

Bijlage 1.

De arbeidsmarkt als achilleshiel van regionaal-economische ontwikkeling en beleid

Essay door Frank van Oort

Frank van Oort (ESE-EUR)

Abstract

Regionaal-economisch beleid wordt recentelijk steeds meer impact toegedicht, terwijl er van rijkswege juist minder gestructureerd geld wordt bedeed aan economische knelpunten en kansen op subregionaal niveau. De maatschappelijke uitdagingen van innovatiegedreven concurrentiekracht en technologische complexiteit, maar ook van duurzaamheid en toenemende ongelijkheid, en de flexibiliteit nodig om deze in steeds versnellend tempo het hoofd te bieden, zetten regionaal-economische posities verder onder druk. In dit essay wordt beargumenteerd dat een goed functionerende regionale arbeidsmarkt en daaraan verbonden beleid het belangrijkste ingrediënt vormt voor een verdere gunstige economisch ontwikkeling van regio's. De publieke waarde van beleid gericht op de arbeidsmarkt strekt zich uit van het kapitaliseren op innovatief talent, sectorale cross-overs en ecosystemen van ondernemerschap, tot het matchen van opleiding, om- en bijscholing en vacatures aan door robotisering bedreigde werknemers en werkzoekenden. Dit vergt betrokkenheid van veel verschillende actoren, privaat en publiek, simultaan op schaalniveaus variërend van gemeenten tot (arbeidsmarkt) regio's, die gezamenlijk weliswaar regionaal-economisch succes kunnen faciliteren middels ruimtelijke en bestuurskundig-organisatorische investeringen, maar daarbij sterk afhankelijk zijn van het meewerkende zelforganiserende vermogen van economische deelmarkten. Een matig functionerende regionale arbeidsmarkt, en daarmee op termijn ook tegenvallende exportmarkt of haperende kraamkamer van innovatieve bedrijven, laat zich tenslotte ondanks grote multilevel inspanningen niet snel transformeren tot een goede regionale arbeidsmarkt.

1. Inleiding

‘Niet de ondernemer, maar de overheid zorgt voor grote doorbraken en economische groei’ is de boodschap van Mariana Mazzucato, auteur van het boek *The Entrepreneurial State*¹. Het zijn overheden die innovatieve ideeën kunnen uitlokken, en uiteindelijk ook opschalen en daarmee economische groei bewerkstelligen, aldus de gevierde onderzoekster. Ook in Nederland worden het openbaar bestuur en verschillende vormen van beleid een meer dominante rol toegedicht bij het creëren van economische groei, getuige de recente aanbevelingen van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid² en de Studiegroep Openbaar Bestuur³, die beide suggereren dat Nederland economische kansen laat liggen door het suboptimaal functioneren van het openbaar bestuur. In het kielzog van deze aanstekelijke gedachte wordt recentelijk ook gepleit voor een leidende rol van *regionale* en *stedelijke* overheden in innovatie, groei, opschaling en valorisatie⁴. In toenemende mate wordt ervan uitgegaan dat de stedelijke regio het schaalniveau is waarop economische groei en innovatie tot stand komen⁵, en dat daarom ruimtelijk en economisch beleid ook op dat schaalniveau het beste kan worden ingezet⁶. Regionale ecosystemen van ondernemerschap en de rol van openbaar bestuur daarin⁷ zijn de laatste loot aan de ‘bestuur de economie’-stam die alle ingrediënten lijkt te combineren. Zoals Leonie Oosterwaal en collega’s het introduceren⁸: ‘Ondernemen doe je niet alleen en het succes is sterk afhankelijk van de context waarin nieuwe initiatieven worden ontplooid. Een ecosysteem waarin de noodzakelijke actoren en factoren aanwezig zijn en goed op elkaar afgestemd zijn, is nodig om productief ondernemerschap te laten floreren. Zo’n ecosysteem voor

1 M. Mazzucato (2013), *The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press.

2 WRR (2013), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

3 SOB (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur. Zie voor een vertaling naar mogelijke effecten voor gemeentelijke financiering van rijkswege: SOB (2017), *Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur.

4 O. Raspe, M. van den Berge & T. de Graaff (2017), *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

5 E. Glaeser (2011), *Triumph of the city*. London: Penguin.

6 B. Barber (2013), *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press; Barca, F., P. McCann & A. Rodríguez-Pose (2012), The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52: 134–152.

7 L. Oosterwaal, E. Stam & J.P. van der Toren (2017), *Openbaar bestuur in regionale ecosystemen van ondernemerschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

8 L. Oosterwaal e.a. (2017), *ibid*, pp. 7-8.

ondernemerschap omvat het geheel aan van elkaar afhankelijke actoren en factoren die zodanig gecoördineerd worden dat ze productief ondernemerschap mogelijk maken in een bepaalde regio.’ Opmerkelijk genoeg concludeerde onderzoeker Erik Stam eerder over dit concept dat het geen nieuw inzicht toevoegt, maar dat haar waarde ligt in de integratie van al bestaande inzichten⁹. En ook de regionale focus die zo centraal staat in de benadering is niet in beton gegoten¹⁰: “Regionale overheden nemen deel in nieuwe samenwerkingsverbanden en arrangementen, maken afspraken en sluiten convenanten met incidentele of representatieve vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de kenniswereld. Deze nieuwe samenwerkingsverbanden volgen ieder hun eigen afbakening en houden zich niet aan klassieke grenzen van lokale overheden en ook niet aan indelingen als arbeidsmarktregio’s.’

De drive tot samenwerking vanuit een organisatieperspectief

‘Tk, gemeente X, kan het, vaak met gevoelens van helaas, niet alleen af’

‘Tk nationale organisatie Y, merk toch, vaak met gevoelens van helaas, dat ik mijn kerntaak met lokale partners toch beter kan uitvoeren’

De dieperliggende drive vanuit het perspectief van de maatschappelijke opgaven

De diepere achterliggende drive die aanzet tot acties van rijk (zoals de wet SUWI van SZW), nationale organisaties (zoals UWV) en lokale of provinciale overheden is het zich ontwikkelende vraagstuk (zoals de ontwikkeling en de sturing van de arbeidsmarkt) die niet langer door een enkele organisatie is te bevatten of te realiseren en daarmee ‘dwingt tot samenwerking in ketens en netwerken

Toch is er een reden, en wel een zeer dwingende, waarom juist dit laatste regionale schaalniveau van arbeidsmarkten een leidende rol heeft in de (onbenutte) kansen op innovatie en groei. Het menselijk kapitaal van een regio is specifiek aan de economische activiteiten die hiervan gebruik kunnen maken. Dat wil zeggen dat de kennis, ervaring en vaardigheden van de lokale beroepsbevolking in hoge mate bepalen welke activiteiten in een regio ontwikkeld kunnen worden¹¹. Een beter begrip van het menselijke kapitaal dat in een regio aanwezig is – en de daarin besloten

⁹ E. Stam (2015), “Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique”. USE Discussion Paper 15-07, p. 7.

¹⁰ L. Oosterwaal e.a. (2017), *ibid*, p. 9.

¹¹ F. van Oort, A. Weterings, L. Nedelkoska & F. Neffke (2016), ‘Arbeidsmobiliteit, skill-gerelateerdheid en stedelijke innovatie’. *Tijdschrift voor Politieke Economie Digitaal* 10(2), pp. 104-121.

latente ontwikkelingskansen – stelt ons in staat om de al dan niet verborgen vernieuwingspotenties van een regio in kaart te brengen. Maar ook het afwezig zijn van kansrijk menselijk kapitaal stelt beleidsmakers regionaal voor een opgave. De arbeidsmarkt sorteert zich lokaal sterk uit¹². Werkzoekenden, niet-participerenden en uitkeringsgerechtigden zijn oververtegenwoordigd in grotere steden, en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de matching van vraag en aanbod van arbeid voor deze doelgroepen. Aansluiting bij de skill-specialisaties van beroepsbevolking en bedrijfsleven ligt dan voor de hand, maar is niet altijd een vanzelfsprekendheid in beleid: het creëren van creatieve urbane, engineering- of wetenschappelijk gedreven hotspots (campussen) bijvoorbeeld staat prominent op veel gemeentelijke agenda's, maar kunnen niet in isolatie op één bepaalde plek worden gedacht – ze zullen leiden tot grotere uitsorteringseffecten van hoger opgeleiden, met ook gevolgen die elders gevoeld worden en niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan de integratie van lager opgeleiden¹³. Ook de lokaal vaak veronderstelde 'trek-in-de-schoorsteen' of *trickle down*-hypothese, waarbij een groei van hoger opgeleiden gepaard gaat met een groei van lager opgeleiden in catering, beveiliging en toelevering, doet in de Nederlandse context sterk minder opgeld dan in het buitenland¹⁴. Met economische structuurveranderingen aan de horizon, met een steeds groter accent op dienstverlening en slimme, kleinschalige productie (de vaak gememoreerde 'next economy') met complexer wordende waardeketens, robotisering die vooral beroepsprofielen van het mbo onder druk zet, technologische en sociale transitie met grote impact zoals die van energievoorziening, toenemende ongelijkheid in steden, en internationale concurrentie die steeds heviger wordt, stapelen de kansen maar ook bedreigingen voor lokale economieën zich op. Sectie 2 van dit essay gaat daar dieper op in, en zet op een rij wat structureel regionaal-economische groei bepaalt in het tegenwoordige tijdperk van de kennis- en netwerkeconomie. De centrale rol van de arbeidsmarkt komt uit dit overzicht overtuigend naar voren.

Vervolgens wordt in sectie 3 dieper ingegaan op de stelling dat ook innovatie en economische vernieuwing sterk afhankelijk zijn van de mogelijkheden die de

¹² H. de Groot (2015), *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*. Den Haag: Platform31.

¹³ F. van Oort & J. van Haaren (2017), 'Next economy, next city?' *Economische Verkenningen Rotterdam* 2017, pp. 22-27.

¹⁴ R. Ponds, G. Marlet & C. van Woerkens (2015), *Trickle down in de stad. De invloed van hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt van laagopgeleiden*. Den Haag: Platform31; F. van Oort & W. Tuinenburg (2016), 'De arbeidsmarkt achilleshiel van de Rotterdamse economie'. *Economische Verkenningen Rotterdam* 2016, pp. 14-19.

arbeidsmarkt biedt. Talent, cross-overs tussen sectoren, het van elkaar leren, en zelfs transitie - het blijkt sterk verbonden met de skill-gerelateerdheid van bestaande en opkomende activiteiten in steden en regio's. De rol van beleid en openbaar bestuur in het functioneren van de lokale en regionale arbeidsmarkt staat centraal in sectie 4. Gezien de besproken bepalende factoren voor regionaal-economische ontwikkeling, wordt ingegaan op de redenen voor beleid, de vormen en instrumenten van beleid, en de vraag wie er waarvoor aan de lat staat (verschillende typen overheid, inclusief onderwijs). Sectie 5 reflecteert op de stuurbaarheid van de regionale economie, en het mandaat hierin van openbaar bestuur.

2. Regionaal-economische kansen en bedreigingen in de netwerkeconomie¹⁵

Economisch en ruimtelijk beleid in Nederlandse steden en regio's staan aan de vooravond van een grote gezamenlijke opgave: die van hernieuwde economische groei, vitaliteit en weerbaarheid – zaken die na de recente crisis niet overal meer zekerheden zijn. De weer stijgende welvaart gaat gepaard met opgaven als de energietransitie, groeiende ongelijkheid, veranderende inhoud van beroepen door digitalisering, en een toenemend kennisniveau in elke stap van waardeketens van goederen en diensten. Dat de beleidsterreinen economie en ruimte meer hun krachten bundelen om deze complexiteit het hoofd te bieden is een al langer gehoorde suggestie¹⁶. Het is onmiskenbaar zo dat het beleidsveld ruimte de laatste decennia sterk dienstbaar is aan de doelstellingen van economische groei en dynamiek. Binnen Europa is deze trend overal waarneembaar, en in Nederland lijkt dat zelfs in versterkte mate opgeld te doen¹⁷. Volgens een evaluerende studie van Technopolis¹⁸ is er sprake van twee paradigmaverschuivingen die zich in een periode van ongeveer tien jaar in Nederland hebben voorgedaan (van 2004 tot heden). Ten eerste is het beleid meer gericht geraakt op het stimuleren van sterke regio's en sectoren (zie bijvoorbeeld Piekens

¹⁵ Deze sectie is grotendeels gebaseerd op Van Oort & Tuinenburg (2016), *ibid.*

¹⁶ O. Raspe & F. van Oort (2007), *Ruimtelijk-economisch beleid in de kenniseconomie*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

¹⁷ W. Zonneveld & D. Evers (2014), Dutch national spatial planning at the end of an era. In: M. Reimer, P. Getimis & H.H. Blotevogel (eds.), *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*. London: Routledge, pp. 61-76.

¹⁸ Technopolis (2014), *Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid. Evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio*. Eindhoven: Technopolis Group.

in de Delta, het topsectorenbeleid), in plaats van het egaliseren en het inhalen van economische achterstand. Ten tweede is sinds het kabinet-Rutte I (2010-2012) de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk economische beleid grotendeels bij de regio en de steden komen te liggen. Zelfs complexe thema's als energietransitie, verduurzaming woningvoorraad en *internet of things* (*smart cities*) worden geacht op subnationaal niveau beleidsmatig te worden vormgegeven (en de nieuwe Omgevingswet moet dit faciliteren). Los van de vraag of gemeentelijke en regionale overheden expertise hebben om deze complexiteit in goede banen te leiden, vallen deze twee verschuivingen samen met twee meer universele trends: die van netwerkschaling van de economie naar een selecte groep van steeds grotere stedelijke regio's, nog het beste verwoord door Glaeser's *Triumph of the City* en Florida's *Rise of the Megaregion*¹⁹, en de steeds sterkere hang naar het terugschroeven van het bestuurlijke schaalniveau waarop economisch en sociaal beleid wordt geformuleerd, het sterkst verwoord door Barber's *If Mayors Rule the World* en zelfs neerdalend tot op het niveau van zelforganisatie van de individuele burger in de deeleconomie van Botsman & Rogers²⁰, waarin delen het nieuwe hebben is (*what's mine is (y)ours*).

Het tegelijkertijd opschalen van het economische speelveld en het afschalen van het bestuurlijk schaalniveau gericht op economie wordt ingegeven door de netwerksamenleving en netwerkeconomie waarin we ons momenteel bevinden²¹: mensen en bedrijven kennen een steeds complexere verwevenheid in netwerken van interactie op verschillende ruimtelijke schaalniveaus - van dagelijkse bezigheden in het *daily urban system* tot kennisintensieve en strategische bedrijfsrelaties, baanhoppers en culturele uitwisseling voor hoger opgeleiden in een (inter)nationaal systeem van steden. Het is dit mozaïek van bovenlokale netwerken met sterke verbindingen tussen de centra van steden (de zogenoemde hart-op-hart relaties) dat in de recente studie van Tordoir e.a.²² op de voorgrond treedt, en dat volgens deze auteurs leidt tot een geleidelijke opschaling van markten (woningmarkt, arbeidsmarkt,

19 R. Florida, T. Gulden & C. Mellander (2008), The rise of the mega-region. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 1(3): 459-476. Dat dit grootschalige denken in megacities ook in Nederland toenemend populair is getuigt de advertentie van Tristate City ABC (Amsterdam – Brussel – Cologne) in de NRC van zaterdag 3 maart 2018 (p. 7). Merk op dat dit schaalniveau dat van arbeidsmarkten zeer sterk overstijgt, en dat de argumenten ervoor vooral gelegen lijken in internationale concurrentieposities.

20 R. Botsman & R. Rogers (2010), *What's mine is yours. How collaborative consumption is changing the way we live*. London: Collins.

21 M. Batty (2013), *The new science of cities*. Cambridge Mass.: The MIT Press.

22 P. Tordoir, A. Poorthuis & P. Renooy (2015), *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan, pp. i-ii.

voorzieningen), en zelfs tot 'de contouren van een vernieuwend Nederland' en 'een veranderende geografie van Nederland'. Onvermijdelijk verbonden aan een opschalende netwerkeconomie is volgens Tordoir e.a. het ontstaan of bevestigen van ongelijkheden (niet iedere stad doet mee in de champions league) en de uitsortering van bevolkingsgroepen en sectoren in de succesvolle of juist achterblijvende steden. In grotere steden hebben bedrijven baat bij agglomeratievoordelen: bedrijven kunnen eenvoudiger van elkaar en van kennisinstellingen leren, kunnen arbeidsaanbod beter matchen met hun vacatures, en hebben voordelen van het delen van expertise, marktvraag en toeleveranciers. Een ander geluid is te horen bij Van Oort e.a.²³, die beargumenteren dat het bestaande stedelijke systeem van grote en middelgrote steden met hun suburbane gemeenten gezamenlijk ook economische waarde en functies van elkaar kunnen 'lenen' (*borrowed size*) en dan toch eenzelfde profijt kunnen hebben in termen van agglomeratievoordelen. Hoewel onderzoek hiernaar nog schaars is, lijkt dit te gelden als er daadwerkelijk functies en waarde te lenen zijn, en stedelijke overheden niet concurrerend ten opzichte van elkaar opereren of cultureel te verschillend zijn. Ook moet er niet een grotere stad deel van uitmaken of in de omgeving liggen van een polycentrische regio, want die trekt het kapitaliseren op agglomeratievoordelen snel naar zich toe²⁴. Een interessante onderzoekslijn hierbij convergeert bewijsmatig naar de stelling dat bestuurlijke eenheden van grotere schaal (grotere steden, samengevoegde gemeenten, regio's) beter in staat zijn om agglomeratievoordelen van schaling ook daadwerkelijk te faciliteren²⁵.

De arbeidsmarkt is een centraal en lokaliserend thema voor iedere gemeente, en dan vooral gericht op de onderkant van die markt. Gemeentelijke instanties hebben de wettelijke taak om de matching van banen aan de werkzoekende beroepsbevolking te organiseren. Tegelijkertijd constateert het CPB bedreigingen: 'de loonongelijkheid in Nederland neemt toe waardoor hoogopgeleide werknemers verder uitlopen op

23 F. van Oort, E. Meijers, M. Thissen, M. Hoogerbrugge & M. Burger (2015), *De concurrentiepositie van Nederlandse steden. Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Den Haag: Platform31.

24 W. Ouwehand, F. van Oort & N. Cortinovis (2018), 'Spatial structure, urban hierarchy and productivity in European regions'. Working paper, EUR.

25 R. Ahrend, E. Farchy, I. Kaplanis & A. Lembcke (2014), 'What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance'. Paris: OECD, Regional Development Working Papers 2014/05; T. van Raan (2018), 'Urban scaling and its relation with governance structures and future prospects of cities'. Leiden: CSTS memo. Anderen zijn meer sceptisch, en beargumenteren dat zolang goed wordt samengewerkt ieder schaalniveau geschikt is voor beleid (zie bijvoorbeeld M. Boogers e.a. (2015), 'Effecten van regionaal bestuur', Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag).

de rest. (...) De arbeidsmarktpositie van mensen met een gemiddelde opleiding verslechtert (...) Deze trends leiden tot druk op de onderkant van de arbeidsmarkt'²⁶. In dit citaat komt een aantal constatering van het CPB naar de arbeidsmarkt in Nederland samen. Traditioneel is de werkloosheid onder laaggeschoolden hoger dan onder middelbaar en hoogopgeleiden. Sinds de jaren negentig begint de werkloosheidsontwikkeling van middelbaar opgeleiden eenzelfde vorm aan te nemen als die van laagopgeleiden. Middelbaar geschoolde werkgelegenheid heeft vaak te maken hebben met boekhouding en het beoordelen en bewaken van productieprocessen. Door de digitalisering van deze processen en de opkomst van het internet op de werkvloer zijn veel van dit soort banen verdwenen. Hoewel de WRR²⁷ recent in het midden laat of robotisering per saldo leidt tot groei van werkgelegenheid, voorspelt Martin Ford²⁸ een 'jobless growth' door robotisering: ook bij banken en andere instellingen die direct klantcontact vergen, verdwijnen banen door deze ontwikkeling. Tegelijkertijd is de werkloosheidsontwikkeling van laagopgeleiden stabiel gebleven. Zij zouden namelijk een ondersteunende functie in de economie verlenen voor vooral hoogopgeleiden. Daarbij kan gedacht worden aan schoonmaakdiensten, beveiliging of catering. De laaggeschoolde werkgelegenheid vertoont op deze manier samenhang met hooggeschoolde werkgelegenheid. Beleid gericht op het creëren van hoogwaardige voorzieningen voor vooral hoge inkomensgroepen en hoogopgeleiden, een veel gebruikte beleidsstrategie in steden²⁹, kan daarom een kloof creëren tussen hoogopgeleiden en middelbaar opgeleiden. Anderzijds neemt werkgelegenheidsgroei aan de bovenkant van de arbeidsmarkt wellicht verdringing weg. Door een overschot aan hoogopgeleiden (vooral in de afgelopen crisisperiode) gaan zij onder hun niveau werken en worden lager opgeleiden verdrongen van hun werkplekken. Zoals de Amerikaanse econoom Robert Reich³⁰ in zijn laatste boek concludeert: banen van middelbaar opgeleiden komen op de tocht te staan.

26 CPB Policy brief (2014), 'Loonongelijkheid in Nederland stijgt'. Den Haag: Centraal Planbureau, p. 3.

27 WRR (2015), *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

28 Ford, M. (2015), *Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future*. New York: Basic Books.

29 M. Storper & A.J. Scott (2009), 'Rethinking human capital, creativity and urban growth'. *Journal of Economic Geography* 9: 147-167. Recentelijk heeft de regio Brainport Eindhoven een wensenlijst ingediend bij de nationale overheid die geheel in lijn is met deze redenering (Financieel Dagblad 23-01-2018).

30 R.B. Reich (2015), *Saving capitalism. For the many, not the few*. New York: Alfred A. Knopf.

Over de relatie tussen hooggeschoolde werkgelegenheid en laaggeschoolde werkgelegenheid in Nederland bestaat geen duidelijke consensus in de literatuur. Er zijn studies die aantonen dat hoogopgeleiden over een steeds groter aandeel van het nationaal inkomen beschikken en lager opgeleiden wegdrücken uit de arbeidsmarkt. Dit zou een sociale kloof in de hand werken. Tegelijkertijd zijn er studies die aantonen dat hooggeschoolde werkgelegenheid en laaggeschoolde werkgelegenheid juist sterk aan elkaar zijn gerelateerd³¹. Groei van hooggeschoolde werkgelegenheid zou zorgen voor vraag naar diensten die vooral door laaggeschoolden worden uitgevoerd. Het aantrekken van een nieuwe wetenschapper, softwareontwikkelaar of accountant zou de vraag vergroten naar lokale diensten zoals taxichauffeurs, huisbazen, kinderopvang, kappers, advocaten en cateraars. In de Amerikaanse studie van Moretti is die multiplier zelfs 1:5 (één hoger opgeleide zou zorgen voor 5 banen van lager opgeleiden). Voor Nederland weten we nog weinig over deze trek in de schoorsteen-effecten. Van Dijk³² bekritiseert de berekeningen in de VS en stelt dat de multiplier lager uitvalt (1:1) als wordt gecontroleerd voor sortering en endogeniteit. En ook in Nederland lijkt die verhouding meer realiteit³³. Met elke nieuwe baan in hoogwaardige sectoren, wordt er maximaal één nieuwe baan gecreëerd in gerelateerde sectoren, waarvan dan maar tweederde deel door laaggeschoolden worden ingenomen. Empirisch onderzoek laat ook zien dat de middelbaar opgeleiden weliswaar nog niet in hele groten getale onder druk staan, maar dat hun aandeel wel gestaag steeds kleiner wordt. De zorgen voor de arbeidsmarkt van middelbaar en laagopgeleiden in Nederlandse steden blijken dus terecht, en met menselijk kapitaal als belangrijkste bouwsteen van de huidige kenniseconomie betekent dit een belangrijk aandachtspunt voor stedelijk en regionaal beleid. Tegelijkertijd blijven ook 'klassieke' factoren van regionaal-economische dynamiek gerelateerd aan de arbeidsmarkt onverminderd belangrijk, zoals bereikbaarheid, de woningmarkt en vastgoedmarkt, de grondmarkt, ondernemerschap, gebiedsontwikkeling, governance, stedelijke voorzieningen en wet- en regelgeving voor burgers en ondernemers³⁴.

Een steeds verhevigende publicitaire drukte met rapporten van CPB, PBL, RLI, AWTI, OECD, SER, EU en Platform31 over stad en regio als economische motor gaat

³¹ E. Moretti (2012), *The new geography of jobs*. New York: Mariner Books.

³² J.J. Van Dijk (2014), 'Local employment multipliers in US cities'. Discussion Paper 730, University of Oxford.

³³ Van Oort & Tuinenburg (2016), *ibid.*

³⁴ O. Raspe e.a. (2017), *ibid.*

samen met beleidsagenda's als REOS, Agenda Stad, Programma Smart Governance en Joint Programme Initiative *Urban Europe*. Stad en regio dienen als schaalniveau van economische dynamiek, innovatie en een vergroting van het verdien- en weerstandsvermogen, om een mogelijk volgende crisis beter het hoofd te kunnen bieden. Er zijn echter nog vele openstaande vragen over deze veronderstelling: welke kansen zijn er voor (lokale) groei, innovatie en weerstand, en kunnen deze zaken daadwerkelijk worden gestimuleerd door beleid en, zo ja, hoe? Wat is dan de rol, en wat zijn de beleidsvragen en mogelijke instrumenten van de nationale, regionale en stedelijke overheid? De SER stelt dat het cruciaal is je lokale DNA, dat de mogelijkheden voor vernieuwing in zich besluit, te kennen³⁵: 'Elke stad heeft zijn eigen DNA en potenties en zal vanuit dit startpunt aan haar toekomst moeten werken, inspelend op autonome ontwikkelingen en trends – "go with the flow". Dit betekent: niet tegen de stroom inroeien; wel actief potenties ontwikkelen en kansen benutten.' Het generieke advies mee te gaan met de stroom geeft op zich weinig houvast aan bestuurders op welk schaalniveau dan ook, maar de eraan verbonden voorwaarde 'ken je DNA' is de sleutel. De worsteling in de recente rapporten over de (vermeende) werking van de Nederlandse stedelijke economie en de constatering dat al die rapporten regionale economieën niet kunnen adviseren hoe en waar verder te ontwikkelen, geeft aan dat we dat DNA niet (goed) kennen. Pas als het DNA bekend is, weet je op welke stromen wel en niet kan worden meegevaren, welke riemen ervoor nodig zijn, hoeveel roeiers erbij betrokken moeten worden en hoe bij te sturen. Waar bestaat dat cruciale DNA uit? Ondanks de grote heterogeniteit in (cruciaal veronderstelde) factoren die van invloed zijn op de stedelijke economie, van governance tot woningmarkt tot gebiedsontwikkeling, tekent zich een factor af die met kop en schouders boven de andere uitsteekt: het voornaamste ingrediënt van het DNA van Nederlandse steden en regio's is de arbeidsmarkt - de vraag naar en het aanbod van talentvol menselijk kapitaal, dat een noodzakelijke voorwaarde is voor de verdere economische ontwikkeling van de stad.

35 SER (2015), *De SER-agenda voor de stad*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, p. 5.

3. Skill-gerelateerdheid, economische vernieuwing en de regionale arbeidsmarkt³⁶

Het vernieuwings- en innovatievermogen van de economie, haar sectoren en stedelijke regio's staat hoog op de beleidsagenda van zowel Nederland als Europa. Zo eenvoudig deze lokale opgave van innovatie en groeibevordering lijkt, zo gecompliceerd wordt deze bij de daadwerkelijke identificatie en uitvoering. Want hoe het vernieuwingsvermogen van steden en regio's daadwerkelijk te meten, hoe vernieuwingen tot stand komen, hoe deze aansluiten bij bestaande economische sterktes van regio's, en hoe vernieuwing daadwerkelijk te sturen door stedelijke overheden is nog grotendeels onbekend. In aansluiting bij de recente SER-studie moeten we daarvoor het 'DNA' van steden en regio's kennen: waar is de regionale economie goed in en welke kennis en vaardigheden (in menselijk kapitaal) heeft zij in huis om te vernieuwen en te groeien. Hier kan nader invulling aan worden gegeven door te kijken naar de mate waarin de kennis en vaardigheden van werknemers kunnen worden uitgewisseld tussen bedrijfstakken. Als de activiteiten in bedrijfstakken (deels) vergelijkbare kennis en vaardigheden vereisen, dan wordt dat 'skill-gerelateerd' genoemd³⁷. Door te verkennen in hoeverre er sprake is van skill-gerelateerdheid tussen de bedrijfstakken in een regio, kunnen gedetailleerde sectorale kansen en bedreigingen in die regio worden geïdentificeerd. Regio's verschillen in economische dichtheid en sectorale specialisaties, wat maakt dat processen van regionale diversificatie en vernieuwing in elk van hen een andere focus en massa kennen, maar deze processen zijn overal relevant. Vaak wordt bestaande kennis in bedrijven gecombineerd met nieuwe, en uit deze cross-overs kunnen vervolgens weer nieuwe groeitrajecten ontstaan³⁸. De skills of vaardigheden van werknemers die in een stad of regio aanwezig zijn bepalen wat de lokale beroepsbevolking kan produceren, aan welke bedrijfsprocessen ze bijdraagt, en welk type beroepen en sectoren floreert door die vaardigheden.

Dat economische dynamiek samenhangt met een lokaal diversifiërende productiestructuur doet al langer opgeld. Hierbij geldt dat een balans moet worden

³⁶ Deze sectie is gebaseerd op de studie van Van Oort e.a. (2016), *ibid.*

³⁷ F. Neffke & M. Henning (2013) Skill-relatedness and firm diversification. *Strategic Management Journal* 34: 297-316.

³⁸ F. Neffke, M. Henning & R. Boschma (2011) How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. *Economic Geography* 87: 237-265.

gevonden tussen specialisatie in sectoren – in elkaars nabijheid gelegen bedrijvigheid die profiteert van de voordelen van leren (van concurrenten en kennisinstellingen), matchen (op de arbeidsmarkt en woningmarkt) en delen (van productiemiddelen, toeleveranciers en uitbestedingsmogelijkheden)³⁹ – en de vernieuwing die voortkomt uit diversificatie. Een gespecialiseerde economie is namelijk ook kwetsbaar en een regio kan te afhankelijk worden van één of enkele economische activiteiten, en is daarmee blootgesteld aan grote risico's indien de vraag naar producten van die sectoren terugvalt⁴⁰. Idealiter zijn regio's dus zowel gespecialiseerd, opdat ze profiteren van schaalvoordelen, als gediversifieerd, zodat ze profiteren van cross-over-kansen.

Een van de meest informatieve en productieve relaties tussen sectoren wordt dus weergegeven in overlap in de eisen die sectoren stellen aan hun menselijk kapitaal – de belangrijkste grondstof in de huidige kenniseconomie⁴¹. De Nederlandse editie van Wikipedia geeft als definitie van menselijk kapitaal 'De voorraad van competenties, kennis, sociale en persoonlijke vaardigheden, waaronder ook creativiteit, die wordt belichaamd in de mogelijkheid voor de mens om in een economie arbeid te verrichten, opdat er economische waarde kan worden geproduceerd.' In de arbeidsmarkteconomie wordt het menselijk kapitaal van een persoon vaak gerelateerd aan zijn of haar opleidingsniveau. Dit levert classificaties op zoals hoog- versus laaggeschoolden (*high skill/low skill*) of technische versus administratieve medewerkers (*blue collar/white collar*). Dergelijke indelingen doen echter geen recht aan de hoge mate van specificiteit van het menselijk kapitaal van vandaag de dag. Immers, ofschoon beide hooggeschoold zijn, hebben mediawetenschappers en biologen volstrekt verschillend menselijk kapitaal. Dit geldt niet alleen voor werknemers met een academische graad. Ook het beroepsonderwijs leidt een breed scala aan specialisten op, ieder met een eigen expertisegebied. Daarnaast ontwikkelt menselijk kapitaal zich verder, naarmate een werknemer aan werkervaring wint. Een moderne arbeidsmarkt als de Nederlandse kenmerkt zich dan ook door een rijk scala aan specialismen. Sterker nog, juist deze verdeling van kennis over een enorme variëteit aan deskundigen – van metselaars tot accountants en van bakkers tot chirurgen – maakt de complexe en gedistribueerde productieketens in landen als het onze mogelijk. Dat de staat of maatschappij hierin

39 CPB & PBL (2015), *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.

40 D. Diodato & A. Weterings (2015), The resilience of regional labour markets to economic shocks: exploring the role of interactions among firms and workers. *Journal of Economic Geography* 15(4): 723-742.

41 E. Glaeser, G. Ponzetto & K. Tobio (2014), Cities, skills and regional change. *Regional Studies* 48: 7-43.

een sorterende en structurerende rol heeft, viel Adam Smith in 1776 al op⁴²: 'Though in a rude society there is a good deal of variety in the occupations of every individual, there is not a great deal in those of the whole society (...). In a civilized state, on the contrary, though there is little variety in the occupations of the greater part of individuals, there is an almost infinite variety in those of the whole society.'

In deze lezing van het concept 'menselijk kapitaal' herbergen de Nederlandse arbeidsmarktregio's (want mensen kennen een gemiddelde pendeltolerantie van zo'n 25 minuten reistijd; hoogopgeleiden pendelen verder dan laagopgeleiden) dus een grote diversiteit aan deskundigen. Het menselijk kapitaal van een regio is daarmee specifiek aan de economische activiteiten die hiervan gebruik kunnen maken. De meting van (ontwikkelingen in) cross-over-potenties van menselijk kapitaal stelt onderzoekers vervolgens weer voor nieuwe uitdagingen. Vaak worden niet de vaardigheden van werknemers bestudeerd, maar hun baanwisselingen. De specificiteit van menselijk kapitaal is niet alleen van belang voor regionaal-economische groei, maar beperkt werknemers ook in hun mogelijkheden bij het vinden van een nieuwe baan. Immers, deze specificiteit betekent dat de moeizaam verworven vaardigheden die nodig waren voor de huidige baan, onbenut zullen blijven in de meeste andere banen. Aangezien potentiële werkgevers in het algemeen niet bereid zijn werknemers te belonen voor irrelevante kennis en vaardigheden, zullen werknemers zo'n baan niet snel accepteren. De meeste baanwisselingen zullen daarom plaatsvinden tussen activiteiten die min of meer dezelfde eisen aan het menselijk kapitaal van hun werknemers stellen. De bedrijfstakken die soortgelijk menselijk kapitaal vereisen worden dan 'skill-gerelateerd' genoemd, en dit blijkt een goede voorspeller van regionaal-economische groei en vernieuwing.

De aanwezigheid van skill-gerelateerde bedrijfstakken in een arbeidsmarktregio heeft flink wat voordelen: voor zowel werkgevers en als werknemers die een grotere kans op matching hebben, voor het op regionaal niveau ontstaan van schaalvoordelen in het opleiden van werknemers, voor veerkracht doordat economische tegenspoed in een bedrijfstak kan worden gecompenseerd door groei in groeiende skill-gerelateerde bedrijfstakken die eventueel ontslagen werknemers uit gerelateerde krimpende

42. Smith, A. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford University Press (reprint 2008), p. 430.

bedrijfstakken kunnen overnemen, en voor het potentieel voor kennisuitwisseling tussen gerelateerde bedrijfstakken.

4. Regionaal arbeidsmarktbeleid en publieke waardecreatie

Skill-gerelateerdheid tussen bedrijfstakken in relatie tot de arbeidsmarkt was tot nu toe een weliswaar onderkende, maar toch relatief onbekende en moeilijk kwantificeerbare factor. Zij kan op twee manieren belangrijk zijn voor regionaal-economisch beleid: gericht op de bemiddeling van werklozen, en gericht op de stimulering van kennisuitwisseling en innovatieve kruisbestuiving. Voor het arbeidsmarktbeleid dat zich richt op krimpende clusters is het verstandig rekening te houden met skill-gerelateerdheid⁴³. Zowel in de scholing van werknemers als in de bemiddeling van werklozen kan skill-gerelateerdheid een nuttige rol spelen. Toekomstige werknemers kunnen bijvoorbeeld weerbaarder worden gemaakt tegen arbeidsmarkturbulenties door opleidingen vorm te geven die expliciet rekening houden met skill-relaties. Daarvoor kunnen, in samenwerking met bedrijven uit skill-gerelateerde bedrijfstakken, opleidingsprogramma's worden opgezet die een verzameling vaardigheden aanbieden die zowel coherent (d.w.z., gerelateerd) zijn als de nauw geformuleerde behoeften van de individuele bedrijfstak overstijgen. Ook kunnen werklozen beter worden bemiddeld door rekening te houden met hun inzetbaarheid in skill-gerelateerde bedrijfstakken. Dat er meerdere actoren betrokken zijn bij een dergelijk beleid is duidelijk. Opleiding is genoemd als een belangrijke structurerende factor voor vaardigheden nu en in de toekomst, en opleidingsinstituten hebben dan ook een grote rol. Maar ook sectoraal door bedrijven zelf georganiseerde (*in-house*) opleidingen zijn belangrijk, alsmede stages en *on-the-job* trainingen. Gemeenten zijn belangrijk, want verantwoordelijk voor (het legen van) de kaartenbak met werkzoekenden. Toch zijn veel arbeidsmarktrelaties gemeentegrensoverschrijdend, en regionale afstemming is dan ook onontbeerlijk. Doordat de verantwoordelijkheid voor participatie en matching op de arbeidsmarkt voor werkzoekenden per gemeente is belegd, ontstaat echter eerder competitie tussen gemeenten dan samenwerking ertussen⁴⁴. Lager opgeleiden komen ook niet

⁴³ Diodato & Weterings (2015), *ibid.*

⁴⁴ A. Edzes & J. van Dijk (2015), 'Lokale onmacht rond de Participatiewet'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 31(1), pp. 88-95; L. Broersma, A. Edzes & J. van Dijk (2016), 'Human capital externalities: effects for low-educated workers and low-skilled jobs'. *Regional Studies* 50(10), pp. 1675-1687.

automatisch in het kielzog van hoger opgeleiden aan de bak. Inzicht in toekomstige structuurveranderingen leidt ertoe dat in de nabije toekomst meer complexe externe effecten van economische dynamiek en uitdagingen het hoofd moeten worden geboden, en dat knelpunten op de arbeidsmarkt moeten worden opgelost. Dit laatste leidt overigens wel per definitie tot waardecreatie voor zowel de samenleving als voor betrokken individuen. Een belangrijke (f)actor is daarom ook de bestuurlijke organisatie van gemeenten en regio's.

Daarnaast is skill-gerelateerdheid tussen sectoren een belangrijke factor om rekening mee te houden in beleid dat zich richt op het stimuleren van innovatie. Ook hier wordt publieke waarde gecreëerd voor bedrijven, werknemers en samenleving. Er zijn verschillende redenen, die overigens minder ver gaan dan Mariana Mazzucato suggereert, waarom overheden op verschillende schaalniveaus zich bezighouden met innovatie en vernieuwing, productiviteit en banengroei – terwijl het primaire mandaat toch bij bedrijven en kennisinstellingen ligt. De basisgedachte is dat informatie asymmetrie en het niet goed (h)erkennen van vernieuwingskansen leidt tot suboptimale groei. Er zijn grofweg twee visies voor beleid gericht op vernieuwing: overheidsingrijpen versus meebewegen. In beide gevallen moeten regionale overheden nadenken over faciliterende regionale economische en ruimtelijke beleidsinstrumenten, zoals de genoemde factoren als het opleidingsaanbod van kennisinstellingen, het innovatie- en entrepreneurial ecosysteem, en woningbouw en bereikbaarheid. De structurerende werking wordt echter in de twee visies anders ingeschat. Bij een maakbare systeembenadering wordt uitgegaan van verschillende vormen van marktfalen (er zijn externe effecten of groeikansen worden gemist), systeemfalen (het niet in voldoende mate aanwezig zijn van een systeem van samenwerking en interacties tussen marktpartijen, overheid, kennisinstellingen en samenleving) en overheidsfalen (grotere maatschappelijke doelen en uitdagingen worden niet bereikt) die het hoofd moeten en kunnen worden geboden. Volgens deze visie kan de overheid zelf, als ondernemende stakeholder, veel invloed uitoefenen op de daadwerkelijke ontwikkeling van de economie. Tegenover deze actieve overheidsrol klinkt echter ook steeds vaker het geluid door dat de marktdynamiek mondiaal dermate complex is dat op het niveau van landen en regio's slechts beleidsmatig kan worden meebewogen ('go with the flow'), en dan vooral op de arbeidsmarkt en op de hieraan verbonden woningmarkt⁴⁵. De vraag

45 De Groot (2015), *ibid.*

welke van de twee visies het meest effectief of efficiënt is, is moeilijk te beantwoorden, maar voor beide visies is het een voorwaarde dat het 'regionale DNA moet worden gekend': waar is de regio goed in, welke kennis en vaardigheden heeft zij in huis om te vernieuwen en groeien in een steeds meer mondiale markt? Empirische studies naar skill-gerelateerdheid op de regionale arbeidsmarkt geven daar een invulling aan die kan worden gebruikt om beleid gericht vorm te geven. Welke kansen en bedreigingen spelen er op de regionale arbeidsmarkt en welke kunnen leiden tot vernieuwing en waardecreatie – dat zijn geëigende vragen voor lokaal beleid.

Of en hoe exact invulling gegeven wordt aan het productiever benutten van dit DNA hangt af van de inschatting van de mate van stuurbaarheid van economische processen, beleidsprioriteiten en soms ook politieke voorkeuren. Het zelforganiserende vermogen van bedrijvigheid, producenten, consumenten en markten in economieën is in het algemeen groot: echte vernieuwing komt tot stand door marktpartijen en kennisinstellingen, hun interacties en hoe zij zich ontwikkelen vanuit bestaande kennis, ambacht en expertise. In een goed functionerend systeem met veel mogelijkheden voor interacties tussen ondernemers en werknemers komen cross-overs die leiden tot vernieuwing dan ook grotendeels vanzelf tot stand; een geolied systeem is dus een voorwaarde voor het proces van economische vernieuwing. Zo'n economisch systeem heeft profijt van een fysiek en institutioneel dat daarbij aansluit – maar het is vooral zo dat bij een niet goed functionerend systeem een economie daar hinder van ondervindt. Beleid dat rekening houdt met skill-gerelateerdheid vergt de inzet van verschillende beleidsvelden, van arbeidsmarkt tot innovatie en flankerend ruimtelijk beleid, en dus ook van verschillende bestuurslagen. De Rijksoverheid schept de kaders voor onderwijsbeleid, de bemiddeling van werkzoekenden met en zonder baan, generiek talentbeleid, industriebeleid (bijvoorbeeld de topsectorenfocus) en sociaal beleid. Regio's en steden zijn verantwoordelijk voor economische portefeuilles als arbeidsmarkt en innovatie, vaak in samenspraak met lokale Economic Boards. Ten slotte is de sorterende werking van zelforganisatie van burgers belangrijk, en de toenemende mate waarin informele instituties (normen en waarden, vertrouwen) daarin sturend zijn in plaats van formele instituties – dit creëert zowel saamhorigheid binnen de 'eigen' regio, en het slaat potentieel bruggen naar andere

(culturen in) andere regio's⁴⁶. Alle schaalniveaus hebben baat bij het inzicht in vernieuwingsvermogen dat naar voren komt met de huidige analysemethode.

5. Reflectie

'It has become impossible to think straight about the state. The only permissible discourse is to talk of shrinking, fragmenting and privatising it – opening it up to competition and market forces. It is accepted as axiomatic that a public institution will be bureaucratic, self-serving and...lazy.'

Dit schreef Will Hutton in *The Observer* op 18 oktober 2015. Na machtswisselingen in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika en recentelijk Italië ontkent niemand meer de queeste naar een schaalgrootte die past bij een betrokken en individuele samenleving. Minder staat en Europa, meer lokale betrokkenheid – waar immers de gemeente bijvoorbeeld ooit voor in het leven is groepen, beargumenteren velen⁴⁷. Hoe anders is dit sentiment van het statement van Mariana Mazzucato waar dit essay mee begon?

Terug naar de basis, terug naar Adam Smith in 1776: 'Little else is requisite to carry a state to the highest degree of opulence from the lowest barbarism, but peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice; all the rest being brought about by the natural course of things.' Hoewel het boek *The Wealth of Nations* waar dit citaat uitkomt vaak wordt gezien als een pleidooi van bestuurlijke *laissez-faire*, leest het vooral ook als een pleitbezorger van een *smart* state: het temperen van negatieve externaliteiten veroorzaakt door de markt, het bevorderen van sociale kansen en de divisie van arbeid, en de stelling dat de staat verantwoordelijk is voor publieke werken en educatie. En natuurlijk moet het openbaar bestuur (niet noodzakelijk de staat zouden we tegenwoordig zeggen) zorgen dit in een zo slim (smart) mogelijke manier te realiseren. De voors en tegens van overheidsinterventie komen elkaar regelmatig tegen in de economische en bestuurlijke discussie. De overheid is geen surrogaat voor gedecentraliseerde informatie in nichemarkten, en interventie lokt *rent-seeking* uit, aldus

46 N. Vortinovic, J. Xiao, R. Boschma & F. van Oort (2017), 'Quality of government and social capital as drivers of regional diversification in Europe'. *Journal of Economic Geography* 17, pp. 1179-1208.

47 W. Voermans & G. Waling (2018), *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland*. Amsterdam: Prometheus.

Friedrich Hayek in 1974 toen hij de Nobelprijs voor Economie ontving. Maar: 'the idea that the government can disengage from specific policies and just focus on general framework conditions in a sector neutral way is an illusion based on the disregard for the specificity and complexity of the requisite publicly provided inputs and capabilities (...) We are doomed to choose', beargumenteerden Riccardo Hausmann en Dani Rodrik in 2006⁴⁸. Mariana Mazzucato lijkt meer van deze laatste filosofie. Haar boek stimuleerde zeker de discussie over de impact van overheidsbeleid, en het toont aan dat de staat innovatief en risiconemend kan opereren, met de staat als hoofdfinancier van alles wat leidde tot de smartphone. Maar het boek vaart vrijwel geheel blind op de beschrijving van DARPA, een uniek missiegedreven VS overheidsinstituut van defensie. De *entrepreneurial capacity* van Apple en haar uitvinders wordt onderbelicht, en zonder die creativiteit was de iPhone-revolutie zeker ook niet tot stand gekomen. Het is minstens zo dat de een niet zonder de ander kon.

Een eerste vereiste van *smart* openbaar bestuur is het *diagnostic monitoren* van wat speelt in economie en samenleving⁴⁹. Wat er vervolgens nodig is van openbaar bestuur varieert per regio en per thema. Niet iedere bestuurslaag kan, wil en mag zich zo prominent met economische ontwikkeling bemoeien als Mazzucato schetst. De arbeidsmarkt evenwel bewijst zich als een toekomstige achilleshiel van regionale economische ontwikkeling, die daarom de volledige aandacht van alle openbare bestuurslagen verdient.

48 R. Hausmann & D. Rodrik (2006), 'Doomed to choose: industrial policy as predicament'. J.F. Kennedy school of Government, Harvard University.

49 K. Morgan (2017), 'The public animateur: place-based innovation and the smart state'. Public lecture, DG Regio, European Union.