

Economisch beleid regio: naar een missie-gestuurde ecosysteembenadering

Decentrale overheden zoeken naar manieren om effectief regionaal-economisch beleid vorm te geven, met oog voor zowel economische als maatschappelijke doelen. De veelheid aan theoretische concepten maakt het beleidsmakers echter niet makkelijk. Een missie-gestuurde ecosysteembenadering helpt om het overzicht te bewaren en de verschillende doelen te bereiken.

IN HET KORT

- De veelheid aan regionaal-economische concepten kan effectieve beleidsvorming in de weg staan.
- Een ecosysteembenadering waarin maatschappelijke missies centraal staan biedt een duidelijk handelingskader voor beleid.
- De benadering combineert verschillende theoretische concepten en geeft ook een plek aan maatschappelijke missies.

JAN JACOB VOGELAAR

Onderzoeker aan de Universiteit Utrecht

ELMAR CLOOSTERMAN

Consultant bij Birch

ERIK STAM

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

LEONIE OOSTERWAAL

Consultant bij Birch

De afgelopen jaren is de aandacht gegroeid voor de regio als schaalniveau om economisch beleid te maken (Raspe et al., 2017; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Veel factoren die van belang zijn voor een goed functionerende economie hebben immers een aanmerkelijke regionale component, zo blijkt ook uit empirisch onderzoek; arbeidsmarkten zijn in grote mate regionaal (Tordoir et al., 2015), fysieke infrastructuur verschilt aanzienlijk per regio, en durfkapitalisten investeren het liefst dicht bij huis (Mason, 2007). Bovendien leeft er de gedachte dat decentrale overheden beter zicht hebben op regionale opgaven (Weterings et al., 2007).

Binnen economisch beleid heeft het ondernemerschapsbeleid, gericht op het stimuleren van groei- en innovatie-georiënteerd ondernemerschap, in het bijzonder een regionale focus. Ondernemerschap wordt gezien als een belangrijk mechanisme om economische ontwikkeling te realiseren (Acs et al., 2008). Er zijn grote regionale verschillen in ondernemerschap (Bosma en Schutjens, 2009), en veel regionale actoren en factoren zijn van belang voor het ontstaan en doorgroeien van start-ups (Stam, 2015).

Ondanks de toegenomen aandacht voor de regio, ervaren decentrale overheden ongemak. De vraag hoe ondernemerschap effectief kan worden gestimuleerd laat

zich namelijk niet eenvoudig beantwoorden (Arshed et al., 2014; 2016; Fotopoulos en Storey, 2019; Isenberg, 2010). Er circuleren verschillende concepten die kunnen fungeren als startpunt voor beleidsvorming. De afgelopen jaren hebben onder andere clusters, industrieparken, regionale innovatiesystemen en *entrepreneurial ecosystems* met wisselend succes de internationale beleidsagenda beïnvloed. De verschillen tussen deze concepten zijn niet altijd duidelijk en ook binnen de Nederlandse beleidspraktijk worden de concepten tamelijk willekeurig gebruikt.

De eerlijkheid gebiedt bovendien om te concluderen dat de beleidstoepassing in veel gevallen het theoretische begrip van de concepten heeft ingehaald (Brown en Mason, 2017; Martin en Sunley, 2003; Stam, 2015). De theorie biedt de decentrale overheden niet direct een handelingsperspectief. Zij vragen zich af welke sectoren het waard zijn om te versterken, hoe bestaande sectoren kunnen worden versterkt zonder dat dit vernieuwing in de weg staat, en hoe er kan worden ingeschat welke sectoren er ook over tien jaar nog relevant zijn.

Een bijkomende uitdaging is dat de doelstelling van regionaal beleid in de praktijk kantelt. Waar voorheen nauwe economische doelstellingen de boventoon voerden, beogen veel decentrale overheden tegenwoordig via economisch beleid ook maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Vaak wordt er ingezet op ondernemerschap als middel om deze maatschappelijke doelstellingen op een vernieuwende wijze te realiseren.

In dit artikel betogen we dat een missie-gestuurde (ofwel 'missie-gedreven') ecosysteembenadering regionaal-economische beleidsmakers handelingsperspectief kan bieden. De benadering heeft aandacht voor de kanteling van het beleid richting missiegericht werken aan maatschappelijke opgaven, en bouwt verder op de nieuwste wetenschappelijke inzichten aangaande twee invloedrijke concepten uit de recente literatuur: clusters- en *entrepreneurial ecosystems* (Porter, 1998; Stam, 2015). Naast een uiteenzetting van dit model illustreren we de praktische aanwending ervan door dit denken toe te passen op de gemeente Den Haag.

Inzichten uit literatuur

De wetenschappelijke literatuur biedt geen eenduidige richtlijnen voor beleidsmakers. In de eerste plaats is er geen consensus dat de vaak genoemde clusters van bedrijvigheid

positief bijdragen aan bedrijfsprestatie. Een overzichtsstudie concludeert dat het aantal bedrijven dat wordt gestart in clusters hoger ligt, maar vindt weinig bewijs dat clusters kunnen bijdragen aan bedrijfsgroei (Frenken et al., 2015). Ook het onderzoek naar de effectiviteit van ondernemersbeleid in brede zin (Arshed et al., 2014; 2016; Fotopoulos en Storey, 2019) en naar cluster- en ecosysteembeleid in het bijzonder, laat wisselende resultaten zien. Beleid heeft de potentie om bij te dragen aan de ontwikkeling van clusters en ecosystemen, maar succes hierbij is nooit gegarandeerd (Isenberg, 2010; Weterings et al., 2007).

Hoewel de literatuur het ongemak dat regionale beleidsmakers veelal ervaren bij beleidsvorming dus niet volledig kan wegnemen, kunnen er wel een aantal handvatten uit gedestilleerd worden.

Niet teveel specifiek clusterbeleid

Allereerst moeten overheden hun eigen rol in clusters en ecosystemen niet overschatten (Isenberg, 2010; Weterings et al., 2007). De effectiviteit en het voortbestaan van clusters hangen ook af van allerlei factoren die buiten de invloedssfeer liggen van overheden, zoals markt- en technologische ontwikkelingen (Martin en Sunley, 2011). Bovendien is het voor overheden over het algemeen lastig om in te schatten welke clusters in de toekomst van belang zullen zijn voor de regionale economie.

Het is raadzaam dat overheden enige terughoudendheid betrachten bij het maken van economisch beleid. Overheidsinterventies moeten bovendien aansluiten op reeds bestaande economische activiteit in de regio (Isenberg, 2010). Het versterken van een bestaand cluster heeft kans van slagen, terwijl pogingen van overheden om clusters vanaf de grond op te bouwen vaak zijn mislukt.

Bovendien, ook als clusterbeleid aansluit op een bestaande economische activiteit, is het beleid niet zonder risico's. Overheden kunnen verstrikt raken in gevestigde belangen, en zo onbedoeld vernieuwing tegenwerken door bepaalde clusters een voorkeursbehandeling te geven (Nooteboom en Stam, 2008; Stam, 2018). Dit kan problematisch zijn als overheden daardoor krimpende clusters ondersteunen (*backing losers*), maar kan dat ook zijn wanneer overheden succesvolle clusters gaan versterken (*backing winners*). In dat laatste geval is de legitimiteit van overheidsinterventie discutabel, omdat er een cluster wordt ondersteund waarbij relatief weinig sprake is van markt- of systeemfalen (Stam, 2018). Bovendien kan te veel focus op een klein aantal clusters de economische veerkracht van een regio beperken (Weterings et al., 2007).

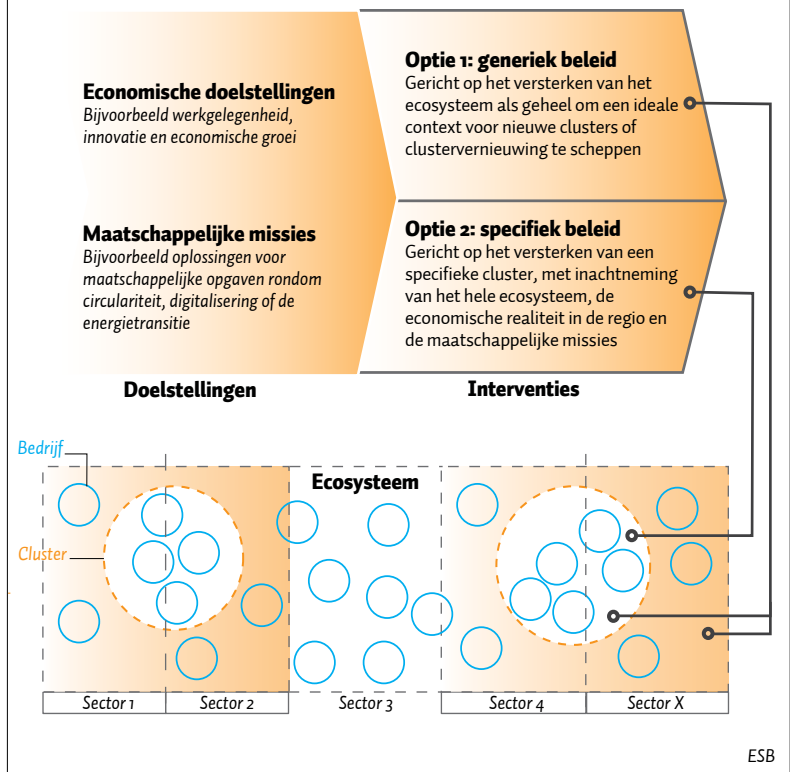
Voer altijd ook generiek beleid

De oplossing is om naast specifiek clusterbeleid een generiek beleid te voeren dat het gehele regionale ecosysteem voor ondernemerschap versterkt. In de ecosysteembenadering is er nadrukkelijk aandacht voor de rol van externe actoren en voor factoren die van belang zijn voor het ecosysteem.

Met generiek beleid schept een overheid de randvoorwaarden voor de opkomst van nieuwe bedrijven en voor clusters die bestaande bedrijvigheid uitdagen of zelfs overbodig maken, en daarmee het ecosysteem en de regionale economie vernieuwen (*backing challengers*; Stam, 2018).

Missie-gestuurde ecosysteembenadering

FIGUUR 1



ESB

Stappenplan voor een missie-gestuurde ecosysteembenadering

KADER 1

Om tot beleid te komen aan de hand van een missie-gestuurde ecosysteembenadering, moeten de volgende vijf stappen worden doorlopen:

1. Analyseer de economische structuur en bepaal de sectoren. Wat maakt de regio bijzonder? Stel de sectoren vast die:

- a. door hun absolute omvang nu en in de nabije toekomst van belang zijn voor de (regionale) economie;
- b. relatief groot zijn ten opzichte van Nederland (concentratie);
- c. door hun aard en maatschappelijke betekenis specifiek economisch beleid vergen omdat ze bijdragen aan maatschappelijke missies of vanwege hun aansluiting op de samenstelling van de beroepsbevolking (passende werkgelegenheid).

2. Bepaal de kansrijke clusters. Clusters worden gekenmerkt door geografische concentraties van gerelateerde bedrijven die concurreren en samenwerken, gespe-

cialiseerde toeleveranciers, dienstleveranciers, bedrijven uit gerelateerde bedrijfstakken en relevante instituten, zoals universiteiten.

3. Analyseer de sectoren en clusters. Stel de sterke en zwakte punten van de clusters en sectoren vast. De tien elementen uit het model van Stam (2015) kunnen hierbij ook voor sectoren en clusters een nuttig uitgangspunt zijn.

4. Maak specifiek beleid. Formuleer specifiek beleid per sector en cluster, gericht op de zwakte onderdelen. Houd rekening met het gehele ecosysteem, de economische realiteit in de regio en de maatschappelijke missies.

5. Maak generiek beleid. Faciliteer bedrijvigheid die je nog niet voorzien had (*backing challengers*), door zwakte onderdelen van het gehele ecosysteem aan te pakken. Sta erbij stil dat er ook zaken zijn die beter kunnen worden opgepakt door andere partijen.

Richt clusterbeleid op zwakke onderdelen

Voor zowel clusters als ecosystemen geldt dat het raadzaam is om beleidsinterventies te richten op zwakke onderdelen van het cluster of ecosysteem. Daar is vaak de meeste winst te behalen. Interventies dienen hierbij *holistisch* te worden vormgegeven. Het heeft weinig zin om in te zetten op de ontwikkeling van nieuwe kennis als het aanwezige talent in de regio niet in staat is die kennis te vermarkten.

Bovendien moeten decentrale overheden zichzelf de vraag blijven stellen of zij de aangewezen partij zijn om de zwaktes in het ecosysteem aan te pakken. Overheden hebben niet op elk ecosysteemelement evenveel invloed, of er ontbreekt de benodigde kennis en capaciteit om interventies vorm te geven (Autio en Levie, 2017; Isenberg, 2010). In veel gevallen ligt de bal bijvoorbeeld bij het bedrijfsleven zelf. Kortom, er is behoefte aan een ambitieuze overheid die keuzes durft te maken, maar ook haar eigen rol en kennis aangaande de toekomst niet overschat.

Aandacht voor maatschappelijke opgaven

Hoewel onderzoek naar ondernemerschap en ondernemerschapbeleid zich grotendeels concentreert op de economische effecten (Acs et al., 2008; Wennekers en Thurik, 1999), signaleren we in de regionaal-economische beleidspraktijk dat het oplossen van maatschappelijke opgaven een steeds prominentere rol speelt – het beleid kantelt dus (Raspe en Stam, 2019). Overheden kiezen daarbij in toenemende mate voor een missie-gestuurde benadering gekoppeld aan grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie.

Toepassing in de gemeente Den Haag

KADER 2

De casus van de gemeente Den Haag illustreert hoe een missie-gestuurde ecosysteembenadering in de beleidspraktijk kan worden toegepast. Den Haag beoogde met een nieuwe economische strategie enkele kwetsbaarheden aan te pakken van de Haagse economie, waaronder achterblijvende economische groei en lage arbeidsparticipatie. Versterking en diversificatie van de economische structuur zou hieraan kunnen bijdragen.

Den Haag profileert zich als een internationale stad van recht, vrede en veiligheid. Daartoe heeft de gemeente als missie geformuleerd: "Wij werken aan innovaties voor een veilige, betere en rechtvaardige wereld." Hoewel deze missie minder concreet is dan de theorie voorschrijft (Kattel en Mazzucato, 2018), is hiermee een eerste aanzet gedaan tot het verwerken van maatschappelijke doelstellingen in het beleid. Daarnaast is er aansluiting gezocht bij de missies van het missie-gestuurde innovatiebeleid van het Rijk.

Met de missie van Den Haag in het achterhoofd is

de economische structuur van de gemeente geanalyseerd (Cloosterman et al., 2019). De analyse onderschrijft de relatief kwetsbare economische structuur van Den Haag: de stad kent een hoge werkgelegenheid-concentratie in de sector overheid, terwijl andere sectoren, zoals de maakindustrie, zijn ondervertegenwoordigd. Snellere groei van de ondervertegenwoordigde sectoren ten opzichte van de dominante sectoren zou kunnen bijdragen aan het vergroten van de diversiteit van de Haagse economie.

De vraag was welke ondervertegenwoordigde sectoren er gestimuleerd dienen te worden. In het licht van bovengenoemde doelstellingen is niet alleen gekeken naar sectoren en clusters die van economische betekenis zijn voor de regio, uitgedrukt in de omvang en concentratie van werkgelegenheid, maar ook naar sectoren en clusters die door hun aard en maatschappelijke betekenis specifiek economisch beleid vergen, of door hun aard aansluiten op de eerder genoemde maatschappelijke missies.

Dit heeft geleid tot twee selectiecriteria: in hoeverre de bedrijvigheid in sectoren aansluit bij de maatschappelijke uitdagingen zoals geformuleerd in het missie-gestuurde innovatiebeleid van het Rijk, en in hoeverre nieuwe werkgelegenheid aansluit op het profiel van de werkloze beroepsbevolking. Op basis hiervan zijn er vier sectoren geselecteerd: de bouw, ICT & creatief, maakindustrie en zorg (tabel 1).

Parallel zijn er vier clusters geselecteerd, met een verschillende mate van volwassenheid, waarbij de steun van de gemeente als nodig en kansrijk wordt gezien. Ook hierbij is er gekeken naar de bovengenoemde selectiecriteria. Vervolgens zijn de sterktes en zwaktes van de sectoren en clusters bepaald. Hiervoor is er een combinatie van kwantitatieve onderzoeksmethoden (vergelijkbaar met Cloosterman et al., 2018; Stam en Van de Ven 2019) en expertinterviews gebruikt. Op basis van de resultaten van de analyse is een interventiecatalogus aanbevolen, bestaande uit verschillende generieke- en specifieke beleidsinterventies (Cloosterman et al., 2019).

Selectie van de sectoren om beleid op te richten in de gemeente Den Haag

TABEL 1

Indicatoren	Omvang en groeipotentie	Concentratie	Maatschappelijke relevantie	Passende werkgelegenheid	Selectie
	Omvang en groei werkgelegenheid	Omvang werkgelegenheid t.o.v. rest van Nederland	Mate van betrokkenheid bij toekomstige uitdagingen	Aansluiting opleidings-profiel bij werkloze beroepsbevolking	
Agrofood & tuinbouw	Kleine omvang, groei	Lage concentratie	Landbouw, water en voedsel	Goede aansluiting	Nee
Bouw	Grote omvang, grote groei	Gemiddelde concentratie	Deels energietransitie	Goede aansluiting	Ja
Energie	Kleine omvang, krimp	Gemiddelde concentratie	Energietransitie	Gemiddelde aansluiting	Nee
Financiën	Kleine omvang, krimp	Bovengemiddelde concentratie	'Enabler', nodig voor innovaties	Gemiddelde aansluiting	Nee
ICT & creatief	Middelgrote, krimp in telecom, groei in ICT	Bovengemiddelde concentratie	Veiligheid + 'enabler'	Gemiddelde aansluiting	Ja
Kennis	Klein, grote groei	Gemiddelde concentratie	'Enabler', nodig voor innovaties	Slechte aansluiting	Nee
Logistiek	Middelgroot, krimp	Lage concentratie	Geen directe betrokkenheid	Goede aansluiting	Nee
Maak	Klein, groei in HTSM	Lage concentratie	Energietransitie	Goede aansluiting	Ja
Onderwijs	Middelgroot, groei	Gemiddelde concentratie	Geen directe betrokkenheid	Slechte aansluiting	Nee
Overheid (en belangenorganisaties)	Zeer groot, lichte krimp	Zeer hoge concentratie	Aansturende sector bij maatschappelijke innovaties	Gemiddelde aansluiting	Nee
Detailhandel en horeca	Groot, groei	Lage concentratie	Geen directe betrokkenheid	Goede aansluiting	Nee
Toerisme	Middelgroot, lichte groei	Gemiddelde concentratie	Geen directe betrokkenheid	Goede aansluiting	Nee
Zorg	Groot, groei	Gemiddelde concentratie	Gezondheid en Zorg	Gemiddelde aansluiting	Ja
Zakelijke diensten	Groot, groei	Gemiddelde concentratie	Geen directe betrokkenheid	Gemiddelde aansluiting	Nee

ESB

Met zo'n missie-gestuurde benadering worden private actoren uitgedaagd om met vernieuwende aanpakken en ideeën bij te dragen aan het realiseren van een concrete stip op de horizon (Mazzucato, 2013). Een missie-gestuurde aanpak verandert de rol van de overheid wezenlijk: overheidsinterventie is niet langer enkel gelegitimeerd wanneer marktfalen effectief kan worden opgelost, maar verschuift ook naar het creëren van markten (Kattel en Mazzucato, 2018).

Missie-gestuurde ecosysteembenadering

De diversiteit aan economische en maatschappelijke beleidsdoelstellingen maakt het complexer om effectief regionaal ondernemerschapsbeleid te maken. Een missie-gestuurde ecosysteembenadering biedt handelingsperspectief om te midden van die complexiteit zinvol beleid te maken. De benadering combineert de wetenschappelijke inzichten over een effectief cluster- en ecosysteembeleid met de ambitie die we waarnemen in de beleidspraktijk om via gerichte interventies in specifieke clusters missiegericht bij te dragen aan maatschappelijke opgaven.

In de praktijk vraagt de benadering van overheden dat ze een combinatie van generiek en specifiek beleid voeren en focussectoren en -clusters selecteren met in het achterhoofd zowel de economische realiteit van de regio als de maatschappelijke missies. Figuur 1 geeft de missie-gestuurde ecosysteembenadering visueel weer. Kader 1 licht toe welke stappen er nodig zijn om tot beleid te komen op basis van deze benadering. Kader 2 geeft een voorbeeld van de toepassing van het concept voor de gemeente Den Haag.

Tot besluit

De veelheid aan doelstellingen, onduidelijkheden over effectiviteit en overlappende concepten maken decentraal ondernemerschapsbeleid tot een complexe aangelegenheid. Tegen deze achtergrond pogen we om de decentrale overheden met een missie-gestuurde ecosysteembenadering handelingsperspectief te bieden. Een missie-gestuurde ecosysteembenadering is een aanzet om de bestaande wetenschappelijke kennis over clusters en ecosystemen voor ondernemerschap en de kanteling van regionaal-economisch beleid richting maatschappelijke missies te integreren op een manier die werkbaar is in de praktijk.

Een belangrijke kanttekening bij de voorgestelde benadering is dat deze vooralsnog alleen is toegepast in Den Haag. Verdere toepassing en toetsing zijn nodig om het kader meer te ontwikkelen en om te begrijpen op welke manier dit aan het denken en doen van decentrale overheden zou kunnen bijdragen. Omdat de benadering voortborduurde op bestaande wetenschappelijke inzichten uit de ondernemerschapsliteratuur, denken wij dat deze benadering een goed startpunt zou kunnen zijn voor het gesprek over en vervolgens het vormgeven van een effectief decentraal ondernemerschapsbeleid dat gericht is op het creëren van zowel economische als maatschappelijke waarde.

Literatuur

- Acs, Z.J., S. Desai en J. Hessels (2008) Entrepreneurship, economic development and institutions. *Small Business Economics*, 31(3), 219–234.
- Arshed, N., S. Carter en C. Mason (2014) The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, 43(3), 639–659.
- Arshed, N., C. Mason en S. Carter (2016) Exploring the disconnect in policy implementation: a case of enterprise policy in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), 1582–1611.
- Autio, E. en J. Levie (2017) Management of entrepreneurial ecosystems. In: G. Ahmetoglu, T. Chamorro-Premuzic, B. Klinger en T. Karcisky (red.), *The Wiley Handbook of Entrepreneurship*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 423–449.
- Bosma, N. en V. Schutjens (2009) Mapping entrepreneurial activity and entrepreneurial attitudes in European regions. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 7(2), 191–213.
- Brown, R. en C. Mason (2017) Looking inside the spiky bits: a critical review and conceptualisation of entrepreneurial ecosystems. *Small Business Economics*, 49(1), 11–30.
- Cloosterman, E., E. Stam en B. van der Starre (2018) *De kwaliteit van ecosystemen voor ondernemerschap in Nederlandse regio's*. Rapport te vinden op www.birch.nl.
- Cloosterman, E., L. Oosterwaal, J.P. van den Toren et al. (2019) *Versterking economische structuur. Achtergrond, analyse en beleidsopties voor de gemeente Den Haag, 31 augustus*. Rapport te vinden op www.denhaag.nl.
- Fotopoulos, G. en D.J. Storey (2019) Public policies to enhance regional entrepreneurship: another programme failing to deliver? *Small Business Economics*, 53(1), 189–209.
- Frenken, K., E. Cefis en E. Stam (2015) Industrial dynamics and clusters: a survey. *Regional Studies*, 49(1), 10–27.
- Isenberg, D.J. (2010) The big idea: how to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40–50.
- Kattel, R. en M. Mazzucato (2018) Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801.
- Martin, R. en P. Sunley (2003) Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, 3(1), 5–35.
- Martin, R. en P. Sunley (2011) Conceptualizing cluster evolution: beyond the life cycle model? *Regional Studies*, 45(10), 1299–1318.
- Mason, C. (2007) Venture capital: a geographical perspective. In: H. Landström en S.K. Johnson (red.), *Handbook of research on venture capital*. Cheltenham: Edward Elgar, 86–112.
- Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. Londen: Anthem Press.
- Nooteboom, B. en E. Stam (2008) *Micro-foundations for innovation policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Porter, M.E. (1998) Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6), 77–90.
- Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei: wat kan beleid doen?* Planbureau voor de Leefomgeving, Beleidsstudie. PBL-publicatienummer 2901.
- Raspe, O. en E. Stam (2019) Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht. *ESB*, 104(4772S), 83–85.
- Stam, E. (2015) Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759–1769.
- Stam, E. (2018) *Enabling creative destruction: an entrepreneurial ecosystem approach to industrial policy*. USE Working Paper, 18(05).
- Stam, E. en A. van de Ven (2019) Entrepreneurial ecosystem elements. *Small Business Economics*. Te vinden op link.springer.com.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Rapport Studiegroep Openbaar Bestuur, te vinden op www.rijksverheid.nl.
- Tordoir, P.P., A. Poorthuis en P.H. Renooy (2015) *De veranderende geografie van Nederland: de opgaven op mesoniveau*. Eindrapport Regioplan, te vinden op www.rijksverheid.nl.
- Wennekers, S. en R. Thurik (1999) Linking entrepreneurship and economic growth. *Small Business Economics*, 13(1), 27–56.
- Weterings, A., F. van Oort, O. Raspe en T. Verburg (2007) *Clusters en economische groei*. Den Haag: Rapport Ruimtelijk Planbureau, te vinden op www.pbl.nl.