

# Clusters, valleys en regio's: *backing losers or winners?*

C. Crombach en W. Heijman

*Heijman is hoogleraar Regionale Economie aan Wageningen Universiteit. Crombach is zelfstandig publicist en mede-aanstichter van Food Valley. [wim.heijman@wur.nl](mailto:wim.heijman@wur.nl)*

Economische groei is geografisch geconcentreerd. Daardoor gaat groei onvermijdelijk gepaard met een vergroting van de regionale ongelijkheid. Altijd zijn er regio's aanwijsbaar waar de motor loeit en daarbuiten regio's die achterblijven. De vraag is hoe de overheid hiermee dient om te gaan. Enerzijds is zij geneigd de regionale ongelijkheid te verminderen door zwakke regio's te ondersteunen, anderzijds wil zij de economische groei bevorderen door kansrijke innovatieve regio's te stimuleren.

Nu de subsidies uit de Europese structuurfondsen voor onder andere Nederland de komende periode (2007-2013) sterk naar beneden bijgesteld zullen worden, is de discussie over de besteding van deze gelden extra actueel. Menige provincie – met name Flevoland – maakt zich hier zorgen over. Minister Brinkhorst heeft de Tweede Kamer inmiddels laten weten dat hij grote moeite heeft met het feit dat er toch weer meer Brussels geld naar achterstandsregio's lijkt te gaan dan eerder overeengekomen. Deze verschuiving gaat ten koste van subsidies voor innovatie en nieuwe technologie die juist essentieel zijn in verband met de Lissabon-doelen (Europa tot de sterkste economie ter wereld maken). Naar onze mening een juist standpunt!

Het traditionele regionale beleid dat gericht is op het ondersteunen van zwakke regio's is inmiddels achterhaald, want het heeft niet of nauwelijks gewerkt. In ons land is het debacle van de Eemshaven het meest trieste voorbeeld. Een cluster (of groei-pool) laat zich door de overheid dan ook niet initiëren; de markt zal dat moeten doen. De rol van de overheid wordt daarmee gereduceerd tot het voeren van flankerend beleid voor kansrijke, door de markt geïnitieerde clusters. De lopende en voorgenoemde beleidsprogramma's van de overheid voor regio-ontwikkeling hebben deze conclusie echter nog niet getrokken of hinken op twee gedachten. De vraag is daarom of de subsidies niet bij voorbaat inefficiënt worden besteed.

De Europese Unie gelooft heilig in stimulering van zogenoemde innovatieve regio's als middel om haar economie te versterken. Dit is in de Brusselse visie dringend nodig om de concurrentie vanuit de Verenigde Staten en het Verre Oosten het hoofd te kunnen bieden. Op grond van het streven naar cohesie wil de EU echter ook zwakke regio's stimuleren. Dat is hinken op twee gedachten: men wil zowel de winnaars als de verliezers ondersteunen.

Nederland heeft – net als de EU – veel aandacht voor de regionale economie en innovatie als motor daarvan. Het regionale beleid lijkt daarin meer marktgedreven dan het EU-beleid. Maar de Nederlandse overheid wil ook de kool en de geit sparen door haast elke provincie in ons land met een specifiek cluster uit te rusten. Alleen Zeeland en Drente vallen buiten de prijzen (EZ, 2004).

Inmiddels zijn een groot aantal Europese *valleys* gelanceerd die met verve worden aangeprezen. Dergelijke regionale clusters zijn buitengewoon sexy voor regionale overheden, gemeenten en ontwikkelingsmaatschappijen. Hiermee kunnen zij zich nadrukkelijk profileren. Tegelijk blijft een dergelijk cluster vaag genoeg om er nog alle kanten mee op te kunnen – dat is altijd handig in de politieke arena. Kortom, een regionale cluster wordt al snel omarmd en rationele (tegen)argumenten, pogingen tot kritische evaluatie of meetbaarheid van kosten en baten dreigen naar de achtergrond te verdwijnen.

Hoe dan ook, voor alle clusters geldt dat ze alleen een succes kunnen worden als het bedrijfsleven dat wil. De overheid kan alleen politiek draagvlak en gunstige voorwaarden hiervoor scheppen. Zo is de creatie van topinstituten waarin bedrijfsleven met overheid samen investeren in research & development een goed instrument, maar de proef op de som is uiteraard ook dan de vraag: leidt de ontwikkelde kennis tot nieuwe succesvolle bedrijfsactiviteiten? Worden de productiviteit en het concurrentievermogen verbeterd?

Wij stelden reeds vast dat het Europese beleid voor regionale ontwikkeling op twee gedachten hinkt: enerzijds het traditionele structuurbeleid anderzijds het clusterbeleid. Het structuurbeleid oude stijl dient te worden afgebouwd; het beleid zou gericht moeten worden op *backing the winners* in plaats van *backing the losers*.

Ten aanzien van het clusterbeleid is – bij gebrek aan criteria – het grote probleem uit te vinden welke clusters als kansrijk aangemerkt en daarom geselecteerd moeten worden. Daarvoor zouden serieuze kwantitatieve criteria ontworpen en getoetst moeten worden. Dat geldt voor Brussel maar ook binnen Nederland.

Vervolgens komt de vraag op tafel wat de rol van de overheid bij de verdere ontwikkeling van deze clusters moet zijn. Wordt een cluster bij zijn verdere ontwikkeling bijvoorbeeld gehinderd door *bottlenecks* in de fysieke infrastructuur of omstandigheden die innovatie afremmen, dan kan de overheid iets doen. Zijn er echter geen publieke obstakels voor verdere ontwikkeling, dan zijn overheidsinterventies waarschijnlijk niet effectief en kunnen de beoogde subsidies beter voor andere doeleinden worden benut. ■

Charles Crombach en Wim Heijman

## Literatuur

EZ (2004) *Pieken in de Delta: Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.