sectoren in Noord-Nederland is uitgevoerd door het consortium van de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe, de NOM en de Kamer van Koophandel Noord-Nederland. Uit de observatie is gebleken dat de keuze voor de clusters is gemaakt naar aanleiding van interviews met experts uit de sectoren, die de bedrijven en hun netwerken kennen. Binnen het consortium wordt er waarde gehecht aan een verdeling van de clusters over de drie provincies. Na het vaststellen van de clusters, volgt nog een SWOT-analyse en het verzamelen van kwantitatieve data van de bedrijven, hun investeringen, samenwerkingsverbanden en gezamenlijke toekomst.

In de sector modern food is gekozen voor een nieuw cluster in de agrobusiness in Fryslân met als thema *healthy aging*. Het energiecluster is een bestaand netwerk van

partijen, die betrokken zijn met fotovoltaïsche cellen (zonne-energie). Het netwerk is niet ruimtelijk geclusterd, maar verspreid over het gehele land. De sector advanced technology wordt vanuit Assen vertegenwoordigd met Sensor Universe.

4.5 Foresight planning

Door middel van foresight planning moeten in dit Europese project nieuwe competitieve bedrijven en banen in de regio's ontwikkeld worden. Het wordt als volgt omschreven (Project Description, 2008: 16):

“foresight is een systematisch geïnitieerd proces, waarin geprobeerd wordt de lange termijn toekomst van wetenschap, technologie, economie en gemeenschap te doorgronden met als doel opkomende technologieën te identificeren, die vermoedelijk de grootste economische en sociale voordelen meebrengen.”

Het foresight planning-proces maakt gebruik van ervaringen van stakeholders en kennis van experts, waarbij een strategie voor toekomstige activiteiten wordt gevormd. Dit moet leiden tot concrete resultaten, zoals actie- en investeringsplannen. In dit project wil men kennis en kunde van verschillende ondernemingen inzetten om een basis te creëren voor innovatieve oplossingen en producten. De geselecteerde clusters moeten hoogwaardige kennis en technologie toepassen, en gericht zijn op innovatie.

Het identificeren van de opkomende technologieën, met de grootste economische en sociale voordelen, lijkt op het beleid om successen te ondersteunen: picking winners. Sautet (2002) schrijft dat de overheid niet in staat is volledig juist te voorspellen welke activiteiten succesvol kunnen clusteren. In het foresight-proces is naast de overheden ruimte voor zowel bedrijven als onderwijsinstellingen en kennisinstututen. De beslissing om wel of niet bij te dragen aan een cluster, behoort een bedrijf voor zichzelf te maken. Deze beslissing wordt gebaseerd op het herkennen van een kostbaar probleem dat opgelost dient te worden of een mogelijkheid tot het maken van winst.

4.6 Overnemen beleid

De internationale partners in het IFP-project selecteren best practices van overheidsbeleid. Zo verkrijgen ze inzicht in het beleid van elkaar, dat verzameld is in een policy toolbox: een gestructureerde verzameling documenten die de methodiek

van IFP structureel faciliteert voor bedrijfsleven en overheid (Project Description, 2008).

Regio's hebben zelf de ruimte om te bepalen welk beleid ze wel of niet overnemen uit andere regio's. De Europese Commissie stimuleert dat regio's een voorbeeld nemen aan regionale best practices. Dit beleid kan er toe leiden dat er verspreid over Europa *Silicon Somewheres* ontstaan, naar het voorbeeld van Silicon Valley.

De uiteindelijke keuze van clusters valt vaak op dezelfde soorten clusters. Veel overheden ondersteunen de clusters in informatie-, bio- of nanotechnologie. Er worden grote bedragen geïnvesteerd in vergelijkbare technologieën. Omdat ze hetzelfde doen als hun concurrenten, zullen regio's juist hun concurrentiekracht ondermijnen. Dit kopieergedrag is als volgt te verklaren: net zoals ondernemers neigen politici ertoe een pionier te imiteren in de hoop in de oorspronkelijke successen te kunnen delen. Maar zodra er meer elkaar kopiërende concurrenten komen, verdwijnen geleidelijk de winstmogelijkheden, ontstaat er overcapaciteit, en volgt een pijnlijke herstructurering (Hospers, 2004: 213; Hospers, 2005: 453).

Concurrentievoordeel wordt juist gehaald door een verschil te maken met concurrenten. Hospers e.a. (2008: 14) formuleren het zo: "After all, competition is not about copying, but about making a difference".

Wanneer regio's te veel vertrouwen op en afhankelijk zijn van best practices uit andere regio's, ondermijnen ze hun eigen mogelijke concurrentiepositie, wat gebaseerd is op regionale, unieke kenmerken (Hospers, 2004: 174).

Ook Keep en Mayhew (1999: 57-58) beschrijven de wens om een succesvolle visie uit een sector toe te passen op de gehele economie. Maar ze waarschuwen beleidsmakers voor de gedachte dat een best practice uit een specifieke sector te generaliseren is over alle economische factoren.

Den Hertog (2001) stelt in zijn analyse van clusters dat deze allemaal verschillend zijn. Belangrijke factoren voor die verschillen zijn de geschiedenis en kenmerken van het land, de typen kennis, de fase in de levenscyclus en het gebruik van netwerken. De gedachte om clusters te managen in termen als ideale types en best practices is gedoemd te mislukken, omdat er geen ideaal type is, en individuele clusters op vele aspecten verschillen. Het specifieke van een cluster vraagt om afgesteld beleid om innovatie in clusters vooruit te helpen. Het overheidsbeleid is niet alleen leerzaam als best practices, maar er kan zeker ook geleerd worden van bad practices.

Een gevaar ligt in de benadering die Den Hertog (2001) als een *high-tech myopia* omschrijft. Daarmee bedoelt hij dat beleidsmakers en onderzoekers niet verder kijken dan high-tech clusters en de beschikbare succesverhalen van clusters. Het gevaar van deze benadering is dat meestal wordt vergeten dat de opkomst van zo'n cluster het resultaat is van een combinatie van een unieke mix van lokale factoren en ontwikkelingstrajecten van decennia. Dit kan niet eenvoudig en snel gekopieerd worden.

In het onderzoek van het toenmalige Ruimtelijk Planbureau (Weterings e.a., 2007: 132) komt dezelfde kritiek naar boven, toegespitst op de Nederlandse sleutelgebiedenaanpak:

“Beleidsmakers die proberen aan te haken bij het stimuleren van clustering in bepaalde sectoren, hebben de niet geringe opgave een dusdanige inschatting te maken van de sectorale en ruimtelijke dimensies van de bedrijvigheid in hun regio, dat ze weten welke sectoren moeten worden gestimuleerd om tot meer economische groei te komen. Dit is zeker lastig als wordt uitgegaan van clusters als een beleidsconcept dat in elke regio kan worden toegepast, zonder dat rekening wordt gehouden met regiospecifieke omstandigheden. Ons onderzoek toont dat regiospecifieke kenmerken een belangrijke rol spelen bij regionale verschillen in groei. Hierdoor zijn succesvoorbeelden – zowel nationaal als internationaal – ook niet zomaar te kopiëren.”

De sleutelgebieden blijken niet automatisch regionale groeimotoren te zijn, ook al nemen vele beleidsmakers dit wel aan. Clusters zijn daarvoor te beperkt maakbaar en niet voldoende stuurbaar.

H5 Structuur van overheidsbeleid in de regio's

Veel Europese landen hebben beleidsprogramma's opgezet voor de ontwikkeling van clusters. Dit wordt veelal ingesteld door de nationale overheid, die de uitvoering overlaat aan regionale overheden en instellingen. In de volgende paragrafen wordt duidelijk hoe dit in de landen van het project gestructureerd is, en vervolgens welke instituten zich hiermee bezig houden. Deze informatie is verzameld uit de resultaten van de enquête en rapporten over clusterbeleid.

De clusterprogramma's zijn getoetst aan de volgende verwachtingen:

Overheden kiezen voor clusters vanwege de gewenste innovaties.

In de clusters zijn connecties tussen bedrijven en technologische instituten.

Uit Duitsland en Schotland zijn geen resultaten binnengekomen, waardoor de regionale actoren en programma's niet geheel duidelijk zijn, en de verwachtingen niet getoetst worden.

5.1 Noorwegen

De informatie in deze paragraaf komt uit het Country Report: Norway (2007) van het Europe INNOVA Cluster Mapping Project en de beantwoorde vragenlijsten door E. Lindboe & H. Roth (Rogaland) en J. Stokkan (Vest-Agder County).

Structuur:

Het publieke bestuur in Noorwegen kent de volgende overheden:

Nationale overheid, provinciale overheid (19 *fylkeskommune*) en gemeentelijke overheid (*kommuner*). De nationale overheid stelt de clusterprogramma's op en selecteert de clusters. De fylkeskommune is verantwoordelijk voor transport, voortgezet onderwijs, regionale ontwikkeling en economische ontwikkeling. Zowel de nationale als de regionale overheid hebben een beleidsprogramma voor clusters.

Nationaal:

In Noorwegen zijn twee ministeries het meest actief in het ondersteunen van clusters. Dit zijn het *Ministry of Trade and Industry* en het *Ministry of Local Government and Regional Development*. Zij hebben de nationale programma's *Arena* (start 2002) en *Norwegian Centres of Expertise* (start 2006) opgezet en gefinancierd. Hiernaast is ook nog het *Ministry of Education and Research* gedeeltelijk verantwoordelijk voor het programma *VRI* (Programme for regional R&D and Innovation, start 2007).

De programma's worden uitgevoerd door nationale organisaties, die gefinancierd worden door deze ministeries. De drie belangrijkste organisaties zijn: *Innovation Norway*, *Research Council of Norway*, en *Industrial Development Corporation*.

Innovation Norway levert financiën, deskundigheid en netwerk voor innovatieve activiteiten van bedrijven. De belangrijkste financier is het Ministry of Trade and Industry. Innovation Norway promoot industriële ontwikkeling, die winstgevend is voor zowel de industrie als de nationale economie. Daarnaast levert het een bijdrage aan innovatie, aan internationalisatie en aan promotie van Noorwegen bij toeristen.

Er ligt een focus op industrieën, waarin Noorwegen veel kennis en/of een competitief voordeel heeft.

Research Council of Norway is de instelling voor de ontwikkeling en uitvoering van de nationale researchstrategie. De financiers zijn het Ministry of Education and Research en het Ministry of Trade and Industry. Het adviseert over researchbeleid, verkent onderzoekswensen en geeft prioriteiten aan. Het financiert de benodigde activiteiten en werkt daarin samen met onderzoeksinstituten en de private en publieke sector.

Industrial Development Corporation of Norway (Noors: SIVA) heeft als doel het verbeteren van de nationale infrastructuur voor innovatie. Dit gebeurt door het ontwikkelen van sterke regionale en lokale industriële clusters. Het levert een bijdrage door middel van eigendom van infrastructuur, investeringsfondsen, kennisnetwerken en innovatiecentra. De belangrijkste financier is het Ministry of Trade and Industry.

Arena is een nationaal programma voor het ontwikkelen van regionale clusters. Het biedt zowel advies als financiële ondersteuning. De uitvoerders zijn Innovation Norway, Research Council of Norway en Industrial Development Corporation of Norway. Het doel van het programma is het innovatievermogen van clusters te vergroten door een sterkere en dynamischer interactie tussen industrie, onderzoeksinstellingen, universiteiten en de publieke sector. Deze interactie kent een lange termijn en is doelgericht. Er ligt een focus op innovatieve samenwerking, internationale oriëntatie, toegang tot kennis en nieuwe bedrijvigheid. Het programma heeft 22 regionale clusterinitiatieven in oktober 2008.

Norwegian Centres of Expertise wordt door dezelfde drie organisaties uitgevoerd. Het programma versterkt internationaal georiënteerde clusters, die de potentie

hebben voor een door innovatie geleide groei. Voor dit programma is een kleiner aantal clusters geselecteerd, negen NCE's sinds 2007.

VRI is een programma van de Research Council of Norway. Het richt zich op research en innovatie door middel van regionale samenwerking en een hogere inzet op R&D. Er zijn nu 15 initiatieven gestart.

Regionaal:

Rogaland en Vest-Agder County Councils zijn publieke besturen van een provincie, direct gekozen door de inwoners. De fylkeskommune is verantwoordelijk voor transport, voortgezet onderwijs, regionale ontwikkeling en economische ontwikkeling. Greater Stavanger Economic Development ondersteunt de economische ontwikkeling in de regio van Stavanger. Samen met de academische gemeenschap, publieke en private sector is een plan opgezet om de regio een betere concurrentiepositie te geven en innovatie te stimuleren. De regio richt zich vooral op energie en voedselproductie.

Innovasjonspark Stavanger is een organisatie die ondersteuning biedt voor startende bedrijven, innovaties, onderzoek en ontwikkeling.

De Noorse overheid ziet clusters als middel om het innovatievermogen te verhogen. Dit geldt voor de programma's Arena, Norwegian Centres of Expertise en VRI. In deze programma's wordt ingezet op samenwerking tussen bedrijven en technologische instituten. Voor de NCE is dit niet het belangrijkste criterium, daar is een internationale concurrentiepositie vereist.

5.2 Denemarken

De informatie in deze paragraaf komt uit het Country Report: Denmark (2007) van het Europe INNOVA Cluster Mapping Project en de beantwoorde vragenlijsten door S. Nielsen (Regionmidtjylland), L.H. Jensen (Regionmidtjylland) en K.H. Jensen (CENSEC).

Structuur:

Denemarken is verdeeld in vijf administratieve regio's. Daaronder vallen 98 gemeenten. De regio's zijn verantwoordelijk voor gezondheidszorg, openbaar vervoer, economische ontwikkeling en regionale ontwikkeling. Zowel de nationale als de regionale overheid hebben een beleid gericht op clusters.

Nationaal:

In Denemarken is er geen nationaal clusterprogramma, maar ondersteunen verscheidene ministeries clusters in hun beleidsveld. De belangrijkste hiervan zijn het *Ministry of Economy and Business Affairs*, verantwoordelijk voor de *National Agency for Enterprise and Construction*, en het *Ministry of Science, Technology and Innovation*, belast met de *Danish Agency for Science, Technology and Innovation*. Daarnaast is er ook een rol voor het *Ministry of Environment*, die verantwoordelijk is voor het *Spatial Planning Department*.

Het Spatial Planning Department schrijft elke drie jaar een *National Planning Report*, met daarin de ruimtelijke visie van de nationale overheid. De rapporten uit 2000 en 2003 stimuleerden het faciliteren van clusters. Echter is in 2006 hier enig voorbehoud aan toegevoegd, door te stellen dat niet alle clusters een positief effect op de toekomst met zich meebrengen.

De Agency for Science, Technology and Innovation heeft in 2007 een actieplan ten behoeve van meer innovatie en kennisuitwisseling gepubliceerd: *InnovationDenmark 2007-2010*. Dit plan ondersteunt de ontwikkeling van innovatiecentra, om zo R&D te versterken en de uitwisseling van technologische kennis tussen bedrijven en instellingen te bevorderen. Bij dit programma horen 11 hightech netwerken, 13 regionale technologiecentra, en 4 regionale ICT-kenniscentra.

Regionaal:

In tegenstelling tot Denemarken als geheel, zijn er in de regio's wel clusterprogramma's, zo ook in Central Denmark Region (Deens: *Regionmidtjylland*). Na de administratieve herindeling in 2007 kreeg de regio een Regional Growth Forum (Deens: *Vækstforum*), waarbij clusterontwikkeling een belangrijk onderdeel is van de regionale ontwikkelingsstrategie. Zo moet het forum onder andere: een regionale ontwikkelingsstrategie voor bedrijven opstellen, gebaseerd op de sterkten en zwakten; de groei van de regionale ontwikkeling monitoren, om mogelijke wijzigingen in de ontwikkelingsstrategie door te voeren; en het ontwikkelen van initiatieven die de lokale groei verbeteren, en daarbij aanbevelingen geven om de beschikbare fondsen aan te wenden, waaronder EU-fondsen.

Het clusterprogramma van het Regional Growth Forum heet Central Jutland Cluster Programme (Deens: *Midtjyske Klyngeprogram*). Het programma is zowel op grote, als op kleine bedrijven gericht, maar vooral op het creëren van netwerken tussen bedrijven en kennisinstellingen. Daarnaast is er ook een focus op het ondersteunen van nieuwe clusters.

Een andere regionale organisatie is Business Link Central Denmark (*Vaeksthus Midtjylland*), dat gedeeltelijk gefinancierd wordt door de regionale en nationale overheid. Het ondersteunt de groei van bedrijven met 30 business consultants.

Denemarken heeft geen nationaal clusterprogramma, maar het programma InnovationDenmark gebruikt clusters om innovaties in Denemarken te bevorderen. Het regionale clusterprogramma van de Central Denmark Region moet regionale economische groei realiseren. Hier zijn innovaties niet vereist.

In zowel InnovationDenmark als in het regionale clusterprogramma moet er sprake zijn van samenwerking tussen bedrijven en technologische instellingen.

5.3 Nederland

De informatie in deze paragraaf komt uit het Country Report: Netherlands (2007) van het Europe INNOVA Cluster Mapping Project en de beantwoorde vragenlijsten door E. Meijerink (Drenthe), H. Ter Welle en H. Beerink (Groningen), en E. Zijlstra (Fryslân).

Structuur:

Nederland heeft 12 provincies. De provincies Fryslân, Groningen en Drenthe vormen samen Noord-Nederland. Zowel de nationale als de regionale overheid hebben een beleidsprogramma voor clusters.

Nationaal:

In Nederland is het Ministerie van Economische Zaken het belangrijkste ministerie voor clusterbeleid. Daarnaast speelt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook nog een rol, met name op het vlak van kennisuitwisseling.

Het agentschap Senternovem behoort tot de belangrijkste uitvoerder van het beleid van het ministerie van EZ. Senternovem heeft als doel het omzetten van overheidsbeleid op het gebied van milieu, innovatie, energie en duurzame ontwikkeling in resultaten die een positief effect hebben op de economie en de gehele samenleving. Het geeft toegang tot kennisinstellingen, onderzoekscentra, handelspartners, bedrijven en overheidsorganisaties.

Syntens is een innovatienetwerk voor ondernemers, opgericht door het Ministerie van EZ. Het doel van Syntens is het versterken van het innovatievermogen van het mkb, hen aan te zetten tot succesvol innoveren en daarmee zichtbaar een bijdrage te

leveren aan duurzame groei. Naast het geven van advies en voorlichting aan bedrijven, faciliteert het ook de ontwikkeling van regionale clusters.

Het Ministerie van EZ heeft een nationaal, economisch programma opgesteld in 2004: Pieken in de Delta. In dit programma wordt de benadering van clusters toegepast. Het programma richt zich op innovatiebevordering en het versterken van kansrijke clusters. Naast een nationaal programma, is het tegelijk ook te gebruiken als regionaal programma. Het stelt namelijk vast wat de visie is voor de zes aangewezen regio's, en in welke sectoren en plekken hun kansen liggen. Noord-Nederland is één van de zes regio's en heeft in 2007, na afloop van het vorige programma Kompas voor het Noorden, het regionale programma afgesteld op Pieken in de Delta.

Het Innovatieplatform is een platform met sleutelspelers in de kenniseconomie. De leden, voorgezeten door minister-president Balkenende, komen uit het bedrijfsleven, politiek, onderzoek en onderwijs. Het wil het Nederlandse kennis- en innovatiesysteem analyseren en verbeteren, om zo een impuls te geven aan innovatie en ondernemerschap.

Regionaal:

Op regionale schaal wordt er door de drie provincies samengewerkt in verschillende organisaties. Echter is er geen sprake van een sterk regionaal bestuur.

In het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) versterken de provincies de economische positie van Noord-Nederland. Het SNN heeft samen met het Ministerie van Economische Zaken het regionaal-economische programma opgesteld voor het Noorden: Koers Noord: op weg naar Pieken. Dit is een regionale uitwerking van Pieken in de Delta. Volgens Koers Noord heeft Noord-Nederland de kansrijke sectoren energie, water, sensortechnologie, agribusiness, life sciences en toerisme.

Naast Koers Noord voert het SNN ook het Operationeel Programma Noord van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling uit. Hierin worden naast de eerder genoemde sectoren ook metaal/scheepsbouw en chemie als groeisectoren bestempeld.

De N.V. NOM is de investerings- en ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland. Het is een onderneming met als doel de werkgelegenheid in Noord-Nederland te ontwikkelen door duurzaam winstgevend economische activiteiten te stimuleren. De aandeelhouders zijn het Ministerie van EZ en de drie noordelijke

provincies. De NOM zet zich ook extra in voor de genoemde sectoren uit Koers Noord, die Noord-Nederland internationaal op de kaart zetten.

Het Technologiecentrum Noord-Nederland (TCNN) is in 1998 opgericht om het mkb te helpen en te adviseren door middel van samenwerkingsprojecten met kennisinstellingen. Zo wil men de economie van Noord-Nederland versterken door innovatie en samenwerking. De projecten kan de TCNN helpen door economische, bedrijfskundige en technologische haalbaarheidsstudies, technologieprojecten en specifieke workshops. TCNN wordt gefinancierd door het SNN en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, en ontvangt ook bijdragen van de regionale onderzoeksinstituten.

De provincies hebben afzonderlijk van elkaar een programma ter bevordering van innovatie: Innovatief Actieprogramma Drenthe; Innovatief Actieprogramma Groningen; en Regionaal Innovatie Programma Fryslân. Deze programma's zijn mede gefinancierd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Deze programma's stimuleren ondernemers om innovatieve projecten te ontwikkelen. Groningen en Fryslân geven in de programma's een voorkeur aan voor enige sectoren of thema's, die ook in Koers Noord genoemd worden. Drenthe spreekt niet een voorkeur uit.

Zowel de programma's Pieken in de Delta en Koers Noord als de Sleutelgebiedenaanpak richten zich op innovatiebevordering. Met Pieken in de Delta en Koers Noord gebeurt dit niet alleen door middel van clusters.

In de Sleutelgebieden is een connectie tussen bedrijven en technologische instituten een vereiste. In Pieken in de Delta en Koers Noord is deze samenwerking niet vereist, maar wel mogelijk.

5.4 Duitsland

De informatie in deze paragraaf komt uit het Country Report: Germany (2007) van het Europe INNOVA Cluster Mapping Project.

Structuur:

Duitsland is een federale staat met 16 deelstaten (*Bundesländer*). Naast de federale regering en ministeries hebben de deelstaten eigen ministeries en eigen verantwoordelijkheden. De partner IZET, het innovatiecentrum in Itzehoe, is actief in twee deelstaten: Sleeswijk-Holstein en Hamburg.

Nationaal:

In Duitsland zijn het Ministerie van Economische Zaken en Wetenschap en het Ministerie van Opleiding en Onderzoek verantwoordelijk voor het clusterbeleid. Andere belangrijke actoren zijn het bureau van de Competentienetwerken; de Raad voor Innovatie en Groei; en de Industrie, Wetenschap en Onderzoek Alliantie. Nationale clusterprogramma's zijn de Competentienetwerken, en in navolging hiervan: Innovatieclusters, Excellentieclusters en Spitsenclusters.

De Competentienetwerken (*Kompetenznetze Deutschland*) zijn een initiatief van het federale Ministerie van Opleiding en Onderzoek (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*) uit 1999. Inmiddels is het Ministerie van Economische Zaken en Wetenschap (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*) verantwoordelijk voor de organisatie. Oorspronkelijk richtten de netwerken zich op nanotechnologie. Onderzoeksinstituten, universiteiten en bedrijven werden in een netwerk verenigd. Het doel van hun samenwerking was dat toponderzoek sneller in producten gebruikt kon worden.

Een Excellentiecluster (*Exzellenzcluster*) is een initiatief uit 2005 om excellent universitair onderzoek en onderwijs financieel te ondersteunen. Deze wetenschapsclusters moeten de potentie hebben om wereldwijd aan de top te concurreren. Een Innovatiecluster (*Innovationcluster*) is een instrument uit 2006 dat samenwerking en kennisuitwisseling tussen onderzoekers, ontwikkelaars en handelaren uit universiteiten, onderzoeksinstituten en bedrijven op een specifiek technologisch gebied versterkt. Een Spitsencluster (*Spitzencluster*) is een initiatief uit 2007 waarin kennisinstellingen en bedrijven een cluster vormen dat uiteindelijk tot een concreet product zal leiden. Er worden in totaal vijftien Spitsenclusters aangewezen.

De ministeries van Economie en Technologie en van Opleiding en Onderzoek hebben in 2006 de interdepartementale High-Tech Strategy ontwikkeld, waarin clusters een rol spelen om innovaties en technologie te stimuleren. De Alliantie van Industrie en Wetenschap (*Forschungsunion Wirtschaft – Wissenschaft*) is ingesteld om dit interdepartementaal programma te monitoren.

Regionaal:

Er zijn twee deelstaten actief van belang in dit project. De deelstaat Sleeswijk-Holstein en de deelstaat Hamburg.

In Sleeswijk-Holstein is het Ministerie Wetenschap, Economische Zaken en Transport verantwoordelijk voor het clusterbeleid. Het vergelijkbare ministerie In Hamburg is het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid.

De Corporatie voor Bedrijvenontwikkeling en Technologietransfer (*Wirtschaftsförderung und Technologietransfer*) is een samenwerkingsverband van de regionale overheid, de universiteiten en de kamer van koophandel in Sleeswijk-Holstein. Het verleent diensten aan bedrijven die zich willen vestigen of hun activiteiten willen uitbreiden in de deelstaat.

IZET is het Innovatiecentrum bij Itzehoe, waarin de economische en technologische ontwikkeling van de regio wordt gestimuleerd, en in het bijzonder een microtechnologiecluster in Itzehoe. Nieuwe arbeidsplaatsen in de regio moeten worden gecreëerd door middel van het bevorderen van ondernemerschap, technologietransfers en productinnovaties.

5.5 Schotland

De informatie in deze paragraaf komt uit het Country Report: United Kingdom (2007) van het Europe INNOVA Cluster Mapping Project

Structuur:

Schotland vormt samen met Engeland, Wales en Noord-Ierland het Verenigd Koninkrijk. Sinds de jaren 1990 zijn er steeds meer bevoegdheden van de centrale regering in London overgedragen aan de regering in Schotland. Nu draagt Schotland onder meer de verantwoordelijkheid over gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting, ruimtelijke ordening, toerisme, verkeer en economische ontwikkeling.

Nationaal:

Schotland heeft niet de ministeries, zoals vele andere landen die hebben. Tot 2007 waren er departementen, maar deze zijn door de regering vervangen door directoraten. Het *Enterprise, Energy and Tourism Directorate* ondersteunt de *Minister of Enterprise, Energy and Tourism* bij het instellen van beleid. Deze minister valt onder verantwoordelijkheid van de *Cabinet Secretary for Finance and Sustainable Growth*. Zij bepalen de doelstellingen van het beleid.

Regionaal:

De *Scottish Enterprise* is een innovatie- en investeringsmaatschappij van de Schotse overheid. De maatschappij moet zorgen voor economische groei door bedrijven te ondersteunen en hun omgeving te ontwikkelen. Scottish Enterprise dekt midden-,

zuid- en oost-Schotland. In het noorden en westen is de vergelijkbare maatschappij *Highlands and Islands Enterprise* actief. Ze voorzien bedrijven van vergunningen en fondsen om nieuwe producten en technologieën te introduceren. Samen met partners uit de publieke en private sector wordt de bedrijfsomgeving verbeterd.

5.6 Overzicht actoren

In tabel 5.1 op een volgende bladzijde staan de genoemde actoren per regio. De actoren zijn verdeeld over de nationale en regionale schaal.

5.7 Conclusie

In de meeste gevallen gebruiken overheden clusters om het innovatievermogen te versterken. De programma's Pieken in de Delta, Koers Noord en InnovationDenmark gebruiken niet alleen clusters voor innovatiebevordering.

In Denemarken is er geen nationaal clusterprogramma. In de andere landen is het clusterbeleid veelal bepaald door de nationale overheid.

Het is opvallend dat niet eenvoudig de belangrijkste actor in een land aangewezen kan worden. Er zijn namelijk zowel op de regionale schaal als op de landelijke schaal meerdere actoren, die het clusterbeleid uitvoeren en verantwoordelijkheden delen. Ook valt op dat er meerdere, vergelijkbare programma's tegelijkertijd uitgevoerd worden. Voorbeelden hiervan zijn de Excellenzcluster, Innovationcluster en Spitzencluster in Duitsland; en Arena, Norwegian Centres of Expertise en VRI in Noorwegen.

Niet in alle clusters van clusterbeleid moet een connectie zijn tussen bedrijven en technologische instituten. In veel programma's is het wel een vereiste, in enkele programma's is het een optie.

Tabel 5.1 Structuur betrokken overheden en instellingen

	Rogaland, Norway	Agder Region, Norway	Region Central Denmark	IZET, Germany	Northern Netherlands	Scottish Enterprise
National actors	Min. Local Government and Regional Development: Regional Development Department; Min. Trade and Industry: Department for Research and Innovation Policy; Innovation Norway; Research Council; Industrial Development Corporation;	Min. Local Government and Regional Development: Regional Development Department; Min. Trade and Industry: Department for Research and Innovation Policy; Innovation Norway; Research Council; Industrial Development Corporation;	Min. Economy and Business Affairs: National Agency for Enterprise and Construction; Min. Science, Technology and Innovation: National Agency of Science, Technology and Innovation: Council for Technology and Innovation; Min. Environment: Spatial Planning Department National Growth Council REG LAB	Min. Economics and Technology: Geschäftsstelle Kompetenznetze Deutschland; Min. Education and Research; Industry Science Research Alliance	Min. Economic Affairs Min. Education, Culture and Science Senternovem Syntens Innovatieplatform	Cabinet Secretary for Finance and Sustainable Growth; Enterprise, Energy and Tourism Directorate
Regional actors	Rogaland County Council; Greater Stavanger Economic Development; Innovasjonspark Stavanger	Vest-Agder County Council; Aust-Agder County Council	Central Denmark Region: Central Denmark Growth Forum. Business Link Central Denmark	Min. Science, Economic Affairs and Transport of the State of Schleswig-Holstein; Ministry of Economic Affairs and Employment Hamburg; Business Development and Technology Transfer Corporation; IZET	SNN; NOM; TCNN; Provinces Fryslan, Groningen, Drenthe	Scottish Enterprise

H6 Typen van clusterbeleid in de regio's

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de enquêtes uit de regio's. Uit twee regio's in Noord-Duitsland en Schotland zijn geen resultaten binnengekomen. Vandaar dat zij hier buiten beschouwing worden gelaten. De regio's Rogaland en Agder uit Noorwegen worden samen beschreven, met waar nodig een specificatie van de regio.

Het beleid wordt beschreven aan de hand van de typen van clusterbeleid, zoals die beschreven zijn in hoofdstuk 2.7. De vijf typen zijn: Broker policies; Demand side policies; Training policies; Measures for special promotion of international linkages; en Framework conditions.

In paragraaf 6.4 worden de opvallende verschillen en overeenkomsten benoemd.

6.1 Rogaland en Agder region

De informatie in deze paragraaf komt uit de beantwoorde vragenlijsten door E. Lindboe & H. Roth (Rogaland) en J. Stokkan (Vest-Agder County).

Broker policies:

In het VRI-programma wordt samenwerking tussen bedrijven en onderzoeksinstituten gepromoot. Dit gebeurt ook in het Arena-programma, de *Norwegian Centres of Expertise (NCE)* en de *Centres for Research-Based Innovation Scheme*. Ook de regionale ontwikkelingsprogramma's zetten zich in voor samenwerking tussen bedrijven en onderzoeksinstituten.

De overheid voorziet clusters en de organisaties van vastgoed, en biedt ruimte voor bijeenkomsten, conferenties en seminars. De ontwikkeling van clusters wordt gemeten door relevante statistieken te verzamelen.

Demand side policies:

Noorwegen zet geen subsidies of publieke inkoop in voor clusters.

Het VRI-programma participeert financieel in projecten met onderzoek en ontwikkeling. Internationaal hoogstaand onderzoek wordt ondersteund in het *Centres of Excellence Scheme*.

Noorwegen geeft geen belastingvoordelen aan bedrijven of clusters. De belastingtarieven zijn als volgt (in 2009):

De belasting toegevoegde waarde is 8%, 14% of 25%, afhankelijk van het type product. De vennootschapsbelasting bedraagt 28%.

Training policies:

Met het VRI-programma wil Noorwegen ook de kennis en kunde van onderzoekers verbeteren, zodat onderzoekers beter samenwerken met bedrijven. Op deze manier krijgen de onderzoekers beter inzicht in de wensen en behoeften van het bedrijfsleven. Ook de Arena en NCE-programma's bieden hier mogelijkheden voor. In Rogaland is er een goed aanbod van onderwijsinstellingen, die opleidingen hebben afgesteld op de behoeften van het mkb. In Agder is dit aanbod van opleidingen niet voldoende aanwezig.

Measures for special promotion of international linkages:

De programma's Arena en NCE zorgen voor de communicatie en *branding* van clusters, ook internationaal. Stavanger (Rogaland) maakt het vestigen van nieuwe bedrijven en werknemers eenvoudiger door hen een handboek aan te bieden.

Alhoewel Noorwegen niet tot de Europese Unie behoort, neemt het toch deel aan Europese programma's, zoals Interreg, ERRIN en Framework Programme 7.

Framework conditions:

De kwaliteit van de voorwaarden die het succes van clusters en innovatie beïnvloeden is beoordeeld door de respondenten uit Noorwegen. Figuur 6.1 geeft deze beoordeling weer.

Figuur 6.1 Framework conditions	low		neutral		high
Macroeconomic stability	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Product markets (goods and services)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Factor markets (labour and financial markets)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Education systems	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Physical infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institutional infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Judicial infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Communications infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transport infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Corporate governance	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6.2 Region Central Denmark

De informatie in deze paragraaf komt uit de beantwoorde vragenlijsten door S. Nielsen (Regionmidtjylland), L.H. Jensen (Regionmidtjylland) en K.H. Jensen (CENSEC).

Broker policies:

De regio Centraal Denemarken heeft een nieuw netwerkprogramma. Hierin werken 25 regionale intermediairs met de bedrijven om ze te motiveren en te stimuleren om bedrijvennetwerken op te richten. De linkages tussen bedrijfsleven en universiteiten worden versterkt door instituten die koppelen en bijeenkomsten organiseren.

Het nationale programma Innovation Denmark ondersteunt nationale innovatienetwerken. Hiermee moet onderzoek en ontwikkeling en het delen van technologie in sectoren gestimuleerd worden.

Voor de ondersteuning worden vormen als publiek-private samenwerking gebruikt. De ontwikkeling van clusters wordt gemeten door relevante statistieken te verzamelen. De overheid verschaft clusters geen vastgoed.

Demand side policies:

De regio zet niet de eigen bestedingen in ter bevordering van clusters. Alleen de regionale vervoersinstellingen, waar de regio verantwoordelijkheid voor draagt, hebben als voornaamste brandstof voor biodiesel gekozen, om zo de vraag hiernaar te verhogen.

Onderzoek en ontwikkeling wordt ondersteund met nationale programma's, zoals Innovation Denmark. Maar ook de regionale overheid draagt hier financieel aan bij.

Er worden geen belastingvoordelen of subsidies gegeven aan bedrijven of clusters.

De belastingtarieven zijn als volgt (in 2009):

De belasting toegevoegde waarde is 25%, en ook de vennootschapsbelasting bedraagt 25%.

Training policies:

Er is een trainingsprogramma voor intermediairs om bedrijven te laten clusteren. Dit programma is gebaseerd op de methodologie van de Australische expert Rodin Genoff. Daarnaast heeft de University of Southern Denmark een opleidingsprogramma voor regionale ontwikkeling, met een focus op clustering.

Het Competence Platform is opgezet om als koppeling te fungeren tussen onderwijsinstellingen en bedrijven om te informeren over beschikbare opleidingen. Maar in het algemeen is het aan de instellingen of clusterorganisaties zelf om deze

informatie over te brengen. Er is voldoende aanbod van aanbieders van opleidingen, die goed aansluiten op de wensen van het mkb.

Measures for special promotion of international linkages:

Het beleid *Invest in Denmark* is gericht op het aantrekken van buitenlandse investeringen. Hierin wordt door de Danish Trade Council samengewerkt met clusterorganisaties, grote gemeenten, de regio's en handelsorganisaties. Een ander onderdeel van de Danish Trade Council faciliteert bedrijven, die in het buitenland willen investeren.

Het promoten van de clusters wordt door de overheid overgelaten aan de clusterorganisaties zelf. Zij moeten de voordelen van hun cluster overbrengen.

Framework conditions:

De kwaliteit van de voorwaarden die het succes van clusters en innovatie beïnvloeden is beoordeeld door de respondenten uit Centraal Denemarken. Figuur 6.2 geeft deze beoordeling weer.

Figuur 6.2 Framework conditions	low		neutral		high
Macroeconomic stability	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Product markets (goods and services)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Factor markets (labour and financial markets)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Education systems	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Physical infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institutional infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Judicial infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Communications infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Transport infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Corporate governance	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6.3 Noord-Nederland

De informatie in deze paragraaf komt uit de beantwoorde vragenlijsten door E. Meijerink (Drenthe), H. Ter Welle en H. Beerink (Groningen), en E. Zijlstra (Fryslân).

Broker policies:

In Noord-Nederland gebeurt dit door het ondersteunen van de relaties tussen bedrijven. Er zijn subsidiemogelijkheden voor projecten waarin het mkb samenwerkt. Zo worden cluster- en netwerkorganisaties gesubsidieerd en gefaciliteerd.

Ook zijn er subsidies voor de samenwerking tussen bedrijven en onderwijs/onderzoeksinstituten te bevorderen, bijvoorbeeld de provinciale innovatie actieprogramma's (IAD, IAG, Fryslân Fernijt), Noordelijke Innovatie Ondersteuningsfaciliteit (NIOF) van het SNN en de samenwerkingsprojecten van TCNN met mkb en kennisinstellingen. Pieken in de Delta geeft aan innovatieclusters zowel investeringssteun als exploitatiesteun.

Voor de ondersteuning worden vormen als publiek-private samenwerking gebruikt. De ontwikkeling van clusters wordt niet gemeten door relevante statistieken te verzamelen.

Noord-Nederland geeft geen huisvesting voor clusters, alhoewel de provincie Drenthe meefinanciert in de Kenniscampus Emmen en Assen, waarin ook huisvesting wordt geboden voor het mkb, naast een MBO-instelling.

Demand side policies:

Het Ministerie van EZ introduceerde in 2007 de benadering *Launching customer*, waarbij de overheid als eerste grote klant optreedt. Dit wordt in Noord-Nederland soms gebruikt om clusters te ondersteunen, maar vooral ter bevordering van innovaties en duurzaamheid. De overheid neemt een innovatief product, proces of dienst af. Dit vergroot de marktkansen voor de innovatie. Vooral bedrijven in de Pieksectoren kunnen rekenen op extra aandacht, zoals bij Energy Valley gebeurt.

Noord-Nederland geeft geen belastingvoordelen aan bedrijven of clusters. De belastingtarieven zijn als volgt (in 2009):

De belasting toegevoegde waarde is 6% of 19%, afhankelijk van het type product. De vennootschapsbelasting bedraagt 25,5%.

Onderzoek en ontwikkeling (R&D) wordt financieel gesteund met de regelingen NIOF; de provinciale innovatie actieprogramma's; de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO); Pieken in de Delta; en het Innovatiekrediet.

Training policies:

In Noord-Nederland is er voldoende aanbod van scholing en training. De overheid stimuleert dit door het mkb te informeren over beschikbare opleidingen en na te gaan in hoeverre de opleidingen goed aansluiten op de behoeften van het mkb.

Measures for special promotion of international linkages:

De InvesteringsPremieRegeling (IPR) stimuleert investeringen in steungebieden door ondernemingen waarvan de omzet voor 50% of meer afkomstig is van buiten Noord-Nederland. Zo ook het Besluit Subsidies Regionale Investeringsprojecten (BSRI), waarmee de economische structuur in zwakke regio's worden verbeterd door de vestiging of uitbreiding van bedrijven te bevorderen.

Het beschermen van intellectueel eigendom wordt ondersteund door Pieken in de Delta. Het mkb kan steun ontvangen voor de kosten verbonden aan het verkrijgen en valideren van octrooien en andere industriële eigendomsrechten. Voor elk cluster moeten de rechten worden vastgelegd. Verder is er, waar mogelijk, deregulatie in de vergunningsfeer.

Clusters en lokale voordelen worden (internationaal) gecommuniceerd. Dit gebeurt door middel van websites, branding, publicaties en promotie.

Framework conditions:

De kwaliteit van de voorwaarden die het succes van clusters en innovatie beïnvloeden is beoordeeld door de respondenten uit Noord-Nederland. Figuur 6.3 geeft deze beoordeling weer.

Figuur 6.3 Framework conditions	low		neutral		high
Macroeconomic stability	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Product markets (goods and services)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Factor markets (labour and financial markets)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Education systems	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Physical infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institutional infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Judicial infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Communications infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transport infrastructure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Corporate governance	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>

6.4 Conclusie

De drie landen gebruiken allen broker policies om de samenwerking in clusters te ondersteunen. Er zijn verschillende vormen van samenwerking: tussen bedrijven onderling; tussen bedrijven en onderzoeksinstituten; en publiek-private samenwerking.

Onderzoek en ontwikkeling wordt door allen financieel gesteund. In de regio's lopen er meerdere programma's tegelijkertijd om de verschillende soorten onderzoek en ontwikkeling te financieren.

De publieke bestedingen worden nauwelijks ingezet om clusters te ondersteunen. De Central Denmark Region heeft een voorbeeld. In de meeste gevallen is *public procurement* onbekend als clusterbeleid, en wordt het ook bemoeilijkt door Europese aanbestedingsregels.

In Noorwegen worden onderzoekers getraind om zich aan te passen aan wensen en behoeften van het bedrijfsleven. In Denemarken is een trainingsprogramma voor intermediairs, om bedrijven te laten samenwerken. Het Competence Platform in Central Denmark Region koppelt onderwijsinstellingen en bedrijven over de beschikbare opleidingen.

In Noorwegen en Nederland worden de clusters ook door de overheden gepromoot. In Denemarken wordt dit aan de clusterorganisaties zelf overgelaten. In Stavanger (Rogaland) ontvangen nieuwe bedrijven en werknemers een handboek over het vestigen in de regio.

Wanneer de framework conditions in de verschillende regio's vergeleken worden, valt op dat geen enkele regio zich een slechte kwaliteit in één der voorwaarden toedicht. Er is volgens de respondenten dan niet een belemmerende voorwaarde, waardoor een cluster zich niet kan ontwikkelen. Central Denmark Region geeft zichzelf de hoogste kwaliteit, gevolgd door de Noorse regio's. Noord-Nederland is het neutraalst over zichzelf.

H7 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was het overheidsbeleid in kaart te brengen op het gebied van het stimuleren van bedrijvigheid en clustering. Daarvoor is een overzicht gemaakt van de structuur van de betrokken overheden en overige instellingen, en is onderzocht welke typen van clusterbeleid in de regio's wordt ingezet.

In het theoretisch kader is de benadering van clusters beschreven, en waarom overheden deze benadering toepassen. De definitie van clusters, zoals gegeven door Michael Porter, is vaag en wordt door onderzoekers verschillend uitgelegd, omdat er een geografische en economische afbakening ontbreekt.

De programma's Pieken in de Delta en Koers Noord gebruiken het begrip cluster, maar laten een definitie achterwege. Wel moeten de projecten een bijdrage leveren aan een specifieke regio, waardoor wel sprake is van een ruimtelijke afbakening. De programma's passen daarmee het clusterbegrip goed toe. Ook het Innovatieplatform gebruikt de term cluster. De ruimtelijke afbakening ontbreekt in de sleutelgebieden, ook al impliceert de term *gebied* dat het fenomeen op een kaart zou zijn aan te wijzen. Voor de Sleutelgebieden is het combineren van kennis en bedrijvigheid vereist. Samenwerken gebeurt in een netwerk, en niet per se in een cluster. Aangezien de samenwerking noodzakelijk is voor Sleutelgebieden, en ruimtelijke nabijheid niet noodzakelijk is, is niet een clusterbenadering maar een netwerkbenadering gepast.

Clusters zijn aantrekkelijk voor overheden, omdat ze de productiviteit, het innovatievermogen, de concurrentiepositie, de winstgevendheid, en de werkgelegenheidsgroei verhogen van de bedrijven, van hun regio's en uiteindelijk van de nationale economie. Dit beeld is terug te zien in de regio's. De onderzochte overheden stellen zich bijna allen het doel het innovatievermogen te verhogen door middel van clusterbeleid.

Niet in alle clusters van de clusterprogramma's moet een connectie zijn tussen bedrijven en technologische instituten. In veel programma's is het wel een vereiste, in enkele programma's is het een optie.

Het is opvallend dat niet eenvoudig de belangrijkste actor in een land aangewezen kan worden. Er zijn namelijk zowel op de regionale schaal als op de landelijke schaal meerdere actoren, die het clusterbeleid uitvoeren en verantwoordelijkheden delen.

Ook valt het op dat er meerdere, vergelijkbare programma's tegelijkertijd uitgevoerd worden.

De meeste clusters vormen zich zonder bijdrage van de overheid, en soms zelfs ondanks een bijdrage van de overheid. Porter en vele andere onderzoekers stellen dat de overheid moet afzien van het zelf creëren van clusters. Wel ziet Porter een rol voor de overheid in het versterken en ondersteunen van ontwikkelende clusters. Dit kan door een cluster te herkennen om vervolgens obstakels en inefficiënties te verwijderen en arbeid, infrastructuur en regels te verbeteren.

Deze voorstellen zijn aantrekkelijk om uit te voeren, maar er is geen goede reden om het exclusief te koppelen aan het cluster concept. Bedrijven buiten een cluster zien ook graag dat drempels, regels en slechte voorzieningen worden aangepakt. Wanneer het beleid alleen op begrensde clusters wordt gericht, wordt verondersteld dat de overheid in staat is om de clusters, en hun potentie, juist te kunnen beschrijven.

Daarom wijzen de onderzoekers Desrochers en Sautet (2004: 241) elke overheidsbijdrage aan clusters af: "Er is geen rol voor overheden in clusterontwikkeling". Zij volgen hiermee de gedachten van Joseph Schumpeter en Israel Kirzner, twee exponenten van de Oostenrijkse School, die stellen dat regulatie verstikkend werkt op het ondernemerschap (Wolf, 1990). Het interenieert in het selectieproces van de vrije markt: goede ondernemingen behoeven geen stimulering. Terwijl het motief van overheidsingrijpen ligt in marktfalen, is er geen reden om aan te nemen dat overheidsfalen minder voor zou komen.

Het selecteren van de clusters in Noord-Nederland is voornamelijk gedaan door de nationale overheid. Het Ministerie van Economische Zaken en het Innovatieplatform kiezen de Pieken, respectievelijk Sleutelgebieden, op basis van onder andere interviews met experts en belanghebbenden. Hier ligt ruimte voor de belanghebbenden om hun eigen regio en sector te laten selecteren en ondersteunen, of de politieke achterban tevreden te stellen.

Een verschil tussen beide programma's is het top-down proces van selecteren, bij Pieken in de Delta, en het bottom-up proces van selecteren, bij de Sleutelgebieden. Koers Noord volgt vooral het nationale beleid, in plaats van een eigen probleemanalyse en ambities te laten leiden.

Ook in het project Innovative Foresight Planning for Business Development is de keuze van clusters gemaakt naar aanleiding van interviews met experts, vervolgens volgt er nog een analyse van de clusters, om te weten te komen wat voor een cluster het betreft.

Foresight planning is een systematisch geïnitieerd proces, waarin geprobeerd wordt de lange termijn toekomst van wetenschap, technologie, economie en gemeenschap te doorgronden met als doel opkomende technologieën te identificeren, die vermoedelijk de grootste economische en sociale voordelen meebrengen. De sectoren met comparatieve voordelen worden geïdentificeerd. Dit lijkt op het beleid om successen te ondersteunen: *picking winners*. De geselecteerde clusters moeten hoogwaardige kennis en technologie toepassen, en gericht zijn op innovatie. Sautet (2002) schrijft dat het volledig juist voorspellen welke activiteiten succesvol kunnen clusteren, niet mogelijk is. Bedrijven maken de strategische keuze om wel of niet bij te dragen aan een cluster, gericht op het maken van winst. Clustering behoort een bottom-up proces te zijn, gedreven door sterke leiders uit de private sector. De overheid kan dit mogelijk maken, maar niet door zich te richten op enkele sectoren, bedrijven of ondernemers. Dit dient aan de markt over gelaten te worden. Het mogelijk maken ligt in het scheppen van de juiste voorwaarden voor allen.

De internationale partners in het IFP-project selecteren best practices van overheidsbeleid. De partners kunnen zo een voorbeeld nemen aan en leren van elkander. De best practices kunnen ze (gedeeltelijk) van elkaar overnemen vanuit een policy toolbox: een gestructureerde verzameling documenten die de methodiek van IFP structureel faciliteert voor bedrijfsleven en overheid. De regio's hebben zelf de ruimte om te bepalen welk beleid ze wel of niet overnemen uit andere regio's. Het gebruiken van best practices wordt wel gestimuleerd door de Europese Commissie. Er is echter te weinig aandacht voor het leren van *bad practices*. Want wanneer regio's te veel vertrouwen op best practices uit andere regio's, ondermijnen ze hun eigen mogelijke concurrentiepositie, wat gebaseerd is op regionale, unieke kenmerken. Succesvoorbeelden zijn niet zomaar te kopiëren, daarvoor zijn clusters te beperkt maakbaar en niet voldoende stuurbaar. Concurrentievoordeel wordt juist gehaald door een verschil te maken met concurrenten. Hospers e.a. (2008: 14)

formuleren het zo: “After all, competition is not about copying, but about making a difference”.

Aan het slot van de verslaglegging dient de generaliseerbaarheid en kwaliteit van het onderzoek beschreven te worden. Er zijn te weinig regio's in het project onderzocht om te stellen dat het onderzoek representatief is voor alle soortgelijke regio's.

De kwaliteit en kwantiteit van de respons op de enquêtes waren niet constant. Uit enkele regio's waren voldoende reacties, uit twee andere regio's kwamen geen reacties. Het viel op dat niet alle formulieren volledig waren ingevuld. De vragen waren mogelijk te moeilijk te beantwoorden, en enkele termen waren mogelijk niet bekend. Het is ook mogelijk dat er door de partners weinig waarde wordt gehecht aan het delen van het eigen beleid.

Een mogelijke vertekening bij participerende observatie is het *biased viewpoint effect* (Segers, 1999). Hierbij neemt de observator de onderzoekssituatie waar vanuit de door hem ingenomen positie. De informatie zal niet worden waargenomen, als die niet toegankelijk is voor die positie. De waarnemingen zijn in principe niet herhaalbaar, en soms kan worden betwijfeld of de waarneming door een andere onderzoeker hetzelfde resultaat oplevert.

In vervolgonderzoek voor dit project kan aanbevelen worden om het specifieke beleid, dat in de geselecteerde clusters/sectoren gebruikt wordt, te onderzoeken. Dit specifieke beleid wijkt mogelijk erg af van het algemene beleid in de regio.

Referenties

- Anderson, T., Schwaag Serger, S., Sörvik, J. en Wise Hansson, E. (2004) *The Cluster Policies Whitebook*. Malmö: IKED.
- Benneworth, P. en D. Charles (2001) Bridging cluster theory and practice: learning from the cluster policy cycle. *In: OECD. Innovative Clusters: Drivers of National Innovations Systems*. Parijs: OECD Publications, 389-403.
- Bergman, E.M. en Feser, E.J. (1999) Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications. *In: The Web Book of Regional Science*. Beschikbaar op: <http://www.rri.wvu.edu/regscweb.htm>, bezocht op: 2 april 2009. Morgantown, WV: Regional Research Institute, West Virginia University.
- Den Hertog, P. (2001) The role of cluster policies in economic growth and competitiveness. *In: OECD. Innovative Clusters: Drivers of National Innovations Systems*. Parijs: OECD Publications, 405-419.
- Department of Industry and Trade (2001) *Business Clusters in the UK – A First Assessment*. Londen: DTI.
- Desrochers, P. en F. Sautet (2004) Cluster-based economic strategy, facilitation policy and the market process. *The review of Austrian Economics* 17 (2), 233-245.
- Desrochers, P. en F. Sautet (2008) Entrepreneurial policy: the case of regional specialization vs. spontaneous industrial diversity. *Entrepreneurship Theory and Practice* 32 (5), 813-832.
- Enright, M. (1996) Regional Clusters and economic development: a research agenda. *In: Staber, U., N. Schaefer en B. Sharma, ed. Business Networks: Prospects for Regional Development*, 190-213. Berlin: Walter de Gruyter.
- Europe INNOVA Cluster Mapping Project (2007) *Country Report: Denmark*. Kristiansand.
- Europe INNOVA Cluster Mapping Project (2007) *Country Report: Germany*. Kristiansand.
- Europe INNOVA Cluster Mapping Project (2007) *Country Report: Netherlands*. Kristiansand.

- Europe INNOVA Cluster Mapping Project (2007) *Country Report: Norway*. Kristiansand.
- Europe INNOVA Cluster Mapping Project (2007) *Country Report: United Kingdom*. Kristiansand.
- European Commission (2003) *Final Report of the Expert Group on Enterprise clusters and networks*. Brussel: Enterprise Directorate-General.
- European Commission (2008) *The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned*. Brussel: Enterprise Directorate-General.
- Hakvoort, J.L.M. (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Rotterdam: Eburon
- Hospers, G.J. (2004) *Regional economic change in Europe: a neo-Schumpeterian vision*. Munster: Lit.
- Hospers, G.J. (2005) 'Best practices' and the dilemma of regional cluster policy in Europe. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96 (4), 452-457.
- Hospers, G.J., P. Desrochers en F. Sautet (2008) The next Silicon Valley? On the relationship between geographical clustering and public policy. *International Entrepreneurship and Management Journal* 4 (Online First™), 1-15.
- Innovatieplatform (2004) *Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak*. Den Haag: Innovatieplatform.
- Innovatieplatform (2009) *Voortgang Sleutelgebieden en tussentijdse evaluatie Sleutelgebieden-aanpak*. Den Haag: Innovatieplatform.
- Innovating Regions in Europe (2005a) *Design of cluster initiatives*. Beschikbaar op: <http://www.innovating-regions.org>, bezocht op: 2 april 2009.
- Innovating Regions in Europe (2005b) *Emergence, identification and mapping of clusters*. Beschikbaar op: <http://www.innovating-regions.org>, bezocht op: 2 april 2009.
- Innovating Regions in Europe (2008) *Regional clustering and networking as innovation drivers*. Beschikbaar op: <http://www.innovating-regions.org>, bezocht op: 1 april 2009.

- Keep, E. en K. Mayhew (1999) Towards the knowledge-driven economy: some policy issues. *Renewal*, 7 (4), 50-85.
- Kuah, A.T.H. (2002) Cluster theory and practice: advantages for the small business locating in a vibrant cluster. *Journal of Research in Marketing and Entrepreneurship* 4 (3), 206-228.
- Martin, R. en P. Sunley (2003) Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography* 3 (1), 5-35.
- Ministerie van Economische Zaken (2004) *Pieken in de Delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*. Den Haag: Min. EZ.
- Ministerie van Economische Zaken (2007) *Koers Noord: op weg naar pieken*. Den Haag: Min. EZ.
- Oort, F. van, en O. Raspe (2007) *Ruimtelijkeconomisch beleid in de kenniseconomie*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Perry, M. (1999) Clusters last stand. *Planning Practice and Research*, 14 (2) 149-152.
- Porter, M.E. (1990) *The competitive advantage of nations*. Basingstoke: MacMillan.
- Porter, M.E. (1996) Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy. *International Regional Science Review*, 19 (1), 85-94.
- Porter, M.E. (1998a) *On competition*. Boston: Harvard Business School.
- Porter, M.E. (1998b) Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review* 76, 77-90.
- Porter, M.E. (2000) Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly* 14(1), 15-34.
- Porter, M.E. (2001) *Clusters of Innovation: Regional Foundations of U.S. Competitiveness*. Washington, DC: Council on Competitiveness.
- Project Description – Innovative Foresight Planning for Business Development (2008) Stavanger.
- Romanainen, J. (2001) The Cluster Approach in Finnish Technology Policy. *In: OECD. Innovative Clusters: Drivers of National Innovations Systems*. Parijs: OECD Publications, 377-388.

- Rosenfeld, S.A. (2002) *Creating Smart Systems: A guide to cluster strategies in less favoured regions*. European Union-Regional Innovation Strategies. Carrboro (VS): Regional Technology Strategies.
- Sautet, F. (2002) Kirzarian economics: some policy implications and issues. *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 1, 131-151.
- Segers, J. (1999) *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*. Assen: Van Gorcum.
- SER Noord-Nederland (2008) *Advies Koers Noord jan 08*. Groningen: SER Noord-Nederland.
- Ten Berge, H. (2008) *Stickiness in Health Valley: Bloeiende eenheid of utopie?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Visser, E.-J. (2000) De complementariteit van clusters en netwerken. *ESB* 85 (4283) D35.
- Weterings, A., F. van Oort, O. Raspe en T. Verburg (2007) *Clusters en economische groei*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Wolf, C. (1990) *Markets or governments: choosing between imperfect alternatives*. Cambridge, MA: The MIT Press.