

Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling

*Onderzoek in opdracht van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Eindrapport

Tilburg/Utrecht/Amsterdam, 22 mei 2018



Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Eindrapport

Martijn Groenleer

Erik Stam

Pieter Tordoir

Michael Verba

Christiaan Broekman

m.m.v. Roderik Ponds

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© De auteurs, 2018. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Samenvatting

In Nederland doet zich, volgens verschillende onderzoeken en instanties,¹ een proces van regionalisering voor, waarbij uiteenlopende opgaven (economie, woningmarkt, arbeidsmarkt, klimaat en energie etc.) een steeds regionaler karakter krijgen. Regionale verschillen nemen op allerlei vlakken toe. Dit proces gaat gepaard met een respons in termen van regionale *governance*, waarbij instituties en beleid in toenemende mate regionaal worden vormgegeven, en, zo lijkt het, ook steeds vaker op uiteenlopende wijze. Onduidelijk is voornamelijk wat precies de relatie is tussen *enerzijds* een gedifferentieerde respons in governance, of althans, de ruimte voor regionale actoren om op uiteenlopende wijze instituties en beleid op regionaal niveau vorm te geven, en *anderzijds* de mogelijke uitkomsten daarvan in termen van economische groei en ontwikkeling.

Het Ministerie van BZK wil graag inzicht in de mogelijkheden die er zijn voor een meer pluriforme inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, en in de effecten daarvan voor economische groei en ontwikkeling. Het ministerie is naast een overzicht van de bestaande wetenschappelijke kennis, geïnteresseerd in nieuwe empirische analyses van de relatie tussen differentiatie en economische groei en ontwikkeling. Wat weten we al over wat werkt en waarom? Wat weten we nog niet en kunnen we via onderzoek te weten komen? Het ministerie heeft een consortium van de Universiteit van Tilburg (Tilburg Institute of Governance, TIG/Tilburg Center for Regional Law and Governance, TiREG; Telos, centrum voor duurzame ontwikkeling) en de Universiteit van Utrecht (Utrecht University School of Economics) gevraagd dit onderzoek te verrichten.

Het onderhavige onderzoek was erop gericht inzicht te creëren in of en, zo ja, hoe differentiatie bij kan dragen aan de economische groei en ontwikkeling van een regio (en uiteindelijk ook aan die van Nederland). Centraal in het onderzoek stond de volgende vraag: *Wat is de relatie tussen enerzijds een gedifferentieerde respons op regionale opgaven, vooral ten aanzien van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, en anderzijds de regionale economie, en de groei en ontwikkeling daarvan?*

Om deze vraag te beantwoorden, hebben we de wetenschappelijke literatuur geanalyseerd, een analysekader opgesteld en een 'causale kaart' ontwikkeld (zie daarvoor zowel Hoofdstuk 3, als Bijlage 1), (mogelijke) casuïstiek geïdentificeerd en geselecteerd, en empirisch onderzoek gedaan naar een drietal casussen (zie daarvoor zowel Hoofdstuk 4, als Bijlagen 2, 3 en 4):

- een quasi-experimentele studie naar regionale governance, ondernemersbeleid en economische prestaties
- een modelstudie naar lokale en regionale beleidsgrenzen, arbeidsinteracties en arbeidsparticipatie
- een exploratieve studie naar nabijheid, maatwerk en regionale governance arrangementen voor economische groei en ontwikkeling

¹ Zoals PBL (2011), Tordoir et al. (2015) en Studiegroep Openbaar Bestuur (2016a).

Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag heeft geleid tot de volgende resultaten:

- *Helderheid ten aanzien van begrippen, vooral 'differentiatie'*: In de eerste plaats verschaft dit onderzoek meer helderheid over het concept differentiatie (waarvan we verschillende typen onderscheiden; institutionele differentiatie is het meest vergaand, instrumentele het minst). Deze verheldering kan ook het Ministerie van BZK helpen om de discussie over meer of minder differentiatie in de praktijk zuiverder te voeren.
- *Overzicht van de state-of-the-art literatuur, inzicht in relaties tussen differentiatie en groei, en een 'causale kaart'*: Pluriforme regionale governance kan economische groei stimuleren via beleidsaanpassing/maatwerk, beleidsexperimenten, flexibiliteit en nabijheid en informatie. Regionale economische prestaties kunnen echter ook negatief worden beïnvloed door fragmentatie, niet-geïnternaliseerde spill-over effecten en coördinatieproblemen als gevolg van grotere pluriformiteit. Het bewijs voor de effecten van pluriformiteit op de regionale economie is verre van ondubbelzinnig. Het analytisch kader dat we opleveren vormt de input voor het empirisch werk dat we hebben verricht. Het kader kan, ondanks de onzekerheid rondom de relaties tussen differentiatie en groei, door het Ministerie van BZK ook worden gebruikt als een meer strategisch kader, dat richting geeft bij beslissingen rondom de respons op regionalisering en de (verdere) vormgeving van regionale governance.
- *Casusstudies van regionale opgaven en de (gedifferentieerde) respons daarop*: De casusstudies laten – op uiteenlopende wijze – zien dat nut en noodzaak van een gedifferentieerde respons niet altijd evident zijn, althans vanuit een economisch perspectief. De regio kan heel wel het juiste schaalniveau zijn om een probleem te adresseren, maar dat hoeft niet te betekenen dat het maken (of laten bestaan of ontstaan) van verschillen tussen regio's automatisch leidt tot economische groei. Daarvoor spelen (te veel) andere factoren, die zich tegelijkertijd voordoen, ook een rol. Het lijkt hier overigens wel uit te maken over welk type differentiatie we het hebben; in de casusstudies was vooral sprake van beleidsdifferentiatie.

Wat zijn de implicaties voor de praktijk: wat kunnen Rijk, provincies, gemeenten, regio's en eventuele anderen met de resultaten van het onderzoek? We komen tot een set aanbevelingen die richting geeft bij keuzes en beslissingen rondom de respons op regionalisering en (verdere) vormgeving van regionale governance in Nederland (en die in Hoofdstuk 5 van dit rapport nader worden toegelicht):

- Aanbeveling 1: Laat regionale governance de ruimtelijke schaal van maatschappelijke opgaven volgen.
- Aanbeveling 2: Moedig experimenteren met aangepaste of nieuwe vormen van regionale governance aan.
- Aanbeveling 3: Breng de positieve effecten van regionale differentiatie op economische groei in balans met de negatieve effecten.
- Aanbeveling 4: Combineer uniformiteit op centraal niveau met pluriformiteit in de regio.
- Aanbeveling 5: Monitor en evalueer de uitkomsten van een 'pluriformiteitsprogramma'.
- Aanbeveling 6: Ontwikkel een breed (economisch, sociaal en ecologisch) perspectief op regionale groei en ontwikkeling.
- Aanbeveling 7: Besteed aandacht aan legitimiteit van pluriforme regionale governance.

Hoewel instituties en beleid steeds vaker op uiteenlopende wijze regionaal worden vormgegeven, blijkt er nog altijd in slechts beperkte mate daadwerkelijk sprake van regionale differentiatie in Nederland. Zelfs in de gevallen waarin er sprake is van differentiatie, kunnen de effecten daarvan op

de regionale economie niet volledig worden getraceerd. Om toch tot uitspraken te kunnen komen op basis van enig (nieuw) bewijs, hebben we gekozen voor een quasi-experimentele, een modelmatige en een exploratieve aanpak voor het bestuderen van de relatie tussen differentiatie en groei. Alle drie de aanpakken kennen hun beperkingen. Op lange termijn is daarom uitgebreider vervolgonderzoek nodig, idealiter gelinkt aan een 'pluriformiteitsprogramma'.

Inhoud

1.	Inleiding	7
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	7
1.2	Doel- en vraagstelling.....	8
1.3	Leeswijzer	9
2.	Opzet en uitvoering	10
2.1	Activiteiten en fasering	10
2.2	Overleg en afstemming.....	13
3.	Literatuurstudie	14
3.1	State-of-the-art	14
3.2	Definities en typologieën van groei en differentiatie.....	14
3.3	Argument voor differentiatie en determinanten van groei	16
3.4	Effecten van differentiatie op groei	17
3.5	Samenvatting van literatuurstudie.....	21
4.	Casusonderzoek.....	24
4.1	Casusstudie 1: regionale stimulering van ondernemerschap.....	24
4.2	Casusstudie 2: functioneren van regionale arbeidsmarkten en arbeidsparticipatie	28
4.3	Casusstudie 3: regionale arrangementen voor economische governance	33
4.4	Samenvatting van casusstudie resultaten	37
5.	Conclusies en aanbevelingen	40
5.1	Resultaten van het onderzoek	40
5.2	Implicaties voor de praktijk.....	41
6.	Mogelijke vervolgstappen.....	48
6.1	Beperkingen van verrichtte onderzoek	48
6.2	Uitgebreider vervolgonderzoek	48
	Literatuur	50
	Dankwoord	51
	Bijlagen	52

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Nederland regionaliseert. Uit recent onderzoek van Tordoir et al. (2015) blijkt dat het leven van alledag voor velen van ons zich steeds vaker afspeelt op het regionale niveau. Voor wonen, werken, scholing, maar ook voor sociale, culturele en recreatieve voorzieningen verplaatsen we ons over steeds grotere afstanden, voorbij dorp en stad. Binnen zogenaamde *daily urban systems* of *functional urban areas*.

Regionalisering als zodanig is niet nieuw. Al vanaf de Tweede Wereldoorlog zijn in Nederland voorstellen gedaan voor het creëren van bovenlokale besturen (districten, gewesten) als antwoord op regionalisering. In 1970 stelde de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma 40 zogenaamde COROP-regio's vast. Dat gebeurde onder andere door CBS data over forenzenstromen te analyseren. Op basis van het nodale principe werden vervolgens 'kernen' met een verzorgingsgebied of regiofunctie geïdentificeerd.

Nieuw is wel dat de verschillen tussen regio's, hoewel nog altijd relatief klein in internationaal perspectief, toenemen (zie ook PBL, 2011). De economische en sociale vraagstukken waar de Metropoolregio's Amsterdam, Rotterdam-Den Haag of Eindhoven – volgens sommigen samen de stadstaat Nederland – mee worstelen, verschillen onderling in aard en omvang. En zij zijn zeker anders dan die voor plattelandsregio's en grensstreken.

Sommige van die regio's doen het goed in de benchmarks van het PBL of op de ranglijsten van de EU of de OESO. Ze zijn de aanjagers van de Nederlandse economie (zie ook Stam et al., 2016). Bijvoorbeeld, omdat zij snelgroeiende bedrijven voortbrengen en mondiaal opererende bedrijven aantrekken en in hun regio die gebruikmaken van de praktische nabijheid van andere bedrijven. Andere regio's staan onderaan die ranglijsten. Zij zien zich geplaatst voor hele andere opgaven, zoals het benutten van (economische) kansen onder lastige omstandigheden, zoals een ligging aan de grens of demografische krimp.

Omdat de opgaven die spelen niet in elke regio dezelfde zijn, zijn het belang en de rol van de regio, als knooppunt van interacties tussen overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties, ook niet overal en altijd dezelfde (Groenleer, 2016). Heterogeniteit voor wat betreft de aard en de omvang van de opgaven vraagt, volgens de Studiegroep Openbaar Bestuur in het in 2016 verschenen rapport 'Maak Verschil', om differentiatie in de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, of breder, van regionaal beleid en instituties, van de arrangementen voor regionale *governance*.

Zulke oproepen tot differentiatie zijn ook niet nieuw. Zowel in de praktijk als door de wetenschap is al eerder beargumenteerd dat de regionalisering van Nederland een op pluriformiteit in plaats van een op uniformiteit gebaseerde respons vereist (zie bijv. Raad voor het Openbaar Bestuur, 2007). Die respons kan bestaan uit regionale samenwerking en hoeft, zo hebben Van den Dool en Schaap (2013) laten zien, niet altijd institutioneel zwaar opgetuigd te worden. Afhankelijk van de opgave kan de regionale governance verschillen, dat wil zeggen de structuren en processen voor besluitvorming over en coördinatie van de regionale economie en samenleving (zie bijvoorbeeld Foster & Barnes, 2012).

Maar anders dan voorheen wordt nu steeds nadrukkelijker de link gelegd tussen:

- het proces van regionalisering, waarbij opgaven een steeds regionaler karakter krijgen, en de verschillen tussen regio's lijken toe te nemen;
- de respons in termen van regionale governance, waarbij taken in toenemende mate regionaal worden belegd, en, zo lijkt het, ook nog eens op uiteenlopende wijze;
- en de (economische) effecten van die respons.

Onduidelijk is vooralsnog wat precies de relatie is tussen *enerzijds* een gedifferentieerde respons in governance, of althans, de ruimte voor regionale actoren om op uiteenlopende wijze instituties en beleid op regionaal niveau te beleggen of vorm te geven, en *anderzijds* economische groei en ontwikkeling.

Opmerkelijk is dat daarbij, in navolging van de OESO, veelal automatisch wordt uitgegaan van een *negatieve* relatie tussen bestuurlijke fragmentatie op regionaal niveau en regionale economische groei. Volgens Ahrend et al. (2017) gaan coördinatieproblemen tussen (samenwerkende) lokale overheden ten koste van de efficiëntie en effectiviteit, en daarmee de productiviteit, hetgeen daarom meestal zou pleiten voor consolidatie in de vorm van één regionale autoriteit. Het is echter heel wel mogelijk dat de aard van een opgave in een bepaalde regio juist niet vraagt om een dergelijke consolidatie. Onderzoeksbureau APE (Vonk & Aarts, 2016) noemt als voorbeeld de Engelse regio Manchester: daar is – met het oog op zowel effectiviteit als legitimiteit – weliswaar sprake van een regionaal bestuur (met een direct gekozen regioburgemeester), maar ook van *multilevel* governance (de inliggende gemeenten blijven namelijk bestaan).

Het Ministerie van BZK wil graag inzicht in de mogelijkheden die er zijn voor een meer pluriforme inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, en in de effecten daarvan voor economische groei. In een eerder stadium heeft het al advies ingewonnen bij APE over de *potentiële* economische meerwaarde van (meer) differentiatie.² Onderzoek naar deze relatie in de praktijk ontbreekt vooralsnog.

Het ministerie is daarom naast een overzicht van de bestaande (theoretische) kennis, geïnteresseerd in een (empirische) analyse van de relatie tussen differentiatie en economische groei en ontwikkeling. Wat weten we al over wat werkt en waarom? Wat weten we nog niet en kunnen we via onderzoek te weten komen? Het ministerie heeft een consortium van de Universiteit van Tilburg (Tilburg Institute of Governance, TIG/Tilburg Center for Regional Law and Governance, TiREG; Telos, Brabants Centrum voor Duurzame Ontwikkeling) en de Universiteit van Utrecht (Utrecht University School of Economics) gevraagd dit onderzoek te verrichten.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek is erop gericht inzicht te creëren in of en, zo ja, hoe differentiatie bij kan dragen aan de economische groei van een regio (en uiteindelijk ook aan die van Nederland). Centraal in het onderzoek staat de volgende vraag:

Wat is de relatie tussen enerzijds een gedifferentieerde respons op regionale opgaven, vooral ten aanzien van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, en anderzijds de regionale economie, en de groei en ontwikkeling daarvan?

² We verwerken dit onderzoek in onze literatuurstudie. Zie Hoofdstuk 3.

Simpel gezegd is de vraag: doen verschillen in regionale governance, dat wil zeggen in structuren en processen voor besluitvorming en coördinatie ertoe voor de economie?³ Of nog preciezer: maakt het uit voor economische groei en ontwikkeling of er verschil bestaat (of ontstaat), en hoe dat verschil eruit ziet, tussen regio's en voor wat betreft beleid en instituties?

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. *Hoofdstuk 2* geeft een overzicht van de opzet en uitvoering van het onderzoek. In *Hoofdstuk 3* bespreken we de bestaande literatuur over het verband tussen differentiatie in regionale governance en economische groei en ontwikkeling. *Hoofdstuk 4* gaat in op de drie casusstudies die we hebben verricht naar de relatie tussen regionale differentiatie en economische prestaties. In *Hoofdstuk 5* geven we aan welke resultaten het onderzoek heeft opgeleverd en op welke wijze deze resultaten door het Ministerie van BZK (en andere partijen) kunnen worden gebruikt. *Hoofdstuk 6*, tot slot, schetst de beperkingen van het verrichtte onderzoek en doet suggesties voor meerjarig, vergelijkend empirisch onderzoek.

³ Bij regionale governance gaat het dus niet alleen om overheidsactoren, maar ook om bedrijven en maatschappelijke organisaties, en niet alleen om hiërarchische sturingsbenaderingen maar ook om de markt en om netwerken via welke sturing uit kan gaan (zie bijv. Bell 2002; Foster & Barnes 2012).

2. Opzet en uitvoering

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de opzet en uitvoering van het onderzoek. We bespreken allereerst de onderzoeksactiviteiten die we hebben verricht om een antwoord te geven op de centrale vraag en hoe we die hebben gefaseerd in de tijd. Daarna gaan we kort in op de wijze waarop overleg en afstemming heeft plaatsgevonden met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie en waarop wetenschappelijke peers bij het onderzoek zijn betrokken.

2.1 Activiteiten en fasering

Het onderzoek is als volgt opgezet:

1. Verkenning en analyse van de (nationale/internationale, wetenschappelijke/professionele) literatuur
2. Opstellen van (bouwstenen voor) analysekader, 'causale kaart'
3. Identificatie en selectie van (mogelijke) casuïstiek
4. Empirisch onderzoek en analyse aan de hand van casusstudies
5. Integrale rapportage op basis van literatuurstudie en casusstudies

Fase 1: verkenning en analyse van de wetenschappelijke literatuur

Fase 1 van het onderzoek bestond uit een uitgebreide studie van de nationale en internationale wetenschappelijke literatuur. We deden dit om de concepten helder te krijgen, een typologie uit te werken, de relaties tussen de concepten (condities, uitkomsten) in kaart te brengen, en indicatoren te identificeren om de concepten en relaties daartussen meetbaar te maken. We doorzochten economische, geografische, bestuurskundige, politicologische, en juridische literatuur, en andere disciplines die relevant zijn voor wat betreft mogelijke causale mechanismen.

We richtten ons eerst op het concept economische groei en ontwikkeling: Hoe ziet regionale economische groei en ontwikkeling er precies uit? Hoe weten we of daarvan sprake is? Van welke *proxies*, dat wil zeggen indirecte manieren om te meten, kan – in het licht van uitdagingen rondom tijd en causaliteit – gebruik worden gemaakt? Immers, economische effecten zoals bijvoorbeeld groei van werkgelegenheid zijn meestal pas op lange termijn zichtbaar, en zelfs al zouden deze effecten op korte termijn zichtbaar zijn dan is het nog maar de vraag of er een oorzakelijk verband is met de toegenomen differentiatie. Hebben we het bovendien over economische groei, zoals traditioneel gemeten, of ook over ecologische en sociale welvaartsindicatoren?

Vervolgens definieerden en operationaliseerden we het concept differentiatie: Wat kunnen we hier in de praktijk onder verstaan? Hoe ontstaat c.q. ontwikkelt differentiatie zich of hoe kan differentiatie doelbewust worden gecreëerd? Welke vormen van differentiatie zijn te onderscheiden? Kortom, welke responses in termen van regionale governance op het proces van regionalisering zijn er?

Daarna gingen we uitgebreid in op de relatie tussen enerzijds differentiatie en anderzijds groei en ontwikkeling: Welke mechanismen kunnen worden geïdentificeerd via welke differentiatie leidt tot het vergroten van economische groei en het versterken van economische ontwikkeling? De literatuur hielp ons een aantal mechanismen te identificeren. Bijvoorbeeld, het belang van maatwerk en flexibiliteit: ruimte op regionaal niveau om overheidsvoorzieningen zo vorm te geven dat ze aansluiten bij regionale behoeften komt de efficiëntie van de overheid ten goede en draagt daarmee bij aan de productiviteit van regionale bedrijven.

Fase 2: Opstellen van (bouwstenen voor) analysekader, causale kaart

Op basis van de verkenning en de analyse van de literatuur stelden we, in fase 2, (de bouwstenen voor) een analysekader op, dat tegelijkertijd ook al enige aanknopingspunten biedt voor de praktijk over wat – in eerste instantie vooral elders – werkt en waarom. We brachten de keten van differentiatie, of eigenlijk pluriformiteit,⁴ tot en met economische prestaties in kaart, via de intermediaire effecten op kapitaal, technologie en arbeid. De causale kaart die dit opleverde, vormde het startpunt voor het empirisch onderzoek, om te beginnen de identificatie en selectie van (mogelijke) casuïstiek. We formuleerden een aantal verwachtingen welke ons hielpen om relevante en interessante casuïstiek te identificeren en te selecteren en vervolgens te analyseren.

Fase 3: Identificatie en selectie van (mogelijke) casuïstiek

Het empirisch onderzoek naar differentiatie bleek ingewikkeld, om uiteenlopende redenen. Om te beginnen is er in Nederland in de praktijk (nog) nauwelijks sprake van differentiatie. In de huidige situatie zijn er volgens Vonk & Aarts (2016) slechts drie voorbeelden bekend van differentiatie bij centrumgemeenten: de maatschappelijke opvang, de vrouwenopvang en het beschermd wonen. Ook de voorbeelden van differentiatie op het provinciale niveau zijn dun gezaaid. Het meest in het oog springend zijn de provinciale verkeer- en vervoerstaken die in de regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag zijn toebedeeld aan twee vervoersregio's in plaats van aan de provincie zoals in de rest van Nederland.

Het gebrek aan feitelijke differentiatie bemoeilijkte de door het Ministerie van BZK gewenste casusvergelijking, althans waar het zou gaan om een retrospectieve analyse. Het onderzoek diende daardoor een exploratiever/experimenteler/modelmatiger karakter te krijgen.

De economische effecten van differentiatie konden bovendien niet los worden gezien van de specifieke opgaven die centraal staan in de casusstudies. Ruimte voor verschil tussen regio's op het gebied van vervoer heeft, zo valt te verwachten, andere economische effecten dan op het gebied van ruimtelijke ordening, gezondheidszorg of veiligheid. Hetgeen gevolgen heeft voor de mate waarin de resultaten van de casusstudies kunnen worden veralgemeniseerd naar andere probleemgebieden. Sterker nog, uitkomsten zijn waarschijnlijk alleen relevant en toerekenbaar als ze zijn gemeten rondom een concrete opgave (opgave-specificiteit). Hetzelfde geldt min of meer voor de geselecteerde regio's: de resultaten van de casusstudies kunnen niet zonder meer worden veralgemeniseerd naar andere regio's, gegeven de verschillen in context (denk bijvoorbeeld aan de samenstelling van de beroepsbevolking of aan de aanwezigheid van bepaalde infrastructuur).

De invloed van gedifferentieerde regionale governance op regionale groei is, zoals hierboven aangegeven, bovendien niet direct. Deze invloed verloopt, bijvoorbeeld, via de grotere efficiëntie en effectiviteit waarmee taken worden uitgevoerd, als gevolg van bijvoorbeeld de mogelijkheid tot maatwerk en flexibiliteit. Dit, en het feit dat er nog van verschillende andere interveniërende factoren sprake kan zijn, maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om een oorzakelijk verband aan te tonen. Bij deze interveniërende factoren kan worden gedacht aan een oververtegenwoordiging van bepaalde bedrijven in een regio die verantwoordelijk kan zijn voor een plotselinge en scherpe economische groei, of het effect van bijvoorbeeld de afname van een bepaalde economische activiteit op de regionale economische ontwikkeling.

We selecteerden, het bovenstaande indachtig en zoals besproken met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie, drie specifieke casussen van differentiatie in regionale governance. We

⁴ In Hoofdstuk 3 gaan we uitgebreid in op het verschil tussen differentiatie en pluriformiteit.

streefden daarbij naar een zekere variatie, in eerste instantie op de verklarende factoren, daarna op de uitkomsten.

De eerste casus betreft een quasi-experimentele studie naar de relatie tussen regionale governance, ondernemerschap en economische prestaties na de verkoop van energiebedrijven. We selecteerden regio's die wel en die geen 'schok' hebben ondergaan. De verkoop van nutsbedrijven vormt een natuurlijk experiment waarin sprake is van verruimde mogelijkheden voor differentiatie in regionale governance waarvan we verwachtten dat dit economische effecten zou kunnen hebben. Vergelijking tussen regio's is, zoals gezegd, problematisch omdat het ingewikkeld is om het effect van experimenten met regionale differentiatie te isoleren. Bovendien is er sprake van uiteenlopende startsituaties in de regio's, met verschil in factoren die ook van invloed kunnen worden verondersteld op economische groei. We maakten daarom gebruik van *process tracing*, een onderzoeksmethode gericht op het in kaart te brengen van het proces tussen differentiatie en economische prestaties en het identificeren van causale mechanismen.

De tweede casus is een modelstudie die zich richt op het verband tussen geografische beleidsgrenzen en ruimtelijk-economische marktinteracties op het terrein van arbeid. De onderzoeksvragen, zoals we die hebben geformuleerd, beperken het gebruik van bestaande kwantitatieve methodologieën. Het aantal eenheden van observatie is te klein voor cross-sectionele regressieanalyse. Een 'simpele' time-series analyse is onmogelijk, omdat de tijdsperiode van de meeste data op regionaal niveau beperkt is, de verklarende 'differentiatie' variabelen niet eenvoudig in een kwantitatieve variabele te vangen zijn, en er bovenal niet voldoende data zijn om voor alternatieve verklaringen te controleren. Om te kunnen inzoomen op een aantal 'afwijkende' regio's, maakten we voor deze casusstudie daarom gebruik van nieuwe en gedurende het onderzoek doorontwikkelde modelleertechnieken.

Ondernemerschap en arbeid zijn allebei terreinen waar de regio een belangrijke rol zou kunnen of moeten spelen gegeven de schaal waarop de opgaven op deze terreinen zich manifesteren. Op deze terreinen wordt daarom vaak samengewerkt door uiteenlopende regionale samenwerkingsverbanden. De derde casus is een exploratieve studie naar regionale instituties voor (economische) governance in verstedelijkte regio's, oud-industriële regio's en perifere regio's. Bestudeerd werd – op kwalitatieve en deels vergelijkende wijze – in welke mate er sprake is van aanpassing van het ontwerp en het functioneren van regionale instituties (zoals *economic boards* en regionale ontwikkelingsmaatschappijen) aan de specifieke karakteristieken en opgaven in een regio.

Fase 4: Empirisch onderzoek en analyse (aan de hand van casusstudies)

Als onderdeel van deze drie casusstudies verrichtten we desk research, hielden we interviews met belangrijke spelers, en voerden we statistische analyses uit.

We werkten heen en weer tussen theorie en praktijk. De geïdentificeerde mechanismen toetsten we in de praktijk. Op basis van de casusstudies verfijnden we ons kader, vulden waar nodig aan, of stelden bestaande kennis over onderliggende mechanismen ter discussie. We waren vooral geïnteresseerd in de condities waaronder bepaalde mechanismen werkzaam zijn, dat wil zeggen waaronder er een verband is tussen enerzijds differentiatie en anderzijds groei en ontwikkeling (of liever: de proxies daarvoor). Te verwachten viel, zoals gezegd, dat de aard en omvang van de specifieke opgave er toe doet en een belangrijke conditie vormt, maar de vraag was hoe precies.

Relevant was ook de vraag in welke mate deze condities beïnvloedbaar zijn, en in hoeverre ze moeten worden beschouwd als gegeven. Oftewel: aan welke knoppen kun je draaien, als gemeente,

provincie, regio, of Rijk? En waarop kan dus worden gestuurd voor wat betreft de wijze waarop regionale governance vorm wordt gegeven?

Fase 5: Integrale rapportage op basis van de literatuurstudie en casusstudies

De literatuurstudie en casusstudies vormden input voor de onderhavige integrale rapportage met bijlagen.

2.2 Overleg en afstemming

Gedurende het onderzoekstraject hebben we regelmatig formeel en informeel overleg gehad met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie, waarin, naast het Ministerie van BZK, ook de Ministeries van EZK, I&W en SZW waren vertegenwoordigd. Het ging om een startbijeenkomst, begin april 2017, een *peer review* bijeenkomst, begin juli 2017, een tussentijdse bijeenkomst, eind oktober 2017, een *peer review* bijeenkomst, eind januari 2018, en een afsluitende bijeenkomst, halverwege februari 2018. Tussendoor is er op gezette tijden via email, telefonisch en *face-to-face* contact geweest.

Het overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie heeft ons geholpen om scherp te blijven op de behoefte van de opdrachtgever, en op die van relevante stakeholders, maar ook om uitdagingen en dilemma's gedurende het onderzoek te kunnen bediscussiëren. In dat licht moeten ook de *peer review* bijeenkomsten, beiden in Den Haag, worden gezien waarbij we vooral wetenschappelijke collega's hebben betrokken bij het onderzoek. We vroegen hen ons te voorzien van feedback op/input voor de (concept) literatuurstudie en de (concept) casusstudies.

3. Literatuurstudie

In dit hoofdstuk gaan we in op de bestaande literatuur over het verband tussen differentiatie in regionale governance en economische groei en ontwikkeling. We vatten de uitgebreide literatuurstudie samen die als Bijlage 1 is toegevoegd aan dit rapport en waarin gedetailleerde verwijzingen naar de literatuur zijn opgenomen.⁵ We geven aan wat we weten en wat we nog niet weten over regionale differentiatie, economische groei en het verband ertussen. We schetsen de contouren van een analytisch kader dat de input vormt voor het empirisch onderzoek. We besluiten met een samenvatting van de resultaten van de literatuurstudie.

3.1 State-of-the-art

Ons literatuuronderzoek begon met een beperkte focus op de vraag naar de impact van differentiatie op economische groei, maar we kwamen er al snel achter dat er nauwelijks studies zijn die deze vraag centraal hebben geplaatst.⁶

Er is een belangrijke literatuur over de relatie tussen (de kwaliteit van) openbaar bestuur, instituties en economische prestaties op nationaal niveau of in een nationale context (samengevat in Zouridis et al., 2017; SGOB, 2016b). Er is recent ook onderzoek gedaan naar de relatie tussen kwaliteit van openbaar bestuur en economische prestaties op regionaal niveau (Charron et al., 2014; Rodriguez-Pose & Di Cataldo, 2015), maar dit is voor Nederland 1) te grofmazig (met slechts vier landsdelen), en 2) te weinig onderscheidend (de verschillen tussen de vier Nederlandse landsdelen zijn in Europees oogpunt buitengewoon klein). Verder is er veel onderzoek verricht naar de verdeling van bevoegdheden tussen verschillende bestuursniveaus, fiscaal federalisme (samengevat in Tordoir, 2017) en de relatie tussen schaal, agglomeratie en consolidatie (zoals het recente werk van de OESO in Ahrend et al., 2017). *Tot nu toe zijn regionale economische groei en ontwikkeling echter niet expliciet gekoppeld aan differentiatie in vormen van regionale governance.*

In het literatuuronderzoek hebben we daarom economische, geografische, bestuurskundige, politicologische en juridische perspectieven samengebracht en zijn we op zoek gegaan naar aanwijzingen over de mechanismen en condities die van belang kunnen zijn voor de relatie tussen differentiatie in regionale governance en economische prestaties.⁷

3.2 Definities en typologieën van groei en differentiatie

Voordat we een uitgebreider overzicht van de *state-of-the-art* geven, gaan we kort in op de definities die we hebben gehanteerd, te beginnen bij de begrippen ‘economische groei’ en ‘regio’.

Onder economische groei verstaan we de groei van geaggregeerde economische grootheden zoals inkomen, productiviteit en werkgelegenheid. Hoewel de literatuur zich vooral richt op deze beperkte definitie van welvaart, hanteren we waar mogelijk ook een breder welvaartsbegrip. In de literatuur

⁵ De uitgebreide literatuurstudie is opgesteld in het Engels vanwege de betrokkenheid van niet-Nederlands sprekende onderzoekers en teneinde de literatuurstudie te kunnen delen met niet-Nederlandse *peers* en *practitioners*.

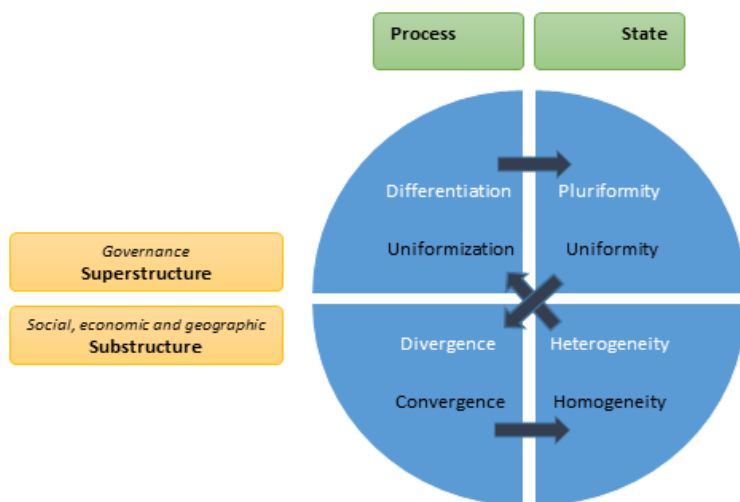
⁶ Voor verwijzingen naar de literatuur, zie Bijlage 1.

⁷ We merken op dat niet alle overwegingen voor differentiatie in regionale governance, en alle uitkomsten van zulke differentiatie, zuiver economisch van aard zijn. Ook beslissingen waarvan de kosten en baten in geld kunnen worden uitgedrukt, hebben uiteindelijk vaak betrekking op waardeoordelen. Argumenten zoals die over optimale schaal en allocatieve efficiëntie bieden daarom geen eenvoudige richtlijn voor de wenselijkheid van differentiatie.

wordt daarnaar verwezen in termen van ontwikkeling (vgl. Sen, 1999). Een dergelijk breed welvaartsbegrip omvat de mogelijkheden van individuen en groepen om zich te ontwikkelen (welzijn) – niet alleen huidige generaties, maar ook toekomstige generaties (duurzaamheid). We kijken bovendien niet alleen naar directe uitkomstmaten van economische groei en ontwikkeling, zoals inkomen, productiviteit en werkgelegenheid, maar ook naar intermediaire variabelen zoals de prevalentie van *start-ups* en snelgroeiende bedrijven in regio's.

Het begrip regio kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. De meest gangbare is die van een regio als een administratieve eenheid met een afgebakend territorium. Ook wel de formele regio genoemd. Denk aan provincies in de Nederlandse context. Daarnaast onderscheiden we de functionele regio die we kunnen identificeren aan de hand van bepaalde activiteiten of karakteristieken. Denk aan de regionale arbeidsmarkt.

Ook voor 'differentiatie' geldt dat er geen eenduidige definitie is. Het begrip is niet gangbaar in de internationale literatuur. Daar wordt soms wel gesproken over 'asymmetrische decentralisatie', maar dat is niet helemaal hetzelfde. In de bestuurskundige literatuur is 'differentiatie' nauw verbonden met het idee van 'pluriformiteit', een begrip dat veelvuldig in de Nederlandse context wordt gebruikt. Terwijl het bij pluriformiteit gaat om een staat van verschil, gaat het bij differentiatie in regionale governance om de beweging naar meer verschil in overheidspraktijken tussen territoriale eenheden en naar meer verschil in beleid en instituties tussen regionale overheden. Met andere woorden, pluriformiteit is een structuurkenmerk, terwijl differentiatie een proces is. Een voorbeeld van een dergelijke beweging zou de beslissing van de centrale overheid kunnen zijn om extra autonomie te verlenen aan regionale autoriteiten of het beleid te wijzigen van een situatie waarin alle regio's op dezelfde manier worden behandeld naar een situatie waarin regio's verschillend worden behandeld. Pluriformiteit in regionale governance is dan de uitkomst van een proces van differentiatie (zie Figuur 1).



Figuur 1: Differentiatie en pluriformiteit

Een typologie van pluriformiteit en differentiatie in regionale governance kan worden ontwikkeld op basis van oorzaken of inhoud. De eerste vraag is hoe pluriformiteit tot stand komt. Op basis van de literatuur onderscheiden we twee categorieën. In de eerste categorie vloeit pluriformiteit voort uit regionale autonomie en komt dus *bottom-up* tot stand. Denk aan de verschillen in bijstandregimes

zoals vormgegeven door lokale overheden. We spreken over 'decentrale pluriformiteit'. In de tweede categorie is pluriformiteit het gevolg van doelbewust beleid van de centrale overheid om verschil te maken tussen regio's. We noemen dit 'centrale pluriformiteit' (waaronder we asymmetrische decentralisatie kunnen scharen). Een voorbeeld van dit laatste is de Rotterdamwet.

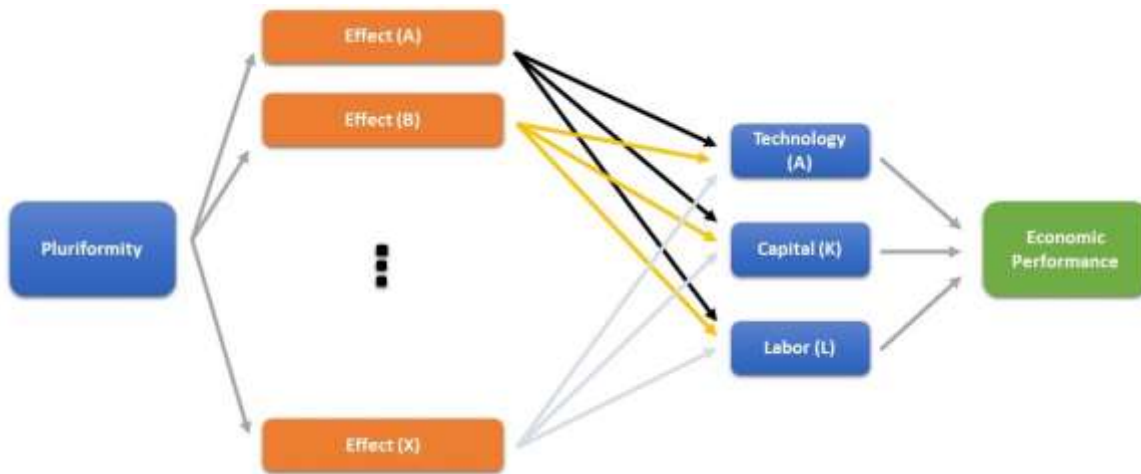
Naast de vraag hoe pluriformiteit tot stand komt, kan worden gekeken naar de inhoud van pluriformiteit. We onderscheiden de volgende typen, van welke institutionele differentiatie het meest vergaand is (en het minst lijkt voor te komen) en instrumentale differentiatie het minst vergaand is (en het meest lijkt voor te komen):

- *Institutionele differentiatie*: als er tussen regio's verschillen zijn in wie de bevoegdheid heeft om beleid te maken en doelen te stellen – de centrale overheid of regio's zelf (meestal blijft de centrale overheid echter wel stelselverantwoordelijk);
- *Beleidsdifferentiatie*: als alle regio's wel de bevoegdheid hebben om beleid te maken en doelen te stellen, maar er tussen regio's verschillen zijn in dat beleid en de doelstellingen ervan;
- *Taakdifferentiatie*: als er tussen regio's verschillen zijn in de taken die zijn toegewezen aan dezelfde regionale actoren bij het realiseren van bepaalde beleidsdoelen;
- *Actor differentiatie*: als in alle regio's wel dezelfde taken zijn toegewezen, maar er tussen regio's verschillen zijn in aan welke regionale actoren die taken zijn toegewezen;
- *Instrumentele differentiatie*: als er tussen regio's verschillen zijn in hoe actoren de taken die hen zijn toegewezen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren in de praktijk uitvoeren.

3.3 Argument voor differentiatie en determinanten van groei

Het meest algemene argument, dat van toepassing is op zowel centrale als decentrale pluriformiteit en van institutionele tot instrumentele differentiatie, is dat regio's een gedifferentieerde governance vereisen omdat ze 'heterogeen' zijn. Het openbaar vervoerbeleid, om een voorbeeld te noemen, kan aanpassing vereisen in regio's met verschillende kenmerken: centraal versus perifeer, dicht versus dun bevolkt, stedelijk versus landelijk, kust of anderszins natuurlijke grens vs. binnenland, enzovoort. Dit argument is vooral overtuigend als beleid tot dezelfde of vergelijkbare uitkomsten tussen regio's moet leiden, bijvoorbeeld veilig, betrouwbaar en duurzaam openbaar vervoer in alle regio's, en regio's verschillen voor wat betreft relevante kenmerken en gerelateerde opgaven.

Hoewel de algemene economische rationale voor differentiatie in theorie duidelijk kan zijn – bijvoorbeeld verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van openbare diensten – is empirisch bewijs voor het effect van pluriformiteit in regionale governance op economische groei schaars. De zoektocht naar bewijs wordt verder gecompliceerd doordat regionale economische uitkomsten vooral indirect lijkt te worden beïnvloed door pluriformiteit in regionale governance, via een aantal interveniërende factoren. Om niettemin te bepalen hoe pluriformiteit van invloed is op groei, identificeren we allereerst de belangrijkste determinanten van economische groei zoals die in de theorie van de economische groei worden genoemd: 1) arbeid, 2) kapitaal en 3) technologie (in brede zin, ook wel *Total Factor Productivity*, *TFP*, genoemd). Vervolgens identificeren we de 'causale ketens' waardoor pluriformiteit deze determinanten zou kunnen beïnvloeden (zie Figuur 2).



Figuur 2: Pluriformiteit en economische prestaties

3.4 Effecten van differentiatie op groei

In de internationale literatuur komen we een aantal veronderstelde of empirisch bevestigde effecten van pluriformiteit op groei tegen, via arbeid, kapitaal en technologie. Die effecten zijn niet volledig onafhankelijk van elkaar; sommigen van de effecten zijn nauw met elkaar verbonden. Uiteindelijk stelt de keuze voor differentiatie, zo laat de literatuurstudie zien, beleidsmakers voor een dilemma tussen de positieve en de negatieve effecten van differentiatie voor verschillende actoren en op verschillende niveaus.

De kwaliteit van bestuur op regionaal niveau

Een eerste manier waarop pluriformiteit van invloed kan zijn op regionale economische groei is het effect ervan op de 'kwaliteit van bestuur' (*Quality of Governance, QoG*). QoG is op verschillende manieren gedefinieerd, maar behelst in het algemeen een onpartijdig bestuur, een sterke rechtsstaat en een laag niveau van corruptie. Verschillende auteurs vinden een verband tussen hun proxy voor QoG en regionale economische ontwikkeling. Net als op nationaal niveau blijken een laag niveau van corruptie en effectiviteit van de overheid een positief effect op regionaal-economische groei te hebben. Andere auteurs beweren dat technologische innovatie een belangrijk kanaal is waardoor QoG groei beïnvloedt; 'inclusieve instituties', die het mogelijk maken voor de massa om de macht van de elite te beperken, vergroten het positieve effect van innovatie op economische groei. Beter bestuur kan ook leiden tot snellere vermogensopbouw. Zo kunnen beter bestuurde regio's slimmere investeringsbeslissingen over infrastructuur nemen. Een hogere QoG-regio kan ook meer of beter gebruik maken van menselijk kapitaal.

Hoewel de literatuur over de impact van QoG op economische resultaten op het niveau van de regio nog in de kinderschoenen staat, zijn er wel degelijk aanwijzingen dat alle drie de 'causale ketens' een rol spelen. Wetenschappers hebben bijvoorbeeld een positief effect van regionale QoG op de prestaties van bedrijven gevonden: bedrijven in beter bestuurde regio's zijn productiever. De hamvraag is natuurlijk of pluriformiteit van invloed is op QoG en een positief effect tot gevolg heeft. Op dit punt is de literatuur onduidelijk. Wat we wel weten komt uit de literatuur over de relatie tussen decentralisatie (in plaats van differentiatie) en corruptie. Het empirisch bewijs suggereert in het algemeen een positieve invloed van decentralisatie op QoG-indicatoren (dus hoe meer decentralisatie, hoe hoger de QoG) zoals het corruptieniveau, maar dit is zeker niet altijd het geval, en het is daarom te vroeg om definitieve conclusies te trekken.

Kortom, er zijn verschillende studies die het belang van de kwaliteit van bestuur voor de economische ontwikkeling op nationaal niveau aantonen; er zijn (slechts) enkele studies die wijzen op het effect van de kwaliteit van bestuur op regionaal niveau. De vraag is in hoeverre dergelijke bevindingen van toepassing zijn op Nederland, gegeven de relatief sterke rechtsstaat en het nog immer lage niveau van corruptie, en de beperkte variatie die er op dit vlak tussen regio's te verwachten is. Hoewel kwaliteit van bestuur misschien goed is voor groei, is de vraag of differentiatie leidt tot (een hogere) kwaliteit van bestuur. Op deze vraag geeft de bestaande literatuur geen overtuigende antwoorden. In de volgende sub-paragrafen kijken we daarom naar andere potentiële effecten van pluriformiteit, zoals een betere afstemming van beleid.

Decentralisatie van taken en bevoegdheden op lagere bestuursniveaus

De literatuur over *fiscal federalism* biedt theoretische argumenten waarom pluriformiteit, na decentralisatie, kan leiden tot een beter bestuur, een 'economisch dividend', en meer welvaart. Wanneer voorkeuren heterogeen zijn, ontlenen burgers in verschillende regio's verschillende niveaus van nut aan dezelfde dienstverlening door de overheid. In sommige regio's geven burgers, bijvoorbeeld, vooral om werkgelegenheid, in andere regio's om de beschikbaarheid van woningen, en in weer andere om veiligheid. Het neerleggen van bevoegdheden op lagere bestuursniveaus maakt het dan mogelijk om beter aan te sluiten bij de voorkeuren van burgers, en zal dus resulteren in welvaartswinsten. Aldus geredeneerd zijn de potentiële voordelen van regionale differentiatie het grootst in beleidsdomeinen die worden gekenmerkt door een hoge mate van heterogeniteit van voorkeuren. In theorie kan decentralisatie daarmee leiden tot efficiënte publieke dienstverlening ('allocatieve efficiëntie'), aangezien lokale autonomie, concurrentie tussen jurisdicties en mobiliteit van burgers (het zogenaamde stemmen met de voeten) prikkels creëren voor regionale overheden om publieke diensten efficiënt te leveren.

Dat is de theorie. Empirische bevindingen over de economische effecten van fiscal federalism en decentralisatie als onderdeel daarvan zijn echter niet eenduidig. Sommige onderzoekers vinden positieve effecten van decentralisatie, andere beweren dat het er niet toe doet, of zelfs negatieve effecten heeft. De uiteindelijke effecten van decentralisatie zijn, volgens weer anderen, afhankelijk van andere kenmerken, zoals de kracht van de lokale politiek of het bestuur. Pluriformiteit kan leiden tot een betere regionale governance als het een betere match tussen beleid en de doelstellingen daarvan, en lokale condities mogelijk maakt. Decentrale pluriformiteit kan ook de economische prestaties verbeteren door het realiseren van het potentieel van beleidsexperimenten. Empirisch bewijs van de economische effecten van fiscale decentralisatie blijft echter ambigu. Er is echter een argument dat voortbouwt op de literatuur over fiscal federalism waarin de nadruk meer wordt gelegd op de voordelen van nabijheid. We werken dit argument verder uit in de volgende sub-paragraaf.

De voordelen van nabijheid voor toegang, verzameling en gebruik van informatie

Nauw gerelateerd aan het bovenstaande, maar op basis van een iets ander argument, is het voordeel van nabijheid van problemen en mensen dat decentrale pluriformiteit biedt. Regionale overheden, zo wordt beweerd, hebben bepaalde vormen van informatievoordeel ten opzichte van centrale overheden. Het gaat daarbij niet alleen om geografische nabijheid; culturele, institutionele en technologische nabijheid zijn eveneens van belang. Als voorbeeld kunnen de regionale *economic boards* worden genoemd die in Nederlandse regio's als paddenstoelen uit de grond schieten (zie Hoofdstuk 4 en Bijlage 4). Denk in dit verband ook aan arbeidsmarktregio's (zie eveneens Hoofdstuk 4 en Bijlage 3).

Kortom, pluriformiteit in governance kan betere economische prestaties mogelijk maken als het gaat om een verbeterd gebruik van beschikbare informatie. Door nabijheid kunnen beide categorieën van pluriformiteit toegang, verzameling en gebruik van informatie verbeteren. Een betere informatiebasis kan vervolgens de besluitvorming in regio's verbeteren, door zowel overheden als andere actoren. Empirisch onderzoek naar de voordelen van nabijheid en vooral ook het verband tussen een verbeterd gebruik van beschikbare informatie en economische effecten ontbreekt echter vooralsnog, en we kunnen op dit moment dan ook niet meer dan speculeren. Hetzelfde geldt helaas voor de voordelen van flexibiliteit, waar we in de volgende sub-paragraaf op ingaan.

De positieve effecten van flexibiliteit, coördinatie en samenwerking

Pluriformiteit verhoogt de flexibiliteit. De redenering is dat governance gaat over het oplossen van problemen door middel van samenwerking, en samenwerking het beste kan worden bereikt met flexibele grenzen. Letterlijk en figuurlijk, zoals ook de *multilevel governance* literatuur laat zien. Tegelijkertijd vereist die multilevel governance structuur ook pluriformiteit, om tussen niveaus te kunnen schakelen als de aard en de omvang van problemen daarom vragen.

Vooraf bij vrijwillige samenwerking tussen overheden, gedreven door de legitieme eigenbelangen van regio's en gericht op het oplossen van gedeelde problemen, is de kans op succes groot. Vrijwillige samenwerking bevordert, volgens sommige onderzoekers, het onderlinge vertrouwen, een essentieel ingrediënt voor de informele instituties die gunstig zijn voor economische groei, en een mogelijke verklaring voor verschillen in economische groei tussen regio's. Een positief effect van flexibiliteit op samenwerking en coördinatie kan echter niet worden verondersteld, aangezien pluriformiteit ook een negatief effect kan hebben op deze variabelen als gevolg van fragmentatie, een verband dat we nu aan de orde stellen.

De negatieve effecten van fragmentatie en niet-geïnternaliseerde spill-overs

Een discussie over de effecten van decentrale pluriformiteit leidt haast vanzelf tot de vraag naar de optimale geografische schaal van governance – een belangrijk thema in de economische analyse van decentraal bestuur. Op welke schaal kunnen beslissingen het beste worden genomen? Dezelfde geografische ruimte kan immers worden verdeeld in enkele grotere regio's of veel meer kleinere regio's. Een steeds terugkerende meta-uitdaging is dat terwijl beleidsproblemen zich voordoen in functionele regio's de oplossing voor die problemen wordt nagestreefd binnen formele regio's.⁸ Pluriformiteit kan dit probleem mogelijk verergeren, aldus sommige onderzoekers. Beide categorieën van pluriformiteit kunnen leiden tot fragmentatie van bevoegdheden, onduidelijkheden in de taakverdeling en inconsistenties in beleid, waardoor afstemming en samenwerking tussen actoren juist moeilijker wordt en regionale governance minder effectief.

Wetenschappers concluderen dat de voordelen van pluriforme governance van grote stedelijke gebieden niet altijd opwegen tegen de nadelen van meer uniforme governance, en dat fragmentatie de gemiddelde productiviteit van zulke stedelijke gebieden negatief kan beïnvloeden. Uit bevindingen blijkt dat een stedelijk gebied als een enkele gemeente beter presteert dan als een stedelijk systeem van gelijke grootte dat is opgesplitst is in meerdere gemeenten. Het is niet helemaal duidelijk wat de onderliggende mechanismen zijn. Mogelijk is de samenhang van bestuur

⁸ Het lastige is dat functionele regio's continu aan verandering onderhevig zijn en dat daar moeilijk voor te organiseren is. Formele regio's mogen dan niet altijd 'matchen' met het beleidsprobleem, ze bieden wel een zekere mate van stabiliteit en reduceren daarmee onzekerheid (hetgeen uiteindelijk de economische groei ten goede kan komen).

moeilijker te bereiken in een geografisch gebied dat functioneert als een economisch en sociaal systeem maar bestuurlijk gefragmenteerd is.

Een bijkomend nadeel van het toewijzen van bevoegdheden op een lagere geografische schaal is, zo laat onderzoek zien, dat zowel positieve als negatieve externe effecten (*spill-overs*) minder goed kunnen worden geïnternaliseerd. Dat leidt tot inefficiënties in beleid. Als gemeenten kunnen profiteren van het beleid van naburige gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijventerreinen, zullen ze zeker geneigd zijn dat te doen, en zullen ze zelf geen beleid maken. Maar als gemeenten de nadelige gevolgen ondervinden van het beleid van naburige gemeenten, dan zullen ze zelf meer of ander beleid moeten maken dan ze eigenlijk zouden willen.

Fragmentatie en niet-geïnternaliseerde spill-overs vormen de ‘donkere kant’ van pluriformiteit. Vanwege fragmentatie is het netto-effect van pluriformiteit op afstemming en samenwerking, zoals besproken in de vorige sub-paragraaf, onduidelijk. Als pluriformiteit tot versnippering leidt en de internalisering van spill-overs vermindert, kan dit ten koste gaan van de economische prestaties van een regio. Het tegenovergestelde van fragmentatie is consolidatie, agglomeratie en de positieve economische effecten van schaal – het onderwerp van de volgende sub-sectie.

Schaalvoordelen, agglomeratie en consolidatie

Agglomeratie is het proces van consolidatie van kleinere territoriale eenheden tot grotere structuren van territoriaal bestuur en kan worden gezien als het tegenovergestelde van fragmentatie.

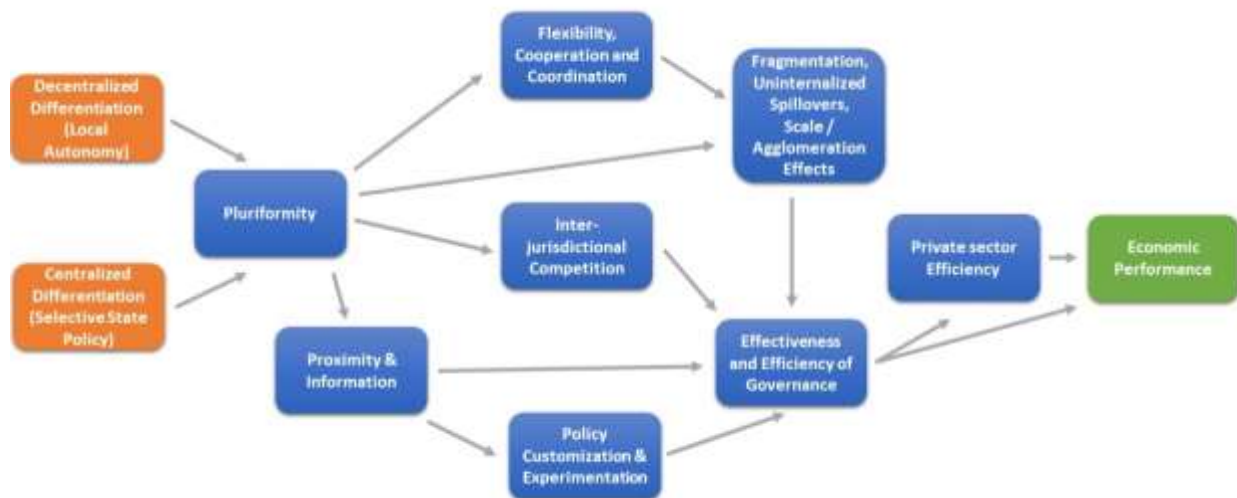
Verwachte voordelen van agglomeratie zijn gebaseerd op een veronderstelling van positieve schaafeffecten, vooral waar het publieke dienstverlening betreft. Als er sprake is van schaalnadelen, zou differentiatie kunnen bijdragen aan het verbeteren van economische prestaties; in het geval van schaalvoordelen kan differentiatie ten koste gaan van economische prestaties. De relatie tussen governance schaal en economische groei is in veel eerdere onderzoeken verkend, maar in de internationale literatuur zijn de resultaten gemengd. Er is zowel bewijs van de voordelen van kleinschalige overheden die de ruimte hebben om eigen beleid na te streven, als van voordelen van grotere schaal, als van een niet-lineaire positieve relatie tussen de grootte van steden en productiviteit.⁹

Pluriformiteit is geen binair concept, maar een kwestie van gradaties. Sommige theoretische modellen suggereren een omgekeerde U-relatie tussen decentralisatie en economische groei, met een optimale schaal van territoriale organisatie ergens in het midden, en met governance instituties en geografische interacties als belangrijke parameters voor het bepalen van het optimum. Deze parameters variëren onder andere afhankelijk van de nationale context.¹⁰ Om deze reden is de relevantie van bewijs op basis van internationale studies voor Nederland waarschijnlijk beperkt. In Nederland zijn er aanwijzingen voor onbenutte schaalvoordelen, hetgeen impliceert dat beleid efficiënter kan worden geleverd op een hogere geografische schaal. Indien bevestigd, zou deze bevinding een argument zijn tegen te ver doorgevoerde decentralisatie en misschien zelfs voor grotere agglomeratie en consolidatie. Hier speelt een afweging tussen schaalvoordelen in de voorziening van publieke goederen en informatieproblemen in de opzet en uitvoering van beleid. Het eerste suggereert een voordeel van centralisatie, terwijl het tweede voordelen van decentralisatie impliceert. Daarnaast speelt er nog de ruimtelijke schaal van interacties voor

⁹ Die bijvoorbeeld afhankelijk is van het land waarin de steden liggen. In sommige landen doen ook relatief kleine steden het goed. Uiteindelijk gaat het er vooral om dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van agglomeratie effecten.

¹⁰ En soort markt (arbeidsmarkt, woningmarkt etc.)

specifieke markten die van belang zijn voor economische groei en ontwikkeling, welke anders is voor bijvoorbeeld arbeidsmarkten dan productmarkten.



Figuur 3: Causale ketens

3.5 Samenvatting van literatuurstudie

De literatuurstudie verschaft inzicht in de waargenomen (en waarschijnlijke) effecten van pluriformiteit en differentiatie van bestuur op de regionale economie, vooral op economische groei, maar ook op andere aspecten van economische prestaties. Het onderscheid tussen centralisatie en decentralisatie hangt hier nauw mee samen, omdat decentralisatie waarschijnlijk tot meer gedifferentieerd bestuur zal leiden. We begonnen met conceptuele verduidelijking van de oorzaken en inhoud van pluriformiteit. Vervolgens hebben we de mechanismen en condities verkend waardoor en waaronder pluriformiteit tot de economische effecten leidt.

1. Hoe kunnen de oorzaken en inhoud van differentiatie en pluriformiteit worden geconceptualiseerd?

De impact van pluriformiteit op groei kan worden geconceptualiseerd als bestaande uit eerste- en tweede orde-effecten (zie Tabel 1). De eerste stap bij het bestuderen van de impact van pluriformiteit is het identificeren van de waarschijnlijke eerste orde-effecten. De tweede stap is het traceren van de impact van deze effecten op de economie via de drie factoren die bepalend zijn voor economische groei: 1) arbeid en menselijk kapitaal, 2) fysiek kapitaal en 3) technologie of totale factorproductiviteit.

We identificeren mogelijke eerste-orde effecten van pluriformiteit in de volgende categorieën: a) kwaliteit van bestuur, b) fiscale decentralisatie, c) beleidsaanpassing en experiment, d) nabijheid van problemen en mensen en het informatievoordeel, e) flexibiliteit, afstemming en samenwerking in overheidsrelaties, f) fragmentatie en niet-geïnternaliseerde spill-over effecten, en g) schaal, agglomeratie en consolidatie.

2. Via welke mechanismen en onder welke condities leidt pluriformiteit tot economische effecten?

Het lijkt erop dat pluriforme regionale governance de economische groei kan stimuleren via de volgende 'causale ketens' (zie Figuur 3): beleidsaanpassing/maatwerk, beleidsexperimenten,

flexibiliteit en nabijheid en informatie. De economische prestaties kunnen echter ook negatief worden beïnvloed door fragmentatie, niet-geïnternaliseerde spill-over effecten en coördinatieproblemen als gevolg van grotere pluriformiteit. Het bewijs voor de effecten van pluriformiteit op de regionale economie is verre van ondubbelzinnig: ofwel omdat de impact van pluriformiteit op de verschillende interveniërende variabelen onduidelijk is, ofwel omdat de relatie tussen een variabele en economische prestaties onduidelijk is.

Tabel 1: Effecten van pluriformiteit

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Eerste-orde effecten		Tweede-orde effecten			Totaal effect
Impact van pluriformiteit (P)	Richting van de impact (P op R)	Effect van R op TFP	Effect van R op werk en <i>human capital</i>	Effect van R op kapitaal	Effect van pluriformiteit op groei
(R)					
Kwaliteit van bestuur	°	+	+	+	°
Inter-jurisdictionele concurrentie	+	°	°	-	°
Beleidsaanpassing, maatwerk	+	+	+	+	+
Beleidsexperimentatie	+	+	+	+	+
Nabijheid en informatie	+	+	+	+	+
Flexibiliteit	+	+	+	+	+
Samenwerking	°	+	+	+	°
Afstemming	-	+	+	+	-
Fragmentatie	+	-	-	-	-
Niet-geïnternaliseerde spill-overs	+	-	-	-	-
Schaal, agglomeratie en consolidatie	-	°	°	°	°

Legenda: + behelst een positief marginaal effect; - betekent een negatief marginaal effect; in het geval van ° is het effect niet eenduidig; R is een mogelijk effect van pluriformiteit, aangeduid met P, bijvoorbeeld kwaliteit van bestuur; TFP staat voor Total Factor Productivity, ook wel technologie (in brede zin)

3. Wat zijn de implicaties van de literatuurstudie voor vervolgonderzoek?

Op basis van de literatuur kunnen we geen definitief oordeel geven over de wenselijkheid van een meer gedifferentieerde benadering van regionaal bestuur. Te veel vragen blijven nog onbeantwoord. Er is een spanning tussen de potentiële voordelen van decentralisatie (flexibiliteit, informatie) en de aantrekkelijkheid van centralisatie (schaal). Het is een open vraag of meer flexibiliteit om samen te werken de niet gerealiseerde voordelen van schaal kan compenseren. Bovendien is de keuze voor differentiatie, zoals we hierboven hebben aangegeven, niet alleen een kwestie van formeel institutioneel ontwerp – een technocratisch probleem; het is in wezen een politieke kwestie, die afwegingen tussen alternatieve ontwerpen met zich meebrengt. Dat gezegd hebbende: de literatuurstudie heeft duidelijke implicaties voor de vragen die zouden kunnen worden gesteld in vervolgonderzoek naar de effecten van differentiatie in regionale governance op de economische prestaties van regio's in Nederland.

Uit onze literatuurstudie blijkt dus dat de vraag waarin het Ministerie van BZK geïnteresseerd is en die centraal staat in ons onderzoek nauwelijks empirisch is onderzocht. Dit komt waarschijnlijk deels doordat de economische effecten van differentiatie en pluriformiteit moeilijk te vangen zijn in een cijfer of getal, en veel onderzoekers daarom geen poging hebben gewaagd de relatie te onderzoeken. Het komt ook deels doordat (relevante) gevallen van differentiatie en pluriformiteit in Nederland zeldzaam zijn (een – schijnbaar toenemend – aantal uitzonderingen daargelaten, zoals bijvoorbeeld in het geval van arbeidsmarkregio's, zie Hoofdstuk 4) en empirisch onderzoek daarom moeilijk is. Zulk empirisch onderzoek lijkt dan ook alleen zinvol als het inzoomt op een specifieke beleidsuitdaging, een bepaalde vorm van differentiatie en een bepaald soort economische effecten. Bovendien moet bij dergelijk onderzoek zorgvuldig worden gekeken naar geschikte methodologieën.

4. Casusonderzoek

In dit hoofdstuk bespreken we de drie casusstudies die we hebben verricht naar de relatie tussen regionale differentiatie en economische prestaties. We gaan kort in op de opzet van de casusstudies (waarvan uitgebreide versies als bijlagen zijn toegevoegd) en vatten de belangrijkste bevindingen samen. We geven aan wat we, op basis van de casusstudies, nu meer of beter weten over het verband tussen differentiatie en groei meer in het algemeen, vanzelfsprekend rekening houdende met een aantal beperkingen ten aanzien van de resultaten.

4.1 Casusstudie 1: regionale stimulering van ondernemerschap

Deze quasi-experimentele studie richt zich op de relatie tussen regionale governance, ondernemerschap en economische prestaties na de verkoop van energiebedrijven. Zie Bijlage 2 voor een uitgebreide versie van deze casusstudie.

Aanleiding en achtergrond

Een belangrijk mechanisme voor economische ontwikkeling is ondernemerschap. Vele studies hebben aangetoond dat ondernemerschap een positief effect heeft op regionaal-economische ontwikkeling. De mate waarin productief ondernemerschap voorkomt in een regio hangt samen met de kwaliteit van het ecosysteem voor ondernemerschap. In de laatste jaren zijn nieuwe vormen van governance opgekomen die door hun focus op ontwikkeling van binnenuit en onderaf, en de vorming van regionale strategische platforms en partnerships, het potentieel in een regio (beter) zouden kunnen ontwikkelen en ontsluiten, door betere coördinatie, aanpassing aan lokale condities en participatie.

Vraagstelling

In deze casusstudie specificeren we de hoofdvraag tot de vraag of en hoe een geografisch gedifferentieerde bestuurlijke aanpak (regionale governance) met als doel economische structuurverbetering, middels ondernemerschap, inderdaad leidt tot regionaal economische groei en ontwikkeling.

Aanpak

Om differentiatie in regionale governance (dat wil zeggen, het ontstaan van verschillen in governance tussen regio's, zie ook Hoofdstuk 3 en Bijlage 1) te kunnen achterhalen, moest er sprake zijn van een verandering in regionale governance. Om de causaliteit te achterhalen in de relatie tussen regionale governance en regionaal economische ontwikkeling (direct, met groeivariabelen, of indirect met een toename van productief ondernemerschap), moesten we ook een controlegroep of -casus hebben.

We hebben daarom een vergelijkende casusstudie uitgevoerd gericht op het bepalen van variatie in de onafhankelijke variabele (regionaal gedifferentieerd bestuur) en de afhankelijke variabele (economische ontwikkeling). We hebben daarvoor gekeken naar een specifieke historische 'schok', de verkoop van energiebedrijven door gemeenten en provincies, en de ruimte die er vervolgens bij regionale overheden is ontstaan om beleid nader vorm te geven – en geprobeerd vast te stellen hoe dit beleid het niveau van ondernemerschap heeft beïnvloed. Dit beleid omvat in brede zin industriebeleid en in nauwe zin ondernemerschapsbeleid. In deze casus richtten we ons dus op een vorm van differentiatie ten aanzien van beleid die bottom-up tot stand is gekomen.

De casusstudie had daarmee een experimenteel karakter. De verkoop van de energiebedrijven is in zekere zin te beschouwen als een 'quasi-natuurlijk experiment': een deel van de lokale en regionale overheden heeft te maken gehad met een forse eenmalige inkomstenschok en een ander deel juist niet. Deze schok lijkt geen direct verband met de (voorgaande) regionale governance, economisch beleid en economische prestatie van deze regio's te hebben, en kon zodoende worden geanalyseerd als een min of meer onafhankelijke oorzaak van regionale differentiatie en economische prestaties van een regio.

We hebben in deze casusstudie, mede op basis van de literatuurstudie, twee hypothesen geformuleerd over de relatie tussen het vrijkomen van financiële middelen, bestuurlijke differentiatie en regionaal economisch ontwikkeling. Als eerste de zogenaamde 'experimenteer' hypothese, gebaseerd op de verwachting dat financiële ruimte bestuurlijk maatwerk en experimenteren mogelijk maakt, wat vervolgens bijdraagt aan economische ontwikkeling:

Hypothese 1: Het vrijkomen van financiële middelen leidt tot bestuurlijke differentiatie, wat positief bijdraagt aan regionaal economische ontwikkeling

Ten tweede hebben we de 'spaarzaamheid' hypothese geformuleerd. Hierbij is de aanname dat regio's met een gebrek aan financiële middelen ook worden geconfronteerd met regionale uitdagingen, maar dat ze hier maar in zeer beperkte zin invulling aan (kunnen) geven door middel van bestuurlijke differentiatie. Waar de regio wel bestuurlijke differentiatie realiseert, is dit weloverwogen en met coalities van publieke en private partijen die zich productief inzetten, wat positief bijdraagt aan regionaal economische ontwikkeling.

Hypothese 2: Gebrek aan financiële middelen beperkt bestuurlijke differentiatie, maar de differentiatie die optreedt, draagt positief bij aan regionaal economische ontwikkeling

Om deze hypothesen te onderzoeken, hebben we empirisch onderzoek gedaan naar bestuurlijke differentiatie en ondernemersbeleid in vier regio's waarbij een deel wel en een deel geen inkomstenschok heeft gehad. Bij de selectie van de regio's is gekozen voor twee regio's die bovengemiddeld economisch presteren (Utrecht en Brabant) en twee regio's die onder gemiddeld economisch presteren (Zeeland en Limburg). Daarbij geldt steeds dat er één van de twee wel (Brabant, Limburg) en één van de twee geen financiële schok heeft gehad (Utrecht, Zeeland).

Structuur van de casusstudie

We achterhaalden eerst de verschillen in omvang van de vrijgekomen financiële middelen door de verkoop van nutsbedrijven in 2009, in gemeenten en provincies. Vervolgens zoomden we in op vier contrasterende regio's, met en zonder een inkomstenschok en binnen en buiten de economische kern van Nederland, om te achterhalen of en hoe regio's (gemeenten, provincies en regionale samenwerkingsverbanden) deze middelen gedifferentieerd in beleid inzetten, en deze middelen hebben geleid tot gedifferentieerde instituties voor economische governance (bijvoorbeeld diversiteit aan regionale economic boards).

We keken vooral naar beleid en instituties die als doel hebben om middels ondernemerschap (*start-ups, scale-ups*) de economische prestaties van de regio te verhogen. Dit laatste effect konden we in dit onderzoek niet volledig achterhalen: we doen wel een eerste verkenning en een voorzet om een dergelijk effect middels een vervolgstudie te achterhalen.

De verkoop van energiebedrijven als inkomstenschok

Voordat we regionale differentiatie en de effecten daarvan op regionaal economische ontwikkeling konden achterhalen, bepaalden we eerst de timing en omvang van de inkomstenschok in de

casusregio's. Met de verkoop van twee energiebedrijven, Essent en Nuon, aan RWE en Vattenfall in 2009 ontstond een forse (eenmalige) stijging van de inkomsten voor lokale en regionale overheden in 2009 en in de jaren erna. Omdat RWE en Vattenfall al vrij snel heel fors hebben moeten afschrijven op de waarde van Essent en NUON, kan de opbrengst van de aandelenverkoop als een financiële meevaller worden beschouwen voor de verkopende gemeenten en provincies. Daarmee is de verkoop van energiebedrijven een goed voorbeeld van een (positieve) inkomstenschok voor lokale en regionale overheden die aandelen hadden in een van beide energiebedrijven.

Van inkomstenschok naar economisch beleid

De vraag is of deze verschillen in financiële positie vervolgens ook hebben geleid tot een verandering in economisch beleid en (vooral) een andere regionale governance. En of dit mogelijk ook tot andere (betere) economische resultaten heeft geleid. De eerste vraag is in hoeverre deze inkomstenschok in ieder geval ook is aangewend voor regionaal-economisch beleid. We vonden dat de door de verkoop van de energiebedrijven ontstane financiële meevallers daadwerkelijk tot ruimtelijke verschillen in (middelen voor) economisch beleid hebben geleid.

Een groot deel van de gemeenten heeft de opbrengsten uit 2009 gebruikt voor investeringen. Deze investeringen bleken zeer divers, maar zijn in ieder geval ten dele aangewend voor economische structuurversterking (innovatie, ondernemerschap). Een belangrijk deel is vastgezet in deposito's. Ook de provincies die profiteerden van de verkoop van de energiebedrijven hebben een deel van deze opbrengst vastgezet in deposito's. Daarnaast is een omvangrijk deel geïnvesteerd in projecten voor de versterking van de structuur van de regionale economie. Voor een ander deel zijn de opbrengsten in zogenaamde revolverende fondsen gestopt die zich soms op economische structuurversterking richten.

Zowel de provincie Limburg als de provincie Noord-Brabant heeft een deel van haar opbrengsten geïnvesteerd in projecten en fondsen met als doel het versterken van de economie. Daarbij is niet exact te achterhalen waar welk bedrag naartoe is gegaan. Wel konden we op basis van onder andere stukken van de provincies zelf, krantenartikelen en evaluatierapporten een beeld geven van in welke typen projecten en fondsen een deel van het energiegeld is geïnvesteerd. Bijlage 3 gaat uitgebreider in op die projecten en fondsen.

De vrijgekomen middelen lijken niet direct geleid te hebben tot een *kwalitatieve* verandering van de regionale governance. Indirect lijken (triple helix) regionaal-economische besturen en hun beleid zoals Limburg Economic Development (LED; opgericht in 2012), Midpoint Brabant (opgericht in 2010, voorloper De Ideale Combinatie in 2007), AgriFoodCapital (opgericht in 2014) wel mede mogelijk gemaakt te zijn door de extra financiële middelen. De al langer bestaande regionaal-economische besturen, zoals Brainport (opgericht in 2006), lijken minder door de verkoop van de energiebedrijven beïnvloed te zijn.

Hoewel vooral het stimuleren van samenwerking rond kennis en innovatie ook in Zeeland en Utrecht onderdeel is van het regionaal economisch beleid, zijn de beschikbare middelen daar veel kleiner. Zowel de provincie Zeeland als de provincie Utrecht hebben geen nutsbedrijf verkocht in de periode 2007-2017. Beide provincies hebben in deze periode wel initiatieven ondernomen om nieuwe bestuursvormen en regionaal ondernemerschapsbeleid op te zetten en uit te voeren. Het gebrek aan financiële middelen (doordat er geen nutsbedrijf is verkocht) lijkt ook voordelen te hebben: het leidt tot creatieve oplossingen die goed zijn ingebed in de regio.

Elk van de vier casusregio's heeft inmiddels een regionale economic board. In alle regio's, behalve Limburg, waren deze boards (of hun voorlopers) al voor 2009 opgericht. De Strategic Board Delta

Regio die de regio Zuidwest Nederland (met delen van Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland) vertegenwoordigde is inmiddels alweer opgeheven. En in 2018 is de Economic Board Zeeland opgericht. Hoewel er wat betreft specifieke ontwerp en daadwerkelijk functioneren wel degelijk verschillen zijn te onderscheiden tussen boards (zie daarvoor de casusstudie over regionale arrangementen voor economische governance hieronder en in Bijlage 4), lijkt er dus eerder sprake van bestuurlijke convergentie dan divergentie. Mogelijk hebben de ruimer beschikbare publieke middelen wel de oprichting van regionale economic boards in Noord-Brabant (AgriFoodCapital) en Limburg (LED) mede mogelijk gemaakt. En is het zo dat door de regio-specifieke inkomstenschokken, de financiële ruimte (en autonomie) voor regionaal economisch beleid is gedivergeerd.

Financiële middelen voor regionaal economisch beleid

We hebben de dynamiek in het gewicht van uitgaven voor economisch-structuur beleid getraceerd in de periode 2007-2015 in de vier casusregio's. Hier blijkt dat de provincies Limburg en Noord-Brabant procentueel gezien substantieel meer uitgeven aan economisch-structuurbeleid dan Utrecht en Zeeland – weliswaar met grote fluctuaties. Er is dus zowel een procentuele als een substantiële absolute toename van uitgaven voor economische structuurversterking te identificeren in Limburg en Noord-Brabant, terwijl hier geen sprake van is in Utrecht en Zeeland.

Uitkomsten van regionaal economisch beleid: ondernemerschap

De substantiële middelen voor economisch structuurbeleid die in Limburg en Noord-Brabant, in tegenstelling tot Utrecht en Zeeland, ter beschikking zijn gekomen, hebben mede geresulteerd in specifiek ondernemerschapsbeleid. We voerden in deze studie geen micro-economische impact evaluaties uit van al deze ondernemerschapsprogramma's. We keken wel naar de dynamiek in de uitkomsten van beleid, door de dynamiek in de aantallen nieuwe bedrijven en snelgroeiende bedrijven te traceren over de tijd, en deze ook te relateren aan de dynamiek in andere regio's, om zodoende iets te kunnen laten zien van een mogelijk effect van de ondernemerschapsprogramma's in de onderzochte regio's. De ondernemerschapscijfers laten echter geen duidelijke positieve trendbreuk zien voor de regio's Limburg en Brabant, ondanks een toename van ondernemerschapsbeleid in deze regio's.

Dit kan niet één op één worden beschouwd als het falen van ondernemerschapsbeleid en ineffectiviteit en inefficiëntie van regionaal beleid in de casusregio's. Tegelijkertijd laat ons onderzoek ook geen positieve impuls zien van de inkomstenschok, bestuurlijke differentiatie, en economisch structuurbeleid en ondernemerschapsbeleid op ondernemerschap in deze regio's.

Uitkomsten van regionaal economisch beleid: werkgelegenheid en productiviteit

Het zou zo kunnen zijn dat de inkomstenschok, bestuurlijke differentiatie en economisch beleid niet direct via ondernemerschap, maar op andere manieren macro-economische uitkomsten zoals werkgelegenheid en productiviteit hebben beïnvloed. De macro-economische cijfers laten geen duidelijke positieve trendbreuk zien voor de regio's Limburg en Noord-Brabant, ondanks een toename van economisch beleid in deze regio's. Sterker nog: de provincies Limburg en Noord-Brabant lijken relatief slechter te gaan presteren in de periode 2009-2016.

Wederom kan dit niet één-op-één worden gezien als het falen van economisch beleid en ineffectiviteit en inefficiëntie van regionaal beleid in de casusregio's. Maar er is tegelijkertijd ook weer geen sprake van een positieve impuls van de inkomstenschok, bestuurlijke differentiatie, en economisch structuurbeleid op de economische prestaties in deze regio's.

Conclusies

We hebben ons in deze casusstudie gericht op de vraag hoe een geografisch gedifferentieerde bestuurlijke aanpak ('regionale governance') met als doel economische structuurverbetering, middels ondernemerschap, zou kunnen leiden tot regionaal economische groei. Uit onze casusstudie blijkt dat er sprake is van heterogeniteit in de beschikbaarheid van financiële middelen door de verkoop van energiebedrijven in 2009, maar dat deze heterogeniteit niet heeft geleid tot bestuurlijke differentiatie, althans niet voor wat betreft de economic board als institutioneel arrangement. Er lijkt eerder sprake van convergentie (iedere regio een economic board) dan divergentie. Hieronder, bij de derde casusstudie, zoomen we in op regionale economic boards en de verschillen die dan zichtbaar worden (zie ook Bijlage 4).

Specifieke inkomstenschokken hebben wel tot verschillen geleid voor wat betreft de financiële ruimte (en autonomie) voor regionaal economisch beleid. Deze verschillen, tussen Noord-Brabant en Limburg en Utrecht en Zeeland, hebben (vooralsnog) geen zichtbare positieve geaggregeerde effecten gehad op ondernemerschap en regionaal-economische ontwikkeling. Voor de eerste 'experimenteer' hypothese lijkt dus weinig steun te vinden in deze studie. Ook voor de 'spaarzaamheid' hypothese geldt dat deze slechts ten dele bevestigd lijkt te worden. Een beperkte beschikbaarheid van financiële middelen lijkt bestuurlijke differentiatie niet te belemmeren. Tegelijkertijd lijkt het er op dat een zekere spaarzaamheid tot meer efficiënt beleid van de overheid en samenwerking met het regionale bedrijfsleven leidt: er is minder dominantie van een of enkele overheden en meer bottom-up betrokkenheid van (kleine en middelgrote) bedrijven.

4.2 Casusstudie 2: functioneren van regionale arbeidsmarkten en arbeidsparticipatie¹¹

Deze modelstudie richt zich op de relatie tussen lokale en regionale beleidsgrenzen, ruimtelijk-economische marktinteracties op het terrein van arbeid en arbeidsparticipatie.

Aanleiding en achtergrond

Arbeid en de kennis en vaardigheden die binnen arbeidsmarkten circuleren, vormen de meest bepalende factorinput in het bedrijfsleven. Het functioneren van arbeidsmarkten heeft daarmee grote impact op economie en concurrentievermogen (zie ook Hoofdstuk 3 en Bijlage 1). Die impact heeft een belangrijke regionale component, omdat arbeidsmarkten vanwege pendel- en verhuiskosten regionaal van omvang zijn. Arbeidsmarkten vormen daarom een essentieel onderdeel van regionaal-economische ecosystemen. Belangrijke graadmeters voor het functioneren van regionaal-economische ecosystemen zijn de matching tussen arbeidsvraag en -aanbod, en de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking.

Beleid speelt direct en indirect een rol voor arbeidsmatching en participatie. Bereikbaarheidsbeleid, woonbeleid, onderwijsbeleid en economisch beleid scheppen indirecte, randvoorwaardelijke condities. Meer direct van invloed is het arbeidsparticipatiebeleid, vooral gericht op groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Arbeidsparticipatiebeleid is een kerntaak van gemeenten en het UWV. Naast persoonsgericht activeringsbeleid op gemeentelijk niveau wordt in het verband van arbeidsmarktregio's door gemeenten en het UWV regionaal samengewerkt om de zogenaamde werkgeversdienstverlening te coördineren.

¹¹ Dank is verschuldigd aan de provincie Zuid-Holland die heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de modellen die voor deze casusstudie zijn toegepast.

Vraagstelling

Dat taken op regionaal niveau zijn georganiseerd, ligt voor de hand vanwege de regionale omvang van arbeidsmarkten. In het licht daarvan is het belangrijk dat arbeidsmarktregio's *of* enigszins samenvallen met de ruimtelijke structuur van arbeidsmarkten, *of* in staat zijn om (adaptief) in te spelen op de uiteenlopende karakteristieken van de desbetreffende regionaal-economische ecosystemen (gegeven ook de dynamiek van de arbeidsmarkten en de complexiteit van arbeidsparticipatie).

Dit roept de vraag op hoe arbeidsmarkten op dit moment ruimtelijk functioneren en wat de (geografische) organisatie van bestuur (inclusief sturing van en samenwerking met andere partijen) en differentiatie in beleid (inclusief keuzes, prioriteiten) daarbij betekenen. Deze vraag stond centraal in deze casusstudie.

Aanpak

Daarvoor brachten we allereerst de geografische structuur van arbeidsmarkten in kaart, dat wil zeggen, de ruimtelijke relaties tussen woon- en werkadressen van werkenden. In deze casusstudie deden we dat voor Zuid-Holland, vanwege de grote economische en bestuurlijke variëteit in dit gebied. Gegeven de verspreiding van vraag en aanbod en geobserveerde relaties tussen woon- en werkadressen kunnen arbeidsmarktgedrag en pendelelasticiteiten (de relatie tussen de kans op arbeidsrelaties en reistijd van woon- naar werkadressen) ruimtelijk worden gemodelleerd. Afwijkingen tussen modeluitkomsten en feitelijke patronen, ofwel modelresiduen, kunnen vervolgens worden gerelateerd aan bestuurlijke grenzen als verklarende variabele.

Aldus richtte de modelstudie een zoeklicht op de geografische 'passendheid' van bestuurlijke verbanden op functionele arbeidsmarkten en op de effecten van die bestuurlijke verbanden op arbeidsmarkten en arbeidsparticipatie. Die effecten konden met kwantitatieve modeltechniek worden gemeten en zetten ons daarmee op het spoor van lokaal en regionaal specifieke oorzaken, waaronder lokale en regionale beleidsdifferentiatie. Beperkte onderzoeksmiddelen verhinderden diepte-onderzoek naar nadere achtergronden daarvan.

Input voor de studie vormden microdata van het CBS over de bevolking en werkgelegenheid, verdeeld naar woon- en werkadressen (postcode-4 niveau) en uitgesplitst naar sector van werkzaamheid, opleidingsniveau en leeftijd. GIS-kartering van microdata over woon- en werkadressen, uitgesplitst naar sector, opleidingsniveau en leeftijd geeft een nauwkeurig beeld van ruimtelijke patronen in arbeidsmarkten.

Naast modelanalyse van de ruimtelijke structuur van woon- en werkadressen van werkzame personen, is ook de arbeidsparticipatie onderzocht, geformuleerd als het aandeel van werkenden in de lokale bevolking, uitgesplitst naar leeftijd en opleidingsniveau. Ook deze arbeidsparticipatie kan weer modelmatig worden verklaard, waarbij ook hier het stimulerende dan wel belemmerende effect van bestuurlijke eenheden en grenzen daartussen in de verklaringsmodellen is opgenomen.

Structuur van de casusstudie

We gingen eerst in op de effecten van beleidsgrenzen op arbeidsmarkten. Vervolgens richtten we ons op de effecten van beleidsgrenzen op arbeidsparticipatie. Daarbij moet nadrukkelijk worden aangetekend dat, waar we het hebben over zulke grenzen, het ons niet gaat om de fysieke effecten maar om de organisatorische en sociaal-culturele effecten daarvan; de fysieke effecten ervan zijn namelijk al verdisconteerd bij een andere variabele (pendel(reis)elasticiteit).

We beargumenteerden dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende regimes voor stedelijke en landelijke gebieden en – enerzijds vooral marktgedreven, stadsgewestelijke

arbeidsmarkten, anderzijds meer collectief en (dus) door sociale en culturele relaties gevormde arbeidsmarkten – en dat zich juist op de scheidslijn tussen die gebieden de meest interessante ontwikkelingen, en tegelijkertijd ook de grootste uitdagingen, voordoen. Grenzen doen ertoe voor wat betreft het functioneren van arbeidsmarkten en de hoogte van de participatiegraad, maar we constateerden ook dat afstemming en samenwerking over die grenzen heen effect kan hebben en dat daarom het samenbrengen van de verschillende regimes het meeste perspectief biedt voor regionale economische groei.

Effecten van beleidsgrenzen op arbeidsmarkten

De eerste analysestap was het in kaart brengen van arbeidsmarkten, door het GIS-karteren van woon-werk interacties. Uit eerder onderzoek blijkt dat de ruimtelijke omvang en structuur van woon-werk interacties sterk varieert naar het opleidingsniveau van werkenden. Zo ook in het casusgebied Zuid-Holland.

Werkenden met een middenopleiding (havo/vwo/mbo) zoeken streekgericht of stadsregionaal naar geschikt werk. De afbakening van bestuurlijke samenwerkingsarrangementen in arbeidsmarktregio's volgt deels de feitelijke structuur van zoekgebieden van middelhoog opgeleiden, maar deels ook niet. Voor de taken van arbeidsmarktregio's zijn lager geschoolden (mavo/lbo) uiteraard ook zeer relevant, en ook voor deze groep geldt dat arbeidsmarktregio's de relevante interactiepatronen deels volgen maar deels ook niet. Hoger geschoolden, tenslotte, zoeken stadsregionaal en vooral vanuit de grote(re) steden ook interstedelijk, met althans voor de pendel vanuit en naar Zuid-Holland een hoofdrol van Amsterdam en Utrecht. Voor hoger opgeleiden passen arbeidsmarktregio's vrijwel nergens op de woon-werk interactiepatronen, maar voor die groep zijn de taken van arbeidsmarktregio's überhaupt minder relevant.

Modelschatting en residu-analyse

Om te bepalen of en waar bestuurlijke indelingen invloed hebben op de structuur en het functioneren van arbeidsmarkten moesten ruimtelijke verklaringsmodellen worden geschat. De belangrijkste verklaring voor *feitelijke* pendelpatronen ligt bij de afnemende bereidheid om te pendelen naarmate reistijden en -kosten toenemen, de 'pendelelasticiteit'.

Pendelelasticiteit is vrijwel overal negatief; hoe groter de reistijd, hoe minder pendel. In sommige gebieden is de gevoeligheid voor pendelreistijden echter relatief klein en liggen herkomst- en bestemmingsadressen van pendelaars wat betreft reistijd gemiddeld ver van elkaar; in andere gebieden is de reistijdgevoeligheid groot en liggen herkomst- en bestemmingsadressen veel dicht bij elkaar. De kans op lange pendeltijden binnen, vanuit en naar de grote steden is groter dan in landelijk gebied. Dat lijkt contra-intuïtief, maar is in lijn met centrale plaatsen theorie en agglomeratietheorie. Naast plaatselijke stedelijkheid, hebben economische structuur en cultuur invloed op pendelelasticiteit; tezamen verklaren ze grotendeels de feitelijke geografische structuur van arbeidsmarkten.

De onverklaarde variantie in de vorm van residuen, dat wil zeggen woon-werkrelaties die groter of kleiner zijn dan het verklaringsmodel met reistijden verwacht, brachten we vervolgens ook in kaart, in de eerste plaats voor de groep lager opgeleiden. Er lijkt een marktcesuur te lopen tussen stad en omliggend land. Die cesuur is waarneembaar rond grote en kleinere steden in de provincie. Arbeidsmarkten voor lager geschoolden functioneren derhalve minder geïntegreerd in het stadsgewestelijke verband van stad-land relaties dan verwacht. Streekgerichte interacties, waarbij kleinere kernen van vergelijkbare omvang in het geding zijn, functioneren juist meer geïntegreerd dan verwacht.

Een belangrijke vraag is in hoeverre de gevonden ruimtelijke cesuren in arbeidsmarkten uiteindelijk economische efficiëntie en groei zullen verhinderen. Vanuit markttheoretisch oogpunt verhinderen de cesuren efficiënte werking van de arbeidsmarkt. Daartegenover staat echter weer dat (markttheoretisch bovenmatige) lokale interacties tussen vraag en aanbod een teken kunnen zijn van sterke collectieve netwerken op (inter-)lokaal niveau, en die collectieve netwerken kunnen ook groeikracht geven (zie ook Hoofdstuk 3 en Bijlage 1). Marktwerving en collectieve netwerken dragen beide bij aan groeivermogen, maar sluiten elkaar onderling deels uit; het zijn alternatieven.

Invloed van bestuurlijke grenzen op interacties

Door naast pendelelasticiteit ook het al of niet overschrijden van bestuurlijke grenzen bij interacties op te nemen als onafhankelijke (verklarende) modelvariabele komt de invloed van die grenzen in beeld. Vooral gemeentegrenzen hebben sterke effecten. De effecten van arbeidsmarktregio's, los van het gemeentelijke effect (de regio's bestaan uit gemeenten) zijn veel kleiner. De effecten van zowel gemeentegrenzen als regiogrenzen lopen wel af naarmate het opleidingsniveau van werkenden stijgt. Dat zou goed kunnen worden verklaard doordat mensen met lagere opleidingen meer gevoelig zijn voor en afhankelijk van arbeidsmarkt- en participatiebeleid dan mensen met hogere opleidingen.

We merken hierbij, nogmaals, op dat het bij de variabele 'bestuurlijke grenzen' niet gaat om fysieke beleidseffecten maar om organisatorische en culturele (beleids-)effecten. De fysieke beleidseffecten zijn al onderdeel van de variabele pendelelasticiteit. Het zoeklicht van het model komt daarom dicht bij de feitelijke gevoeligheid van individuen voor lokaal en regionaal beleid.

Woon-werk interacties *vanuit en naar hoogstedelijke gebieden* zijn ruimtelijk relatief uitgestrekt en worden vooral door marktwerving gedreven. Individuele gemeenten hebben in zulke gebieden minder grip op de structuur van arbeidsmarkten, want de markt stoort zich niet aan gemeentegrenzen. *In landelijke gebieden* zijn woon-werk interacties meer lokaal en hebben gemeenten daar daarom ook eerder grip op. Op de scheidslijn tussen stedelijke en landelijke gebieden doen zich echter de meest interessante ontwikkelingen voor. Op die scheidslijn is sprake van een 'regime-overgang' tussen vooral marktgedreven, stadsgewestelijke arbeidsmarkten aan de ene zijde van de lijn en meer collectief en (dus) door sociale en culturele relaties gevormde arbeidsmarkten aan de andere zijde van de lijn. Waar die 'regime-overgang' scherp is, wordt ook het gemeentelijke grenseffect vanzelfsprekend extra scherp.

Dat geldt eveneens voor arbeidsmarktregio's. Grenzen tussen enerzijds meer stedelijke arbeidsmarktregio's en anderzijds meer landelijke of op specifieke sectoren gebaseerde regio's hebben veel effect. Zo laten de effecten van de arbeidsmarktregio's, beter nog dan de gemeentelijke effecten, zien hoe de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag werkt. Ieder van de twee steden vormt tezamen met suburbane uitleggebieden een geïntegreerde stadsgewestelijke arbeidsmarkt. Tussen en rondom deze geïntegreerde gewesten 'meanderen' meer landelijke en/of economisch en cultureel specifieke arbeidsmarktgebieden, waaronder het West- en Oostland met hun agrofood economie en de Drechtsteden met hun specifieke maritieme clusters. Arbeidsmarktrelaties tussen de stadsgewesten en die tussen- en omliggende gebieden zijn opvallend gering, ook als rekening wordt gehouden met de specifieke samenstelling van arbeidsaanbod en vraag.

Wat de aangetoonde lokale en regionale regimes precies inhouden en welke rol beleidsdifferentiatie precies speelt, vergt diepteonderzoek naar het keuzegedrag aan aanbod- en vraagzijde in specifieke markten op specifieke locaties en de rol van informatie, dienstverlening en sturing door institutionele partijen daarbij. Het onderhavige onderzoek richt slechts het zoeklicht op die rol. Ook kan, nogmaals, niet op voorhand worden gesteld dat het ene regime beter is dan het andere en dat

gelijkschakeling van regimes door het opheffen van bestuurlijke grenzen per definitie een goede zaak is.

Wel helder is de volgende fundamentele afweging. De vrije werking van arbeidsmarkten binnen stadsgewesten en stedelijke netwerken is goed voor efficiëntie en groeikracht. Hoe meer omvangrijk en dus ook geografisch uitgestrekt de vijvers van aanbod en vraag, en hoe groter de diversiteit binnen die vijvers, hoe beter de betreffende markten zullen functioneren. Goed arbeidsmarktbeleid werkt derhalve 'ontgrenzend'. Anderzijds kan het in geval van specifieke lokale eigenschappen en omstandigheden, zoals lokale concentratie van werkloosheid of specifieke economische clustervorming, nuttig zijn om vooral op lokaal niveau zaken collectief te organiseren en dus ook lokaal te differentiëren. Dat laatste kan op zekere gespannen voet staan met vrije marktwerking. Zie hier, een governance dilemma.¹²

Effect van beleidsgrenzen op arbeidsparticipatie

Naast matching tussen vraag en aanbod is arbeidsmarktbeleid ook gericht op versterking van arbeidsparticipatie. De vraag is of ook hier een effect van de geografische organisatie van bestuurlijke beleidseenheden en grenzen daartussen kan worden bewezen. Onze analyse voor dit deel van de studie was specifiek gericht op de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Ook wat betreft arbeidsparticipatie treffen we een effect van stedelijkheid aan, en een cesuur tussen stad, suburbaan gebied en landelijk ommeland. En hebben gemeentegrenzen veel invloed, vaak meer nog dan het geval is voor woon-werk interacties.

Die invloed van gemeentegrenzen ligt voor de hand. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het participatiebeleid. Participatie kent ook sociaaleconomische en culturele achtergronden van bevolkingsgroepen, die in wijk- en gemeentelijk verband tamelijk homogeen kunnen zijn. Een grote rol van gemeenten bij *employability* is logisch: stimulering en competentie-ontwikkeling van individuen vergt beleid dat letterlijk en figuurlijk dicht bij die individuen staat. Tegelijkertijd zullen die individuen goed hun weg moeten kunnen vinden op de regionale arbeidsmarkt en daarbij mogen gemeentegrenzen eigenlijk geen rol spelen.

Conclusies

Efficiënte werking van arbeidsmarkten en de participatie van de potentiële beroepsbevolking in die markten zijn zonder twijfel *drivers* van economische vitaliteit en groeikracht. Om een eigen aanpak te kunnen ontwikkelen die aansluit bij de regionale behoefte, zullen arbeidsmarktregio's om te beginnen ruimtelijk redelijk overeen moeten komen met de geografische structuur van arbeidsmarkten, in het bijzonder de markten waar beleidsmatige ondersteuning zin heeft. Dat is in de praktijk maar ten dele het geval. Daar zou met formele ruimtelijke herindeling hier en daar mogelijk iets aan kunnen worden verbeterd, maar omdat de ruimtelijke structuur van arbeidsmarkten sterk kan verschillen naar sector en opleidingsniveau (*one size doesn't fit all*) lijkt gedifferentieerde netwerkorganisatie binnen en, waar nodig, afstemming en samenwerking tussen arbeidsmarktregio's het beste advies.

Door de oogharen bezien wijst de analyse wel op het bestaan van twee verschillende 'regionale regimes' in de werking van arbeidsmarkten. Aan de ene kant zijn er stadsgewestelijke en interstedelijke marktregimes waarbinnen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt zich binnen relatief uitgestrekte gebieden vinden, met gemiddeld genomen relatief lange pendelafstanden. Bestuurlijke fragmentatie binnen zulke marktregio's zal, in zoverre fragmentatie vrije marktwerking verstoort,

¹² Dit dilemma zal eerder spelen bij werk en werkzoekenden met lagere kwalificatieniveaus. Hoger gekwalificeerden zullen doorgaans gemakkelijk hun weg op de arbeidsmarkt vinden.

moeten worden weggenomen omdat een grote omvang en diversiteit van marktvijvers zorgt voor agglomeratievoordelen en welvaart. Aan de andere kant zijn er streekgerichte regimes, in landelijke streken en economisch gespecialiseerde steden, waar vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar vooral op lokaal en streekniveau vinden en waar lokale collectieve netwerken en samenwerking een basis vormen voor economische en sociale vitaliteit.

Marktregimes en streekregimes staan onderling echter wel op gespannen voet met elkaar. Daarom zijn grenseffecten van gemeenten en arbeidsmarktregio's op de werking van arbeidsmarkten ook uitgesproken sterk wanneer marktregimes geografisch direct grenzen aan streekregimes. Ook bij arbeidsparticipatie zien we grote lokale en regionale verschillen die deels zijn terug te voeren op een cesuur tussen stedelijke marktregimes en meer landelijke en streekgerichte *clan*regimes. De arbeidsparticipatie is vooral ook onder lager en middenhoog opgeleiden in landelijke gebieden doorgaans hoger dan in stedelijke gebieden, wat verklaard kan worden door sterkere sociale en culturele gemeenschapsbanden tussen werkgevers en de beroepsbevolking.

Om individuen gemotiveerd en geschikt te krijgen voor arbeidsparticipatie is beleid dicht op het individu, gedifferentieerd naar gelang de lokale samenstelling van de beroepsbevolking, onmisbaar. Dat geldt zeker ook in stedelijke wijken met lage arbeidsparticipatie. Tegelijkertijd zullen werkzoekenden, werkenden en werkgevers hun weg moeten kunnen vinden in zo groot mogelijke arbeidsmarktgebieden. Optimaal lijkt een combinatie van enerzijds vooral (inter-)lokaal georganiseerd beleid gericht op arbeidsparticipatie en *employability* van de lokale beroepsbevolking, en anderzijds gezamenlijk regionaal beleid gericht op een optimale werking van regionale arbeidsmarkten.

Een dergelijke gedifferentieerde maar ook onderling verbonden beleidsaanpak op micro- en mesoniveau, rekening houdend met de specifieke ruimtelijke, sociale en economische structuur van aanbod en vraag in de markten, past bij de complexe Nederlandse netwerkeconomie en -samenleving.

4.3 Casusstudie 3: regionale arrangementen voor economische governance¹³

Deze exploratieve studie richt zich op de relatie tussen differentiatie in regionale instituties voor economische governance, en nabijheid en maatwerk, in verschillende typen regio's in Nederland.

Aanleiding en achtergrond

Zoals we al eerder in de casusstudie over ondernemerschap stelden (zie hierboven en Bijlage 2), hebben zich in de afgelopen jaren nieuwe vormen van governance ontwikkeld om economische groei op regionaal niveau te stimuleren. Zo zien we naast intergemeentelijke samenwerking, de opkomst van samenwerking in metropolitane regio's als Amsterdam, Rotterdam-Den Haag en Eindhoven. Het gaat steeds vaker ook om samenwerking voorbij de gemeentelijke of provinciale grenzen, met bedrijven en kennisinstellingen, in zogenaamde triple helix netwerken. Een voorbeeld hiervan is het snel groeiende aantal economic boards.

Vraagstelling

In de eerste casusstudie (over ondernemerschap) gingen we in op het effect van een financiële schok en de toename van regionale autonomie op de regionale governance en uiteindelijk ook op

¹³ De uitgebreide versie van de casus (zie Bijlage 4) is opgesteld in het Engels vanwege de betrokkenheid van niet-Nederlands sprekende onderzoekers bij het onderzoek dat de basis vormt voor deze casusstudie. Opgemerkt dient te worden dat dit onderzoek nog niet is afgerond en de hier gepresenteerde bevindingen derhalve voorlopig van aard zijn.

economische prestaties. In deze casusstudie gingen we meer exploratief te werk. De casusstudie was er op gericht ons inzicht te vergroten – de *black box* te openen – in de wijze waarop regionale governance arrangementen van invloed kunnen zijn op economische groei en ontwikkeling.

Aanpak

Wij waren hier vooral geïnteresseerd in de relatie tussen nabijheid, de verbeterde kennis en informatie die dat zou opleveren en de mogelijkheden die dat kan bieden voor maatwerk. Het beter begrijpen van deze relatie kan leiden tot een beter begrip van de relatie tussen pluriformiteit en economische groei. Er zijn verschillende soorten nabijheid. Een onderscheid is dat tussen geografische en organisationele nabijheid. Bij geografische nabijheid gaat het om de fysieke afstand tussen actoren, terwijl organisationele nabijheid duidt op hoe dicht actoren op elkaar zitten in organisationele termen. Voor wat betreft deze laatste vorm kan een onderscheid gemaakt worden tussen de relaties en de kennis die actoren delen.

Op basis van documentanalyse en enkele interviews met direct betrokkenen bestudeerden we de arrangementen voor economische governance in vier verschillende regio's. Deze regio's lijken op het eerste gezicht te variëren ten aanzien van hun karakteristieken en de soort uitdagingen waarmee ze worstelen (in de literatuur wordt hiernaar verwezen als verschillende soorten van 'systeemfalen'):

- Twente, een oude industriële regio, welke vaak worden gekarakteriseerd door een *lock-in*;
- Zeeland, een perifere regio, welke zich meestal kenmerken door 'organisationele dunheid' (dat wil zeggen een gebrek aan organisationele capaciteit);
- Rotterdam-Den Haag, een metropolitane regio, die vaak te maken hebben met fragmentatie; en
- Utrecht, een centrale regio zonder een duidelijke vorm van systeemfalen.

Structuur van de casusdiscussie

Eerst beschreven we de regionale kenmerken en uitdagingen in elk van de regio's die we bestudeerden. Daarna gingen we in op hun governance en hoe regio's verschillen in dit opzicht. Hier besteedden we zowel aandacht aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, metropolitane governance organisaties, regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM) en regionale economic boards. De meeste aandacht ging echter uit naar economic boards, vanwege hun innovatieve (triple helix) karakter en de verwachte (positieve) effecten van dergelijke samenwerking voor de regionale economie. We beschreven ook, hetzij beknopt, de verschillen in beleid en strategieën voor economische ontwikkeling die op regionaal niveau werden vastgesteld. Tenslotte zetten we de verschillen en overeenkomsten tussen de regio's op een rij en formuleerden we een aantal concluderende gedachten over de implicaties van ons onderzoek voor de theorie en de praktijk.

Regionale karakteristieken en opgaven

Zelfs in een klein land als Nederland zijn er verschillen tussen regio's (en steeds vaker, zoals we hiervoor al constateerden), in relatie tot hun geografie en demografie, of in termen van sociale en economische dimensies. We beschreven de geselecteerde regio's eerste in termen van hun karakteristieken. Die karakteristieken zijn ook van invloed op de uitdagingen waarmee regio's worden geconfronteerd. We vonden dat de kenmerken en opgaven waarvoor de vier regio's staan inderdaad divers zijn. Bijvoorbeeld: terwijl in Zeeland de arbeidsmarkt (voor bepaalde banen) te krap is, heeft Twente te maken met toenemende werkloosheid; de regio Rotterdam-Den Haag kent een zekere mate van fragmentatie, terwijl er in Utrecht sprake is van nauwe samenwerking (hoewel niet altijd tussen clusters). We verwijzen naar de uitgebreide casusstudie in Bijlage 4 voor de details per bestudeerde regio.

Regionale governance arrangementen

Alle vier de geselecteerde regio's hebben op zijn minst een regionaal governance arrangement voor economische ontwikkeling, of dit nu een ROM, een intergemeentelijk of metropolitane governance organisatie, of een economic board is; in sommige van de regio's vinden we al deze arrangementen. We concentreerden ons eerst en vooral op economic boards, als opkomende en snel uitbreidende, maar nog steeds onvoldoende onderzochte arrangementen voor regionaal economisch bestuur. We beschreven deze economic boards in termen van hun oorsprong, belangrijke ontwerpkenmerken en (voor zover mogelijk) het dagelijkse functioneren.

We constateerden dat er verschillen waren, maar dat regio's ook enkele elementen gemeen hadden. Alle onderzochte regio's hebben, om te beginnen, een vorm van triple-helix samenwerking in de vorm van een economic board waarbij actoren uit het bedrijfsleven en kennisinstituten (tenminste) een adviserende rol spelen. Deze samenwerking is vaak informeel; afspraken zijn niet juridisch bindend en vooral gebaseerd op vrijwilligheid. Dit sluit aan bij de literatuur over nabijheid, die beweert dat netwerken waarin actoren relatief autonoom zijn, meer kans hebben om het leren te verbeteren dan netwerken die sterk geïnstitutionaliseerd zijn.

Toch verschillen de rollen van de economic boards. Terwijl de economic boards in Zuid-Holland en Zeeland alleen een adviserende functie hebben, speelt de Economic Board Utrecht (EBU) een veel grotere rol. In Utrecht is de provinciale begroting rechtstreeks gekoppeld aan projecten of programma's die in samenwerking met de EBU zijn ontwikkeld en draagt ze daarmee bij aan de realisatie van de doelen van de Strategische Agenda 2013-2020 van de EBU. De economic boards van Zeeland, Twente en Zuid-Holland hebben geen grote budgetten, los van het geld waarmee ze de board draaiende houden.

In tegenstelling tot de Economic Board Zuid-Holland, waarvan het secretariaat wordt uitgevoerd door InnovationQuarter (de ROM van de provincie Zuid-Holland), werkt de EBU niet nauw samen met een uitvoerende organisatie. De EBU mist daarom bepaalde capaciteiten, zoals met betrekking tot financiële engineering en bedrijfsontwikkeling. In Zeeland bestond tot 2018 geen economic board; de algemene vergaderingen van Impuls Zeeland (de ROM) waren evenwel opgezet volgens triple helix model, aangezien naast de betrokken overheden, ondernemers en kennisinstituten werden uitgenodigd om deel te nemen.

We vinden ook nogal wat verschillen in aantal en type bestuursleden van economic boards. De economic board van de regio Twente is het kleinst, met 10 personen, en de EBU is de grootste met meer dan 50 mensen in totaal. Terwijl in Zeeland en Twente de leden van de board een sector of een bepaald type organisatie lijken te vertegenwoordigen, is de EBZ een meer high-level forum waarin CEO's en burgemeesters zitting hebben. EBU verzamelt een breed scala van verschillende mensen die allen expert zijn op een van de strategische thema's van de regio Utrecht. Daarmee bevordert de board de ontwikkeling van vertrouwen en het delen van zogenaamde *tacit knowledge* tussen deze experts. Ook voor de andere economic boards geldt dat ze niet alleen actoren, maar vooral ook hun kennis, netwerken en competenties bij elkaar brengen en op die manier de samenwerking in de regio stimuleren.

Alle regio's, behalve Utrecht, hebben een ROM. Impuls Zeeland is anders dan de andere ROM's al veel meer opgezet als een triple helix netwerk. Zowel Utrecht als Zeeland heroverwegen de rol van hun board, respectievelijk ROM, ook om onderdeel te worden van het nationale netwerk van ROM's. Bovendien is de rol van metropolitane governance organisaties (of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) divers; in Rotterdam-Den Haag speelt de MRDH een leidende rol om

actoren bij elkaar te brengen en een gemeenschappelijke agenda vast te stellen, terwijl dit in de regio Utrecht vooral door de EBU wordt gedaan.

Beleid en implementatie daarvan

Hierboven beschreven we de belangrijkste regionale kenmerken en specifieke uitdagingen waarmee de vier geselecteerde regio's worden geconfronteerd; van 'organisatorische dunheid' tot lock-in en fragmentatie, en van een mismatch tussen vraag naar en aanbod van arbeid naar onbenutte schaalvoordelen en een gebrek aan realisatiecapaciteit. We beschreven ook van welke soorten governance arrangementen sprake is en, voor zover mogelijk, hoe ze functioneren. We gingen tot slot kort in op het regionale economische beleid dat wordt ontwikkeld via deze governance arrangementen, vooral boards dus, en hoe deze worden geïmplementeerd.

We vonden aanzienlijke verschillen met betrekking tot de inhoud van de strategieën die in elke regio zijn ontwikkeld; er wordt rekening gehouden met specifieke regionale kenmerken en uitdagingen. De MRDH heeft, bijvoorbeeld, sterk de nadruk gelegd op het vergroten van de samenwerking, het creëren van een sterk netwerk tussen clusters en kennisinstellingen (om versnippering te reduceren), Zeeland heeft de nadruk gelegd op het aantrekken van bedrijven en het werken met partners buiten de regio (om met organisatorische dunheid om te gaan), en Twente heeft de HTSM-sector ondersteund en heeft gewerkt aan het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden in universiteiten (als een manier om de regionale industrie te diversifiëren).

Conclusies

In deze casusstudie hebben we ons gericht op de vraag hoe regionale governance (al dan niet) gunstig kan zijn voor economische ontwikkeling door de 'black box' van deze regionale governance te openen. We zijn nader ingegaan op de verschillen tussen geselecteerde regio's – Zeeland, Twente, Rotterdam-Den Haag en Utrecht – met betrekking tot zowel de governance van economische ontwikkeling als de specifieke strategieën en het beleid die zijn ontwikkeld als onderdeel van regionale governance arrangementen. We concentreerden ons op het belang van 'maatwerk' oplossingen gegeven specifieke regionale karakteristieken en uitdagingen.

Onze voorlopige conclusie is dat verschillende regionale kenmerken en uitdagingen niet noodzakelijkerwijs hebben geleid tot uiteenlopende arrangementen op het gebied van governance, hetgeen we wel hadden verwacht, onder andere op basis van de literatuurstudie. Op meta-niveau lijkt er zelfs sprake te zijn van convergentie (zie ook de casus over ondernemerschap in Bijlage 2). In alle onderzochte regio's worden triple helix netwerken – en samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs/onderzoeksorganisaties als onderdeel daarvan – als cruciaal beschouwd voor economisch succes. De verschillen die we wel tegenkwamen in regionale governance arrangementen lijken grotendeels het gevolg van 'padafhankelijkheden', oftewel, van beslissingen die in het verleden zijn genomen.

Het doel van deze casusstudie was bescheiden: het ging ons om een eerste verkenning, niet zozeer om verklaringen en ook nog niet om een oordeel over de meerwaarde van bepaalde regionale governance arrangementen voor economische groei en ontwikkeling. Als het gaat om het verklaren van het feit dat governance arrangementen ondanks regionale heterogeniteit zo vergelijkbaar zijn, kunnen we verschillende mogelijke redenen bedenken. De keuze voor relatief vergelijkbare arrangementen zou kunnen zijn gemaakt omdat dit simpelweg de meest effectieve manier is om economische ontwikkeling te realiseren. Het kan ook zijn dat regio's arrangementen van andere regio's kopiëren, vanuit legitimiteitsoverwegingen, zonder uitgebreide aandacht voor wat het beste is voor de regio. Verder onderzoek kan helpen licht te werpen op de juistheid van deze alternatieve verklaringen, bijvoorbeeld door de lens van governance netwerken, en/of via een proces tracing

aanpak. Daarin kan ook het in Bijlage 4 nader uitgewerkte causale mechanisme voor de wijze waarop regionale governance arrangementen tot (economische) effecten leiden, worden getoetst.

Het is in dit stadium van het onderzoek te vroeg om specifieke aanbevelingen te doen voor de praktijk. Wel kunnen we al enkele praktische implicaties identificeren. Ten eerste kan een onderscheid tussen verschillende soorten regio's een manier zijn om governance arrangementen en economisch beleid te vermijden die niet geschikt zijn voor de specifieke regionale kenmerken en uitdagingen. Ten tweede kunnen het veronderstelde causale mechanisme en het proces via welke het 'werkt' (organisationele nabijheid-informatiedeling-beleidsmaatwerk-economische effecten), zoals beschreven in Bijlage 4, een kader bieden voor reflectie over mogelijke positieve effecten van bepaalde soorten governance arrangementen zoals economic boards. Ten derde kan de centrale overheid verder experimenteren met triple helix-samenwerkingsverbanden in de regio aanmoedigen, in combinatie met monitoring en evaluatie om vast te stellen of het effect dat deze boards op papier hebben daadwerkelijk wordt gerealiseerd (zie ook Aanbevelingen 2 en 5 in Hoofdstuk 5).

4.4 Samenvatting van casusstudie resultaten

Wat weten we nu, op basis van de hierboven beschreven casusstudies, meer of beter over de relatie tussen differentiatie en groei? We vatten de belangrijkste resultaten van de casusstudies hieronder beknopt samen.

1. Wat voor soort regionale governance en verschillen daarin doen zich voor in de casusstudies?

De drie casusstudies richtten zich op verschillende soorten van differentiatie in regionale governance. In de eerste casusstudie is sprake van de eerste categorie van pluriformiteit, die het gevolg is van regionale autonomie, ofwel decentrale pluriformiteit. Regionale overheden hadden de mogelijkheid om nutsbedrijven te verkopen of konden besluiten dat niet te doen; vervolgens hadden ze de ruimte om de financiële opbrengsten regionaal te besteden. In deze casus is sprake van beleidsdifferentiatie: alle regio's hebben de autoriteit om beleidsdoelen te stellen, maar sommige regio's kunnen andere doelen stellen dan andere regio's, gegeven de andere (financiële) mogelijkheden die ze hebben. Deze casusstudie laat zien dat de verruimde financiële mogelijkheden door de verkoop van de nutsbedrijven hebben geleid tot een grotere nadruk op regionaal-economisch structuurbeleid (inclusief ondernemerschapbeleid).

In de tweede casusstudie is eveneens sprake van decentrale pluriformiteit. Daarnaast is sprake van de tweede categorie van pluriformiteit, dat wil zeggen centrale pluriformiteit. Gemeenten en UWV kunnen zelf afspraken maken over de wijze van regionale governance, maar moeten dat wel doen binnen de kaders van 35 arbeidsmarktregio's die enkele jaren geleden door de centrale overheid zijn vastgesteld (wel in samenspraak met de regio's, en met de – theoretische - mogelijkheid voor gemeenten om te 'switchen' tussen arbeidsmarktregio's). In deze casus gaat het, net als in de eerste casus, om beleidsdifferentiatie. In mindere mate gaat het om instrumentele differentiatie.

De derde casusstudie gaat ook over decentrale pluriformiteit, en specifiek over verschillende soorten regionale governance arrangementen, in het bijzonder economic boards, waarin op regionaal niveau wordt samengewerkt om economische groei te stimuleren. We vonden dat de ontwerpkenmerken van zulke boards in wisselende mate uiteenliepen, hetgeen tot de vraag leidde of en in welke mate er een verband is met de specifieke karakteristieken en uitdagingen van regio's. In deze casusstudie

is, naast differentiatie voor wat betreft taken, actoren en instrumenten, sprake van beleidsdifferentiatie. In mindere mate is er sprake van institutionele differentiatie.

2. Welke economische prestaties, of proxy daarvan, hebben we in de casus bestudeerd?

In de casusstudies maakten we gebruik van verschillende proxies van economische groei en ontwikkeling. In de eerste casusstudie stond stimulering van ondernemerschap centraal. Ondernemerschap kan het productiesysteem veranderen en daarmee groei tot gevolg hebben, maar behelst niet direct een grotere economische output. In de tweede casusstudie namen we de werkloosheid en de netto participatie in een regio als een proxy voor economische groei, of om precies te zijn het op elkaar aansluiten van arbeidsvraag en -aanbod, omdat een lagere werkloosheid in het algemeen geassocieerd wordt met een hogere economische output. In de derde casusstudie hebben we ons in eerste instantie vooral gericht op de relatie tussen regionale differentiatie en pluriformiteit en maatwerk; de relatie tussen pluriformiteit en maatwerk en economische groei (via bijvoorbeeld 'technologie') hebben we verondersteld.

3. Wat kunnen we, vervolgens, zeggen over de relatie tussen differentiatie en groei?

Op basis van de casusstudies hebben we geprobeerd vast te stellen of en in welke mate er sprake is van een relatie tussen de differentiatie in regionale governance en economische uitkomsten.

De eerste casusstudie laat zien dat er in Brabant en Limburg, regio's waar nutsbedrijven zijn verkocht in de periode 2007-2017, grote bedragen zijn geïnvesteerd in de regionale economie. Het gaat daarbij om een breed scala aan projecten, vaak via leningen aan verbonden partijen maar ook via investeringen in regionale ontwikkelingsmaatschappijen. In Zeeland en Utrecht, waar geen nutsbedrijven zijn verkocht in diezelfde periode, is veel minder geïnvesteerd. In alle vier de regio's zien we de ontwikkeling van vergelijkbare regionale economische governance arrangementen. Tegelijkertijd zien we een negatieve trend voor wat betreft de ontwikkeling van ondernemerschap in alle vier de regio's. Ook voor wat betreft meer conventionele maatstaven voor economische groei en ontwikkeling zoals werkgelegenheid en productiviteit kunnen we geen geaggregeerd regionaal effect vaststellen van de grote bedragen die in Brabant en Limburg zijn geïnvesteerd, ook niet in vergelijking met Zeeland en Utrecht.

De tweede casusstudie vertoont een vergelijkbaar beeld. Deze laat allereerst zien waar arbeidsmarkten goed functioneren en waar niet. Ze toont aan dat het economische leven, zoals verwacht, niet plaatsvindt binnen formeel gedefinieerde grenzen. Specifieke arbeidsmarkten kennen specifieke regionaal-ruimtelijke structuren; er is sprake van aanmerkelijke onderlinge verschillen, met name tussen stedelijke gebieden en streekgebieden. Bovendien blijkt de ruimtelijke structuur van de verschillende governance arrangementen (gemeenten, UWV, arbeidsmarktregio's) matig tot slecht te passen op marktstructuren, hetgeen een 'versturende' werking kan hebben. Wat het precieze effect is van beleid en beleidsdifferentiatie op de gevonden fenomenen in deze casusstudie vergt echter nader onderzoek.

In de derde casusstudie over de relatie tussen differentiatie, nabijheid en maatwerk laten we zien dat verschillen tussen regio's wat betreft karakteristieken en uitdagingen niet tot sterk uiteenlopende regionale governance arrangementen leiden, zeker niet waar het gaat om triple helix samenwerking als zodanig. Waar we echter wel verschillen vonden was het beleid en de strategieën die in elke regio werden ontwikkeld; die gingen wel duidelijk uit van regionale karakteristieken en uitdagingen. De vraag is hoe de populariteit van triple helix samenwerking en economic boards te verklaren is. Hangt die samen met de effectiviteit en efficiëntie van die arrangementen? Of is die het

gevolg van bijvoorbeeld kopieergedrag? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is nader onderzoek nodig.

4. Wat weten we, tot slot, over de onderliggende mechanismen via welke een relatie tussen differentiatie en groei tot stand kan komen, en de condities waaronder die mechanismen opereren?

In het geval van de eerste casus veronderstelden we dat regionale autonomie via verschillen in beleid (voor ondernemerschap) en instituties (voor regionale economische governance) zou kunnen leiden tot verschillen in economische prestaties op regionaal niveau. We hebben geen aantoonbaar bewijs gevonden voor die veronderstelling. Dit kan vanzelfsprekend niet één op één worden beschouwd als het falen van regionaal economisch beleid en de ineffectiviteit en inefficiëntie daarvan in de casusregio's. Zo zorgen de regionale bestuursvormen (regionale economic boards) voor het signaleren en agenderen van maatschappelijke en economische uitdagingen in de regio. Tegelijkertijd laat ons onderzoek ook geen positieve impuls zien van de inkomstenschok, bestuurlijke differentiatie, en economisch structuurbeleid en ondernemerschapsbeleid op ondernemerschap, werkgelegenheid en productiviteit in deze regio's.

De tweede casus laat eveneens geen duidelijke relatie zien tussen differentiatie en groei. We verwachtten dat hoe beter de fit is tussen beleid en instituties en de karakteristieken en uitdagingen van een regio, hoe beter arbeidsmarkten functioneren, hoe hoger de arbeidsparticipatiegraad en hoe groter de economische groei. We vonden dat de afbakening van arbeidsmarktregio's en de samenwerking daarbinnen niet altijd past bij de relevante karakteristieken en uitdagingen van een regio. Onze analyse wijst bovendien op het bestaan van twee verschillende 'regionale regimes' in de werking van arbeidsmarkten waartussen een zekere spanning bestaat: 'marktregimes', die gebaat zijn bij een zo groot mogelijke omvang en zo min mogelijk bestuurlijke fragmentatie, en 'streekregimes', die juist gebaseerd zijn op sectorspecialisatie en min of meer nauwe sociaal-culturele (en dus vaak kleinschaliger) banden.

Hoewel het nog te vroeg is om definitieve uitspraken te doen, kunnen we op basis van het nog lopende onderzoek voor de derde casus al wel aangeven dat nabijheid en maatwerk mogelijke mechanismen zijn via welke economic boards en andere regionale netwerk organisaties tot groei kunnen leiden. Triple helix samenwerking kan de informatie-uitwisseling tussen partijen verbeteren, en daardoor tot betere besluiten en beter beleid over de regionale economie leiden, zo blijkt ook uit de interviews. Hier lijken wel belangrijke voorwaarden aan verbonden zoals ten aanzien van de wijze waarop de triple helix samenwerking vorm is gegeven (zijn het bijvoorbeeld de grote en gevestigde bedrijven die de discussies domineren, of is er ook een rol voor nieuwe, innovatieve bedrijven) en hoe de samenwerking in de praktijk functioneert (is er uitsluitend sprake van het kopiëren van structuren, of wordt er daadwerkelijk ingespeeld op de inhoudelijke opgaven van de regio).

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we aan welke resultaten zowel het literatuuronderzoek als de casusstudies hebben opgeleverd en op welke wijze deze resultaten door de opdrachtgever (en andere partijen) kunnen worden gebruikt in de praktijk.

5.1 Resultaten van het onderzoek

We startten dit onderzoek met de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de relatie tussen enerzijds een gedifferentieerde respons op regionale opgaven, vooral ten aanzien van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, en anderzijds de regionale economie, en de groei en ontwikkeling daarvan?

Beantwoording van deze vraag heeft geleid tot de volgende resultaten:

Helderheid ten aanzien van centrale begrippen, vooral 'differentiatie'

Dit onderzoek verschaft vooral meer helderheid over het concept differentiatie. Het begrip differentiatie wordt in de praktijk nog te vaak door elkaar gebruikt met het begrip decentralisatie (hetgeen niet noodzakelijkerwijs pluriformiteit tot gevolg heeft). Tegelijkertijd wordt het in een adem genoemd met fragmentatie (hetgeen een van de mogelijke negatieve effecten van differentiatie betreft). Het onderzoek laat zien dat deze begrippen weliswaar nauw aan elkaar verwant zijn, maar dat er wel degelijk belangrijke verschillen zijn. Bovendien suggereert het onderzoek een nadere conceptualisering en operationalisering van het differentiatiebegrip, teneinde het beter te kunnen bestuderen. Naast differentiatie voor wat betreft beleid, taken om dat beleid te effectueren en actoren aan wie deze taken zijn toegewezen, onderscheiden we ook institutionele differentiatie (de meest vergaande vorm van differentiatie) en instrumentele differentiatie (de minst vergaande vorm).

Deze conceptuele verheldering kan het Ministerie van BZK helpen om de discussie over differentiatie in de praktijk zuiverder te voeren. Van belang is daarbij dat het niet zozeer gaat om een keuze tussen wel of geen differentiatie (of: het wel of niet maken van verschil), maar om het bepalen van welk type differentiatie geschikt is, gegeven de gewenste (economische) uitkomsten. Pluriformiteit en uniformiteit in de gedecentraliseerde eenheidsstaat sluiten elkaar niet uit. Integendeel, de vraag is telkens op welk niveau uniforme governance moet worden georganiseerd, en op welk niveau pluriforme governance kan bestaan of ontstaan teneinde brede welvaart te realiseren. Bij de beantwoording van die vraag spelen zowel meer functionele overwegingen (aard van de opgave, schaal, capaciteit, efficiëntie/effectiviteit etc.), als meer politieke overwegingen (legitimiteit, steun, democratie, solidariteit) een rol.

Overzicht van de literatuur, inzicht in relaties tussen differentiatie en groei en 'causale kaart'

Bovengenoemde conceptuele helderheid kunnen we verschaffen op basis van een systematische literatuurstudie. We hebben inzicht gecreëerd in de (mogelijke) mechanismen die de relatie tussen differentiatie en groei helpen verklaren. Pluriforme regionale governance kan economische groei stimuleren via nabijheid, aanpassing/maatwerk, experimenten en flexibiliteit om te kunnen samenwerken. Regionale economische prestaties kunnen echter ook negatief worden beïnvloed door fragmentatie, niet-geïnternaliseerde spill-over effecten en coördinatieproblemen als gevolg van

grotere pluriformiteit. Het analytisch kader dat we opleveren vormt de input voor het empirisch onderzoek dat we hebben verricht.

Het Ministerie van BZK kan het kader, ondanks de onzekerheid rondom de relaties tussen differentiatie en groei en het ontbrekende 'harde bewijs' voor de effecten van pluriformiteit op de regionale economie, ook gebruiken als een meer strategisch kader. Het kader kan dan richting geven bij beslissingen rondom de respons op regionalisering en het (verder) vormgeven van regionale governance (zie Aanbeveling 1). Van belang is daarbij wel te realiseren dat effecten zowel direct als indirect, en positief als negatief kunnen zijn, en voor (individuele) actoren anders uit kunnen pakken.

Casusstudies van regionale opgaven (ondernemerschap, arbeid) waarbij sprake van gedifferentieerde respons (in termen van regionale governance arrangementen)

De drie casusstudies belichtten verschillende soorten van differentiatie in regionale governance. Er was om te beginnen sprake van zowel decentrale als centrale pluriformiteit; vaak kwam pluriformiteit bottom-up tot stand, soms ook top-down, of in combinatie. In alle drie de casusstudies kwam beleidsdifferentiatie voor; ook zagen we differentiatie ten aanzien van taken, actoren en instrumenten. In de eerste twee casusstudies maakten we gebruik van twee verschillende proxies van economische groei en ontwikkeling: ondernemerschap/innovatie en arbeid/werkgelegenheid; in de derde casusstudie zoomden we in op nabijheid en maatwerk als intermediaire effecten van regionale differentiatie.

Op basis van de casusstudies hebben we geprobeerd vast te stellen of en in welke mate er sprake is van een relatie tussen differentiatie in regionale governance en economische uitkomsten. De casusstudies laten – op uiteenlopende wijze – zien dat nut en noodzaak van een gedifferentieerde respons niet altijd evident zijn, althans vanuit een economisch perspectief. De regio kan heel wel het juiste (ruimtelijke) schaalniveau zijn om een probleem te adresseren, maar dat hoeft niet te betekenen dat het maken (of laten bestaan of ontstaan) van verschillen tussen regio's automatisch leidt tot economische groei. Daarvoor, zo zal ook het Ministerie van BZK zich moeten realiseren, spelen (te veel) andere factoren, die zich tegelijkertijd voordoen, ook een rol.

Vanzelfsprekend kan het gebrek aan bewijs voor een 'pluriformiteitseffect' niet één op één worden beschouwd als het falen van regionaal economisch beleid op het terrein van ondernemerschap en arbeid en de ineffectiviteit en inefficiëntie van economische instituties in de casusregio's (zoals economic boards). Het gebrek aan bewijs betekent ook niet dat er geen sprake kan zijn van een zekere mate van 'sturing' door Rijk, provincies, gemeenten en regio's voor wat betreft de wijze waarop regionale governance kan worden vormgegeven. In volgende paragraaf gaan we in op de 'knoppen' waaraan, volgens ons, dan wel kan worden gedraaid.

5.2 Implicaties voor de praktijk

Wat zijn, tot slot, de implicaties voor de praktijk: wat kunnen Rijk, provincies, gemeenten, regio's en eventuele anderen in de praktijk met de resultaten van het onderzoek? We komen tot een set van aanbevelingen die richting geeft bij keuzes en beslissingen rondom de respons op regionalisering en (verdere) vormgeving van regionale governance.

De regio staat volop in de belangstelling. Elders publiceerden wij al over de aandacht voor 'de regio' in het regeerakkoord Rutte-III (Schaap et al., 2017). Zo spreekt het regeerakkoord over het sluiten van 'deals' met bedrijven en decentrale overheden om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken. Die aandacht lijkt alleen maar groter te zijn geworden in het recent overeengekomen Interbestuurlijk Programma (IBP) met de constatering dat er 'regionaal en lokaal grote verschillen

zijn in opgaven, problemen en kansen', dat er 'voor steeds meer maatschappelijke opgaven op regionaal niveau naar oplossingen [wordt] gezocht', en dat dit vraagt om een gezamenlijke agenda tussen Rijk en decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen, regio's) per opgave.

Op basis van de literatuurstudie

We concludeerden hierboven al dat er nauwelijks aantoonbaar bewijs is voor een economisch effect van regionale differentiatie in governance. Niettemin konden we een aantal 'causale ketens' identificeren via welke er wel sprake zou kunnen zijn van een effect, en waarnaar ook al empirisch onderzoek is gedaan, hetzij beperkt. Op basis van de literatuurstudie komen we tot een drietal aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Laat regionale governance de ruimtelijke schaal van maatschappelijke opgaven volgen

Bestaand empirisch bewijs (en overigens ook de bevindingen op basis van de casusstudie naar het functioneren van de arbeidsmarkt, zie Hoofdstuk 4 en Bijlage 3) suggereert dat regionale governance de specifieke ruimtelijke schalen en structuren moet volgen waarop maatschappelijke opgaven zich manifesteren en waarin economische markten functioneren. Daarbij moeten externaliteiten zoveel mogelijk worden geïnternaliseerd.

Een mogelijke manier om grotere schaalvoordelen te realiseren, is door decentrale overheden samen te voegen, of in ieder geval bestuur te consolideren. Dit is echter niet altijd de meest geschikte oplossing, omdat niet alle problemen op dezelfde schaal optreden. Decentrale overheden hebben vaak meer aan een zekere mate van flexibiliteit om af te kunnen stemmen tussen schalen en samen te kunnen werken in de regio, zonder consolidatie in een enkele organisatie. De regio is hierbij nadrukkelijk geen vastliggende jurisdictie (gemeente, provincie), en de spelers komen nadrukkelijk niet per definitie uit de publieke sector. De regio omvat het gebied waarin de specifieke (economische) problemen zijn waargenomen, de opgaven zijn geïdentificeerd, en het gebied waarin de (publieke en private) spelers actief zijn die de oplossing voorstellen en uitvoeren.

Het gaat hier, naast *multi-actor governance*, in essentie om wat in de literatuur ook wel *multilevel governance* (Hooghe & Marks, 2016) wordt genoemd. Hieronder verstaan we grofweg de structuren van verwevenheid tussen bestuurslagen (van lokaal tot Europees en zelfs mondiaal, vaak overlappend) en de processen van interactie tussen publieke, private en maatschappelijk partijen (niet-hiërarchisch, meestal onderhandelend) waarin beleid tot stand komt en beslissingen worden genomen. Bij het organiseren van multilevel governance gaat het niet zozeer om het verdelen van taken, maar om het organiseren van samenwerking door lagen heen – ondanks de uiteenlopende belangen, voorkeuren en percepties van partijen. Verkerk et al. (2015) noemen dit proces 'synchronisatie'. Partijen zijn betrokken bij de samenwerking omdat ze een bepaalde unieke capaciteit hebben, om de waarde die ze toe kunnen voegen in het licht van specifieke opgaven, en een gedeeld besef van urgentie dat ze hebben, niet (uitsluitend) op grond van een bepaalde formele positie, officiële taak of juridische bevoegdheid. Interactie wordt gedreven door onderlinge afhankelijkheden en de erkenning daarvan, niet (noodzakelijkerwijs) door hiërarchie en regels en procedures.

Aanbeveling 2: Moedig experimenteren met aangepaste of nieuwe vormen van regionale governance aan

In het kader van een programma om pluriformiteit te laten 'werken', zal experimenteren met aangepaste of nieuwe governance arrangementen voor functionele stedelijke gebieden en gedeelde

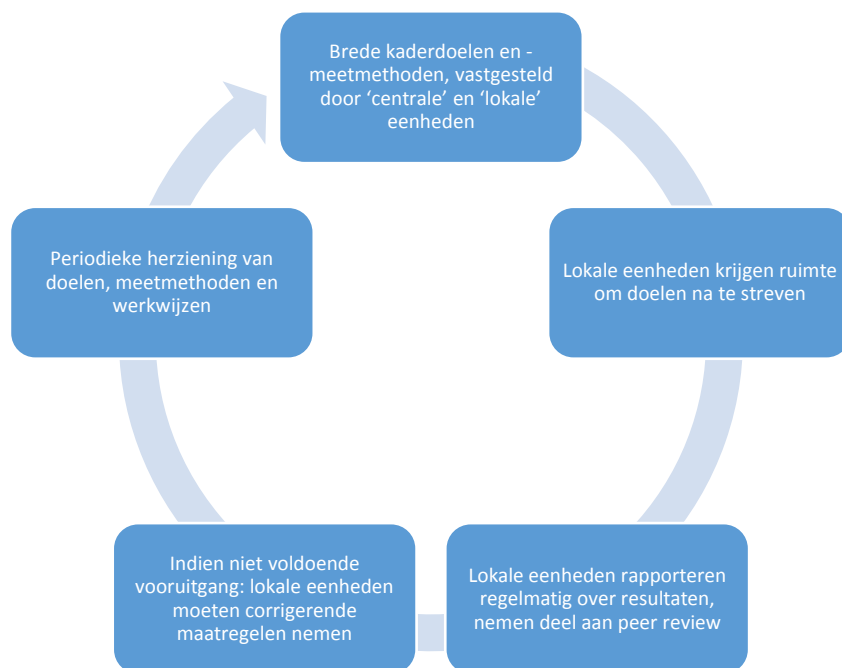
probleemgebieden moeten worden aangemoedigd. In navolging van de Proeftuinen Maak Verschil zet het IBP de deur hiervoor open ('met een beperkt aantal regio's oefenen...'). Denk niet alleen aan intensievere intergemeentelijke samenwerking, maar vooral ook aan nieuwe stedelijke regio-formatie en verbrede publiek-private regionale netwerken (afspraken tussen overheden, bedrijfsleven, maar ook maatschappelijke organisaties). Dergelijke structuren kunnen de afstemming vergemakkelijken, relevante opgave-gerelateerde informatie verspreiden, de samenwerking tussen regio's bevorderen, niet-geïnternaliseerde spill-over effecten voorkomen en de negatieve effecten van fragmentatie verminderen.

Aan experimenteren kleven risico's (het kan mislukken) en het gaat gepaard met onzekerheden (succes is niet gegarandeerd), maar die risico's en onzekerheden zouden pogingen tot vernieuwing niet in de weg hoeven staan. Het is onmogelijk om de regionale governance in een keer goed te krijgen. Bovendien is het nemen van risico's en het omgaan met onzekerheden essentieel voor innovatie. Om te weten te komen wat werkt voor wat betreft regionale differentiatie (en waarom), zullen arrangementen moeten worden 'getest'. Het is heel goed mogelijk dat daardoor de variëteit aan regionale governance arrangementen de komende jaren alleen maar verder toeneemt, voordat sprake zal kunnen zijn van een zekere mate van selectie en retentie, als onderdeel van een evolutionair proces (of incrementele aanpak, zoals de Raad van State voorziet).¹⁴

Dit vraagt van het Ministerie van BZK, en het Rijk meer in het algemeen, een zekere mate van tolerantie voor mislukkingen en een basisbereidheid om te leren en te innoveren, ook institutioneel. Met name dat laatste, of eigenlijk het gebrek daaraan, kan bij decentrale overheden tot frustratie leiden. Het optuigen van experimenten, proeftuinen, pilots etc. kost veel tijd en energie, en als ze tot onvoldoende (zichtbare) veranderingen leiden, dan bestaat het gevaar dat er bij decentrale overheden een soort allergie voor experimenteren gaat ontstaan. Vandaar ook dat het beter is te focussen op het proces van leren door doen, van innoveren via experimenteren, dan op het instrument van experimenten.

Bij dat proces gaat het er niet om risico's volledig te beheersen of onzekerheden tot nul te reduceren, maar gaat het om het mogelijke falen zo goed mogelijk te organiseren, en te leren van mislukkingen. Hoe zou dat kunnen? De literatuur over *experimentalist governance* (Sabel & Zeitlin, 2012) suggereert daarvoor een proces (zie Figuur 4). Allereerst bepalen het Rijk, provincies, gemeenten, regio's en eventuele andere 'regionale' en 'lokale' actoren samen brede kaderdoelen en manieren om voortgang ten aanzien van die doelen te meten. Vervolgens krijgen regionale en lokale actoren alle ruimte om de brede kaderdoelen in de praktijk te realiseren. Voorwaarde is wel dat ze regelmatig terug rapporteren aan het Rijk over de resultaten die ze boeken en dat ze deelnemen aan een *peer review* proces waarin resultaten worden vergeleken met regio's die ander beleid, strategieën etc. inzetten om dezelfde (economische) resultaten te realiseren.

¹⁴ Zie *Vierde politieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Advies W04.15.0367/1, 30 september 2016. De Raad van State spreekt van "een zekere kanalisering van de thans bestaande lappendeken van regionale samenwerkingsverbanden; het gaat om de ontwikkeling van vaste, meer permanente eenheden." Het is echter de vraag of daarvan sprake zal kunnen zijn en of dat überhaupt wenselijk is gegeven de complexiteit en dynamiek van huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven.



Figuur 4: Een model voor experimentele regionale governance

Als er onvoldoende voortgang wordt geboekt, dan wordt van regionale actoren verwacht dat ze aanpassingen maken aan hun werkwijze, mede op basis van de lessen die ze van hun peers hebben geleerd over wat ‘werkt’ (en wat niet). De peer review is dus niet vrijblijvend. In respons op de problemen maar ook mogelijkheden die naar boven komen tijdens het peer review proces, vindt er tot slot een periodieke evaluatie plaats van de doelen, meetmethoden en werkwijzen. Hoewel dit ook een gezamenlijk proces vereist, zou het Ministerie van BZK hier, wat ons betreft, als ‘stelselverantwoordelijke’ een centrale rol bij moeten spelen.

Aanbeveling 3: Breng de positieve effecten van regionale differentiatie op groei in balans met de negatieve effecten

We gaven eerder al aan dat het uiteindelijke effect van pluriformiteit in regionale governance op economische groei hoogstwaarschijnlijk (zoals gezegd is aantoonbaar bewijs schaars) zal worden bepaald door de balans van factoren die direct en indirect, positief en negatief uitwerken. In een notendop: de reeks eerste-orde effecten van differentiatie zou, per saldo, positief moeten zijn voor wat betreft hun tweede-orde impact op factoren van economische groei. Dat betekent dat een beleid van pluriformiteit, om het economisch voordelig te laten zijn, zou moeten profiteren van de groeibevorderende effecten van nabijheid, maatwerk, experimenteren, flexibiliteit, terwijl het de potentieel negatieve effecten van grotere fragmentatie, niet-geïnternaliseerde spill-over effecten en coördinatie uitdagingen zou moeten minimaliseren.

Een dergelijk beleid van pluriformiteit en het differentiëren van regionale governance vindt altijd plaats in een multilevel systeem. Hierboven gaven we al aan dat het bij het organiseren van multilevel governance niet zozeer gaat om het verdelen van taken, maar om het organiseren van samenwerking. Die samenwerking gaat evenwel gepaard met coördinatiekosten en spill-over effecten. Als regionale actoren voor iedere specifieke opgave een aparte samenwerking zouden optuigen, dan ontstaat een wirwar aan samenwerkingsverbanden en gaat dat ten koste van de

efficiëntie van het systeem.¹⁵ Vandaar dat beleid, taken etc. tot op zekere hoogte moeten worden gebundeld. Opgavegericht werken kent dus ook grenzen. Op een gegeven moment wegen de positieve effecten simpelweg niet meer op tegen de negatieve effecten. Het is zaak hier in samenwerkingsverbanden scherp op te blijven letten.

Daarbij kan het maken van – wat we zouden kunnen noemen – een ‘*differentiatie account*’ helpen. In zo’n account worden zowel de positieve als negatieve effecten van het maken van regionaal verschil in een specifieke casus (en idealiter ook voor specifieke actoren) op een rij gezet. In plaats van te proberen om de mate van differentiatie te optimaliseren, kan een differentiatie account het mogelijk maken om de ‘netto’ waarde van een bepaald type van differentiatie in beeld te brengen. De account kan daarmee dienen als structurerend kader bij keuzes en beslissingen rondom de respons op regionalisering en (verdere) vormgeving van regionale governance.

Op basis van het casusonderzoek

Het quasi-experimentele, modelmatige en exploratieve onderzoek dat we uitvoerden, en waarin we ons richtten op een aantal specifieke causale ketens via welke sprake zou kunnen zijn van een economisch effect, leidde evenmin tot aantoonbaar bewijs. Dat wil geenszins zeggen dat er geen relatie is of zou kunnen zijn. Eerder bespraken we al de moeilijkheden bij het onderzoekbaar maken van onze centrale vraag. De onzekerheid over het bestaan van een verband tussen differentiatie en groei betekent wel dat er in de praktijk afgewogen zal moeten worden gehandeld. Op basis van de casusstudies komen we tot een viertal additionele aanbevelingen:

Aanbeveling 4: Combineer uniformiteit op centraal niveau met pluriformiteit in de regio

De casusstudies naar ondernemerschap en arbeid hebben laten zien dat uniformiteit en pluriformiteit niet los van elkaar bestaan, en op slimme wijze zouden kunnen worden gecombineerd. Op basis van de casusstudie naar ondernemerschap lijkt het verstandig om de publieke financiering voor regio’s in ieder geval deels te centraliseren op nationaal niveau, om deze vervolgens te kunnen verdelen over de regionale (publiek-private) coalities die het best in staat zijn om regionale problemen te identificeren, en deze ook gezamenlijk effectief en efficiënt op te lossen. Zo krijgen we het beste van twee werelden. Op basis van de casusstudie naar arbeid lijkt een ideale combinatie enerzijds gezamenlijk regionaal beleid gericht op een optimale werking van regionale arbeidsmarkten, en anderzijds (inter-)lokaal georganiseerd beleid gericht op arbeidsparticipatie en *employability* van de lokale beroepsbevolking.

Een belangrijke (zo niet noodzakelijke) voorwaarde voor deze combinatie van uniformiteit en pluriformiteit is in ieder geval een overtuigende propositie vanuit de regio: een propositie die economisch en/of maatschappelijk waardevol is, ten aanzien van een probleem dat niet door anderen wordt opgepakt, dat uitvoerbaar is door de voorgestelde coalitie en waarvoor brede steun is. Regio deals en regio enveloppen zouden dus ‘centraal’ moeten worden gecoördineerd, met betrokkenheid van ‘lokale’ actoren, maar decentraal moeten worden geïmplementeerd, volgens een proces dat we onder Aanbeveling 2 hebben gesuggereerd. In dat licht is het ook nuttig voor het Rijk en het Ministerie van BZK om meer inzicht te verkrijgen in de daadwerkelijke heterogeniteit van regio’s in Nederland. De typologie van regio’s zoals we die hebben gebruikt (en verder uitgewerkt) in de derde casusstudie kan daarbij helpen. Toepassing van de typologie kan helpen voorkomen dat innovatiebeleid of governance arrangementen worden ontwikkeld die niet matchen met de specifieke regionale karakteristieken en uitdagingen.

¹⁵ Op de negatieve effecten ten aanzien van de legitimiteit van het systeem gaan we in onder Aanbeveling 7.

Aanbeveling 5: Monitor en evalueer de uitkomsten van een 'pluriformiteitsprogramma'

Op dit moment lijkt er sprake van een situatie waarin de praktijk voorloopt op de theorie: de centrale overheid ontwikkelt beleid op basis van de veronderstelling dat differentiatie ertoe doet voor groei zonder dat daar reeds 'hard bewijs' voor is geleverd. Dat is zeker geen unieke situatie en hoeft, zoals gezegd, geen probleem te zijn (integendeel, grote maatschappelijke opgaven vereisen slagvaardigheid), mits dat beleid wordt gemonitord en geëvalueerd en er kennis wordt ontwikkeld over de relatie tussen differentiatie en groei op basis van de uitkomsten van die monitoring en evaluatie.

Zo'n aanpak vraagt enerzijds om nauwe samenwerking tussen overheden onderling en andere partijen, tussen praktijk en onderzoek, anderzijds om een zekere mate van tolerantie voor het mogelijk mislukken van onderdelen van het programma (zie ook onder Aanbeveling 2) en het durven maken van de benodigde aanpassingen aan het programma mocht het niet blijken te werken zoals verwacht. Uitdaging vormt daarbij het nadrukkelijk meenemen van de politiek (parlement, staten, raden) in het pluriformiteitsprogramma, omdat daar vooralsnog weinig ruimte lijkt te zijn voor een op experimenteren, leren en innoveren gerichte aanpak. Het analytisch/strategisch kader kan ook hier behulpzaam zijn: voor het onderbouwen van het maken (of het laten bestaan of ontstaan) van verschillen in governance tussen regio's.

Aanbeveling 6: Ontwikkel een breed (economisch, sociaal en ecologisch) perspectief op regionale groei en ontwikkeling

Ook de casusstudies laten zien dat een beperkt economisch perspectief op groei, en de daarbij passende conventionele maatstaven van groei, in toenemende mate tekort schiet. Er mag dan geen aantoonbaar bewijs zijn voor economische effecten, we kunnen wellicht wel andere, sociale en ecologische effecten van differentiatie onderscheiden. Regionale economische opgaven en problemen moeten daarvoor met andere maatschappelijke opgaven en problemen worden verbonden, zoals die op het terrein van energie en klimaat. Het begint daarbij met inzicht in de dominante opgaven en problemen van een regio. Vervolgens kunnen passende regionale governance arrangementen worden ontwikkeld. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van geleerde lessen uit eerdere samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden (zoals die in het kader van de *Maak Verschil Proeftuinen*), en overheid en bedrijfsleven alsook kennisinstellingen. De centrale overheid zou de taak op zich kunnen nemen om actief de ontwikkeling van regionaal bestuurlijke capaciteit te stimuleren, middels informatie- en kennisvoorziening voor alle mogelijke regionale niveaus in Nederland. Dit zorgt ervoor dat er een minimumniveau aan informatie en kennis voorhanden is voor decentrale besturen, en dat ook het ontwikkelen van 'good practices' elders versneld wordt.

Aanbeveling 7: Besteed aandacht aan legitimiteit van pluriforme regionale governance

We begonnen dit rapport met een verwijzing naar de (steeds groter wordende) regionale verschillen in Nederland. Als mogelijke manier om met die verschillen om te gaan wordt regionale differentiatie voorgesteld: in termen van het inspelen op opgaven, problemen, maar ook het karakter van de regio en kansen op lokaal en regionaal niveau, en het sluiten van akkoorden tussen overheden en andere partijen. Wat ons betreft een begrijpelijke en zinvolle aanpak. Het maken van gerichte afspraken over maatschappelijke vraagstukken met direct betrokken groepen op regionaal niveau kan zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de oplossingen ten goede komen. Aan deze aanpak kleven ook risico's. Omdat het meestal niet (direct) gaat om wet- en regelgeving, is de vraag hoe verantwoording en controle kan worden georganiseerd en hoe uitvoering kan worden

gegarandeerd. We vragen hier dus aandacht voor de institutionele innovaties die nodig zijn in regionale governance met het oog op het met elkaar in overeenstemming brengen van effectiviteit (in brede zin) en slagvaardigheid enerzijds, en van legitimiteit en bedachtzaamheid anderzijds. Daar ligt, wat ons betreft, een belangrijke uitdaging bij de respons op toenemende verschillen tussen regio's in Nederland in de komende jaren.

6. Mogelijke vervolgstappen

In dit laatste hoofdstuk schetsen we de beperkingen van het verrichtte onderzoek, en vooral ook mogelijke vervolgstappen. Om de onderzoeksvraag in volle omvang te kunnen beantwoorden, en om zoveel mogelijk evidence based uitspraken te kunnen doen, is meerjarig, vergelijkend empirisch onderzoek vereist. Het onderhavige onderzoek kan de opmaat vormen tot een dergelijk uitgebreider onderzoek.

6.1 Beperkingen van verrichtte onderzoek

Er is slechts in beperkte mate daadwerkelijk sprake van regionale differentiatie in Nederland. Zelfs in de gevallen waarin er sprake is van differentiatie, is het ingewikkeld gebleken om de effecten daarvan op de regionale economie vast te stellen.

Op korte termijn hebben we daarom noodgedwongen gekozen voor een quasi-experimentele, een modelmatige en exploratieve aanpak voor het bestuderen van de relatie tussen differentiatie en groei. Alle drie de aanpakken kennen hun beperkingen, zoals reeds geschetst in de casusstudies:

- In de casusstudie over ondernemerschap keken we vooral naar beleid en instituties die als doel hebben om middels ondernemerschap (start-ups, scale-ups) de economische prestaties van de regio te verhogen, maar dit laatste effect konden we in het onderzoek niet achterhalen.
- In de casusstudie over arbeid konden de effecten van bestuurs/beleidsgrenzen met kwantitatieve modeltechniek worden gemeten. Dit zette ons op het spoor van lokaal en regionaal specifieke oorzaken, waaronder lokale en regionale beleidsdifferentiatie, maar de achtergronden daarvan hebben we in het onderzoek nog niet bestudeerd. Ook wat het precieze effect is van beleid en beleidsdifferentiatie hebben we nog niet kunnen vaststellen.
- Belangrijkste doel van de casusstudie rondom nabijheid en maatwerk via regionale arrangementen voor economische governance was het opwerpen van hypothesen, welke nog niet zijn getoetst. Het gaat daarbij onder andere over mogelijke verklaringen voor de populariteit van triple helix samenwerking en economic boards.

6.2 Uitgebreider vervolgonderzoek

Op lange termijn is daarom uitgebreider vervolgonderzoek nodig. Zulk onderzoek zou om te beginnen een aantal kennislacunes in de bestaande literatuur kunnen adresseren. Zo zouden in vervolgonderzoek de volgende vragen kunnen worden gesteld met betrekking tot:

- de kwaliteit van bestuur: wat is de kwaliteit van regionale governance, hoe kwaliteit te meten, en in hoeverre is kwaliteit van belang voor de economische groei?
- de betrokkenheid van het regionale bedrijfsleven: met name het regionale MKB lijkt het meeste gebaat bij gedifferentieerde regionale governance, maar wat beïnvloedt hun betrokkenheid?
- de resultaten van lokale autonomie en fiscale decentralisatie: onder welke voorwaarden heeft fiscale decentralisatie een positief effect op economische prestaties?
- samenwerking binnen de overheid: wat bepaalt het succes van publiek-publieke samenwerking in regionale governance, en wanneer kunnen we eigenlijk spreken van succes? (Is hier een link te leggen met 'kwaliteit van bestuur'?)
- schaafeffecten: wat is de invloed van de specifieke regionale en functionele context op de relatie tussen pluriformiteit, via het effect ervan op schaalvoordelen, en economische groei?

Voor een vervolg op het casusonderzoek zou het, naast het uitbreiden van het onderzoek naar de drie casus om eerder genoemde beperkingen te adresseren, interessant zijn om energie als beleidsterrein mee te nemen en de transitie die op dat terrein plaats dient te vinden. Ook hier is een steeds belangrijker rol voor de regio weggelegd (zie ook het Interbestuurlijk Programma); tegelijkertijd is er sprake van aanzienlijke verschillen tussen regio's voor wat betreft karakteristieken en uitdagingen (de aard en de omvang van de benodigde transitie is in, bijvoorbeeld, Groningen, heel anders dan in Zuid-Holland. Verder zouden de zorg en criminaliteitsbestrijding aan de hand van het analytisch kader kunnen worden bestudeerd.

In het vervolg zouden ook internationale vergelijkingen kunnen worden gemaakt – als we kiezen voor een vergelijking voor de drie Nederlandse metropoolregio's – met bijvoorbeeld de al eerder genoemde metropoolregio Manchester, met de regio rond München, of met Scandinavische stadsregio's.

Het verdient, zoals hierboven aangegeven, de aanbeveling om, bij gebrek aan daadwerkelijke differentiatie te experimenteren met een pluriformiteitsprogramma dat systematisch wordt gemonitord en geëvalueerd, en om dat te combineren met actieonderzoek, gericht op het traceren van processen en het blootleggen van mechanismen.

Om lopende processen van differentiatie te kunnen bestuderen, zal toekomstig onderzoek bovendien ook in 'real-time' moeten plaatsvinden.

Een andere optie, die voortbouwt op de tweede modelmatige casusstudie, is het simuleren van de mogelijke effecten van differentiatie aan de hand van bepaalde scenario's.

Literatuur

- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. C. (2017). What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. *Journal of Regional Science*. <https://doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>
- Bell, S. (2002). *Economic Governance and Institutional Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, 48(1), 68–90.
- Dool, L. van den, en Schaap, L., (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht, *Bestuurskunde*, 23(1), 65-75.
- Foster, K. A., & Barnes, W. R. (2012). Reframing regional governance for research and practice. *Urban Affairs Review*, 48(2), 272-283.
- Groenleer, M. (2016). *De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving*. Oratie. Tilburg University.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2016). *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *Nederland in 2040: Een land van regio's – Ruimtelijke verkenning 2011*. Den Haag: PBL.
- Raad voor het openbaar bestuur (2007). *De gedifferentieerde eenheidsstaat: Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*. Den Haag: Rob.
- Rodriguez-Pose, A., & Di Cataldo, M. (2015). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15(4), 673–706.
- Sabel, C. & Zeitlin, J. (2011), Experimentalist Governance, in: D. Levi-Faur (2012), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schaap, L., M. Groenleer, A. van den Berg, & C. Broekman (2017). Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio? *TiREG Discussion Paper No. 3*.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stam, E. et al. (2016). *Knowledge triangles in the Netherlands*, Parijs: OECD.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016a). *Maak verschil - Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016b). *Openbaar bestuur en economische ontwikkeling. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur*. Den Haag: SGOB.
- Tordoir, P., Poorthuis, A., & Renooy, P. (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir.
- Tordoir, P. (2017). *Publieke investeringen en economische groei : rol van regio's en netwerken*. Amsterdam: Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir.
- Verkerk, J., Teisman, G., en Van Buuren, A. (2015). Synchronising Climate Adaptation Processes in a Multilevel Governance Setting: Exploring Synchronisation of Governance Levels in the Dutch Delta, *Policy & Politics*, 43(4), 579-596.
- Vonk, J., & Aarts, L. (2016). *Economische meerwaarde van differentiatie*. Den Haag: APE Public Economics.
- Zouridis, S., Kaufmann, W., Atrokhova, V., Maleki, A., Cromptvoets, V., Verba, M., & Hermans, M. (2017). *Waarom het openbaar bestuur ertoe doet: Over de economische en sociale betekenis van bestuurlijke instituties*. Onderzoek i.o.v. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tilburg: Tilburg University.

Dankwoord

Onze dank gaat allereerst uit naar de diverse experts en *practitioners* die wij in het kader van dit onderzoek hebben geraadpleegd. Wij danken daarnaast de leden van de begeleidingscommissie voor hun kritische edoch constructieve commentaren gedurende het traject. Tot slot zijn wij dank verschuldigd aan onze opdrachtgever, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en in het bijzonder Coen Zoon en Sjors Hoetink – voor hun waardevolle input en feedback op eerdere versies van dit rapport en de bijlagen, en vooral ook hun geduld.

Bijlagen

- Bijlage 1: Literature review (uitgebreide versie, in het Engels)
- Bijlage 2: Casusstudie 'Regionale governance, ondernemerschapbeleid en economische prestaties – een quasi-experimentele studie' (uitgebreide versie)
- Bijlage 3: Casusstudie 'Lokale en regionale beleidsgrenzen, arbeidsinteracties en arbeidsparticipatie – een modelstudie' (uitgebreide versie)
- Bijlage 4: Casusstudie 'Regional governance arrangements for economic growth and development – an exploratory study' (uitgebreide versie, in het Engels)
- Bijlage 5: Geraadpleegde personen
- Bijlage 6: Opdrachtgever en begeleidingscommissie
- Bijlage 7: Consortium en onderzoekers

Bijlage 1: Literature review

1. Introduction

This literature review¹ is prepared for the Ministry of the Interior (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, MinBZK) as part of a research project on regional differentiation and economic performance. The Ministry has posed the question: *what is the effect of differentiation in regional governance on the economic performance of regions in the Netherlands?* Of particular interest to the Ministry are observed (or likely) effects on economic growth from differentiation and greater pluriformity in governance arrangements at the regional scale.

The Netherlands is a modest-sized country, with a unitary system of government and a strong, historically founded, preference for cooperative governance (Groenleer & Hendriks, forthcoming). Hence, for the Netherlands, the case for pluriform territorial governance arrangements might not be as compelling as for a large country with a federal constitution and stark social or geographic divisions.² Against this backdrop, Dutch policy discussion around differentiation has proceeded with caution. In 2006, the Commissie Bovens considered differentiation as a way to satisfy the needs of citizens more flexibly, to better solve societal problems and to create greater public value (Commissie Bovens, 2006). In a similar vein, the report “Verschil moet er zijn” by the Raad voor het openbaar bestuur (Rob) called into question the previous “taboo” around differentiation (Rob, 2006).

Motivated by the realization that there is an increasing level of heterogeneity among provinces and municipalities, and the recognition that the Netherlands is in the process of “regionalizing”, the need for pluriformity in subnational government is on the policy agenda again (Studiegroep Openbaar Bestuur (SGOB), 2016a). Recent research by Tordoier et al. (2015) shows that “the region” plays a more and more important role in daily life in the Netherlands. For employment and education, but also for social services, and cultural and leisure activities, people move around in urban areas that transcend the administrative boundaries of the municipalities or provinces in which they live. Moreover, differences between regions are growing: between urban and rural regions, and between central and peripheral regions. This heterogeneity is a central consideration in this research: the observation that different regions, even in such a modest-sized country as the Netherlands, have different attributes and face different challenges.

If pluriform governance is to function as a factor in economic growth and development (Stam et al., 2016), policymakers need to determine what type of differentiation is best suited to lead to the desired outcome. There are theoretical arguments that some form of pluriformity among regions could help spur (national, regional and local) economic development, as well as arguments for uniformity. There is no simple formula that could guide application of pluriform governance arrangements in the Netherlands. But in this conceptual and theoretical note, based on a review of prior literature, we develop the building blocks of an analytical framework that may provide policy guidance.

¹ A shortened version of this document has been incorporated in the final report as Chapter 3. Earlier versions of the literature review have been discussed with academic peers. Their names are included in Appendix 5. We are grateful for their input and feedback.

² Martinez-Vazquez & Timofeev (2009) find that globally, non-unitary governance is associated with ethnolinguistic fragmentation. Other studies find that decentralized arrangements tend to arise in countries that are more populous, or wealthier (Panizza, 1999; Schakel, 2010).

The question that motivates this review is: *What does the available literature tell us about the relationship between differentiation in regional governance and economic performance?* The first phase of the research consisted of a comprehensive study of the national and international scientific literature. The search included literature in economics, geography, administrative science, political science, legal studies, regional science, and other disciplines with relevance to potential explanatory factors or identification of causal mechanisms.

Our literature search started with a narrow focus on the question of impact of differentiation on economic growth, but found that only a few studies have tackled this question head on. Valuable discussion can be found in Goodwin & Painter (1996), who explore the implication for Britain of “geographical differentiation of local governance” for regulation, and differentiation’s downstream consequences for stable economic development, and in comparative analysis of municipal structures in Canada by Lightbody (1999). A more recent study, by Copus et al. (2007), considers the implications for development of rural areas of heterogeneity of local conditions, and Artioli (2016) explores how “differentiation of the operating codes of the central State in territories” emerges.

We also built on the considerable literature on the relationship between (the quality of) public governance, institutions and economic performance at the national level or in a national context (summarized in Zouridis et al., 2017; Studiegroep Openbaar Bestuur (SGOB), 2016b). Furthermore, considerable research has been carried out into the division of powers between various governance levels, fiscal federalism (summarized in Tordoir, 2017), and the relationship between scale, agglomeration and consolidation (such as, the recent work of the OECD, by Ahrend et al., 2014). So far, however, there is a dearth of empirical work on the link between differentiation in forms of regional governance and regional economic performance.

Although theoretical analysis of differentiation exist (Lightbody, 1999; Pearce, Ayres, & Tricker, 2005; Esmark, 2009), until now not many studies of differentiation extend to consider its impact in the economic dimension. We therefore expanded our search to include work on impact on economic growth of factors that can be conceptually linked to differentiation, such as decentralization. In this second phase, we clarified terminology, worked out and mapped relationships between concepts, and identified indicators or proxies for their measurement. In the final phase, we study the differentiation-economy connection indirectly, by reviewing literature on the economic impact of phenomena conceptually linked to differentiation.

In this review, we will thus bring together disciplinary perspectives and piece together clues from related research about the ensemble of causal factors linking differentiation in regional governance and economic performance. We will begin with clarification of key concepts: measures of economic performance, relevance of ‘regionality’, and the idea of regional differentiation in forms of governance.

2. Definitions

a. What is “economic performance”?

For analytical purposes, we separate indicators of economic performance – the output/outcome in which we are interested – into three categories: *focal*, *ancillary* and *comprehensive* measures.

Focal measures are relatively broad measures of economic output as defined and implemented in national account systems, such as *gross domestic product* (GDP), *labor productivity* (value added per hour worked), and other derivative standard measures. The standard for measuring GDP at the regional level is defined in the European System of National and Regional Accounts and made available by Eurostat (Eurostat, 2013).

Ancillary measures are closely related to focal measures, but are narrower. They are either a component, determinant, or partial indicator of economic output. For example, we consider the *unemployment rate* in a region an ancillary indicator because it is associated with output but is not equivalent to output. Another ancillary indicator is *entrepreneurship* (the number of new enterprises). Entrepreneurial activity can change the production system but does not in itself represent produced output. Some other examples of ancillary measures are: *employment* (the number of jobs in the region), *profitability* (the profits made by companies in the region), *innovation* (the extent to which new services or products are being introduced into the market), *exports* (the number of exporting companies in the region), *efficiency*, *human capital formation*, and so on.

In recent years, conventional measures of public wellbeing based on monetary aggregates have been criticized as incomplete (Fleurbaey, 2009). Comprehensive indicators of economic performance are broader and generally more abstract concepts. They include: *welfare*, *utility*, *sustainability*, and *human development*.³ Such measures aim to take into account material economic aspects, as well as immaterial ecological and social aspects of wellbeing (cf. Sen, 1999). While we are aware of relevant research on more comprehensive measures of economic performance and identify them as a separate category of potential indicators, focal measures of economic output command the attention of this review simply because these are still the most developed indices, are readily available, broadly recognized, and are conceptually close to the economic outcomes at the heart of our research question.

b. What is a region?

Before we can clarify the concept of differentiation in territorial governance, we first have to expound on the idea of territoriality and the concept of the region. Two characteristics can accompany territoriality: *nominality* and *noumenality*.

Nominality pertains to mere designation (political, legal, or administrative jurisdictions), while noumenality possesses character of real (socio-cultural, economic, ecological) existence, independent of designation. Property lines on an otherwise uniform land surface represent nominal territoriality if nothing else distinguishes them from adjacent tracts. Ecological regions, on the other hand, have noumenal distinguishing characteristics, but may very well lack a commonly recognized designation. Frequently, regions are both noumenal and nominal. Furthermore, one characteristic tends to follow the other, with the drawing of boundaries leading to changes in perception and identity that transform the human and geographic landscape (Paasi, 2009). As Artioli (2016, p. 1760) puts it: “through the allocation of resources and the imposition of norms in public policies, the state creates boundaries that define territories and membership.”

In spheres of human geography and territorial governance there are two types of regions: formal and functional. Formal regions have a defined border and recognized governance authority, and hence are rather fixed, while functional regions are identified by activities and characteristics, and hence are more fluid. Provinces are formal regions, while Functional Urban Areas (FUAs) are functional regions (OECD, 2013).⁴

In some contexts, a region can designate a group of countries or a “global region”. In this research, we are concerned exclusively with subnational territorial units in general, and with provinces and municipalities in the Netherlands, in particular. In this report, a region refers to (the territories of)

³ Note, in this respect, the joint effort of PBL, SCP and CPB to explore the concept of ‘brede welvaart’ (PBL, SCP & CPB, 2017).

⁴ In terms of data, FUA’s are still linked to formal regions, as FUA’s continue to build on commuting data of administrative units, albeit the smallest ones.

one or more provinces, or a collaboration of municipalities (within one or more provinces), depending on the context.

c. What is “differentiation”?

Our next stop is to review the concept of “differentiation” in prior literature – a term that can have a multitude of meanings.

What is differentiation? How can it be defined? The public administration literature does not have a single agreed-upon definition of differentiation—“differentiation” is an “essentially contested concept” (Vonk & Aarts, 2016). Among the definitions previously provided, we find subtle but important differences. For example, is “differentiation” a static *state* or a dynamic *process*? Is it a *state characterized by differences* or a *motion toward greater differences*? On the one hand, differentiation can be defined as a condition of difference between territorial units in policies or “administrative design” (Vonk & Aarts, 2016). On the other hand, differentiation can be defined—as in the 2007 report by the Raad voor het openbaar Bestuur—as a process, a “movement from uniformity to pluriformity in inter-governmental relations” (Rob, 2007).

In the public administration literature, “differentiation” is closely related to the idea of “pluriformity”, a concept that is most frequently used by Dutch scholars in the context of the Netherlands. Pluriformity has deep roots in Dutch political thought. The idea of pluriformity among municipalities was already discussed in 1848, when the Dutch constitution was re-written under chairmanship of Thorbecke, but Thorbecke himself did not devote much attention to this idea (van Dijk, 2003). In recent decades, the idea of differentiating between regions in terms of governance has received substantially more attention (Commissie Bovens, 2006; Rob, 2007; Toonen et al., 1982; van Dijk, 2003; Vonk & Aarts, 2016)

In Dutch policy literature, differentiation tends to be applied only in the sphere of governance. It pertains to differences in government practice between territorial units (Commissie Bovens, 2006) and to “differences in policy, offered services, etc.” among municipalities (Rob, 2006). This governance-centered perspective is somewhat of an exception from international literature, in which differentiation pertains to other inter-regional differences, as well, such as in demographics, economic structure, climate, and so on. Lightbody (1999) views regional differentiation as existence of difference in social and economic characteristics of localities, while a dynamic analogue to the Rob (2007) concept is offered by Copus et al., (2007, p. 13), for whom “socio-economic differentiation” consists of change in patterns of socio-economic conditions including demographics, economic activity, sectoral structure, and human capital endowment.

Another take on differentiation comes from public economics. Here, the body of research on fiscal federalism uses the term “differentiation” to refer to variation in the bundle of locally provided public goods, to heterogeneity in demographic composition of geographic jurisdictions, and to heterogeneous tastes of individuals (Oates, 1972, 1999). **Boxes 1** and **2** present several definitions from the literature of pluriformity and differentiation, respectively.

Box 1: Differentiation

In 2015, the municipalities in the Netherlands will be governed differently: differently in role assessment, task execution and facilities (Commissie Bovens, 2006).

...unequal treatment of municipalities, which just like 'normal' decentralization can be 'translated' into inter-municipal differences in policy, offered services etc. (Rob, 2006).

We see differentiation as the expression of the movement from uniformity to pluriformity in intergovernmental relations. This goes for policy, tasks, powers, financial instruments and administrative design (Rob, 2007).

Differentiation is not unambiguous, there can be differentiation in different aspects of public administration, think of autonomy, execution, policy, tasks and the administrative design (Vonk & Aarts, 2016).

...how much space for differentiation do (municipal) governments have according to specific tasks and the capability to adapt their facilities and work approach to it? (Studiegroep Openbaar Bestuur (SGOB), 2016a)

In choosing the appropriate definition of differentiation, we have to consider why we need such a definition in the first place. The definition has to take into account the question motivating this research project, which is a search for desirable economic outcomes. As is pointed out in Rob (2007), differentiation is not an end in itself but a means to an end. Ultimately, we are concerned here with finding policy solutions in the sphere of economic activity (broadly viewed). For this reason, in this review, the term “differentiation” is applied strictly to the domain of governance, in line with policy discourse in the Netherlands. We adopt the definition in the Rob (2007) report, which views differentiation as “the movement from uniformity to pluriformity in intergovernmental relations.” To avoid ambiguity, in the remainder of this review, we call a state of difference “pluriformity” and a movement towards greater difference “differentiation.”

An example of such movement could be the decision by the central government to grant additional autonomy to regional authorities or change policy from a state where all regions are treated identically to a policy state that treats regions differently based on certain characteristics. Pluriformity in regional governance, then, is a culmination in the process of differentiation, resulting in a state of difference between territorial units in *de jure* or *de facto* powers, autonomy, administrative structures, delegated tasks and responsibilities, facilities and resources, or the level of public goods and services provided to the public. As such, differentiation and pluriformity are both a matter of degree and are always a result of more or less deliberate choices on the part of government actors.

In our conceptual framework, we draw a line between differences in the domain of governance (activities and structures) and baseline substructural characteristics of regional units (such as geography and demography). To maintain conceptual precision, for the state of difference between territorial units in their social, economic and geographic characteristics, and difference in any domain outside of government and governance, we use the term “heterogeneity.”⁵ To complete the conceptual framework, we call “divergence” the process of transformation in substructural

⁵ This is similar to the conception of differentiation in Copus et al. (2007).

Box 2: Pluriformity

Collective name for ideas and approaches that have one element in common: criticizing or not striving for uniformity... We describe pluriformity as a multiformity of a specific (research) object on the basis of one or specific characteristics considered relevant. (Toonen et al., 1982)

Our conception of pluriformity can be expressed in two ways. First in the work approach of municipalities, and consequently also in the structure of the municipality, where in our vision the municipality will have more to say. (Commissie Bovens, 2006)

Box 3: Working Definitions

Pluriformity: *Pluriformity in regional governance is a culmination in the process of differentiation, resulting in a state of difference between territorial units in de jure or de facto powers, autonomy, administrative structures, delegated tasks and responsibilities, facilities and resources, or the level of public goods and services provided to the public.*

Differentiation: *Differentiation is “the movement from uniformity to pluriformity in intergovernmental relations” (Rob, 2007).*

Heterogeneity: *State of difference between territorial units in their social, economic and geographic characteristics, and difference in any domain outside of government and governance.*

Divergence: *the process of transformation in substructural characteristics of territorial units from lesser to greater heterogeneity*

effects on economic performance from regional autonomy, decentralization, and fiscal federalism. Our review draws heavily from this literature.

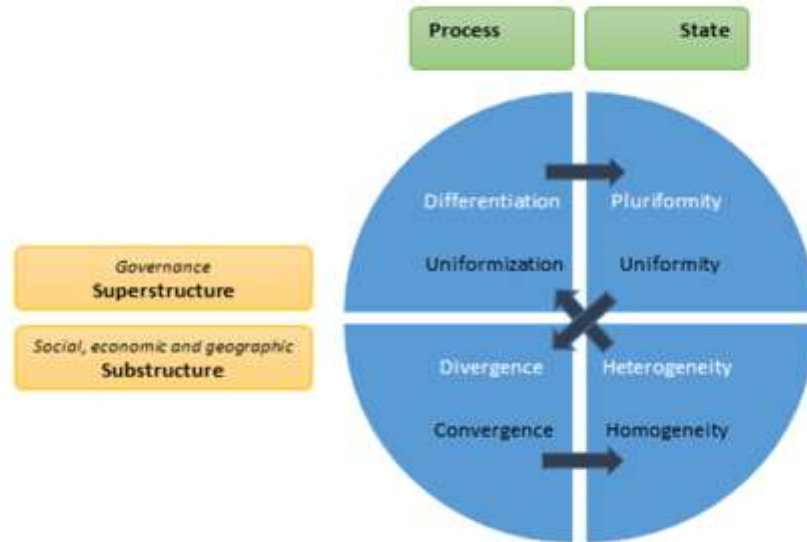
characteristics of territorial units from lesser to greater heterogeneity. Working definitions of these concepts are provided in **Box 3**.

Figure 1 places in context the four key concepts (differentiation leading to pluriformity, divergence leading to heterogeneity) and their antonyms (uniformization leading to uniformity, convergence leading to homogeneity). The arrows indicate potential causal relationships: if differentiated governance is triggered (perhaps as a reaction to heterogeneity of characteristics across regions of a country) a state of pluriformity ensues, and this state can cause a further divergence at the substructural level, leading to even greater heterogeneity.

Heterogeneity and pluriformity are in a dialectical relationship mediated and moderated by objective conditions and government action. Heterogeneity in regional characteristics (e.g. demographic heterogeneity) can give rise to a need for differentiation, while differentiation can also lead to heterogeneity in objective characteristics of the region (e.g. condition of transport infrastructure).

Pluriformity and governance differentiation are not well-recognized concepts in international policy literature. But there is a large literature on the

Figure 1: Differentiation, in Context



3. Causes of pluriformity

A typology of pluriformity and differentiation in territorial governance can be developed on the basis of *causes* or substantive *content*. We start with the question: “how does differentiation come about?” Vonk & Aarts (2016) and Rob (2007) make a useful distinction between two types of differentiation, based on its antecedents. In the first category is pluriformity that results from regional autonomy, or *decentralized* pluriformity. Regions possessing a degree of autonomy can exercise it in their own ways, leading to pluriformity in governance. Differentiation thus can be the result of bottom-up developments, in response to local needs, or a by-product of decentralized activities.⁶ Pluriformity could also be a result of selective policy on the part of the central state, which can make a difference via deliberate acts, assignment of tasks or, allowance of discretionary room for subnational governments. This type of *centralized* pluriformity could be a response on the part of the central state to a policy challenge that is present only in select regions. Regions can also receive differentiated treatment by the central state based on heterogeneous characteristics, such as the degree of urbanization, population size, geographic attributes, unemployment rate and so on.⁷

⁶ One may, of course, debate where the degree of autonomy that regions possess comes from, and whether decentralization, in the end, is not always a decision on the part of central government actors. See for instance Muniz-Fraticelli (2014). We park that more philosophical, legal and historical debate here for the moment.

⁷ We note that either type of pluriformity presupposes a multilevel governance structure with different tasks assigned to different levels of government (Jeffery, 2015; Warleigh-Lack, 2015; Getimis, 2016). If governance units or institutions at a given geographic scale possess unequal authority or responsibilities, such differences between them must be accounted for by compensating asymmetry at higher or lower scales.

a. Decentralized pluriformity

In the literature, differentiation is often associated with *autonomy* and *decentralization*, but it is important not to conflate these concepts. If *power* is “the ability of A to get B to do something that B would not otherwise do,” and *authority* is “legitimate power,” or that power that is “recognized as binding because it is derived from accepted principles of governance” (from Marks et al. (2008) based on Dahl (1968)), then *regional autonomy* is the ability of the regional government to exercise authority over its territory and population independently of the central state.⁸

Box 4: Heterogeneity in Levels of Trust

Recent research has highlighted the importance of social trust as an economic asset. Trust varies considerably across regions of Europe, but even within countries there are substantial differences. In response to the question “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?” 64.1 percent of people in Oost Nederland answer in the affirmative, while in Noord Nederland that number is only 47.3 percent. It is 53.2 and 50.0 percent in West and Zuid Nederland, respectively. (Algan & Cahuc, 2014)

Decentralization is the transfer of authority from higher levels of government, to lower levels. Rodden (2004) identifies four types of decentralization, which are presented in **Table 1**. Decentralization can be partial, and specific to a sector, policy, instrument or function. Pluriformity in regional governance can occur without regional autonomy (such as with centralized pluriformity), and regional autonomy does not have to result in pluriformity – autonomous regions can, in principle, choose to have similar policies and governance arrangements. Nevertheless, autonomy is likely to result in differentiation and pluriformity over long periods of time (Rob, 2007).

⁸ Marks et al. (2008) define four *dimensions of authority* of regional governments over their territory and population: *institutional depth* (the degree of the regional government’s authority vis-a-vis the central state); *policy scope* (the range of policies under the purview of the regional government); *fiscal autonomy* (the ability of the regional government to levy taxes and undertake expenditures independently of the central state); and *representation* (the degree of independence of the regional executive and legislature).

Table 1: Examples of Decentralization	
Decentralization type	Definition
Fiscal	The transfer of authority to enable subnational governments make decisions regarding taxing and spending.
Policy	The transfer of authority to subnational governments in order to make policies and take decisions independently of the central government.
Political	Authority transfers in regard of the method by which local officials are selected, with the primary distinction being between officials that are elected or appointed – appointment of lower level officials by officials from the higher level is known as administrative subordination (see also Enikolopov & Zhuravskaya (2007).
Federalism	The sharing of powers between the central government and regional authorities.

Source: Rodden (2004)

b. Centralized pluriformity

Alternatively, pluriformity could be a result of selective policy administered by the central state, or what we call *centralized pluriformity*. This type of pluriformity could be a response by the center to problems concentrated in specific regions, with the national government deciding to treat regions differently based on their exposure to the problem. An example of centralized pluriformity is the “Rotterdamwet”. Although the initiative came from cities themselves, and hence could be referred to as decentralized pluriformity, it led to an asymmetric assignment of tasks by the national government (Vonk & Aarts, 2016). As part of this statute, the government of the Netherlands grants additional capabilities to cities larger than 100.000 people in order to address problems of livability in densely populated areas. Another example of centralized pluriformity is the Language Law, which sets out a special language policy for the province of Friesland. The Language Law stipulates special rights and protections for the Frisian language, allowing citizens to speak in public courts in both Dutch and Frisian. Friesland receives differentiated treatment relative to the other provinces because it and its residents are the only direct beneficiaries of this law. Yet another example concerns the policy with regard to the redevelopment and transformation of business parks. As a result of a covenant between central and decentral governments in 2010, provinces are now responsible for deciding and implementing measures, which has given rise to a variety of governance practices.

Centralized pluriformity may also include an increase in regional decision power or autonomy—for some regions, but not others. This is known by various names: “asymmetric devolution” (Curtice, 2006) or “asymmetrical devolution” (OECD, 2003), “asymmetric decentralisation” (Merk et al., 2007; OECD, 2010), and “asymmetric federalism” (Congleton, 2006). Such “asymmetric federal arrangements” (Faust & Harbers, 2012) exist in countries as diverse as Canada (OECD, 2003), Ecuador (Faust & Harbers, 2012), Italy (Podesta, 2017), Russia (Libman, 2012), Spain (Merk et al., 2007), Sweden (OECD, 2010), and the United Kingdom (Bogdanor, 2010; Brown, 2002).

Although centralized pluriformity might be accompanied by increased autonomy, pluriformity here is not a *result* of greater regional autonomy; rather, in such cases autonomy *follows* differentiated policy.⁹ In short, the relationship between autonomy and pluriformity is quite nuanced.¹⁰ There can be pluriformity with little local autonomy, and there can be autonomy without pluriformity, since, in principle, territorial authorities can have autonomy but choose not to differ too much from each other.¹¹

4. Content of pluriformity

Reports and articles on the topic of differentiation provide alternative typologies. Commissie Bovens (2006) characterizes pluriformity in two ways: pluriformity in the *work approach* (e.g. cooperation with other municipalities or non-state actors), or in *structure* (e.g.: directly elected versus appointed mayor). In Vonk & Aarts (2016) the former is called *execution differentiation*, while the latter is referred to as *institutional differentiation*. Their scheme distinguishes between four types of differentiation: differentiation in *task, policy, execution* and *institutional setting* (Vonc & Aarts, 2016). A similar typology is provided in Toonen et al. (1982), which makes a distinction between “functional” and “structural” pluriformity. Functional pluriformity occurs when “the same administrative functions get organized differently in different places, while “structural pluriformity arises when units on the same level of administration (municipalities) have different tasks and powers.”¹² A more elaborate typology is provided in Rob (2007), which distinguishes between five types of differentiation. Here, differentiation is seen as the move from uniformity to pluriformity in *policy, tasks, powers, financial instruments* or *administrative design*. In the process of tracing the transformation of center-regional relations of the French State in the domain of military real estate redevelopment, Artioli (2016, p. 1763) arrives at analytical categories describing regional governance arrangements along four dimensions: policy goals, instruments, “configuration of actors” and “procedures and rules”.

⁹ This increase in autonomy may, of course, lead to further differentiation downstream.

¹⁰ An empirical study illustrating the intricate relationship between centralization, differentiation, and pluriformity is that by Artioli (2016), who (albeit using different terminology) show how centralized transformations in public land management have led to territorial pluriformity where regions possess “uneven rooms of maneuver for political negotiation with the central state” (p. 1762).

¹¹ Autonomy without pluriformity might not be very common. According to Rob (2007), there are good reasons to expect differentiation from regions, especially in case of autonomous taxation (which is not very common in the Netherlands, however). One may also wonder what the purpose of autonomy is if regions nonetheless choose similarly as others, and whether this is not an argument for centralized uniformity, as apparently there are no clear reasons for regional differentiation.

¹² From Toonen et al. (1982, p. 18): “Men kan niet “de” pluriformiteit in het openbaar bestuur bestuderen; men kan in het beginsel wel de pluriformiteit van een specifiek object in het openbaar bestuur bestuderen. Op dit algemene niveau kan bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt worden tussen de veelvormigheid van structuren en van functies.”

Table 2: Types of Differentiation		
Differentiation type	Differentiated element	Diagnostic question
Institutional	Authority	Who is in charge of making a policy?
Policy	Goal	What are the set policy goals?
Task	Competence	What are the tasks to achieve these goals?
Delegational	Actor	Who is executing these tasks?
Instrumental	Policy instrument	How are policies and tasks being executed?

Drawing on the above literature, we propose the following framework for thinking about differentiation in regional governance. In any governance scenario where pluriformity is present, we can identify its type by asking the following diagnostic questions. If, when we ask who has the authority to make policy and set the goals in a given governance domain, we do not receive uniform answers across regions (i.e., in some regions it is the central state who is in charge, in others it is a regional government), then we are facing a case of *institutional differentiation*. Variation in the policy goals of regions (i.e., when all regions have the authority to set goals, but regions have the possibility to set different goals than others) is an indicator of *policy differentiation*. *Task differentiation* is at play when the tasks assigned to analogous regional actors, in pursuit of set policy goals, differ. If policy goals and tasks are similar but the job of achieving them is assigned to different types of regional actors, then differentiation is *delegational*. Finally, *instrumental differentiation* refers to differences in how actors go about implementing assigned tasks and achieving set goals.

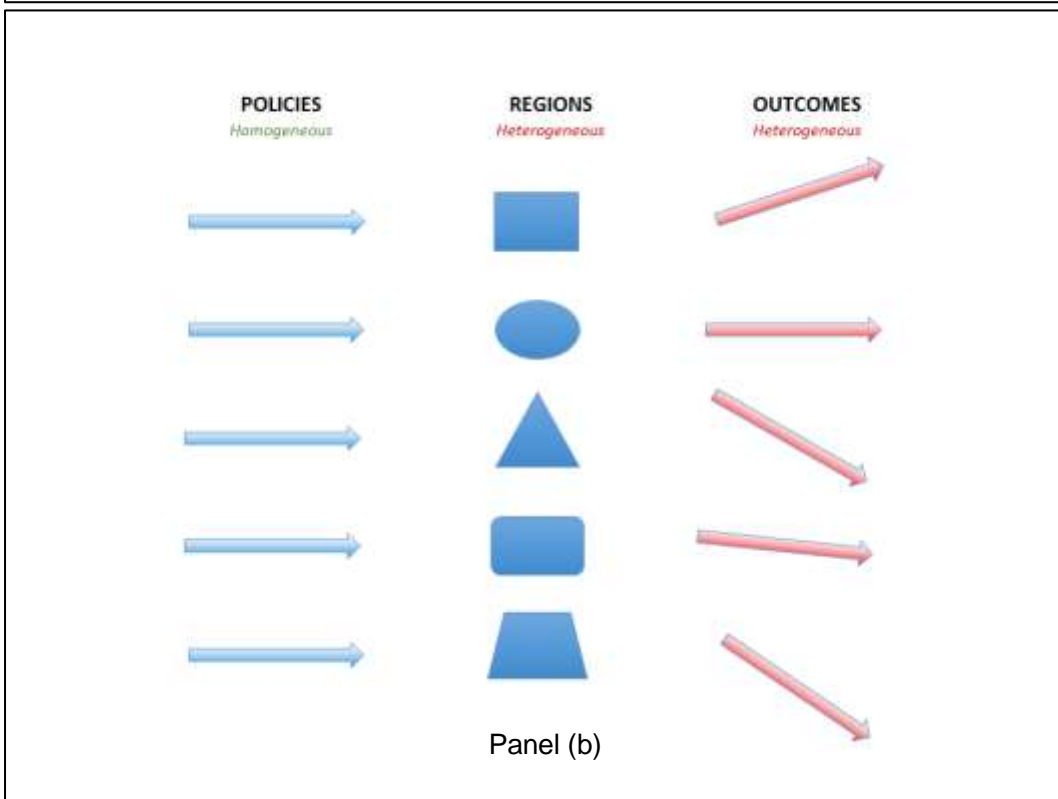
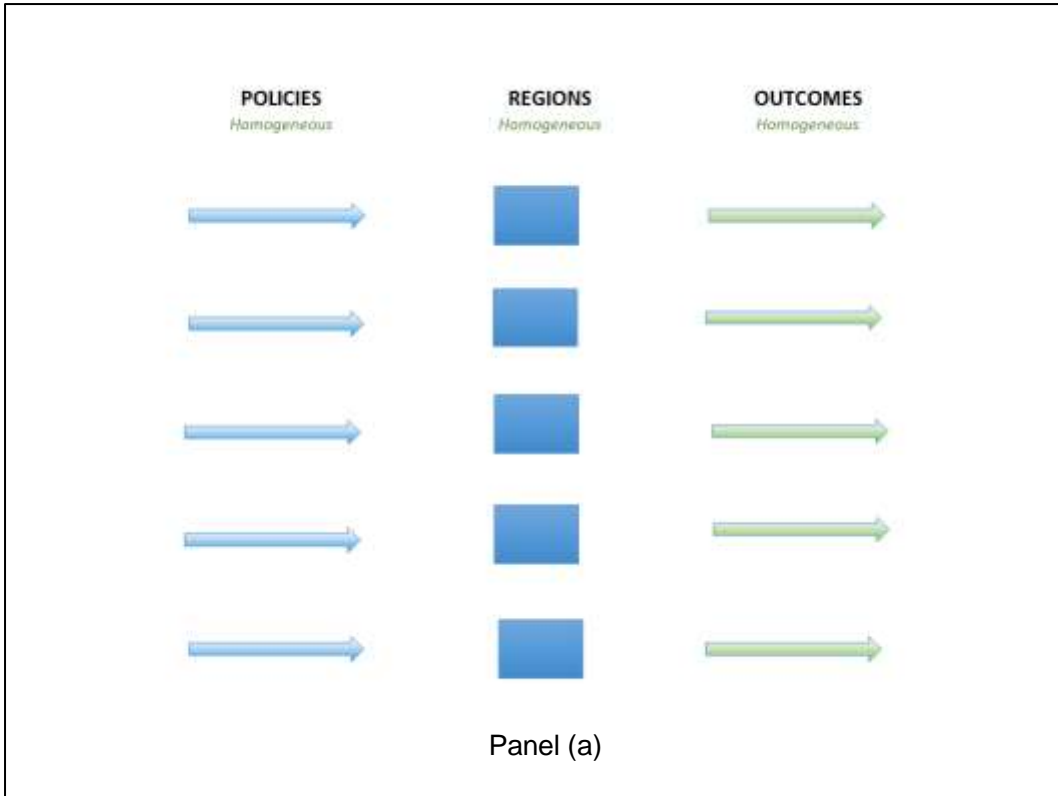
Table 3: Examples of Differentiation	
Differentiation type / Diagnostic question	Example
Institutional <i>Who is in charge of making policy?</i>	In the case of arranging public transport, most Dutch provinces are in charge of transportation, but in Rotterdam-The Hague and Amsterdam the metropolitan area has autonomy over transportation (OECD, 2016b).
Policy <i>What are the set policy goals?</i>	The Rotterdamwet applies solely to municipalities of more than 100.000 people, to give them the capacities to address problematic districts in the city (probleemwijken) (Rob, 2007). Another example is deradicalisation of youth: this policy goal only applies in cities with radicalization problems. Yet another example is the transformation of business locations, where policy goals differ depending on the nature of the problem.
Task <i>What are the tasks to achieve these goals?</i>	Three examples of task differentiation among central municipalities in the Netherlands are social shelter, women's shelter and protected living (Vonk & Aarts, 2016). In these cases, central municipalities have different competences than other municipalities in a region.
Delegational <i>Who is executing these tasks?</i>	In the case of accelerating the energy transition, central government formulates overarching goals, but these are increasingly expected to be implemented at the regional level by different actors – public and private – in ways deemed relevant to the specific substantive challenge.
Instrumental <i>How are policies and tasks being executed?</i>	Examples in the Netherlands include WMO (Social Assistance Act), participation law (support for workers) and debt relief. While in all these cases, the goals are assigned by the central state, (collaborations of) municipalities have autonomy as regards how to reach the goals (Vonk & Aarts, 2016).

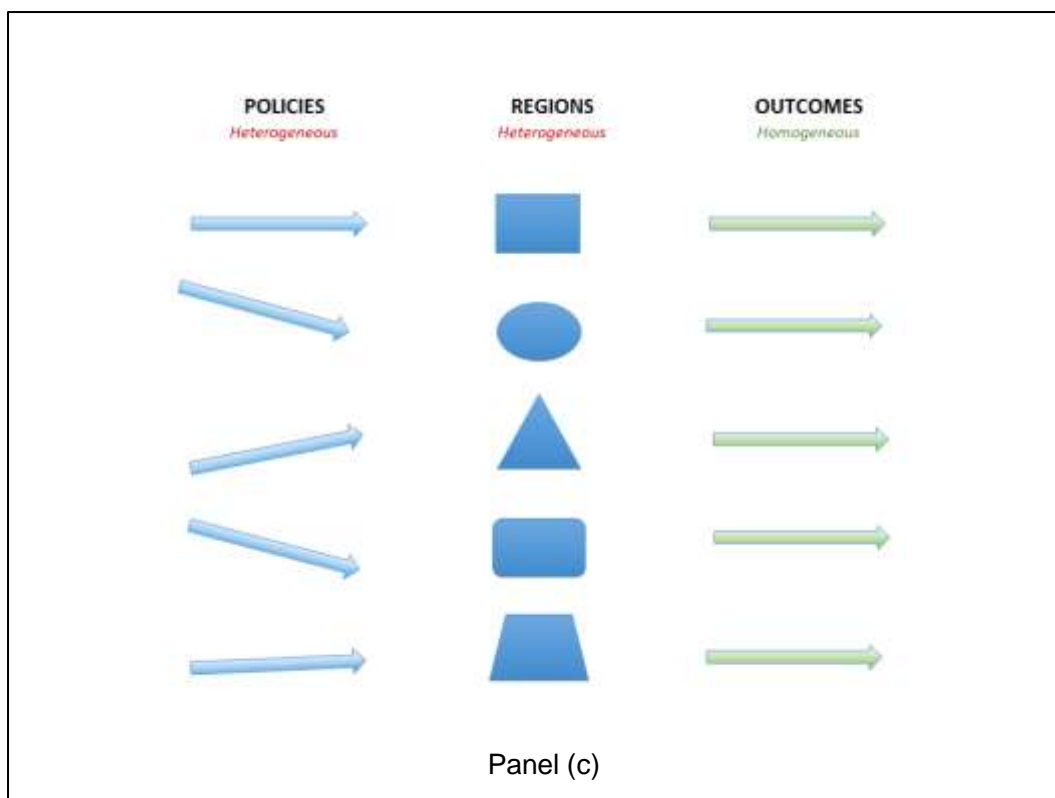
Table 2 lists the five categories of differentiation, the elements of governance that are varied in each, and the corresponding diagnostic questions the answers to which help identify types of pluriformity in governance. **Table 3** illustrates the proposed typology with examples.

5. Effects of pluriformity on economic performance: towards a framework

The most general argument, applicable to both centralized and decentralized pluriformity, is that regions require differentiated policy treatment because they are heterogeneous. Transportation policy, to take one example, may need localized adjustment in regions with distinct characteristics: central vs. remote, dense vs. sparse, urban vs. rural, coastal vs. inland, and so on. This argument is particularly compelling if there exists an expectation that the outcome of interaction between policy and objective characteristics of regions should lead to the same or similar outcomes across regions. Pluriformity, then, may be a means to provide comparable outcomes “across a range of communal priorities, interests, norms and values” (Hataley & Leuprecht, 2014, p. 509). **Figure 2** illustrates this point: if regions are heterogeneous, uniform policy treatment can lead to heterogeneous outcomes. To achieve the same standard of outcomes across regions (for instance, high quality in public transport services) a pluriform approach may be required.

Figure 2: Heterogeneity in Regions, Policies and Outcomes





a. Causal chains

While the broad economic rationale for differentiation may be clear in theory – e.g. increasing effectiveness and efficiency of public services, empirical evidence on the effect of pluriformity in regional governance—as such—on growth, is rather sparse. The subject is further complicated by the fact that pluriformity in governance impacts regional economic outcomes indirectly, through a number of intervening (mediating and moderating) factors that interact with each other. Nevertheless, we can begin to gauge the possible effects of pluriformity on growth and other measures of economic performance, based on theoretical and empirical research into the economic role of constructs that are conceptually linked to pluriformity. For starters, we can consider the range of factors that determine regional economic performance, and trace the impact of pluriform governance on growth by way of these intervening factors.

To illustrate this point, let us assume for a moment that pluriformity (denoted by letter “P”) has a positive effect on something called “Factor X.” Furthermore, let’s say that there is evidence that Factor X is positively associated with economic performance (E). If we abstract away from all other factors and interactions, we can say that pluriformity has a positive effect on economic performance, via its effect on Factor X. The causal chain can be more convoluted, with pluriformity bearing on Factor X only by means of Factor A. Furthermore, effects via causal chain $P \Rightarrow A \Rightarrow X \Rightarrow E$ can be positive, while causal chain $P \Rightarrow B \Rightarrow X \Rightarrow E$ is negative (if P negatively affects Factor B). The ultimate effect of pluriformity of regional governance on economic growth will be determined by the balance of factors operating directly and indirectly, positively and negatively.

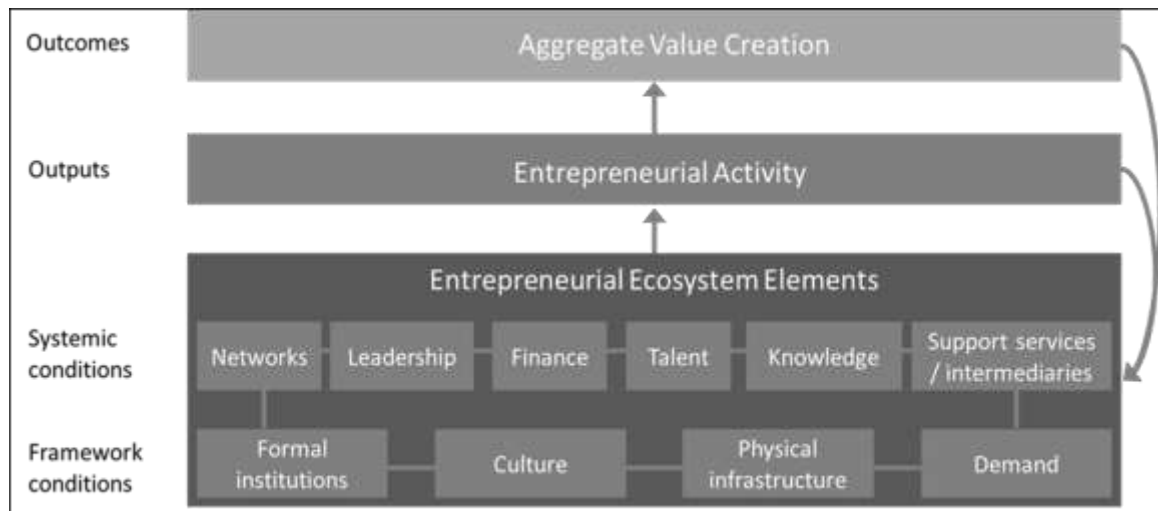
Box 5: Example Framework: Entrepreneurial Ecosystems

A recent approach that, in a similar way as we propose, integrates insights from macro-economic growth studies, with insights from meso-level regional studies, and micro-level entrepreneurship studies is the entrepreneurial ecosystem approach (Stam, 2015; Spigel, 2017; Acs et al., 2017; Stam & Spigel, 2016). The approach we put forward below also includes these insights from economic growth and regional studies. It expands the search beyond entrepreneurship studies, though, as entrepreneurship and the policies to stimulate it, provide only one possible route through which, at the micro-level, regional governance can result in economic growth. Moreover, the entrepreneurial ecosystems approach does not primarily focus on the effects of differentiation in regional entrepreneurship policies. Nonetheless, it may be helpful to outline the model of entrepreneurial ecosystems – to help us structure our thinking and to build on the model for our slightly different purposes.

A key question addressed in this entrepreneurial ecosystem approach is how public-private governance enables productive entrepreneurship and ultimately prosperity in particular regions and countries (see Stam et al., 2016). A model of entrepreneurial ecosystems, as shown in **Figure 3**, includes insights from the previous literature (i.e. the aspects that have been deemed important elements of entrepreneurial ecosystems), and provides more causal depth with four ontological layers (framework conditions, systemic conditions, outputs, and outcomes), including the upward and downward causation, and intra-layer causal relations. Upward causation reveals how the fundamental causes of new value creation are mediated by intermediate causes, while downward causation shows how outcomes and outputs of the system over time also feed back into the system conditions. Intra-layer causal relations refer to the interaction of the different elements within the ecosystem, and how the different outputs and outcomes of the ecosystem might interact.

The elements of the entrepreneurial ecosystem that can be distinguished are framework conditions and systemic conditions. Both are summarized in **Figure 3**. The framework conditions include the social (informal and formal institutions) and physical conditions enabling or constraining human interaction. In addition, access to a more or less exogenous demand for new goods and services is also of great importance. These conditions might be regarded as the fundamental causes of value creation in the entrepreneurial ecosystem. Systemic conditions include networks of entrepreneurs, leadership, finance, talent, knowledge, and support services. The presence of these elements and the interaction between them are crucial for the success of the ecosystem. Networks of entrepreneurs provide an information flow, enabling an effective distribution of knowledge, labor and capital. Leadership provides direction and role models for the entrepreneurial ecosystem. Access to financing is crucial for investments in uncertain entrepreneurial projects with a long-term horizon. Perhaps the most important element of an effective entrepreneurial ecosystem is the presence of a diverse and skilled group of workers. An important source of opportunities for entrepreneurship can be found in knowledge, from both public and private organizations. Finally, the supply of support services by a variety of intermediaries can substantially lower entry barriers for new entrepreneurial projects, and reduce the time to market of innovations.

Figure 3: Entrepreneurial Ecosystem Key Elements, Outputs and Outcomes



Source: Stam & Spigel (2016)

b. Pluriformity, effects on growth factors, and economic performance

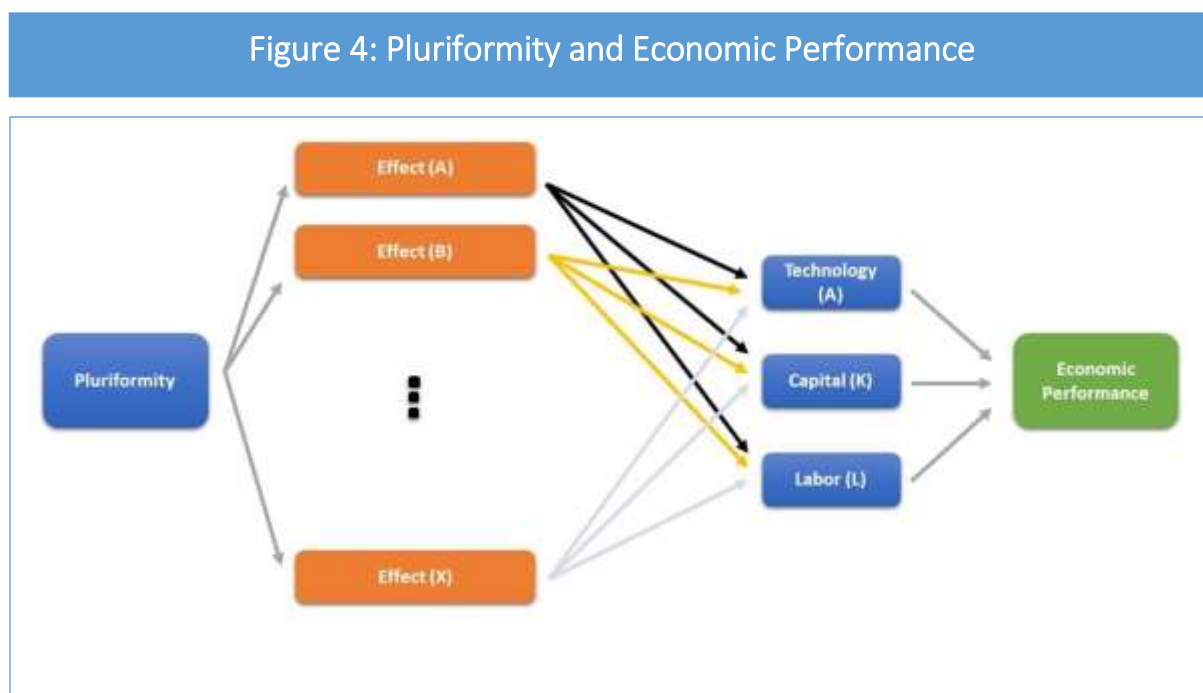
We can start to determine how pluriformity (and not merely regional governance as such) affects growth by identifying key determinants of economic growth, and discerning the channels through which pluriformity might affect these determinants. Before beginning to assess how pluriformity might affect economic growth, we pause to think what determines economic growth, in general. To begin mapping the causal landscape, we revisit a simple framework for thinking about economic performance. In the theory of economic growth, aggregate economic output arises from a combination of inputs, or factors of production. In a Solovian growth model, *labor*, *capital* and *technology* are the three factors, or possible “proximate causes” (Rodrik et al., p. 132) of economic growth (Solow, 1956).

It should be noted that “technology” should be understood broadly and includes not only artefacts but also organizations and institutions—anything that increases output per given combination of capital and labor. In economic literature, the technology level is often called *total factor productivity* or *TFP*. We now also tend to think of labor as encompassing *human capital*—the education and skills that make labor more productive (Bloch & Tang, 2004; Rensman, 2013). A broad conception of capital would also include *land*, *natural capital* and *intangible capital*. In this growth-theoretic framework, economic growth can come from three possible sources: 1) increased labor and human capital, 2) accumulation of physical capital, or 3) higher total factor productivity.¹³ If pluriformity in governance arrangements is relevant for economic growth, it must operate through one or a combination of the above channels (Baskaran et al., 2016). It is these specific channels that we are interested in identifying.

In reviewing the international literature that bears on the possible economic implications of pluriformity, we encounter a number of hypothesized or empirically confirmed *effects*. Our approach to systematizing this literature is to link pluriformity’s various effects to the three factors of

¹³ We realize that, when one adopts a broader conception of economic growth, the sources from which it can come may also be different. We find, however, that in the relevant literature thus far a narrow conception of economic growth is dominant.

production. **Figure 4** provides a stylized representation of the relationship between pluriformity's effects and economic performance.



6. Effects of pluriformity: theory and evidence

This section reviews theoretical and empirical literature that bears on the link between pluriformity in governance arrangements and regional economic performance, paying special attention to the consequences, or the *what* of pluriformity (i.e. what direct effects pluriformity produces) and the *how* of pluriformity (i.e. its impact on specific factors of production: technology, labor and capital).

a. Quality of Governance

One way pluriformity *might* impact regional economic growth is through its effect on quality of governance, which has been defined in different ways but is generally understood to imply impartial governance, with a strong rule of law and low levels of corruption. While in some contexts governance is not restricted to state actors, in the literature around quality of governance (QoG) there has been a strong emphasis on *government* (rather than *governance*) institutions.¹⁴

Quality of governance might be an important mediating factor between governance arrangements and various aspects of regional economic performance. The importance of 'good' governance for *country-level* economic development has been widely recognized in country studies. Analyzing results from the World Bank Doing Business database, containing information on 135 countries, Djankov et al. (2006) find adverse effects of certain types of government regulation of economic activity: countries that are better (but not necessarily less) regulated grow faster.¹⁵

Regional-level measurement of governmental quality has recently been gaining attention in research. While the national laws might be the same throughout the country, the way in which these

¹⁴ Moreover, for a long time, measurement of government indicators has been done on the national level.

¹⁵ Most of the country-level variables from the Doing Business survey on which the study by Djankov et al. (2006) is based are set at the national level in the Netherlands (starting a business, hiring and firing, registering property, getting credit, protecting investors, enforcing contracts, and closing a business) and might not be the ideal policy levers at the regional level.

laws are implemented, their effectiveness and citizen satisfaction with local authorities can differ within one nation. In their study on the quality of government, Charron et al. (2014) therefore examine rule of law, corruption levels, and partiality of public services at the regional level.¹⁶ They find *a correlation between their proxy “QoG” and regional economic development*. Also other studies investigating the determinants of economic success of regions in Europe have found a strong link with the quality of regional governance institutions. Comparing the impact on regional economic growth of natural geography and governance institutions for European regions during the 1995-2009 period, Ketterer & Rodríguez-Pose (2016) conclude that “at a regional level in Europe institutions rule.” *Low corruption and government effectiveness are found by these researchers to be particularly important regional growth factors*.

One potential caveat to keep in mind is that causation may go in the other direction; in other words, economic development may positively affect the quality of governance, e.g. through funds becoming available to improve governance institutions. However, this possibility has been controlled for in different ways; firstly, through the use of lagged variables—linking quality of governance in earlier periods with economic development in later times. Secondly, Ketterer & Rodríguez-Pose (2016) used other variables as instruments—certain historical variables which are strongly linked with contemporary quality of institutions but are not expected to influence economic development—such as whether the region belonged to Charlemagne’s empire, whether a region was Christianised, and the number of kingdom changes. The correlation was still significant using these variables, making a strong case for quality of governance causing economic development also at the regional level.

From the perspective of the growth-theoretic framework, QoG would manifest itself in higher total factor productivity since governance institutions are part of the “technology” of aggregate production. d’Agostino & Scarlato (2016) argue that technological innovation is a key channel through which QoG affects growth because *inclusive institutions magnify the effect of technological shocks on GDP. Better governance could also lead to faster capital accumulation*. As an example, better-governed regions might make smarter infrastructure investment decisions. *A higher QoG region might also attract more or might better utilize human capital*.

The literature on the impact of quality of governance on economic outcomes at the level of the region is in its infancy, but there is some evidence to suggest that all three channels are at play. Rodríguez-Pose and di Cataldo (2015) show that better governed regions are also more innovative and that government quality determines returns from government investments. European regions with higher quality of governance receive better returns on EU cohesion expenditures (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015) and on investment in transportation (Crescenzi et al., 2016). A positive effect of regional QoG on the performance of private firms has been found by Ricotta (2016), who shows that *firms located in better-governed regions are more productive*.

The key question here is whether pluriformity influences quality of governance, and the sign of any such effect. On this point, theoretical considerations are unclear. What we do know comes from the literature on the relationship between decentralization (rather than differentiation) and corruption. Martínez-Vazquez et al. (2017, p. 1116) write that:

From a theoretical perspective, decentralization may help reduce corruption because of enhanced accountability and competition among local governments, the existence of additional ‘exit’ and ‘voice’ mechanisms, and higher levels of information and transparency at the sub-

¹⁶ Other operationalizations of governance quality exist in the literature, a full exploration of which is beyond the scope of this review. For a reference, see Huther & Shah (2005) and La Porta et al. (1999).

national level (Weingast, 1995; Seabright, 1996). On the negative side, fiscal decentralization may weaken monitoring, controls and audits by central agencies, thereby creating opportunities for corruption (Prud'homme, 1995). In addition, political decentralization may favour higher incidence of corruption through involvement of a larger number of officials in dealing with potential investors, because of higher incidence of clientelism and because of interest group capture where elites dominate the local political scene (Shleifer and Vishny, 1993; Litvack et al. 1998; Bardhan and Mookherjee, 2000).

The empirical evidence these authors review suggests that some research finds a positive influence of decentralization on such QoG indicators as corruption level—but this is not always the case—and it might still be too early to come to definitive conclusions.

There might also be a second-level interplay between quality of governance and pluriformity. A study by Charron (2016) concludes that a European region's ability to compete for EU Structural Funds is influenced by the interplay between the degree of regional autonomy and quality of local government. In countries with a low degree of regional autonomy (high centralization) EU actors tend to allocate Structural Funds to low-QoG regions. But in countries with greater regional autonomy low-QoG regions tend to lose out, as the limited capacity of decentralized government institutions leads EU and national institutions to prefer to disburse funds to high-QoG regions (further weakening the position of low-QoG regions).

To sum up, there are many studies showing the relevance of quality of government on economic development at the national level; there are some studies that point to the effect of government quality on the regional level. However, such findings may be more applicable to regions in other countries in the European Union, because the Netherlands has relatively high levels of rule of law and low levels of corruption, and variation, if there is any, will be limited. While QoG may be good for growth, the big question is whether differentiation leads to QoG. On this question prior research is inconclusive. In the next sub-sections, we therefore turn to consider other potential effects of pluriformity, such as better tailoring of policy.

b. Fiscal decentralization, policy customization and experimentation

The literature on “fiscal federalism” (Oates, 1972; Qian & Roland, 1998; Tiebout, 1956) provides theoretical arguments for why pluriformity, in the wake of decentralization, can be expected to lead to better government, an “economic dividend,” and greater welfare (Morgan, 2002; Rodríguez-Pose & Bwire, 2004). Rodden (2004) explains that “[t]he key intuition of fiscal federalism theory is that the benefits of decentralization are positively correlated with the geographic variance in demands for publicly provided goods.” In theory, decentralization can lead to efficient provision of public services (allocative efficiency), as autonomy, competition between jurisdictions, and citizen mobility create incentives for regional governments to provide public services efficiently (Tiebout, 1956; Zhang, 2006).

Approached differently, the argument against centralization is that it leads to uniform policies that do not meet the interest of all geographic constituencies. When preferences are heterogeneous, citizens in different jurisdictions

derive different levels of utility from the same level of policy provision. For example, in some regions citizens care about employment, in others about housing availability, and in yet others about safety.

Box 6: Decentralization and Economic Growth

“The empirical works regarding whether there is positive or negative relationship between economic growth and fiscal decentralization are still controversial.” (Akai et al., 2007)

Moving governance functions to a lower scale is argued to produce a better policy fit to the preferences of residents within the subnational unit, and hence result in welfare gains. The potential gains of regional differentiation are highest in policy domains that are characterized by high levels of preference heterogeneity.

However, empirical findings on the economic effects of fiscal decentralization are ambiguous (Akai et al., 2007; Martinez-Vazquez & McNab, 2003). Some research does find that decentralization leads to more efficient production of locally-provided public services. In the UK, devolution (specifically pertaining to decentralization of authority and resources to stimulate economic development) in Scotland and Wales may have helped these territories attract investment through the work of the newly-created Regional Assemblies and Regional Development Agencies (Morgan, 2002). Using cross-country data for 1997-2001, Iimi (2005) finds that decentralization has a large impact on GDP growth. However, based on regression analysis of regions in five countries, Rodríguez-Pose & Bwire (2004, p. 1907) conclude that “the degree of devolution is in most cases irrelevant for economic growth and when it matters—as in the cases of Mexico and the USA—it is linked to lower rather than greater economic efficiency.” In a paper on the economic dividend of devolution, Rodríguez-Pose & Gill (2005, p. 405) point out that:

“[T]here are many forces that accompany devolution and work in an opposite direction. Devolved governmental systems may carry negative implications in terms of national economic efficiency and equity as well as through the imposition of significant institutional burdens. Secondly, the economic gains, as well as the downsides, that devolution may engender are contingent, to some extent, upon which governmental tier is dominating, organizing, propagating, and driving the devolutionary effort.”

Enikolopov & Zhuravskaya (2007) find that *ultimate effects of decentralization are contingent on other features of governance institutions*, such as the strength of political parties and whether

Box 7: Devolution in the UK

In the UK, devolution (specifically pertaining to decentralization of authority and resources to stimulate economic development) in Scotland and Wales may have helped these territories attract investment through the work of the newly-created Regional Assemblies and Regional Development Agencies.

Morgan (2002)

regional officials are elected or appointed. Internationally, fiscal decentralization tends to lead to faster growth when combined with political and administrative decentralization (Filippetti & Sacchi, 2016). Federal and decentralized governance arrangements may also have subtle effects on economic outcomes through indirect cultural channels, enhancing civic capital and self-efficacy beliefs of citizens (Guiso et al., 2016). Additionally, pluriformity has the potential to improve policy decisions and economic performance through policy customization. This can happen through both centralized as decentralized pluriformity, but there is reason to believe the most likely gains come from decentralized pluriformity, as lower-level governments may have closer access to certain types of information and can thus better adapt to local conditions. On this, see the discussion about proximity in the following section (6c).

Pluriformity can result in better regional governance if it facilitates a closer match between policy aims and design and local realities. As Lambooy & Boschma (2001) put it: “the potential impact of regional policy may be quite large when the policy objectives are strongly embedded in the surrounding environment.” For example, Batterbury & Fernando (2006) stress the importance of context-sensitivity when discussing good governance. Differentiated policies, particularly those

enabled by decentralization, can lead to governance with “flexible adaptation of institutions” (Colino, 2008), more attuned to local contexts and preferences, better able to “exploit local information” (Treisman, 2007), the authority to undertake policy innovation (Rodríguez-Pose & Bwire, 2004), and greater economic efficiency (Rodríguez-Pose & Bwire, 2004). Lebel et al. (2006) find some support for the claim that polycentric and multilayered institutions improve the fit between knowledge, action, and social-ecological contexts in ways that allow societies to respond more adaptively at appropriate levels. Stam and Bosma (2015) stress that policies which are focused on high-potential firms are more likely to be effective than generic entrepreneurship policies. This can have implications for local governance, as local authorities may be better equipped to know which firms have high potential. Tödting & Tripl (2005) claim that appropriate innovation policy may differ for peripheral, metropolitan and old industrial regions.

Decentralized pluriformity might also improve economic performance by unleashing the potential of policy experimentation. The economic vitality of urban regions increasingly depends on new forms of governance (Lakshmanan & Chatterjee, 2009). Innovative policy solutions can emerge when local and regional governments are free to experiment.

Thus, scholars have theorized about the economic benefits of decentralized pluriformity through the effects on policy customization and experimentation. Empirical evidence of the economic effects of fiscal decentralization remains ambiguous, however. The literature nonetheless suggests *there is a clear positive potential of such decentralization*. We further elaborate this argument in the next subsection.

c. Informational advantage of proximity to citizens and policy problems

Closely related to the previous discussion of policy customization, but based on a slightly different argument, is the advantage of proximity to problems and people afforded by decentralized pluriformity. Regional governments, it is often argued, have certain kinds of informational supremacy vis-a-vis central government (Gilbert & Picard, 1996; Treisman, 2007). One argument why decentralization of authority in favor of subnational jurisdictions might produce welfare gains, greater efficiency, and economic growth is that “subnational governments have an information advantage over central governments when it comes to responding to the need and preferences of local citizens” (Ezcurra & Pascual, 2008). Pluriformity in governance can pave the way toward better economic performance if it involves an improved use of available information.

Furthermore, certain assets that can be drawn on for tackling social problems, such as human and social capital, institutions, assets, social and economic networks, are “localised” (Copus et al., 2007; Lagendijk & Lorentzen, 2007). Activation of these factors as part of the policy solution might require a scale-sensitive approach (Gertler & Wolfe, 2004; Späth & Rohrer, 2010). Geographical proximity can enable local assets such as physical infrastructure, labor market specialization and business support services (Lagendijk & Lorentzen, 2007).

Proximity is not only geographical and geographical proximity is not necessarily the most important. There is also cultural, institutional and technological proximity (Knoben & Oerlemans, 2006). That being said, physical proximity and local embeddedness can enable idiosyncratic, contextual, sticky and tacit knowledge formation and diffusion in a region (Morrison & Rabellotti, 2009). While codified knowledge is easily transferable, other types of knowledge such as tacit knowledge is most easily diffused at close distance (Benneworth, 2004). A report by the SER (2017) advises that certain type of regional structures (such as economic boards) can help reap the advantages of proximity (see further Chapter 4 and Appendix 4). Networking organizations are also helpful at providing access to

tacit knowledge, and it is increasingly recognized that the region is the appropriate scale for such institutions (Benneworth, 2004).¹⁷

Proximity might also be necessary to avoid the mistake of one-size-fits-all policy approaches (Rodríguez-Pose, 2013). Key actors in policy need region-specific information about the “origins,

Box 8: Localization of Institutions Considerations

“Importantly, reforms are not generalizable and should be appropriately designed and tailored taking into account the specific institutional weaknesses of the different regions of Europe. The set of formal and informal institutions in a given place is unique and non-transferable to other contexts. Therefore, the recognition that good institutions are a prerequisite for effective RIS3 strategies re-confirms, rather than questions, the place-based approach to regional development.” Rodríguez-Pose et al. (2014)

growth, successes, failures, shortcomings and bottlenecks of past and evolving institutional, social, organizational, cognitive, technological and economic practices” (Visser & Atzema, 2007). A more solid understanding of “the situation on the ground” can lead to better results throughout the policy cycle.

As far as centralized pluriformity is concerned, a differentiated approach might be beneficial too if it exploits available information on regional heterogeneity.

Indeed, it is not a foregone conclusion that decision-making must in every case be decentralized in order to deliver bespoke provision of policies and public services (Prudhomme, 1995).

In sum, through informational advantages, both types of pluriformity might enable access, collection and exploitation of information, which serves as an input to decisionmaking by government and non-government actors. A better information base can, in turn, enhance decisionmaking and policy customization capabilities of regions.

d. Flexibility, coordination and cooperation in government relations

Differentiation in governance arrangements increases the capacity as well as the demand for flexibility. On the one hand, to satisfy different actors with divergent interests, flexibility is required. Compared to a system with strictly hierarchical relations, a multilevel pluriform governance system makes cooperation among governments, market parties and societal organizations easier (Zürn & Faude, 2013). On the other hand, pluriformity itself enhances flexibility as has, for instance, been brought to the fore in the report “Sturen op Samenhang” by the Rli (2013). This report argues that governance is about problem-solving through cooperation, and cooperation is best achieved with flexible boundaries, rather than clear divisions of tasks and responsibilities.

The importance of regional cooperation, especially in Europe, stems from the fact that functionally, cities have outgrown their original political borders and hence existing formal boundaries are no longer appropriate (OECD, 2015a, 2015c). Through cooperation, regional problems can be more effectively solved, costs can be diminished through economies of scale (see subsection 6f), and regional competitive advantages can be reaped more effectively.

¹⁷ Groenleer et al. (2017) have carried out research into the monitoring of regional collaborative networks and have put forward a method for measuring the effects of such networks at various levels, including the organizations in the network, the network itself, but also the broader regional economy.

While cooperation can be mandated from above, or arise from interactive inter-jurisdictional cooperation, there is evidence that the latter is more successful. Feiock (2008) states that when local governments cooperate voluntarily and in a self-organized manner, this cooperation is more likely to promote trust. Trust, in turn, is considered by recent research as an essential ingredient in the informal institutions that are beneficial for economic development, and can explain differences between the economic development of regions (Guiso et al., 2016; Tabellini, 2010).¹⁸

The OECD Territorial review of the MRDH claims that the fact that Rotterdam and The Hague cooperated voluntarily may have contributed to its success, especially compared to Aix and Marseille in France or St. Paul and Minneapolis in the U.S.A., where the state directed cooperation between cities which had some animosity towards one another (OECD, 2016b). Furthermore, *voluntary inter-governmental cooperation may be more successful because it is driven by regions' self-interest and aimed at solving common functional problems* (Zeemering, 2012).

The SER (2017) report concludes that a common agenda and effective cooperation is required to solve governance challenges. There are already many examples of municipalities cooperating in order to achieve shared goals but there is no reason to think the process has reached its apogee. A description outlining the different ways in which governments in the Netherlands cooperate can be found in a report by Proof Adviseurs and Kwink Groep (Theissen et al., 2017). An example of a persistent policy problem that can be solved through inter-regional cooperation is the phenomenon of mismatch between job openings and residence patterns identified in Tordoir (2017) (see also Chapter 4 and Appendix 3).

The main takeaway is that pluriformity might also enhance regional growth if it affects positively flexibility, cooperation and coordination in governance relations. A positive effect on cooperation and coordination, however, should not be assumed, since pluriformity might have an adverse effect on these variables due to fragmentation in government functions, an issue to which we now turn.

e. Fragmentation and uninternalized spillovers

The question of decentralized pluriformity leads naturally to the question of optimal geographic scale of governance—a key theme in the economic analysis of decentral government. A recurring meta-challenge of territorial governance is that while policy problems arise in functional regions—in fact, sometimes the functional region is defined by the prevalence of policy challenges within it—their solution is pursued within formal regions. Decentralized pluriformity potentially exacerbates this problem.

The case for decentralization is based on arguments that it leads to a better fit between community preferences and service delivery (explored above in the discussion on fiscal decentralization, subsection 6b) and non-economic considerations linked to a desire to sustain local community identity (see also under section 7). While policy delivered at lower scales can potentially benefit from customization and better information as outlined above, fragmentation of governance (or *de jure* division into numerous geographic units, with autonomous authorities) of a large city or functional urban area can have drawbacks. Both kinds of pluriformity might lead to fragmentation of authority, overlapping jurisdictions, and “ambiguously divided responsibilities” (Dubois, 2014), hindering cooperation between actors and undermining the functioning of sub-national governments. The study by Lightbody (1999), comparing the city of Calgary, with its unitary

¹⁸ Recent policy research into the (perceived) effectiveness of regional collaboration in the Netherlands also points to trust as an important success factor (Boogers et al, 2016; van Genugten et al., 2017). Such research, however, has focused primarily on successful collaboration and not so much on the effects of collaboration on the economy and society.

governance structure, to Edmonton, with its more fragmented governance, concludes that the benefits of a pluriform governance arrangement do not bear out, but instead serve as cover for political interests. Ahrend, Farchy et al., (2014) also found that cities with more fragmented governance arrangements are on average less productive.

Policy spillovers exist wherever the actions of one government authority impact another authority. For example, a municipality may benefit from policies pursued by neighboring municipalities (e.g. building a business park) without paying additional costs. Policy externalities lead to suboptimal outcomes since “[e]fficiency requires that a policy’s full effects—positive and negative—be internalized in decision making” (Hooghe & Marks, 2003, p. 235). If positive interjurisdictional spillovers exist, subnational governments will tend to under-supply public goods and services; in the presence of negative externalities policy over-provision can be expected.

A key question is the scale at which governance decisions are made (see under 6f). The same geographic space can be divided into a few larger governance regions, or many smaller regions. In their study, van Raan et al. (2016, p. 2) ask: “does an urban system as one formal municipality perform better as compared to an urban agglomeration with the same population size but with a number of autonomous municipalities within the agglomeration...”? The authors model the relationship between the population size of urban systems and their economic performance, measured as gross urban product (GUP). Findings show that an urban system as one formal municipality performs better than an urban system of equal size that is split into multiple municipal jurisdictions. This might be because “cohesiveness” and “coherence” of governance might be more difficult to achieve in a geographic area that functions as an organic system but that is fragmented into autonomous municipalities. Further evidence suggests a link between economic performance of cities and fragmentation of governance structures. As shown in **Table 4**, out of 10 cities in the Netherlands with GUP higher than predicted by the observed urban scaling pattern, 6 have undergone consolidation (“formal reorganization of all municipalities within the urban area into one new municipality”), while out of 10 top underperforming cities only 1 has undergone reorganization in recent decades.

Table 4: Above and Below Expectations	
Top overperforming cities	Top underperforming cities
Haarlemmermeer	Almere
Roermond*	Leidschendam-Voorburg
Nieuwegein	Spijkernisse
Leeuwarden*	Zaanstad
's-Hertogenbosch*	Katwijk
Terneuzen*	Vlaardingen
Zwolle	Hardenberg*
Eindhoven	Purmerend
Capelle aan den IJssel*	Haarlem
Utrecht*	Kampen

Note: The two columns of the table represent two separate ranking of cities, taken from van Raan et al. (2016). The left column contains 10 cities in the Netherlands with higher Gross Urban Product (GUP) than predicted by the model estimated by the authors. The second column is the complementary list of cities with lower than expected GUP. The two lists are sorted from highest to lowest absolute value of the model residual. Asterisks (*) mark cities that have had an administrative reorganization since 1974.

An additional disadvantage of allocating power at a lower geographic scale, with greater fragmentation of authority, is that fewer spillovers will be internalized within each governance region, and overall. A study by De Siano & D’Uva (2016) on the effects of decentralization in Italy concludes that regional governments are positively affected by public expenditures in neighboring regions and do in fact free-ride on their neighbors.

Fragmentation of the government function and uninternalized spillovers are the “dark side” of pluriformity. Due to fragmentation, the net effect of pluriformity on cooperation and coordination discussed in the previous section is unclear. If pluriformity has the effect of increasing fragmentation and reducing internalization of policy spillovers, it can undermine economic performance. The opposite of fragmentation is consolidation, agglomeration and the positive economic effects of scale – the topic of the next subsection.

f. Economies of scale, agglomeration and consolidation

Agglomeration is the process of consolidation of smaller territorial units into larger structures of territorial governance,¹⁹ and can be viewed as the opposite of fragmentation. Alleged benefits of agglomeration are based on a supposition of scale effects in policy provision. Scale effects exist if the cost of production of a unit of a good or service varies with the number of units produced (Pollitt & Steer, 2012). Scale can have an important impact on government effectiveness and efficiency. Existence of positive scale effects implies efficiency gains in provision of policies centrally, or within larger jurisdictions, while diseconomies of scale suggest gains in efficiency from decentralization. At a given scale of governance, if diseconomies of scale exist, decentralized pluriformity would be expected to increase economic performance; in the presence of economies of scale economic performance might be undermined.

Effectiveness and efficiency of government service delivery is a key potential channel through which pluriformity can influence regional economic performance. Efficiency in the public sector is a component of economic performance, but it also has an indirect effect on economic activity, since the productivity of private firms depends on efficiency of local public service provision (Giordano et al., 2015).

The relationship between scale of governance and economic growth has been explored in many prior studies (Ahrend et al., 2014; Bönisch et al., 2011; Byrnes & Dollery, 2002; Camagni et al., 2013; Gilbert & Picard, 1996; Henderson, 2003; Holzer et al., 2009; Schakel, 2010; Wu & Lin, 2012), but in the international literature the results have been mixed, and there is evidence of benefits of small-scale governments that have the leeway to pursue own policies, of benefits from greater scale, and of a nonlinear relationship between city size and economic growth (Frick & Rodríguez-Pose, 2017).

The relative success of the mayoral form of urban governance in the UK (Greasley & Stoker, 2008) provides evidence that scaling territorial governance upward can be beneficial. Ahrend et al. (2014) estimate the productivity benefits of agglomeration in Germany, Mexico, Spain, the UK, and the USA and find that scale influences the productivity of cities, whether “city” is defined formally or functionally. Doubling the population size of a city increases its productivity 2-5%. Furthermore, the number of formal municipal jurisdictions that constitutes a metro area exerts a negative influence on city productivity: holding population size constant but doubling the number of municipalities is associated with a 6% lower productivity, on average.

¹⁹ This definition should not be confused with “agglomeration economies”, a term used by urban economists to refer to a positive relationship between productivity and population density (Glaeser & Gottlieb, 2009).

Box 9: Municipality Size and Efficiency

Do municipal amalgamations lead to efficiency in provision of public services? This is the question explored by Bönisch et al. (2011) in the context of municipalities in Saxony-Anhalt (East Germany). The study finds that larger amalgamations are not necessarily more efficient. Certain types of centralized governance structures (Trägergemeindemodell) are associated with greater efficiency compared to independent municipalities (Einheitsgemeinden), but other types of centralized structures (Gemeinsames Verwaltungsamt) are not found to be more efficient, on average.

regional growth and the extent of involvement of the regions in local infrastructure investment, suggesting an effect through the capital accumulation channel. At the same time, a measure of the number of responsibilities transferred to regional governments has a negative correlation with growth in regions.

Pluriformity is not a binary concept, but is a matter of degree. Some theoretical models suggest an inverted-U relationship between decentralization and economic growth, with an optimal scale of territorial organization somewhere in the interior of the possible range (Akai et al., 2007; Gilbert & Picard, 1996; Ogawa & Yakita, 2009; Xie et al., 1999), and with parameters determining the optimum that reflect existing institutions of governance and the structure of geographic interactions. These parameters will, of course, vary with the national context. For this reason, the relevance of international evidence to the Netherlands is probably limited.

Whether pluriformity, via its effect on economies of scale, can help or hurt growth is unclear, but the answer is likely to depend on the specific regional and functional context. In the Netherlands, there is evidence of unused scale economies (Bikker & van der Linde, 2015), implying that policy can be more efficiently provided at a higher geographic scale. If confirmed, this finding would be an argument against excessive decentralization and perhaps even for greater agglomeration and uniformity.

g. Relationship between various effects of pluriformity

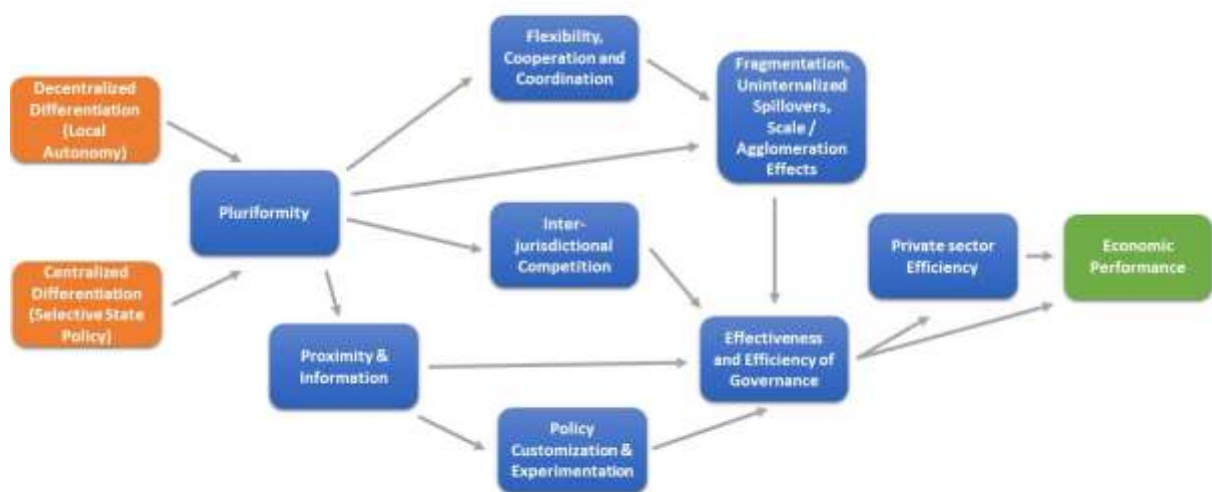
The above relationships are not fully independent of each other; some of them are closely connected. For example, as has been pointed out, policy customization is closely connected to proximity. The beneficial effects of policy customization may be most effectively reached through the capacity of local governments, as they have the required proximity to people and problems to customize policy appropriately (see Appendix 4, where we explore this relationship). Moreover, fragmentation, scale, flexibility and cooperation are all interdependent. Fragmentation relates to the territorial division of government authority vis-a-vis the degree of economies of scale required to achieve efficiency of government activity. One way of achieving greater economies of scale is by merging municipalities, in order to cover a larger area with one government. However, this may not always be the most suitable solution, since not all problems arise within the same scale. As such, it may be more suitable for municipalities to have the required flexibility to cooperate without a formal merger.

An exploration of the optimal level of decentralization for Spain can be found in the study by Aray (2017). The study finds that Spain is close to the optimal scale of territorial decentralization. Interestingly, it also concludes that not all types of decentralization are equal as far as economic performance is concerned. Fiscal decentralization is found to contribute to growth. Additionally, a positive correlation is found between

For clues about the consequences and effects of pluriformity, we can look at the system of multilevel governance in the EU. While a mix of modes of governance precipitated by differentiation can provide “escape routes from potential deadlock” (Benz & Eberlein, 1999, p. 329), institutional design may also undermine the functioning of intergovernmental relations, with additional connections between governance levels increasing the “problem of complexity” and “risks of overload” (Benz & Eberlein, 1999, p. 331-332). Differentiation results in “institutional diversity”²⁰, the effect of which may be to complicate relations between actors and levels in the systems of governance. In the area of EU regional policies the above complications and risks are managed using a number of practices that structure the multilevel decision-making process. These techniques include division of problem-solutions into “partial tasks” that will be handled separately, confide actors and actor-types to specific stages in the policy process, by “regulating the parameters of difference” (Thompson, 2005, p. 328) and use of “reserved hierarchical powers” (Benz & Eberlein, 1999, p. 334) as a backstop against system breakdown.

Ultimately, the choice for differentiation, the literature review above suggests, confronts policymakers with a dilemma between its direct and indirect, its positive and negative effects for different actors and at different government levels. **Figure 5** gives a better understanding of the different channels through which pluriformity may affect economic development.

Figure 5: Causal Map



7. Additional non-economic considerations

We note that not all considerations for pluriform governance arrangements are economic. Even decisions the outcomes of which are easily expressible in monetary units involve value judgement,

²⁰ Benz and Eberlein define “institutional diversity” as “the fact that actors and arenas to be co-ordinated follow different decision rules which often create incompatible orientations” (p. 332).

and arguments such as those about optimal scale and allocative efficiency therefore provide no simple guide for desirability of differentiation.

In addition to the economic effects of governance pluriformity, decentralization is seen by some as a way to make government more responsive, and a safeguard for local identities (Bardhan, 2002).

Box 10: Non-economic Considerations

“Since the days of Montesquieu and Jefferson, political decentralization has been seen as a force for better government and economic performance. It is thought to bring government ‘closer to the people’, nurture civic virtue, protect liberty, exploit local information, stimulate policy innovation, and alleviate ethnic tensions.” Treisman (2007)

Among the argued non-economic benefits of decentralization we register: safeguarding regional diversity (Pearce et al., 2005), “cultural recognition” for distinct regions (Colino, 2008), greater civic engagement (Guiso et al., 2016), more accountability (Rodríguez-Pose & Bwire, 2004), greater democratic legitimacy (Jones, 2001), lower interpersonal inequality and interregional

disparities (Ezcurra & Pascual, 2008; Martinez-Vazquez et al., 2017).

Much as in the effects of pluriformity on economic outcomes, the direction of non-economic effects is often disputed. While it is clear that a non-economic dimension in the effects of pluriformity exists, it is beyond the scope of this review to assess it in great detail.

8. Preliminary assessment of effects

This review provides a preliminary assessment of the observed (and likely) impacts of pluriformity and differentiation in governance on the regional economy, particularly on economic growth, but also on other aspects of economic performance. The distinction between centralization and decentralization is closely related to this, as decentralization is likely to lead to more differentiated governance. We began with conceptual clarification regarding the causes and content of pluriformity. Subsequently, we proposed a general framework for how the economic impacts of pluriformity can be analyzed.

The impact of pluriformity on growth can be conceptualized as consisting of first-order and second-order effects. The first step in studying the impact of pluriformity is to identify its likely first-order effects. The second step is to trace the impact of these effects on the economy through the three determinants of economic growth: 1) labor and human capital, 2) physical capital, and 3) technology or total factor productivity.

We identified likely first-order effects of pluriformity in the following categories: a) quality of governance, b) fiscal decentralization, policy customization and experimentation, d) proximity to problems and people and its informational advantage, e) flexibility and cooperation in government relations, f) fragmentation and uninternalized spillovers, and g) scale, agglomeration and consolidation.

Table 5 summarizes our best assessment, based on a composite of theoretical considerations and empirical findings, regarding the likely effects of pluriformity on economic performance via various channels. Column 1 of the table lists the variables we identified in Section 6, through which pluriformity is most likely to impact economic performance. Column 2 presents the direction of the effect of pluriformity on the outcomes in column 1 ((+) indicates a positive marginal effect, (-)

indicates a negative marginal effect, and (°) means that the direction of the effect is ambiguous or inconclusive). Columns 3-5 summarize the direction of impact of outcomes of pluriformity, from column 2, on the three components of economic growth: technology, labor and human capital, and physical capital. Linking information from column 2 and columns 3-5, the last column provides the direction of impact of pluriformity on aggregate output via identified channels.

Table 5: Effect of Pluriformity on Growth					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
First-order effects		Second-order effects			Overall effect
Impact of pluriformity	Direction of impact (P on R)	Effect of R on TFP (A)	Effect of R on labor and HC (L)	Effect of R on capital (K)	Effect of pluriformity on growth
(R)	$\frac{\partial R}{\partial P}$	$\frac{\partial A}{\partial R}$	$\frac{\partial L}{\partial R}$	$\frac{\partial K}{\partial R}$	$\frac{\partial Y}{\partial P}$
Quality of governance	°	+	+	+	°
Inter-jurisdictional competition	+	°	°	-	°
Policy customization	+	+	+	+	+
Policy experimentation	+	+	+	+	+
Proximity and information	+	+	+	+	+
Flexibility	+	+	+	+	+
Cooperation	°	+	+	+	°
Coordination	-	+	+	+	-
Fragmentation	+	-	-	-	-
Uninternalized spillovers	+	-	-	-	-
Scale, agglomeration and consolidation	-	°	°	°	°

We hypothesize that pluriform governance might boost economic growth through the following channels: policy customization, policy experimentation, flexibility, and proximity and information. But economic performance might be weakened by fragmentation, uninternalized spillovers, and coordination challenges in the wake of greater pluriformity. Finally, the effects of pluriformity on the economy by way of its effects on quality of governance, cooperation in government, the results of fiscal decentralization and scale effects are ambiguous, either because the impact of pluriformity on these variables is unclear or because the connection between a variable and economic performance is in dispute.

We cannot offer a definitive assessment regarding the desirability of a more differentiated approach to regional governance, nor regarding increased decentralization in the Netherlands because many questions remain unanswered. There is a tension between potential benefits in decentralization (flexibility, information) and the appeal to centralization (scale). It remains open whether increased flexibility to cooperate can mitigate the lost benefits of scale. Moreover, the choice for differentiation, as we pointed out above, is not only a question of institutional engineering—a technocratic problem; it is in essence a political issue, which involves trade-offs between alternative

designs. That said, the literature review above has implications with respect to the questions that might be asked in a more in-depth study investigating the effects, possible determinants and channels of impact of differentiation in regional governance on economic performance of regions in the Netherlands.

In particular, follow-up research might explore questions pertaining to:

- the quality of governance: e.g., what exactly is quality of *regional governance* and does it matter for economic growth?
- the results of local autonomy and fiscal decentralization: e.g., under what conditions does fiscal decentralization have a positive effect on economic performance?
- cooperation in government: e.g., what determines the success of collaboration in regional governance?
- scale effects: e.g., how does the specific regional and functional context affect whether pluriformity, via its effect on economies of scale, can help or hurt growth?

9. Follow-up empirical research

Our review of the literature has shown that the question in which MinBZK is interested and that is central to our research has hardly been *empirically* investigated. So far, economic performance has not often been explicitly linked to differentiation in forms of regional governance. This is partly due to the fact that the economic effects of differentiation/pluriformity are difficult to capture in a figure or number, and many researchers therefore have not ventured it. It is also partly due to the fact that “real” (and relevant) cases of differentiation/pluriformity in the Netherlands are rare, and empirical research, hence, is difficult. Any empirical research therefore has to zoom in on a specific policy challenge, and a particular form of differentiation and type of economic effects. Moreover, such research has to carefully consider suitable methodological approaches, and, particularly, address questions about the wider applicability of findings (to other regional and functional contexts).

As mentioned in the above literature review and as visualized in the causal map (**Figure 5**), one way in which differentiation can lead to economic development is as a consequence of local autonomy. This hypothesized channel will be explored in the case “Regional governance, entrepreneurship policy and economic performance – a quasi-experimental study” (see Appendix 2). By way of a natural experiment, the case will study the effect of local and regional authorities selling their utility company (*nutsbedrijf*), and thereby gaining a degree of local autonomy. This increase in local autonomy can be used for differentiated/pluriform governance (e.g. through the establishment of a regional economic board). In turn, this new governance arrangement may, through its proximity to the region, have the necessary information/knowledge to customize entrepreneurship policy, leading to more effective governance, a more efficient private sector and finally to increased economic performance.

Another way in which pluriformity may have a positive effect on economic development is through increased flexibility in government cooperation. This hypothesized channel will be explored in the case study “Local and regional policy boundaries, labor interactions and labor participation – a model study” (see Appendix 3). This case study will show where labor markets are functioning well and where they are not, demonstrating that economic life does not happen within formally defined borders. If markets (or their failure), including labor markets, call for governance, policy intervention and collective support, then the necessary coordination and cooperation should follow the specific spatial scales and structures in which these markets function, including eventual externalities involved.

As already briefly explored in the first case study, pluriformity may contribute to economic development through proximity and notably customization, i.e. tailor-made solutions for economic performance. This hypothesized channel will be further explored in a third case study (see Appendix 4). This case study focuses on *how* regional governance may (or may not) be beneficial for economic development. It will take a closer look at the differences between selected regions with respect to both the governance of economic development, and the specific strategies and policies implemented to reach certain goals as part of governance arrangements.

10. Early policy lessons

Existing empirical evidence suggests that necessary collective action should follow the specific spatial scales and structures in which markets function, internalizing inevitable externalities involved. One way of achieving greater economies of scale is by merging municipalities. However, this may not always be the most suitable solution, since not all problems arise within the same scale. As such, it may be more suitable for municipalities to have the required flexibility to cooperate without a formal merger. As part of a program to make pluriformity work, encouragement of and experimentation with governance structures (e.g., increased inter-municipal collaboration, new metropolitan region formation, broadened regional networks, see Groenleer & Hendriks, forthcoming) that cover functional urban areas and shared-problem regions might be attractive. Such structures can facilitate coordination, promote cooperation between regions, avoid uninternalized spillovers, and mitigate the undesirable effects of fragmentation.

While evidence-based policies involving pluriform approaches would require additional empirical research, our findings suggest several conditions that would have to hold for a policy of differentiation to yield positive economic dividends. We mentioned previously that the ultimate effect of pluriformity of regional governance on economic growth will be determined by the balance of factors operating directly and indirectly, positively and negatively. In a nutshell, the set of first-order effects of differentiation would have to be positive, on balance, in their second-order impact on factors of economic growth. That means that a policy of pluriformity, if it were to be economically beneficial, would take advantage of the likely growth-enhancing effects of customization, experimentation, flexibility and proximity, while minimizing the potentially negative effects from greater fragmentation, uninternalized spillovers, and challenges to coordination. In the ideal, a successful program of differentiation would also take place in a context of negative returns to scale, have a positive effect on quality of governance, facilitate cooperation in the public sphere, and foster an inter-jurisdictional competitive dynamic that leads to accumulation of human capital and greater total factor productivity.

Literature

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishers.
- Acemoglu, D., & Zilibotti, F. (2001). Productivity Differences. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 563–606. Retrieved from <https://doi.org/10.1162/00335530151144104>
- Acs, Z. J., Stam, E., Audretsch, D. B., & O'Connor, A. (2017). The lineages of the entrepreneurial ecosystem approach. *Small Business Economics*, 49(1), 1–10.
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. C. (2014). What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>
- Akai, N., Nishimura, Y., & Sakata, M. (2007). Complementarity, fiscal decentralization and economic growth. *Economics of Governance*, 8(4), 339–362. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s10101-007-0032-5>
- Algan, Y. & Cahuc, P., 2014 Trust, Growth and Well-Being: New Evidence and Policy Implications, in: Aghion, P. and Durlauf, S.N. (Ed.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 2A. Elsevier, pp. 49-120. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53538-2.00002-2>.
- Allers, M. (2016). Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur. *TPE Digitaal*, 10(2), 149–162.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Aray, H. (2017). More on decentralization and economic growth. *Papers in Regional Science*. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/pirs.12305>
- Artioli, F. (2016). When administrative reforms produce territorial differentiation. How market-oriented policies transform military brownfield reconversion in France (1989–2012). *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), 1759–1775. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0263774X16642227>
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205. Retrieved from <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>
- Baskaran, T., Feld, L. P., & Schnellenbach, J. (2016). Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis. *Economic Inquiry*, 54(3), 1445–1463. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/ecin.12331>
- Basu, S., & Weil, D. (1998). Appropriate Technology and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(4), 1025–1054. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2586973>
- Batterbury, S. P. J., & Fernando, J. L. (2006). Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction. *World Development*, 34(11), 1851–1863. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.019>
- Benneworth, P. (2004). In what sense 'regional development?': entrepreneurship, underdevelopment and strong tradition in the periphery. *Entrepreneurship & Regional Development*, 16(6), 439–458. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/0898562042000249786>
- Benz, A. (2016). *Differentiating Multi-Level Administration: Patterns of Administrative Co-Ordination in the European Union* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2795429). Rochester, NY: Social Science Research Network. Retrieved from <https://papers.ssrn.com/abstract=2795429>
- Benz, A., & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6(2), 329–348. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/135017699343748>
- Besley, T., & Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611–2637. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00141-X](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00141-X)
- Bikker, J. A., & van der Linde, D. E. (2015). The Optimum Size of Local Public Administration [Discussion paper]. Retrieved from <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/315838>
- Blank, J., Dumaij, A., & Urlings, T. (2011). Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen Een quick scan van de literatuur. *Delft: IPSE-Studies*.

- Bloch, H., & Tang, S. H. K. (2004). Deep determinants of economic growth: institutions, geography and openness to trade. *Progress in Development Studies*, 4(3), 245–255.
- Bogdanor, V. (2010). The West Lothian Question. *Parliamentary Affairs*, 63(1), 156–172. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/pa/gsp044>
- Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., & Sanders, M. (2016), *Effecten van Regionaal Bestuur voor Gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, Enschede: Universiteit Twente.
- Bönisch, P., Haug, P., Illy, A., & Schreier, L. (2011). *Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter?* (Working Paper No. 18/2011). IWH Discussion Papers.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). The Logic of the Ricardian Equivalence Theorem. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 38(1), 4–16.
- Brown, A. (2002). Asymmetrical Devolution: The Scottish Case. *The Political Quarterly*, 69(3), 215–223. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/1467-923X.00155>
- Byrnes, J., & Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, 20(4), 391–414. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/0811114022000032618>
- Cai, J., & Szeidl, A. (2016). *Interfirm Relationships and Business Performance*. National Bureau of Economic Research.
- Camagni, R., Capello, R., & Caragliu, A. (2013). One or infinite optimal city sizes? In search of an equilibrium size for cities. *Annals of Regional Science*, 51(2), 309–341. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s00168-012-0548-7>
- Charron, N. (2016). Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule. *European Union Politics*, 17(4), 638–659. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/1465116516658135>
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, 48(1), 68–90. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>
- Colino, C. (2008). The Spanish model of devolution and regional governance: evolution, motivations and effects on policy making. *Policy & Politics*, 36(4), 573–586. Retrieved from <https://doi.org/10.1332/147084408X349792>
- Commissie Bovens (2006). *Wil tot Verschil: Gemeenten in 2015*. Den Haag: In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG).
- Congleton, R. (2006). Asymmetric federalism and the political economy of decentralization. In Ahmad, E., & Brosio, G. (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 131–153). Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Copus, A. K., Johansson, M., & McQuaid, R. W. (2007). One Size Fits All? Regional Differentiation and Rural Development Policy Un moule unique? Différenciation régionale et politiques de développement rural Sind alle Regionen gleich? Regionalen Differenzierung und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. *Eurochoices*, 6(3), 13–21.
- Curtice, J. (2006). A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(1), 95–113. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/publius/pjj006>
- CPB. (2014). *Vervolgorportage decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Crescenzi, R., Di Cataldo, M., & Rodríguez-Pose, A. (2016). Government Quality and the Economic Returns of Transport Infrastructure Investment in European Regions. *Journal of Regional Science*, 56(4), 555–582. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/jors.12264>
- d'Agostino, G., & Scarlato, M. (2016). Institutions, Innovation and Economic Growth in European Countries.
- Dahl, R. A. (1968). *Power*. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12, 405–415. New York: Free Press.
- De Burca, G., Keohane, R. O., & Sabel, C. (2012). New Modes of Pluralist Global Governance. *New York University Journal of International Law and Politics*, 45, 723–786.

- De Siano, R., & D'Uva, M. (2016). Fiscal decentralization and spillover effects of local government public spending: the case of Italy. *Regional Studies*, 1–11. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1208814>
- Djankov, S., McLiesh, C., & Ramalho, R. M. (2006). Regulation and growth. *Economics Letters*, 92(3), 395–401. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2006.03.021>
- Dubois, H. (2014). Ambiguously Divided Responsibilities across Government Spheres: How they Impact the Policy Process and Result in Coordination Problems in Poland. *Central European Journal of Public Policy*, 8(1), 4–29.
- Enikolopov, R., & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics*, 91(11–12), 2261–2290. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.02.006>
- Esmark, A. (2009). The Functional Differentiation of Governance: Public Governance Beyond Hierarchy, Market and Networks. *Public Administration*, 87(2), 351–370. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01759.x>
- European Parliament. (2013). *Challenges of multi-tier governance in the European Union Effectiveness, efficiency and legitimacy* (No. PE 474.438) (p. 192). Brussels: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET(2013)474438_EN.pdf)
- Eurostat. (2013). *European system of accounts: ESA 2010*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Ezcurra, R., & Pascual, P. (2008). Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries. *Environment and Planning A*, 40(5), 1185–1201. Retrieved from <https://doi.org/10.1068/a39195>
- Faust, J., & Harbers, I. (2012). On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(1), 52–77. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/publius/pjq046>
- Feiock, R. C. (2008). Institutional collective action and local government collaboration. *Big Ideas in Collaborative Public Management*, 195–210.
- Feld, L. P., & Schnellenbach, J. (2011). Fiscal Federalism and Long-Run Macroeconomic Performance: A Survey of Recent Research. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2), 224–243. Retrieved from <https://doi.org/10.1068/c1054r>
- Filippetti, A., & Sacchi, A. (2016). Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), 1793–1824. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0263774X16642230>
- Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), 325–345. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00158-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00158-4)
- Fleurbaey, M. (2009). Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 1029–1075. Retrieved from <https://doi.org/10.1257/jel.47.4.1029>
- Frick, S. A., & Rodríguez-Pose, A. (2017). Big or Small Cities? On city size and economic growth: City size and economic growth. *Growth and Change*. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/grow.12232>
- Gallup, J. L., Sachs, J. D., & Mellinger, A. D. (1999). Geography and Economic Development. *International Regional Science Review*, 22(2), 179–232. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/016001799761012334>
- Gertler, M. S., & Wolfe, D. A. (2004). Local social knowledge management: Community actors, institutions and multilevel governance in regional foresight exercises. *Futures*, 36(1), 45–65. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(03\)00139-3](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(03)00139-3)
- Getimis, P. (2016). *Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*. Routledge.
- Gilbert, G., & Picard, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review*, 40(1), 19–41. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(94\)00037-9](https://doi.org/10.1016/0014-2921(94)00037-9)
- Giordano, R., Lanau, S., Tommasino, P., & Topalova, P. B. (2015). Does Public Sector Inefficiency Constrain Firm Productivity: Evidence from Italian Provinces. Retrieved from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2653621
- Glaeser, E. L., & Gottlieb, J. D. (2009). The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 983–1028.

- Goodwin, M., & Painter, J. (1996). Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(4), 635–648. Retrieved from <https://doi.org/10.2307/622391>
- Greasley, S., & Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 68(4), 722–730. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00910.x>
- Groenleer, M., Raab, J., & Metzke, T. (2017), *Monitoring en evaluatie van regionale netwerksamenwerking: Een onderzoek naar een mogelijke systematiek voor effectmeting in het kader van het Delta Region initiatief*, Tilburg: Tilburg University.
- Groenleer, M., & Hendriks, F. (forthcoming). Subnational mobilization and central-decentral reconfiguration in the shadow of Europe: the case of the Dutch decentralized unitary state, *Regional and Federal Studies*.
- Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2016). Long-Term Persistence. *Journal of the European Economic Association*, 14(6), 1401–1436. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/jeea.12177>
- Hataley, T., & Leuprecht, C. (2014). Asymmetric decentralization of the administration of public safety in the Canadian federal political system. *Canadian Public Administration*, 57(4), 507–526. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/capa.12091>
- Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2008). Growth diagnostics. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, 324–355.
- Henderson, V. (2003). The urbanization process and economic growth: The so-what question. *Journal of Economic Growth*, 8(1), 47–71. Retrieved from <https://doi.org/10.1023/A:1022860800744>
- Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Riccucci, N., Henderson, A., Kwak, S., Schatterman, A. & Burnash, E. (2009). *Literature review and analysis related to municipal government consolidation*. Rutgers–Newark, School of Public Affairs and Administration. Retrieved from http://www.newjersey.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. Retrieved from <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2016). *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance*. Oxford University Press.
- Huther, J., & Shah, A. (2005). *A Simple Measure of Good Governance*. Washington D. C.: The World Bank. Retrieved from <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206960/ASimpleMeasureofGoodGovernance.pdf>
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M. (n.d.). *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future* (No. WP 07/2017). Luxembourg: European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/201707_regional_development_matters.pdf
- Iimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: An empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449–461. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.jue.2004.12.007>
- Jeffery, C. (2015). *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* Routledge.
- Jones, M. (2001). The Rise of the Regional State in Economic Governance: 'Partnerships for Prosperity' Or New Scales of State Power? *Environment and Planning A*, 33(7), 1185–1211. Retrieved from <https://doi.org/10.1068/a32185>
- Ketterer, T. D., & Rodríguez-Pose, A. (2016). Institutions vs. 'first-nature' geography: What drives economic growth in Europe's regions? *Papers in Regional Science*. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/pirs.12237/full>
- Knoben, J., & Oerlemans, L. a. g. (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71–89. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2006.00121.x>
- Korsten, A. F. A., Becker, B. L., & Van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd: Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers Bv. Retrieved from <http://www.ambtelijkefusie.nl/wp-content/uploads/2013/12/Korsten-e.a.-Samenwerking-beproefd-2006.pdf>

- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 222–279. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.222>
- Legendijk, A., & Lorentzen, A. (2007). Proximity, Knowledge and Innovation in Peripheral Regions. On the Intersection between Geographical and Organizational Proximity. *European Planning Studies*, 15(4), 457–466. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/09654310601133260>
- Lakshmanan, T. R., & Chatterjee, L. (2009). New governance institutions in the entrepreneurial urban region. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 22(3), 371–391. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13511610903367853>
- Lambooy, J. G., & Boschma, R. A. (2001). Evolutionary economics and regional policy. *The Annals of Regional Science*, 35(1), 113–131.
- Lebel, L., Anderies, J., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T., & Wilson, J. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1). Retrieved from <https://doi.org/10.5751/ES-01606-110119>
- Li, Y., & Wu, F. (2012). The transformation of regional governance in China: The rescaling of statehood. *Progress in Planning*, 78(2), 55–99. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.progress.2012.03.001>
- Libman, A. (2012). Sub-national political regimes and asymmetric fiscal decentralization. *Constitutional Political Economy*, 23(4), 302–336. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s10602-012-9126-3>
- Lightbody, J. (1999). Canada's Seraglio Cities: Political Barriers to Regional Governance. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers Canadiens de Sociologie*, 24(2), 175–191. Retrieved from <https://doi.org/10.2307/3341728>
- Ligthart, J. E., & van Oudheusden, P. (2017). The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. *Fiscal Studies*, 38(1), 141–171. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099>
- Macleod, G., & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23(4), 503–527. Retrieved from <https://doi.org/10.1191/030913299669861026>
- Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A. H. (2008). Measuring Regional Authority. *Regional & Federal Studies*, 18(2–3), 111–121. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597560801979464>
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095–1129. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/joes.12182>
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8)
- Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2009). A fiscal perspective of state rescaling. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 2(1), 85–105. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/cjres/rsn027>
- Merk, O., Blöchliger, H., Mizell, L., & Charbit, C. (2007). *Fiscal Equalisation in OECD Countries* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 4). Retrieved from <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>
- Morgan, K. (2002). English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation. *Regional Studies*, 36(7), 797–810. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/0034340022000006114>
- Morrison, A., & Rabellotti, R. (2009). Knowledge and Information Networks in an Italian Wine Cluster. *European Planning Studies*, 17(7), 983–1006. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/09654310902949265>
- Muniz-Fraticelli, V. M. (2014). *The Structure of Pluralism*. OUP Oxford.
- Oates, W. (1972). On the welfare gains from fiscal decentralization. In *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Javanovich. Retrieved from <http://econweb.umd.edu/~oates/research/On%20the%20Welfare%20Gains%20from%20Fiscal%20Decentralization.pdf>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- OECD. (2003). *Managing decentralisation: a new role for labour market policy*. Paris: OECD Publications Service.
- OECD. (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD Publishing.

- OECD. (2013). *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from https://www.google.com/url?q=https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwjH5brwilTWAhUDJ1AKHaAiC-UQFggEMAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNEeo8MfjXUL_R4Tiz5b39I4fIR25g
- OECD. (2014a). *How's Life in Your Region?* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264217416-en>
- OECD. (2014b). *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264209527-en>
- OECD. (2015a). *Governing the City*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264226500-en>
- OECD. (2015b). *Local Economic Leadership*. OECD.
- OECD. (2015c). *The Metropolitan Century*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264228733-en>
- OECD. (2016a). *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263260-en>
- OECD. (2016b). *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264249387-en>
- OECD. (2016c). *The Governance of Inclusive Growth*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264257993-en>
- Ogawa, H., & Yakita, S. (2009). Equalization Transfers, Fiscal Decentralization, and Economic Growth. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 65(1), 122–140. Retrieved from <https://doi.org/10.1628/001522109X444198>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831. Retrieved from <https://doi.org/10.2307/1952530>
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2014). Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muu011. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/jopart/muu011>
- Paasi, A. (2009). The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of International Studies*, 35(S1), 121–146. Retrieved from <https://doi.org/10.1017/S0260210509008456>
- Panizza, U. (1999). On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 74(1), 97–139. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00020-1](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00020-1)
- PBL, SCP & CPB. (2017). *Naar een Verkenning Brede welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau. Retrieved from <http://www.pbl.nl/publicaties/naar-een-verkenning-brede-welvaart>
- Pearce, G., Ayres, S., & Tricker, M. (2005). Decentralisation and devolution to the English regions: Assessing the implications for rural policy and delivery. *Journal of Rural Studies*, 21(2), 197–212. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.01.004>
- Podestà, F. (2017). The economic impact of the Friuli-Venezia Giulia autonomy: a synthetic control analysis of asymmetric Italian federalism. *The Annals of Regional Science*, 58(1), 21–37. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s00168-016-0779-0>
- Pollitt, M. G., & Steer, S. J. (2012). Economies of scale and scope in network industries: Lessons for the UK water and sewerage sectors. *Utilities Policy*, 21, 17–31. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.jup.2011.12.004>
- Prudhomme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- Qian, Y., & Roland, G. (1998). Federalism and the Soft Budget Constraint. *The American Economic Review*, 88(5), 1143–1162.

- Rensman, M. (2013). *Human capital in the Netherlands*. Internal report, National Accounts Department, Statistics Netherlands, The Hague. Retrieved from <https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2013/48/2013-14-x10-pub.pdf>
- Ricotta, F. (2016). *The Quality Of Regional Government And Firm Performance* (Working Papers No. 201606). Università della Calabria, Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza "Giovanni Anania" - DESF. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/club/wpaper/201606.html>
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown.
- Rli. (2013). *Sturen op samenhang. Governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam*. Raad Voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Retrieved from <http://rli.nl/publicaties/2013/advies/sturen-op-samenhang>
- Rob. (2006). *Verskil moet er zijn: Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rob. (2007). De gedifferentieerde eenheidsstaat: Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur. Retrieved from <http://www.rob-rfv.nl/rob/actueel/nieuwsbericht/1/Advies+over+differentiatie>
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization - On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481–500. Retrieved from <https://doi.org/10.2307/4150172>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>
- Rodríguez-Pose, A., & Wfire, A. (2004). The Economic (in)Efficiency of Devolution. *Environment and Planning A*, 36(11), 1907–1928. Retrieved from <https://doi.org/10.1068/a36228>
- Rodríguez-Pose, A., & Di Cataldo, M. (2015). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15(4), 673–706. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu023>
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 619–643. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/jeg/lbq025>
- Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rodríguez-Pose, A. S., & Gill, N. (2005). On the "Economic Dividend" of Devolution. *Regional Studies*, 39(4), 405–420. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00343400500128390>
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131–165. Retrieved from <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>
- Salmon, P. (2013). Decentralization and growth: what if the cross-jurisdiction approach had met a dead end? *Constitutional Political Economy*, 24(2), 87–107. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s10602-013-9137-8>
- Schakel, A. H. (2010). Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 23(2), 331–355.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32.
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61–89. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00055-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00055-0)
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SER. (2017). *Regionaal samenwerken - Leren van praktijken*. Sociaal-Economische Raad.
- Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94. Retrieved from <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Späth, P., & Rohrer, H. (2010). 'Energy regions': The transformative power of regional discourses on socio-technical futures. *Research Policy*, 39(4), 449–458.

- Spigel, B. (2017). The relational organization of entrepreneurial ecosystems. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 41(1), 49–72.
- Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759–1769. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1061484>
- Stam, E., & Bosma, N. (2015). Local policies for high-growth firms. *Oxford Handbook of Local Competitiveness*, 286–305.
- Stam, E., Bosma, N., Gerards, J., Geuijen, K., Meijer, A., Nehmelman, R., Raven, R., & Robeyns, I. (2017). *Regionale sturing: inspelen op maatschappelijke uitdagingen. Essay in het kader van de samenwerking tussen de Universiteit Utrecht en het Ministerie van BZK in het programma 'Instituten voor Open Samenlevingen' (IOS)*. Universiteit Utrecht / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/08/22/regionale-sturing-inspelen-op-maatschappelijke-uitdagingen>
- Stam, E., Romme, A. G. L., Roso, M., van den Toren, J. P., & van der Starre, B. T. (2016). Knowledge triangles in the Netherlands: an entrepreneurial ecosystem approach. Retrieved from <http://repository.tue.nl/848613>
- Stam, E., & Spigel, B. (2016). Entrepreneurial ecosystems. *USE Discussion Paper Series*, 16(13). Retrieved from <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/347982>
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?' *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–837. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Studiegroep Openbaar Bestuur (SGOB) (2016a). *Maak verschil - Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. The Hague: BZK.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (SGOB) (2016b). *Openbaar bestuur en economische ontwikkeling - Achtergronddocument*. The Hague: BZK.
- Tabellini, G. (2010). Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, 8(4), 677–716. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00537.x>
- Theissen, F., Noordink, M., & Westerbeek, J. (2017). Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden, Proof Adviseurs/Kwink Groep, Utrecht/The Hague.
- Thiessen, U. (2003). Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24(3), 237–274. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2003.tb00084.x>
- Thompson, N. (2005). Inter-institutional relations in the governance of England's national parks: A governmentality perspective. *Journal of Rural Studies*, 21(3), 323–334. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.04.001>
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tödtling, F., & Trippl, M. (2005). One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*, 34(8), 1203–1219. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.01.018>
- Toonen, T., van den Brink, H., Rosenthal, U., Barkmeijer, A. R. G., & Hoorweg, H. J. (1982). *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*. Den Haag.
- Tordoir, P., Poorthuis, A., & Renooy, P. (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam.
- Tordoir, P. (2017). *Publieke investeringen en economische groei : rol van regio's en netwerken*. (Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir).
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press.
- van Dijk (red.), A. J. (2003). *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering*. Den Haag.
- van Genugten, M., de Kruijff, J., Zwaan, P., & van Thiel, S. (2017). *Samenwerken aan effectieve regionale samenwerking*, Radboud University: Nijmegen.
- van Raan, A. F. J., van der Meulen, G., & Goedhart, W. (2016). Urban Scaling of Cities in the Netherlands. *PLOS ONE*, 11(1), e0146775. Retrieved from <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0146775>

- Visser, E.-J., & Atzema, O. (2008). With or Without Clusters: Facilitating Innovation through a Differentiated and Combined Network Approach. *European Planning Studies*, 16(9), 1169–1188. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/09654310802401573>
- Vonk, J., & Aarts, L. (2016). *Economische meerwaarde van differentiatie: Verkenning in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (No. 1345). Den Haag: APE.
- Warleigh-Lack, A. (2015). Differentiated integration in the European Union: towards a comparative regionalism perspective. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 871–887. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020837>
- Wu, A. M., & Lin, M. (2012). Determinants of government size: evidence from China. *Public Choice*, 151(1–2), 255–270. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9746-y>
- Xie, D., Zou, H., & Davoodi, H. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2), 228–239. Retrieved from <https://doi.org/10.1006/juec.1998.2095>
- Zeemering, E. S. (2012). The Problem of Democratic Anchorage for Interlocal Agreements. *The American Review of Public Administration*, 42(1), 87–103. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0275074010397532>
- Zhang, X. (2006). Fiscal decentralization and political centralization in China: Implications for growth and inequality. *Journal of Comparative Economics*, 34(4), 713–726. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.jce.2006.08.006>
- Zouridis, S., Kaufmann, W., Atrokhova, V., Maleki, A., Cromptvoets, V., Verba, M., & Hermans, M. (2017). *Waarom het openbaar bestuur ertoe doet: Over de economische en sociale betekenis van bestuurlijke instituties*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Tilburg University.
- Zürn, M., & Faude, B. (2013). Commentary: On Fragmentation, Differentiation, and Coordination. *Global Environmental Politics*, 13(3), 119–130. Retrieved from https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00186.

Bijlage 2: Regionale governance, ondernemerschap en economische prestaties – een quasi-experimentele studie

1. Inleiding

Regionale governance evolueert continu: overheden, bedrijven en burgers experimenteren om de optimale manier te vinden om gedeelde belangen gezamenlijk te adresseren (Stam et al. 2017). Governance omvat “the use of institutions, structures of authority and even collaboration to allocate resources and coordinate or control activity in society of the economy” (Bell 2002: 4). Dit betekent dat regionale governance zich vooral richt op de allocatie van middelen en de coördinatie of controle van activiteiten in de regio.

Om economische ontwikkelingsstrategieën op lokaal en regionaal niveau te realiseren en sociaal-economische problemen op te lossen, zijn nieuwe vormen van governance opgekomen. Deze nieuwe vormen van governance hebben de belofte dat ze door hun focus op ontwikkeling van binnenuit en onderaf, via de vorming van regionale strategische platforms en partnerships, het potentieel in hun regio kunnen ontwikkelen en ontsluiten, door betere coördinatie, aanpassing aan lokale condities en participatie.

Een belangrijk mechanisme voor economische ontwikkeling is ondernemerschap (Schumpeter 1934; Acs 2006; Audretsch et al. 2006; Stam et al. 2012). Vele studies hebben aangetoond dat ondernemerschap een positief effect heeft op regionaal-economische ontwikkeling (zie voor een overzicht, Fritsch 2013). De mate waarin productief ondernemerschap voorkomt in een regio hangt samen met de kwaliteit van het ecosysteem voor ondernemerschap (Stam 2015; 2018).

Vraagstelling

De hoofdvraag van het overkoepelende onderzoek is: *Wat is de relatie tussen enerzijds een gedifferentieerde respons op regionale opgaven, vooral ten aanzien van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, en anderzijds de regionale economie, en de groei en ontwikkeling daarvan?* We specificeren deze vraag in deze casus studie, en richten ons hier op de vraag *of en hoe een geografisch gedifferentieerde bestuurlijke aanpak ('regional governance') met als doel economische structuurverbetering, middels ondernemerschap, leidt tot regionaal economische groei.*

Methoden en data

Om differentiatie in regionale governance (d.w.z. het ontstaan van verschillen in governance tussen regio's, zie ook Hoofdstuk 3 en Bijlage 1) te kunnen achterhalen moet er sprake zijn van een verandering in regional governance, en om de causaliteit te achterhalen in de relatie tussen regional governance en regionaal economische ontwikkeling (direct, met groeivariabelen, of indirect met een toename van productief ondernemerschap), moeten we ook een controlegroep of -casus hebben.

We maken gebruik van een vergelijkende casus studie om variatie in de onafhankelijke variabele (regionaal gedifferentieerd bestuur) en de afhankelijke variabele (economische ontwikkeling) te bepalen door te kijken naar een specifieke historische 'schok', en de ruimte die er vervolgens bij regionale overheden is ontstaan om beleid nader vorm te geven – en vast te stellen hoe dit beleid de mate van ondernemerschap heeft beïnvloed. Dit beleid omvat in brede zin industriebeleid en in nauwe zin ondernemerschapbeleid.

Het gebrek aan feitelijke differentiatie in het Nederlandse openbaar bestuur bemoeilijkt casusvergelijking. Het onderzoek heeft daarom een experimenteel karakter. De verkoop van de energiebedrijven is in zekere zin te beschouwen als een ‘quasi-natuurlijk experiment’: een deel van de lokale en regionale overheden heeft te maken gehad met een forse eenmalige inkomstenschok en een ander deel juist niet. Deze schok lijkt geen direct verband met de (voorgaande) regionale governance en economische prestatie van deze regio’s te hebben, en kan zodoende worden geanalyseerd als een min of meer onafhankelijke oorzaak van regionale differentiatie en economische prestaties van een regio.

In deze casus wordt verder ingezoomd op vier regio’s waarbij enkele regio’s wel en enkele regio’s niet een inkomstenschok hebben gehad. Bij de selectie van de regio’s is gekozen voor twee regio’s die bovengemiddeld economisch presteren (Utrecht en Brabant) en twee regio’s die onder gemiddeld economisch presteren (Zeeland en Limburg) (vgl. Oosterwaal et al. 2017). Daarbij geldt steeds dat er één van de twee wel (Brabant, Limburg) en één van de twee geen financiële schok heeft gehad (Utrecht, Limburg) (zie Tabel 1).

Tabel 1: De geselecteerde regio’s

	Met inkomstenschok	Zonder inkomstenschok
Bovengemiddelde economische prestaties	Noord-Brabant (Midpoint, AgriFoodCapital, Brainport)	Utrecht ¹ (EBU)
Onder gemiddelde economische prestaties	(Zuid-)Limburg (LED)	Zeeland (Taskforce structuurversterking Zeeland)

Vergelijking tussen regio’s is vanzelfsprekend problematisch, omdat het niet mogelijk is om het effect van experimenten met regionale differentiatie te isoleren. Bovendien is er sprake van uiteenlopende startsituaties in de regio’s, met verschil in factoren die dan wel geen verband lijken te houden met de inkomstenschok maar niettemin van invloed kunnen worden verondersteld op economische prestaties. We maakten daarom gebruik van *process tracing*, om het proces tussen differentiatie en economische prestaties in kaart te brengen.

Voor de casus studies raadpleegden we stukken van de betrokken gemeente, provincies en regio’s zelf, als ook krantenartikelen en evaluatierapporten die een beeld geven van de financiële schok, de wijze waarop beschikbaar gekomen middelen zijn ingezet en de relatie met economische prestaties. Daarnaast interviewden we een aantal sleutelfiguren per casus.

Hypothesen

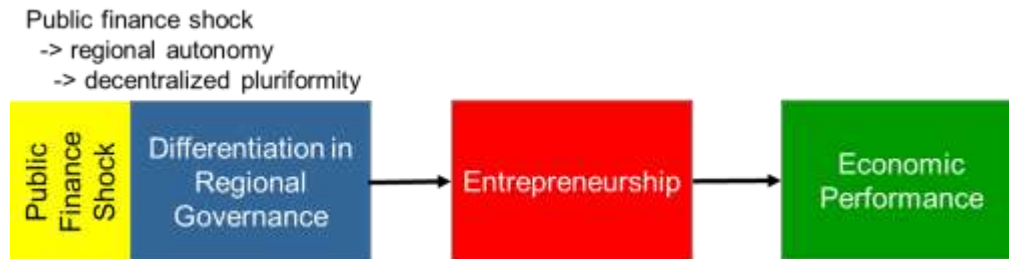
We maken gebruik van dit quasi-experiment omdat we verwachten dat de verandering in de verdeling van middelen en de activiteiten die met die middelen worden ontplooid economische effecten zou kunnen hebben. De verkoop van nutsbedrijven heeft in regio’s voor aanzienlijke financiële ruimte gezorgd.² Deze financiële ruimte voorziet in middelen voor bestuurlijk maatwerk en experimenteren, dat vervolgens bij kan dragen aan economische ontwikkeling. Op basis van deze verwachting, formuleren we hypothese 1, de zogenaamde ‘experimenteer’ hypothese:

¹ In 1999 hebben zowel de gemeente als de provincie Utrecht (en de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland) overigens wel een financiële meevaller gehad door de verkoop van elektriciteitscentrales (verenigd in de naam UNA) aan het Amerikaanse Reliant (die de centrales overigens een paar jaar later voor een fors lager bedrag doorverkoopt aan NUON).

² In het Gemeentefonds/Provinciefonds wordt rekening gehouden met eigen vermogen bij de verdeling van middelen, en dat dit kan zorgen voor een dempend effect.

Hypothese 1: het vrijkomen van financiële middelen leidt tot bestuurlijke differentiatie, hetgeen positief bijdraagt aan regionaal-economische ontwikkeling

De causale keten van het vrijkomen van financiële middelen tot aan het verhogen van economische prestaties in een regio is weergegeven in Figuur 1. Door toegenomen financiële ruimte zijn er mogelijkheden voor bestuurlijke differentiatie. De 'schok' resulteert in meer regionale autonomie, hetgeen leidt tot decentrale pluriformiteit (zie Hoofdstuk 3 en Bijlage 1). Dit biedt vervolgens mogelijkheden voor regionaal economisch structuurbeleid, in het bijzonder stimulering van ondernemerschap, waardoor er meer ondernemerschap mogelijk wordt gemaakt, wat leidt tot een verbetering van regionaal-economische prestaties.



Figuur 1: Causale keten van Public Finance Shock tot aan verbeteren economische prestaties

Een alternatieve hypothese is dat het vrijkomen van financiële middelen weliswaar tot bestuurlijke differentiatie en nieuw beleid leidt, maar dat deze vrijgekomen middelen relatief inefficiënt en ineffectief worden ingezet ten opzichte van regio's waar deze middelen niet voor handen waren. Dit gebrek aan financiële middelen beperkt mogelijkheden voor bestuurlijke differentiatie weliswaar (regio's hebben minder ruimte om te differentiëren), maar de differentiatie die optreedt, draagt sterk bij aan regionaal-economische prestaties. Dit noemen we de 'spaarzaamheid' hypothese: regio's met een gebrek aan financiële middelen worden wel geconfronteerd met regionale uitdagingen, maar kunnen hier maar in zeer beperkte zin invulling aan geven. Waar ze dit doen is dit weloverwogen en met coalities van publieke en private partijen die zich zeer productief inzetten.

Hypothese 2: Gebrek aan financiële middelen beperkt bestuurlijke differentiatie, maar de differentiatie die optreedt, draagt positief bij aan regionaal economische ontwikkeling

We specificeren de eerdergenoemde vraag van deze studie verder tot: *Hoe hebben de vrijgekomen financiële middelen door de verkoop van nutsbedrijven in 2009 tot een gedifferentieerde bestuurlijke aanpak binnen Nederland geleid, en hoe heeft dit vervolgens geleid tot regionaal economische ontwikkeling middels het stimuleren van ondernemerschap?* Dit laatste effect via ondernemerschap op regionaal economische ontwikkeling kunnen we als onderdeel van deze casusstudie niet volledig achterhalen: we doen wel een eerste verkenning en een voorzet om een dergelijk effect middels een vervolgstudie te achterhalen.

Structuur

De structuur van de casus studie is als volgt:

- 1) We achterhalen eerst de verschillen in omvang van de vrijgekomen financiële middelen door de verkoop van nutsbedrijven in 2009, in gemeenten en provincies.
- 2) Vervolgens zoomen we in op vier contrasterende regio's, met en zonder een inkomstenschok en binnen en buiten de economische kern van Nederland, om te achterhalen of en hoe regio's (gemeenten, provincies en regionale samenwerkingsverbanden) deze middelen gedifferentieerd in beleid inzetten, en deze

middelen hebben geleid tot gedifferentieerde instituties voor economische governance (bijv. diversiteit aan regionale economic boards, regionale/lokale ontwikkelingsmaatschappijen).

- 3) We kijken vooral naar beleid en instituties die als doel hebben om middels ondernemerschap (start-ups, scale-ups) de economische prestaties van de regio te verhogen.

2. De verkoop van energiebedrijven als inkomstenschok

Voordat we regionale differentiatie en de effecten daarvan op regionaal economische ontwikkeling achterhalen, bepalen we eerst de timing en omvang van de inkomstenschok in de casusregio's.

In 2009 werden de twee energiebedrijven Essent en NUON verkocht aan respectievelijk RWE en Vattenfall. De aandeelhouders van beide energiebedrijven waren gemeenten en provincies in Nederland. De verkopende gemeenten hebben gezamenlijk 5,7 miljard euro ontvangen waarvan het grootste deel (3,2 miljard euro) in 2009 werd ontvangen. De verkoop van de energiebedrijven leverden provincies ruim 13 miljard euro op (Das 2017). Daarmee ontstond een forse (eenmalige) stijging van de inkomsten voor lokale en regionale overheden in 2009 en in de jaren erna.³

Het bezit van aandelen leverden de gemeenten en provincies in de jaren voor verkoop een jaarlijks dividend op dat uiteraard verloren is gegaan door de verkoop. De netto contante waarde van de jaarlijkse dividenduitkeringen zou bij gelijkblijvende marktomstandigheden en rekening houdend met inflatie en een risico-opslag min of meer gelijk moeten zijn aan de opbrengst van verkoop van de aandelen. RWE en Vattenfall hebben echter al vrij snel heel fors moeten afschrijven op de waarde van Essent en NUON. Het CPB stelt dan ook dat de opbrengst van de aandelenverkoop als een financiële meevaller te beschouwen is voor de verkopende gemeenten en provincies (Kattenberg et al. 2016). Daarmee is de verkoop van energiebedrijven een goed voorbeeld van een (positieve) inkomstenschok voor de lokale en regionale overheden.

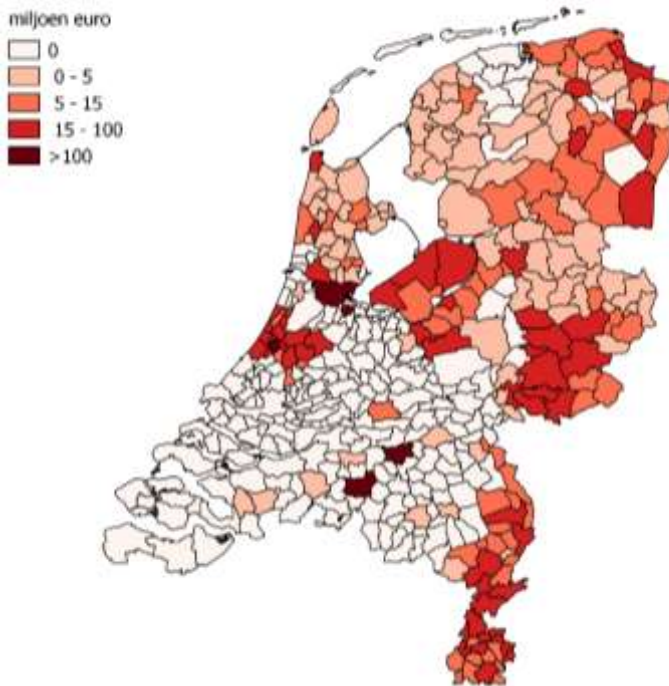
Niet elke gemeente en provincie was aandeelhouder. Slechts de helft van de Nederlandse gemeenten had in meer of mindere mate aandelen in één van beide energiebedrijven. Dat wordt duidelijk in de kaart in Figuur 2 waar per gemeente de opbrengsten van de verkoop in 2009 (exclusief de tranches uit latere jaren) worden getoond. Amsterdam heeft met ruim 400 miljoen euro het meeste geld ontvangen, gevolgd door Den Bosch en Tilburg met beiden 240 miljoen euro. Daarnaast wordt duidelijk dat vooral gemeenten in Limburg, Gelderland, delen van Brabant, Zuid- en Noord-Holland en het noorden van Nederland profiteerden van de verkoop.

Bij de provincies geldt dat vooral Brabant en Gelderland een hoge opbrengst kenden, gevolgd door Overijssel, Limburg en Friesland. Zeeland, Zuid-Holland en Utrecht waren de drie provincies zonder aandelen in één van beide energiebedrijven.⁴ Het gevolg was dat er vanaf 2009 plots grote verschillen in de financiële positie van provincies ontstonden. Figuur 3 laat zien hoe de verkoop van de energiebedrijven tot een forse groei leidde van het eigen vermogen van die provincies met relatief veel aandelen en daarmee tot grote verschillen tussen provincies.

³ De aandelen Nuon zijn verkocht in delen in 2009, 2011, 2013 en 2015; Essent is in zijn geheel verkocht in 2009.

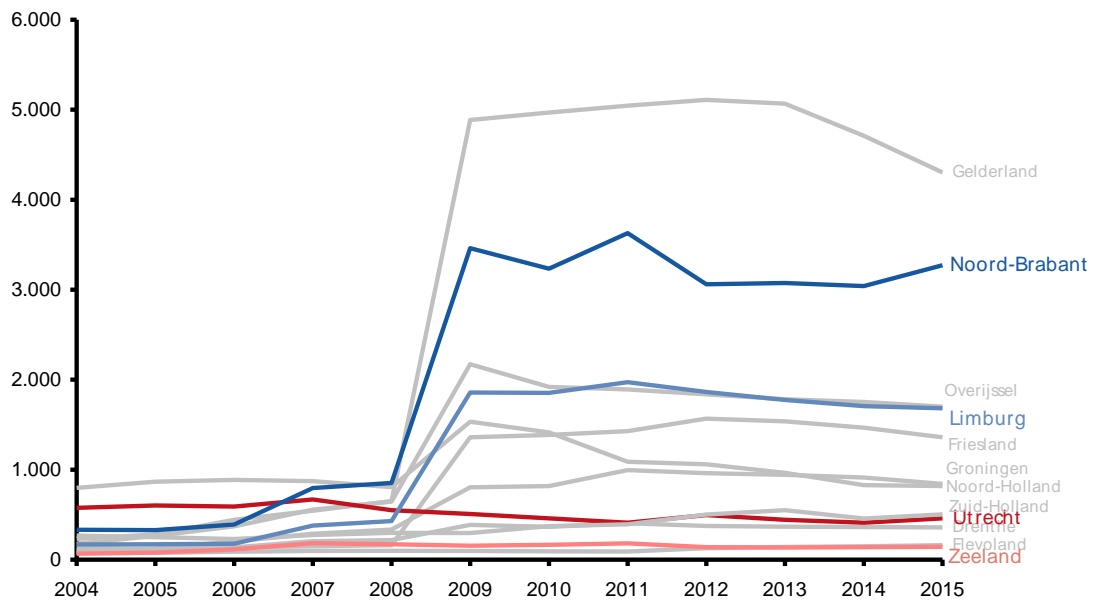
⁴ De provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten hadden (en hebben nog steeds) aandelen in Delta. Zuid-Holland en Utrecht hadden hun aandelen in energiebedrijven al veel eerder verkocht.

Ontvangsten aandelenverkoop Nuon en Essent per gemeente, 2009



Figuur 2: Ontwikkeling eigen vermogen provincies, 2004-2015 (bron: CBS; eigen bewerking)

Eigen vermogen provincies (€ miljoen)



Figuur 3: Eigen vermogen provincies (bron: CBS; eigen bewerking)

3. Van inkomstenschok naar economisch beleid

De vraag die in deze casusstudie centraal staat is of deze verschillen in financiële positie vervolgens ook hebben geleid tot een verandering in economisch beleid en (vooral) een andere regionale governance. En of dit mogelijk ook tot andere (betere) economische resultaten heeft geleid. De

eerste vraag is dan ook in hoeverre deze inkomstenschok ook is aangewend voor regionaal-economisch beleid. In deze paragraaf wordt duidelijk in hoeverre dat het geval is geweest en om welke bedragen dat gaat.

Uit een analyse van het CBS (Siebeling 2012) over waar de opbrengsten uit 2009 voor zijn gebruikt wordt duidelijk dat een groot deel van de gemeenten deze hebben gebruikt voor investeringen. Deze investeringen bleken zeer divers, variërend van de Noord-Zuid-lijn in Amsterdam tot en met sporthallen, gemeentehuizen of schoolgebouwen. In de provincie Overijssel werd het project 'Investeren met gemeenten' uitgevoerd waarbij investeringen van gemeenten (uit de opbrengsten van de verkoop van Essent) werden gematched met middelen van de provincie (ook afkomstig uit de verkoop van Essent) (Provincie Overijssel 2011). Het betrof een groot aantal projecten variërend van het doortrekken van een waterweg tot in de binnenstad van Almelo tot en met de transformatie van een leegstaande fabriek en een bedrijventra gericht op creatieve en startende ondernemers (inclusief coaching en begeleiding). Er is hiernaast een belangrijk deel belegd of weggezet in deposito's.

Ook de provincies die profiteerden van de verkoop van de energiebedrijven hebben een deel van deze opbrengst belegd of in deposito's weggezet. De toekomstige dividenden hiervan zijn soms gereserveerd voor bijvoorbeeld infrastructuurprojecten. Daarnaast is een omvangrijk deel gereserveerd voor (rechtstreekse) investeringen in projecten variërend van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling tot en met natuur en ook economie. Voor een ander deel zijn deze investeringen indirect gemaakt via zogenaamde revolverende fondsen die zich soms op economische structuurversterking richten (innovatie, ondernemerschap). Dat is voor een deel een reactie op wijzigingen in nationaal beleid. Vanaf 2013 stelde het Rijk het zogenaamde schatkistbankieren verplicht – 'overtollige' financiële middelen konden alleen maar op deposito's van het Rijk worden weggezet en niet meer worden belegd of in andere deposito's worden weggezet. Bovendien werd de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) ingevoerd die er in het kort op neer kwam dat de uitgaven van provincies gelijk moesten zijn aan de inkomsten. Extra uitgaven die ten koste gingen van het eigen vermogen waren daarmee niet meer mogelijk.

Mede door deze wijzigingen in nationaal beleid werden in verschillende provincies met een deel van de opbrengsten zogenaamde revolverende fondsen opgericht van waaruit investeringen in projecten worden gedaan die zichzelf terug zouden moeten verdienen op termijn. Een revolverend fonds is een fonds waaruit financiering aan derden wordt verstrekt, bijvoorbeeld in de vorm van het verstrekken van (achtergestelde) leningen, het bieden van garanties of door middel van participaties. De aflossingen en de vergoedingen (bijvoorbeeld rente/dividend) op de financiering vloeien terug naar het fonds. Hiermee onderscheidt een revolverend fonds zich van de gebruikelijke manier van het financieel ondersteunen van projecten door middel van subsidies, die eenmalig als kosten worden opgevoerd en het vermogen daardoor reduceren. Het vermogen blijft met een revolverend fonds in principe op termijn gelijk waardoor er formeel geen sprake is van extra uitgaven. Het is niet altijd zeker dat uitgezette middelen daadwerkelijk teruggontvangen worden, waardoor in de praktijk een revolverend fonds op de lange termijn wel tot vermogensreductie kan leiden.

Welke projecten direct of indirect via revolverende fondsen zijn gefinancierd is soms lastig te achterhalen. Dat een belangrijk deel van de opbrengsten van de verkoop van energiebedrijven geïnvesteerd is in economische en ruimtelijke projecten is wel duidelijk. Deze investeringen zijn overigens niet onomstreden geweest. Zowel in de wetenschap (zie bijv. Allers 2009) als in de pers (zie bijv. Logger en Weijnen 2016) zijn er verschillende malen kritische geluiden geweest over de effectiviteit en efficiëntie van deze investeringen. In hoeverre deze kritiek terecht is, is een vraag die buiten deze studie valt. Wat in elk geval duidelijk is dat de plotselinge beschikbaarheid van financiële

middelen provincies tot investeringen in regionaal-economische projecten hebben geleid die zonder verkoop van energiebedrijven niet zouden zijn gedaan (of pas veel later). Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat de door deze verkoop ontstane financiële meevallers ook daadwerkelijk tot ruimtelijke verschillen in (middelen voor) economisch beleid hebben geleid.

a. Economisch beleid in Brabant

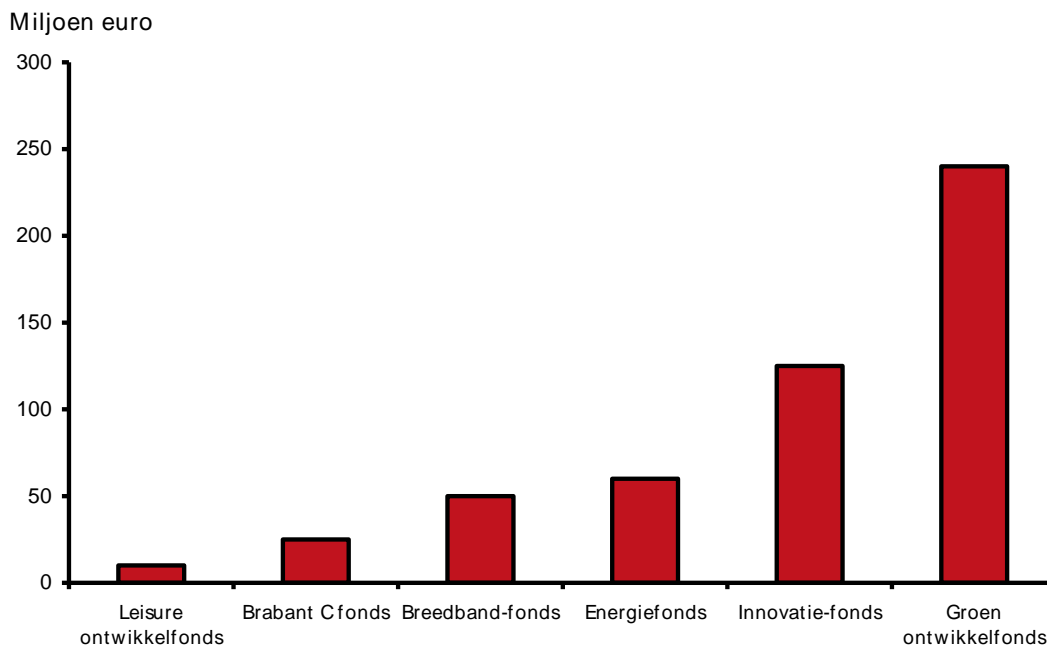
Zowel de provincie Limburg als de provincie Brabant hebben een deel van hun opbrengsten geïnvesteerd in projecten en fondsen met als doel het versterken van de economie. Daarbij is niet exact te achterhalen waar welk bedrag naar toe is gegaan. Wel is op basis van onder andere stukken van de provincies zelf, krantenartikelen en evaluatierapporten een beeld te geven van in welke typen projecten en fondsen een deel van het energiegeld is geïnvesteerd.

De provincie Brabant heeft van de opbrengsten van de verkoop van Essent ongeveer 1 miljard euro gebruikt voor investeringen in projecten in de provincie – de overige financiële middelen zijn via beleggingen en deposito's weggezet. Van deze 1 miljard euro is een zeer divers aantal projecten gefinancierd. Zo is er ruim 120 miljoen euro beschikbaar gesteld voor erfgoedontwikkeling (Sturm et al. 2014). Hiernaast werd er ook geld beschikbaar gesteld voor projecten in het kader van de Energieagenda (Technopolis 2014) - in twee tranches waarvan de eerste 71 miljoen euro bedroeg en de tweede 60 miljoen euro. Het doel van de Energie-agenda was tweeledig: het bijdragen aan de oplossing van de klimaatproblematiek en het creëren van economische activiteit (kansen voor Brabant). De middelen uit de eerste tranche zijn onder andere gegaan naar het stimuleren van een cluster rond zonne-energie (48 miljoen), de bio-based economy (13 miljoen) en elektrisch rijden en 'slimme netwerken' (10 miljoen). De tweede tranche is uitgewerkt in de vorm van een revolverend Energiefonds.

Het Energiefonds is niet het enige investeringsfonds dat opgezet is met de verkoop van energiegelden. Vanaf 2012 is ook voor vijf andere investeringsfondsen geld beschikbaar gesteld. In totaal gaat het om 510 miljoen euro voor zes fondsen (zie Figuur 4). Naast het Energiefonds richt vooral het Innovatiefonds zich direct op het versterken van de economie. Het doel van dit fonds is om direct of indirect te investeren in *“startende en doorgroeiende innovatieve bedrijven gericht op Brabantse topclusters⁵ en maatschappelijke opgaven.”* (KplusV 2017). Daarbij is het uitgangspunt dat niet alleen de toegang tot kapitaal wordt verbeterd voor met name innovatie MKB-bedrijven maar dat er wordt bijgedragen aan *“een ecoysteem van (open) innovatie met goede toegang tot kapitaal”* (Zuidelijke Rekenkamer 2017: 10) wat *“ondernemers [kan] aantrekken uit alle windstreken en investeerders in hun kielzog”*. Het Innovatiefonds is met het Energiefonds - en ook het Breedbandfonds - ondergebracht bij de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM)⁶ en dient 100% (nominaal) revolverend te zijn. Dit is een vrij lage rendementseis, waarbij er geen dekking voor inflatie is, maar wel de kosten voor het fondsmanagement gedekt moeten worden.

⁵ De provincie Brabant noemt op haar website de volgende sectoren en gebieden: hightech, lifescience, biobased economy, agrofood, logistiek, maintenance, zorg, slimme mobiliteit, landelijk gebied en in de vrijetijds- of de creatieve sector

⁶ Een 100% verbonden partij van de provincie



Figuur 4: Zes investeringsfondsen van de provincie Brabant (Bron: Provincie Noord-Brabant 2013)

b. Economisch beleid in Limburg

Van de ruim 1,6 miljard euro die de provincie Limburg ontving van de verkoop van Essent is in eerste instantie 500 miljoen gereserveerd voor investeringen in de provincie. De overige 1,1 miljard werd gereserveerd voor beleggingen en deposito's. Met de invoering van de Wet HOF en het verplichte schatkistbankieren werd een groot deel van dit bedrag gereserveerd voor revolverende fondsen waarmee 'structuurversterkende' projecten gefinancierd kunnen worden (Van Beek en Weijnen 2015). *Het Financieele Dagblad* heeft op basis van stukken van de provincie een overzicht gemaakt van waar de provincie Limburg een groot deel van het geld in heeft geïnvesteerd (zie Tabel 2).

Op het gebied van economie vallen de meeste van deze projecten onder de noemer Kennis-as Limburg.⁷ Daarbinnen is een belangrijk onderdeel de ontwikkeling van de *Brightlands* campussen. Het idee is dat op deze campussen multinationals, kennisinstellingen, MKB en startende bedrijven, omdat ze fysiek in elkaars nabijheid zitten, gemakkelijker samenwerken en kennis uitwisselen waardoor innovatie wordt gestimuleerd. Daarnaast zijn er ondersteunende diensten die deze netwerken stimuleren en startende bedrijven ondersteunen. Het meeste geld is naar de Chemelot Campus in Sittard-Geleen gegaan, maar daarnaast worden er ook investeringen gedaan in de Maastricht Health Campus, de Smart Services Campus in Heerlen en Greenport Campus bij Venlo. Op economisch gebied zijn er hiernaast verschillende projecten gefinancierd die zich richten op het stimuleren van kennisontwikkeling en innovatie zoals twee wetenschappelijke topinstituten bij de Universiteit Maastricht (LINK, 14 miljoen), het Aachen-Maastricht Institute for Biobased Materials (AMIBM, 9 miljoen) op de Chemelot Campus en subsidies voor samenwerking tussen MKB en kennisinstellingen (LimburgMakers, circa 2 miljoen per jaar).

Daarnaast is 60 miljoen beschikbaar gesteld voor een fonds voor leningen voor het MKB, is er 45 miljoen euro geïnvesteerd in Maastricht-Aachen Airport en ruim 35 miljoen euro subsidie voor elektrificeren van het spoor tussen Roermond-Venlo-Nijmegen (de Maaslijn). Ook is geïnvesteerd in

⁷ Deze informatie is gebaseerd op verschillende publicaties van de provincie Limburg (Kennis-as Limburg 2013) en een inventarisatie van *Het Financieele Dagblad*.

gebiedsontwikkelingen in onder andere Maastricht (Belvédère) en Kerkrade (Centrum). Een groot deel van de vrijgekomen middelen is in vastgoed geïnvesteerd, en heeft mogelijk een sterke impuls opgeleverd voor de Limburgse bouwsector.

Tabel 2: Investerings door provincie Limburg vanuit opbrengsten verkoop Essent (Bron: Het Financieele Dagblad op basis van provincie Limburg)

Onderdeel	Bedrag in miljoenen euro's
A. Lopende zaken	300
B. Investerings in economie	216
1. transitiefonds woningmarkt	100
2. MKB steunfonds	60
3. Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt	11
4. Maastricht Aken Airport	45
5. Regionale spoorlijn	35,8
6. Overig (restaurant-fonds, snel internet, gebiedsontwikkeling o.a. Belvedere Maastricht)	onbekend
C. Kennis As Limburg	180
1a. Maastricht Health Campus	
1b. Greenport Campus Venlo	
1c. Chemelot Campus	100
1d. Smart services Campus	15
2. Limburg makers	2 (per jaar)
3. LIOF (acquisitie)	4 (per jaar)
4. LINK (kenniseconomie)	14
5. AMIBM (biomaterialen)	9
6. ITEM (internationale samenwerking)	4
7. Movare (gezondheid jeugd)	5

In zowel Brabant als Limburg zijn er dus aantoonbaar relatief grote bedragen geïnvesteerd in projecten met als doel het versterken van de regionale economie. Het gaat daarbij zowel om investeringen in bedrijven zelf (via fondsen) als om het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen op het gebied van kennis en innovatie (in de vorm van projecten, instituten of campussen).

De vrijgekomen middelen lijken niet direct geleid te hebben tot een *kwalitatieve* verandering van de regionale governance. Indirect lijken (triple helix) regionaal-economische besturen en hun beleid zoals Limburg Economic Development (LED; opgericht in 2012), Midpoint Brabant (opgericht in 2010, voorloper De Ideale Combinatie in 2007), AgriFoodCapital (opgericht in 2014) wel mede mogelijk gemaakt te zijn door de extra publieke middelen. LED wordt bijvoorbeeld gefinancierd door de deelnemende Zuid-Limburgse gemeenten (die allemaal substantiële publieke middelen hebben gekregen uit de verkoop van Essent), en is daarnaast betrokken bij het Provinciale beleid (mogelijk gemaakt door de Essent middelen) zoals genoemd in Tabel 2. Ook Midpoint Brabant wordt op een dergelijke manier gefinancierd. De al langer bestaande regionaal-economische besturen, zoals Brainport (opgericht in 2006), lijken minder door de verkoop van de energiebedrijven beïnvloed te zijn.

Hoewel vooral het stimuleren van samenwerking rond kennis en innovatie ook in Zeeland en Utrecht onderdeel is van het regionaal economisch beleid zijn de beschikbare middelen daar veel kleiner (zie bijv. Bodewes 2014).

c. Economisch beleid in Utrecht en Zeeland

Zowel de provincie Zeeland als de provincie Utrecht hebben geen nutsbedrijf verkocht in de periode 2007-2017. Beide provincies hebben in deze periode wel initiatieven ondernomen om nieuwe bestuursvormen en regionaal ondernemersbeleid op te zetten en uit te voeren.

De provincie Zeeland heeft in 2007 Impuls Zeeland opgericht, een samenwerkingsverband van de provincie, de Zeeuwse gemeenten, een aantal bedrijven (o.a. DOW, Rabobank, ABN Amro) en publieke instellingen (hogeschool, zorginstellingen). In 2015 is de Commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid (ook wel bekend als de commissie Balkenende) ingesteld.

Om 'Zeeland in stroomversnelling' te krijgen werd in november 2016 de Taskforce Structuurversterking Zeeland opgericht. Deze Taskforce ondersteunde en stimuleerde een voortvarende uitvoering van het advies van de commissie. De Taskforce is inmiddels opgeheven. Per 1 februari 2018 is de Economic Board Zeeland opgericht. De Economic Board Zeeland gaat bedrijven, overheden en onderwijsinstellingen rond de tafel brengen met als doel: meer economische groei door betere samenwerking en meer innovatie. Inmiddels zijn ook zes concrete projecten uitgewerkt in het investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling. Het Rijk heeft zich in 2017 bereid verklaard om hiervoor 25 miljoen euro beschikbaar te stellen.

Het gebrek aan financiële middelen (doordat er geen nutsbedrijf is verkocht) lijkt ook voordelen te hebben: het leidt tot creatieve oplossingen die goed zijn ingebed in de regio. Volgens een van de geïnterviewden is door het gebrek aan financiële middelen de regionale ontwikkelingsmaatschappij Impuls veel dieper geworteld in de regio dan andere regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Zo zijn er bijvoorbeeld in het INNO-GO fonds (pre-seed) veel stakeholders naast de Provincie betrokken; deze leveren ook financiële bijdragen in het fonds. Dit in tegenstelling tot LED, waar het erg moeilijk blijkt om regionaal MKB te betrekken in het bestuur, en ook gemeenten dreigen af te haken (Heerlen is al uitgestapt).

In de regio Utrecht is in 2012 de Economic Board Utrecht (EBU) opgericht. Deze board belichaamt de doorontwikkeling van haar voorloper de Taskforce Innovatie Utrecht (TFI). De TFI is in 2005 opgericht door overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven in de provincie Utrecht. De EBU heeft een meer expliciete betrokkenheid van het bedrijfsleven. De EBU organisatie wordt gefinancierd door de provincie Utrecht, de U10 gemeenten, de regio Amersfoort en de deelnemende kennisinstellingen. De EBU heeft meer budget ter beschikking dan de TFI, vooral doordat het budget voor economische stimulering (20 miljoen euro over de periode 2014-2020) uit de provincie via de EBU wordt uitgegeven aan regionale projecten in de domeinen groene energie, gezondheidszorg en diensteninnovatie (Groen, Gezond, Slim). Dit wordt geïnvesteerd middels projecten, vaak voor consortia van MKB, een overheid en kennisinstellingen. Dit omvat geen expliciet ondernemersbeleid.

Er worden meer kansen gezien voor investeringen die nu zonder cofinanciering van de EBU niet van de grond komen. De verkoop van een nutsbedrijf zou hier wel de middelen voor verschaft hebben. Tevens wordt – ten opzichte van de regio's die wel extra publieke financiële middelen hebben (vaak verbonden aan een regionale ontwikkelingsmaatschappij) – een regionaal tekort ervaren op het gebied van business development capaciteit en financial engineering (PwC, 2018).

Elk van de vier casusregio's heeft inmiddels een regional economic board. In alle regio's, behalve Limburg, waren deze boards (of hun voorlopers) al voor 2009 opgericht (zie Figuur 5). De Strategic Board Delta Region (2013-2017) die de regio Zuidwest Nederland (met delen van Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland) vertegenwoordigde is inmiddels alweer opgeheven (Groenleer et al.

2017). En zeer recent (2018) is de Economic Board Zeeland opgericht. Qua bestuurlijke differentiatie in de vorm van regional economic boards lijkt eerder convergentie – iedere regio zijn eigen board – dan divergentie op te treden. Mogelijk hebben de ruimer beschikbare publieke middelen wel de oprichting van regional economic boards in Noord-Brabant (AgriFoodCapital) en Limburg (LED) mede mogelijk gemaakt. En is het zo dat door de regio specifieke inkomstenschokken, de financiële ruimte (en autonomie) voor regionaal economisch beleid is gedivergeerd.

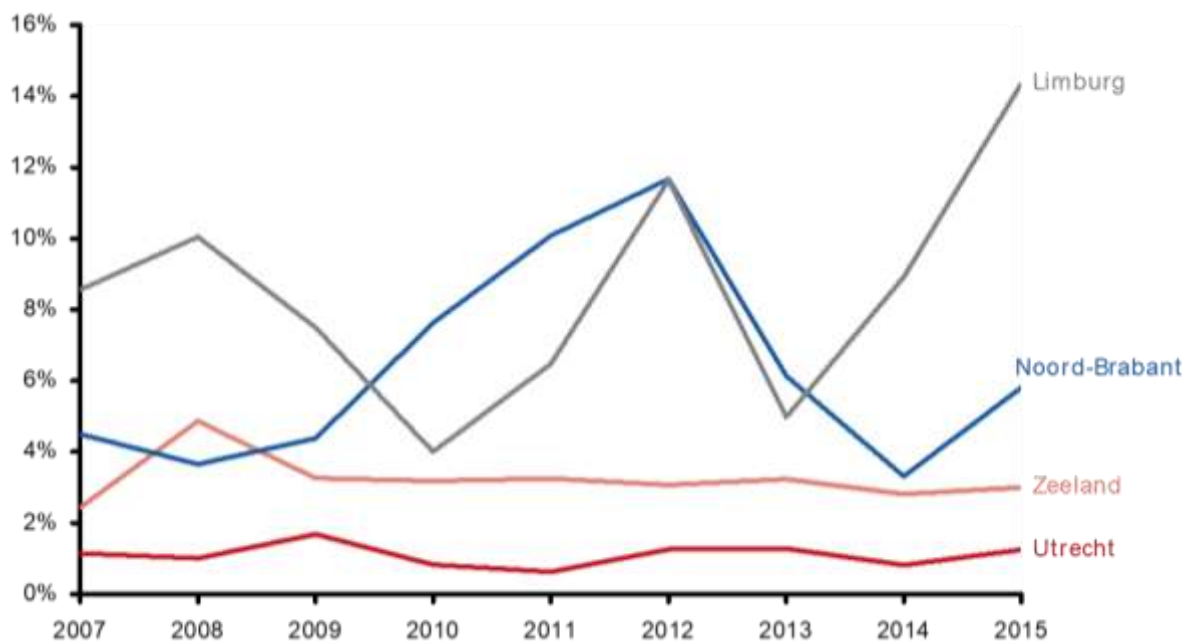
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Utrecht	Taskforce Innovatie Utrecht	=	=	=	=	=	=>	Economic Board Utrecht		
Zeeland			Impuls Zeeland							
									Strategic Board Delta Region	
Noord-Brabant									Strategic Board Delta Region	
			De Ideale Combinatie	=	=>	Mid-point Brabant				
		Brainport								
										AgriFood-Capital
Limburg								Limburg Economic Development		

Figuur 5: Tijdslijn oprichting regionale economic boards in de vier casusregio's

4. Financiële middelen voor regionaal economisch beleid

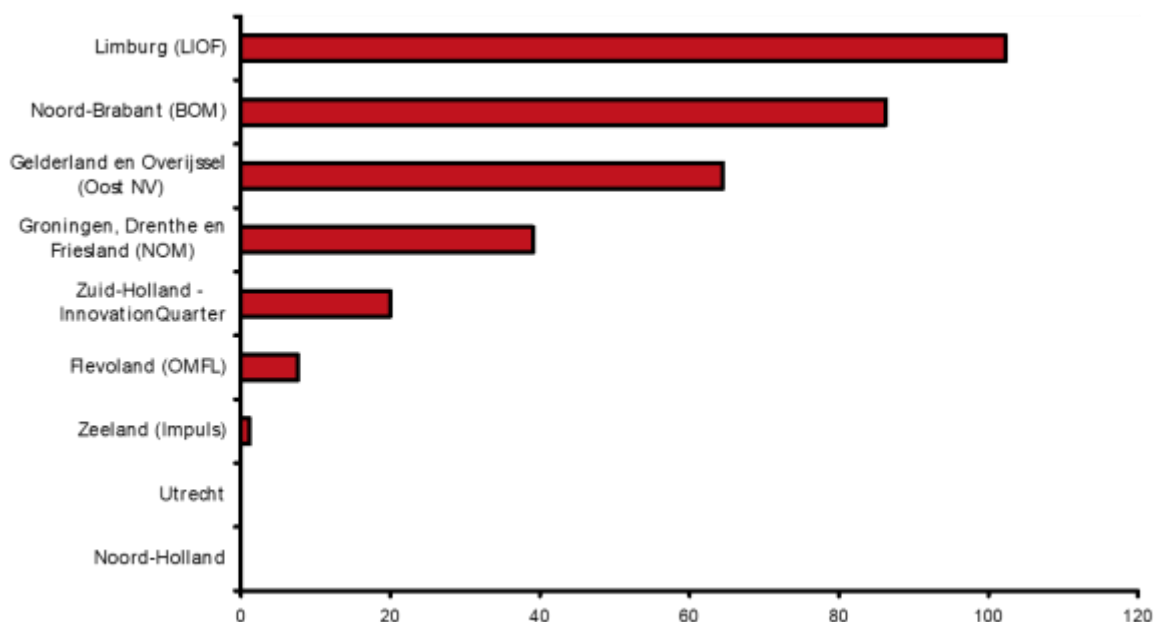
Zoals we al eerder in deze casus studie hebben laten zien, hebben de provincies Limburg en Brabant een substantiële inkomstenschok ervaren door de verkoop van de energiemaatschappijen, terwijl hier geen sprake van was in Zeeland en Utrecht.

We hebben de dynamiek in het gewicht van uitgaven voor economisch-structuur beleid getraceerd in de periode 2007-2015 in de vier casusregio's (Figuur 6). Hier blijkt dat de provincies Limburg en Noord-Brabant procentueel gezien substantieel meer uitgeven aan economisch-structuurbeleid dan Utrecht en Zeeland – weliswaar met grote fluctuaties. Er is dus zowel een procentuele als een substantiële absolute toename van uitgaven voor economische structuurversterking te identificeren in Limburg en Noord-Brabant, terwijl hier geen sprake van is in Utrecht en Zeeland.



Figuur 6: Uitgaven aan “bevordering economische activiteiten” als percentage van alle beleidsuitgaven, exclusief bestuur en financiering en algemene dekkingsmiddelen (bron: CBS)

Het ruim voorhanden zijn van middelen voor economische structuurversterking in de Provincies Limburg en Brabant is ook terug te vinden in Figuur 7, waarin de publieke middelen die beschikbaar zijn voor bedrijven via ROMs worden weergegeven. Limburg en Noord-Brabant zijn koplopers met ruim 100 miljoen en 90 miljoen euro. In de provincies Zeeland, Utrecht en Noord-Holland is vrijwel geen budget beschikbaar voor bedrijven via ROMs (Utrecht en Noord-Holland hebben ook geen ROM).



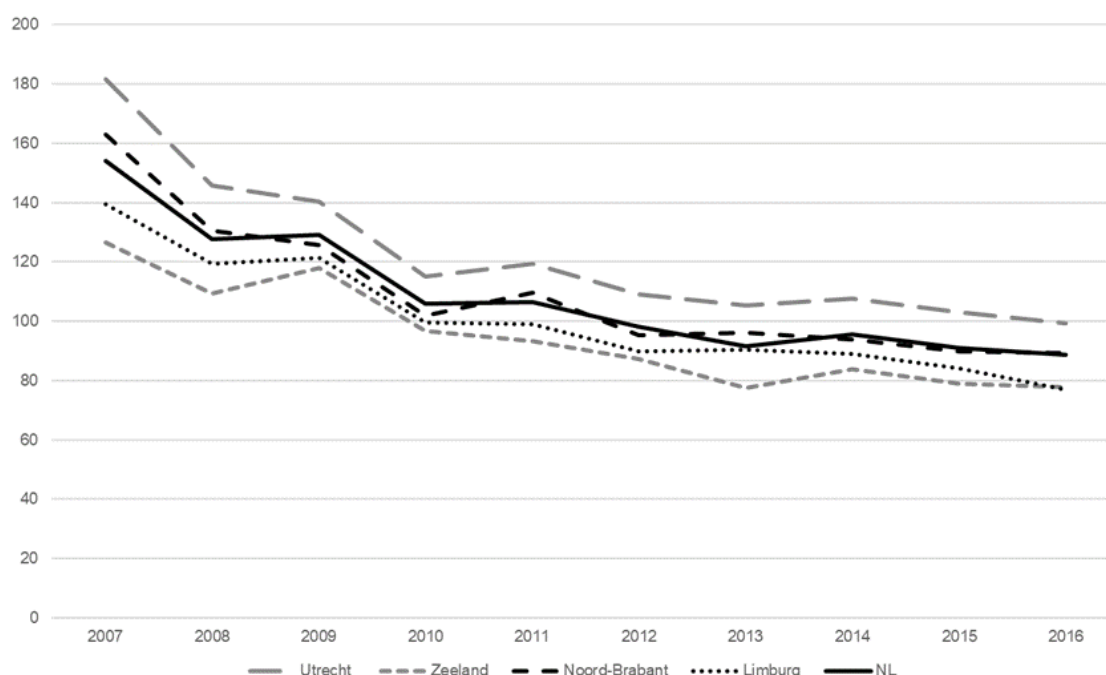
Figuur 7. Publieke middelen voor investeringen in bedrijven via ROMs in 2016 (bron: Financiële Dagblad, 2016)

5. Uitkomsten van regionaal economisch beleid: ondernemerschap

In de vorige secties hebben we laten zien dat er in Limburg en Noord-Brabant, in tegenstelling tot Utrecht en Zeeland, substantiële middelen voor economisch structuurbeleid ter beschikking zijn gekomen. Deze overvloed aan middelen heeft mede geresulteerd in specifiek ondernemerschapbeleid zoals het Inspiratiehuis, Business Angels Network, StartupBootcamp Smart Materials, en Incubator E door LED. Bij Midpoint zijn bijvoorbeeld het Huis voor ondernemerschap en innovatie en het Huis van de financiering gerealiseerd. Brainport heeft ondernemerschapbeleid o.a. in de vorm van Next Move business development, Brightmove, en Parenting sessions.

We voeren in deze studie geen micro-economische impact evaluaties uit van al deze ondernemerschapprogramma's (zie Rigby & Ramlogan 2013). We kijken wel naar de dynamiek in de uitkomsten van beleid, door de dynamiek in de aantallen nieuwe bedrijven en snelgroeiende bedrijven te traceren over de tijd, en deze ook te relateren aan de dynamiek in andere regio's, om zodoende iets te kunnen laten zien van een mogelijk effect van de ondernemerschapprogramma's in de onderzochte regio's.

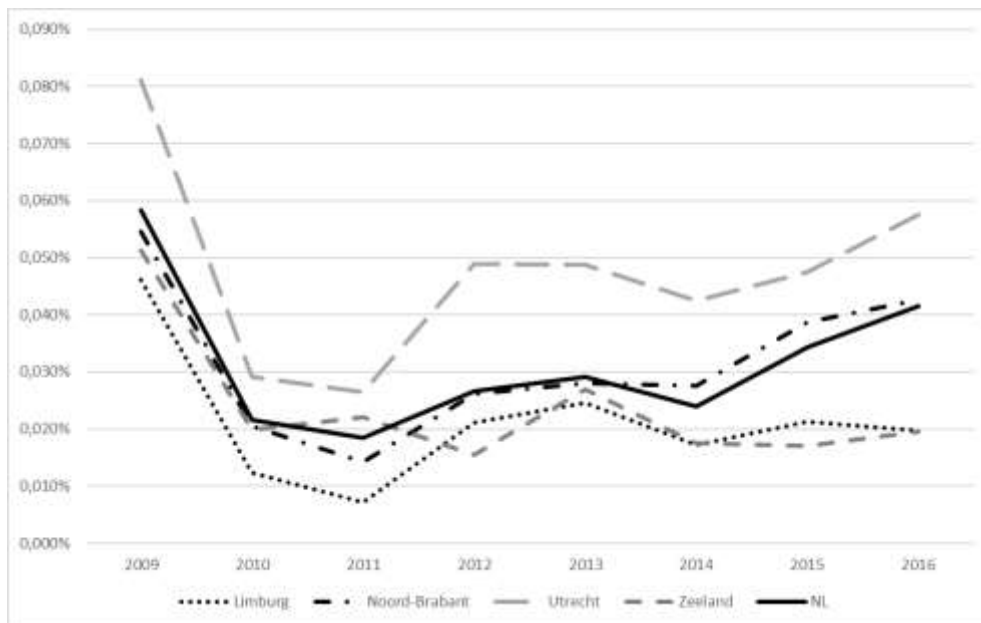
Het aantal nieuwe bedrijven per 1000 vestigingen laat over de periode 2007 een neerwaartse trend zien in Nederland, ook in de vier casusregio's (zie Figuur 8). Over de gehele periode bevinden de provincies Zeeland en Limburg zich onder het Nederlands gemiddelde, Utrecht boven het gemiddelde en Noord-Brabant rond het Nederlands gemiddelde. Het aantal nieuwe bedrijven wijkt in de provincies Noord-Brabant sinds 2009 niet positief van de Nederlandse (neergaande) trend af, wat ook voor Utrecht geldt. Alleen het aantal nieuwe bedrijven in Zeeland lijkt te stabiliseren en steekt in dat opzicht positief af ten opzichte van de andere casusregio's.



Figuur 8: Nieuwe bedrijven per 1000 vestigingen (bron: eigen bewerking CBS)

Uit onderzoek naar ondernemerschap en economische ontwikkeling is gebleken dat een kleine minderheid van snelgroeiende bedrijven het leeuwendeel van de economische groei voor haar rekening neemt (Stam et al. 2012). Het percentage snelgroeiende bedrijven laat in de eerste jaren na de financiële crisis een neerwaartse trend zien in Nederland (Figuur 9). Utrecht heeft in de gehele periode 2009-2016 een hoger percentage dan Nederland en ook dan de andere casusregio's. Noord-Brabant heeft een percentage dat in de gehele periode dicht tegen het landelijk gemiddelde aanligt.

Limburg en Zeeland blijven vrijwel de gehele periode onder het Nederlandse gemiddelde, en wijken in de laatste jaren zelfs sterker negatief af.

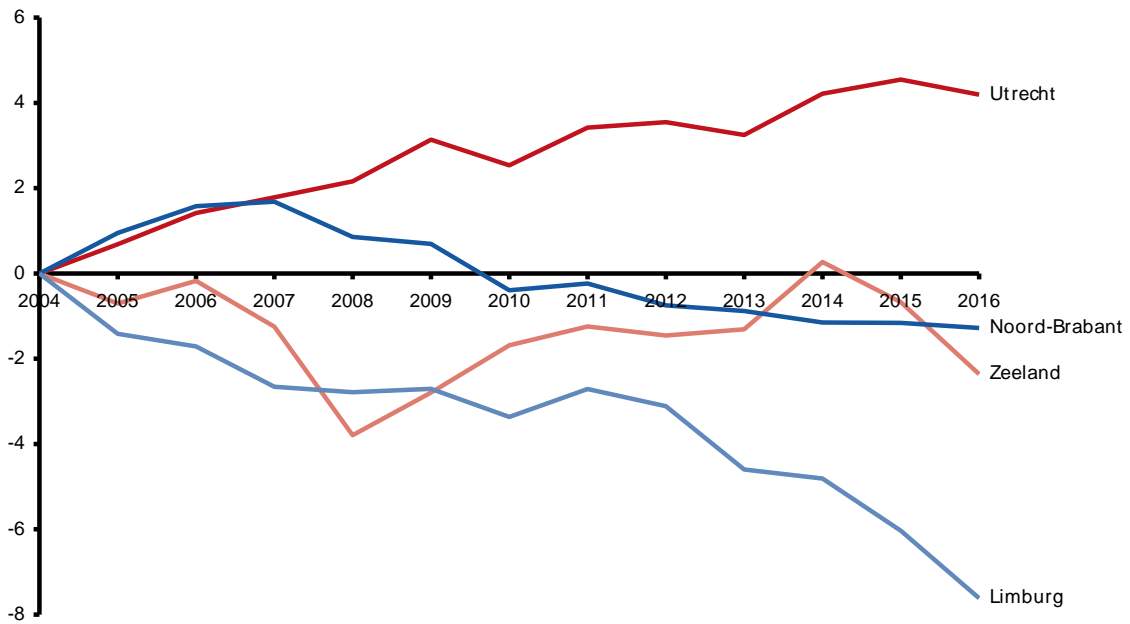
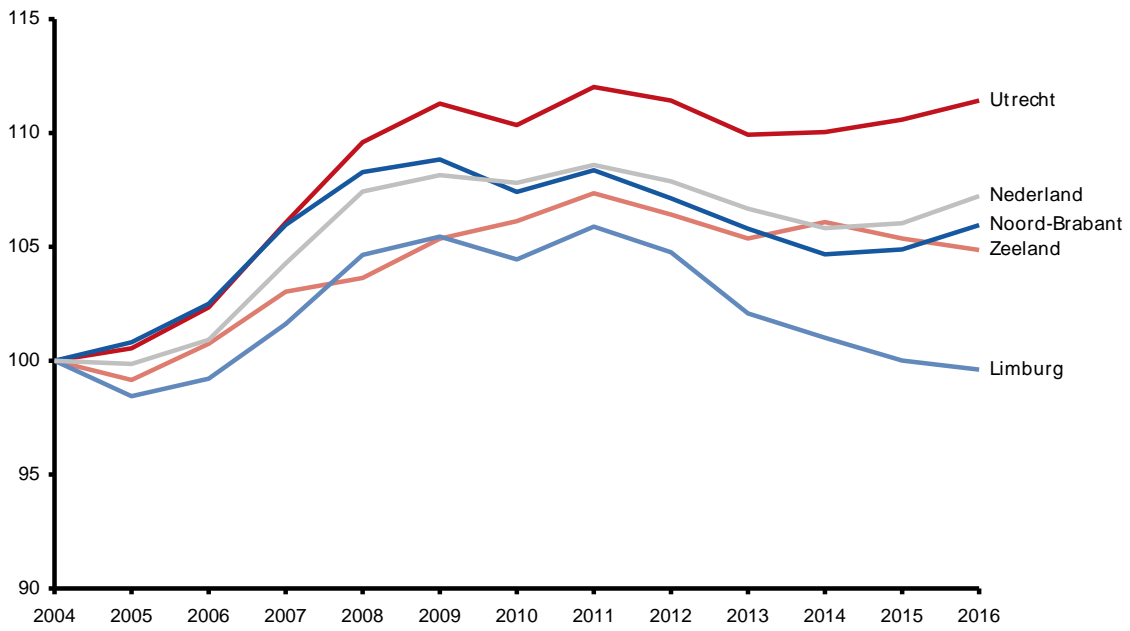


Figuur 9: Percentage snelgroeiende bedrijven (bron: eigen bewerking FD Gazellen)

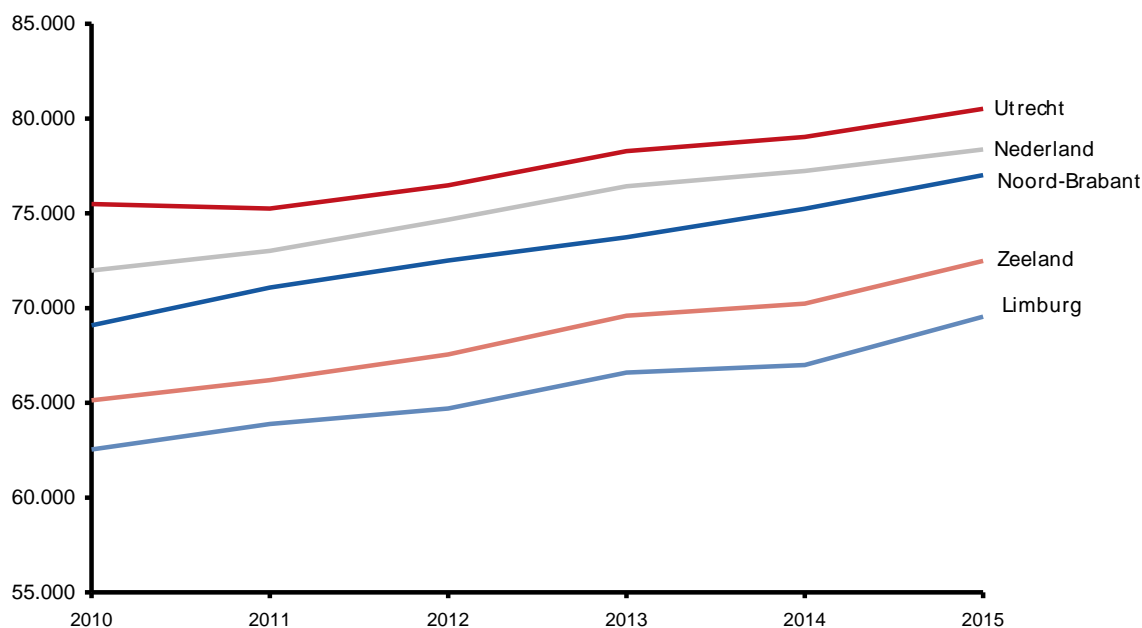
De ondernemerscijfers laten geen duidelijke positieve trendbreuk zien voor de regio's Limburg en Noord-Brabant, ondanks een toename van ondernemerschap in deze regio's. Dit kan niet één op één worden beschouwd als het falen van ondernemerschap en ineffektiviteit en inefficiëntie van regionaal beleid in de casusregio's. Er is door de geïnterviewden wel gesuggereerd dat het ondernemerschap op de nieuwe campussen, zowel de groei van het aantal nieuwe ondernemingen als de groei van bestaande ondernemingen, is toegenomen. Het is de vraag of deze nieuwe ondernemingen niet zouden zijn ontstaan zonder de campussen, en of deze ondernemingen minder zouden zijn gegroeid zonder de campussen, met andere woorden, wat de additionaliteit van dit ondernemerschap middels het opzetten en uitbreiden van campussen is. Ons onderzoek laat geen positieve impuls zien van de inkomstenschok, bestuurlijke differentiatie, en economisch structuurbeleid en ondernemerschap op ondernemerschap in deze regio's als geheel.

6. Uitkomsten van regionaal economisch beleid: werkgelegenheid en productiviteit

Het zou zo kunnen zijn dat de inkomstenschok, bestuurlijke differentiatie en economisch beleid niet direct via ondernemerschap, maar op andere manieren macro-economische uitkomsten zoals werkgelegenheid en productiviteit hebben beïnvloed.



Figuur 10: Werkgelegenheidsontwikkeling 2004-2016 (index 2004 = 100; afwijkingen van het nationale gemiddelde in %-punten)



Figuur 11: Ontwikkeling toegevoegde waarde per werker 2010-2015

De regionaal-economische uitkomsten op het gebied van werkgelegenheid en productiviteit laten een tamelijk eenduidig beeld zien (zie Figuur 10): een aanhoudende groei van het aantal banen in Utrecht, een initiële groei, maar vervolgens afname sinds 2009/2011 van het aantal banen in Noord-Brabant en Limburg. Zeeland laat een afwijkend beeld zien, met een opmerkelijke krimp in de werkgelegenheid in de periode 2014-2016, terwijl Zeeland ook al hard werd geraakt tijdens de financiële crisis. De productiviteit neemt in alle regio's toe sinds 2011, waarbij deze in Utrecht boven het Nederlandse gemiddelde ligt, en in de andere regio's onder het Nederlandse gemiddelde (zie Figuur 11). Er is geen duidelijke trendbreuk waar te nemen in de productiviteitstijdreeksen van de regio's.

De macro-economische cijfers laten geen duidelijke positieve trendbreuk zien voor de regio's Limburg en Noord-Brabant, ondanks een toename van economisch beleid in deze regio's. Sterker nog: de provincies Limburg en Noord-Brabant lijken relatief slechter te gaan presteren in de periode 2009-2016. Wederom kan dit niet één-op-één worden gezien als het falen van economisch beleid en ineffectiviteit en inefficiëntie van regionaal beleid in de casusregio's. Maar er is tegelijkertijd ook weer geen sprake van een positieve impuls van de inkomstenschok, bestuurlijke differentiatie, en economisch structuurbeleid op de economische prestaties in deze regio's. Hooguit zou gezegd kunnen worden dat zonder de inkomstenschok de situatie in deze regio's nog slechter zou zijn geweest. Deze redentatie lijkt meer relevant voor Noord-Brabant te zijn dan voor Limburg.

7. Conclusie

We hebben ons in deze casus studie gericht op de vraag hoe een geografisch gedifferentieerde bestuurlijke aanpak ('regionale governance') met als doel economische structuurverbetering, middels ondernemerschap, zou kunnen leiden tot regionaal economische groei.

Uit onze casus studie blijkt dat er sprake is van heterogeniteit in de beschikbaarheid van publieke middelen door de verkoop van energiebedrijven in 2009. Deze verschillen in de beschikbaarheid van publieke middelen, lijkt niet geleid te hebben tot bestuurlijke differentiatie. De meest prominente recente vorm van regionaal bestuur wordt gevormd door de regionale economic boards. Elk van de vier casusregio's heeft inmiddels een regionale economic board. In alle regio's, behalve Limburg,

waren deze boards (of hun voorlopers) al voor 2009 opgericht. Qua bestuurlijke differentiatie in de vorm van regionale economic boards lijkt eerder convergentie – iedere regio zijn eigen ('triple helix') board – dan divergentie op te treden.

De ruimer beschikbare publieke middelen hebben wel de oprichting van regionale economic boards in Noord-Brabant (AgriFoodCapital 2014) en Limburg (LED 2012) mede mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld middels de ruimere financiële mogelijkheden van de deelnemende gemeenten en provincies. Specifieke inkomstenschokken hebben tot divergentie geleid voor wat betreft de financiële ruimte (en autonomie) voor regionaal economisch beleid. Noord-Brabant en Limburg hebben hun economisch structuurbeleid en ondernemerschapsbeleid fors uitgebreid. Andere regio's (Utrecht, Zeeland) ontwikkelen ook eigen governance arrangementen (via het opzetten van taskforces en regionale economic boards voor regionaal economisch beleid), maar doen dat met minder bestedingsruimte. Zij hebben daardoor relatief minder bestuurlijke autonomie dan de regio's met een inkomstenschok.

Deze geografische differentiatie in beleid lijkt vooralsnog geen zichtbare positieve geaggregeerde effecten te hebben op ondernemerschap en regionaal-economische ontwikkeling. Het lijkt erop dat een ruime beschikbaarheid van financiële middelen de effectiviteit en efficiëntie van publieke investeringen in ondernemerschap en economische structuurverbetering niet verbetert. Voor de eerste 'experimenteer' hypothese lijkt weinig steun te vinden in deze studie. De 'spaarzaamheid' hypothese lijkt slechts ten dele bevestigd te worden. Een beperkte beschikbaarheid van publieke financiële middelen lijkt bestuurlijke differentiatie niet te belemmeren. Tegelijkertijd lijkt het dat een zekere spaarzaamheid tot meer efficiënt beleid van de overheid en samenwerking met het regionale bedrijfsleven leidt: er is minder dominantie van een of enkele overheden en meer bottom-up betrokkenheid van (kleine en middelgrote) bedrijven.

8. Implicaties

Op basis van de bevindingen uit deze vergelijkende casus studie zijn drie implicaties voor de praktijk van de centrale overheid te onderscheiden. Bij alle drie de implicaties gaat het om een mix van centralisatie en decentralisatie en van betrokkenheid van zowel publieke als private partijen.

Uit de casus studies blijkt dat een inkomstenschok niet per definitie leidt tot regionale differentiatie en effectief en efficiënt ondernemerschapsbeleid. Wel zorgen de regionale bestuursvormen (regionale economic boards) voor het signaleren en agenderen van maatschappelijke en economische uitdagingen in de regio. De regio is hierbij nadrukkelijk geen vastliggende jurisdictie (gemeente, provincie), en de spelers komen nadrukkelijk niet per definitie uit de publieke sector. De regio omvat het gebied waarin de specifieke (economische) problemen zijn waargenomen, de opgaven zijn geïdentificeerd, en het gebied waarin de (publieke en private) spelers actief zijn die de oplossing voorstellen en uitvoeren.

Vanuit de centrale overheid is het dilemma bij deze decentrale aanpak als volgt: enerzijds is flexibiliteit nodig voor aanpassing aan de variëteit aan regionale problemen en oplossingen, en is dus ook zelden éénzelfde regionaal bestuur/sturingsvorm altijd effectief, anderzijds is continuïteit noodzakelijk om bestuurlijke capaciteit op te bouwen en ook verantwoordelijkheid te organiseren voor de (langere termijn) effecten van interventies. De centrale overheid zou de taak op zich kunnen nemen om actief de ontwikkeling van regionaal bestuurlijke capaciteit te stimuleren, middels informatie- en kennisvoorziening over de sociaaleconomische structuur en bestuur voor alle mogelijke regionale niveaus in Nederland. Dit zorgt ervoor dat er een minimumniveau aan informatie en kennis voorhanden is voor decentrale besturen, en dat ook het ontwikkelen van 'good practices' elders versneld wordt.

Tenslotte, om in de toekomst ondernemerschap zo goed mogelijk te stimuleren voor (regionaal) economische ontwikkeling, lijkt het verstandig om de publieke financiering te centraliseren, om deze vervolgens te verdelen over de regionale (publiek-private) coalities die het best in staat zijn om regionale problemen te identificeren, en deze ook gezamenlijk effectief en efficiënt op te lossen. Omdat het hier over toekomstige oplossingen gaat, moet er in ieder geval een overtuigende propositie vanuit de regio worden voorgelegd: een propositie die economisch of maatschappelijk waardevol is, die niet door anderen wordt opgepakt, en uitvoerbaar door de voorgestelde coalitie. Regio deals en regio enveloppen dus centraal coördineren, maar decentraal implementeren. Spaarzaamheid en experimenteren kunnen dan hand in hand gaan en productieve regionale differentiatie bewerkstelligen.

Literatuur

- Acs, Z. (2006). How is entrepreneurship good for economic growth? *Innovations: technology, governance, globalization*, 1(1), 97-107.
- Allers, M. (2009). De energiemiljarden zijn van ons. *Me Judice*, 9 februari 2009.
- Audretsch, D. B., Keilbach, M. C., & Lehmann, E. E. (2006). *Entrepreneurship and economic growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Bell, S. (2002). *Economic Governance and Institutional Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bodewes (2014). *Inventarisatie van regionale activiteiten en investeringen in R&D en innovatie*. Bodewes Beleidsadvies i.o.v. Rathenau Instituut. Den Haag.
- Das, R. (2017). *Het vermogen van decentrale overheden*. CBS: Den Haag.
- Fritsch, M. (2013). New business formation and regional development – A Survey and Assessment of the Evidence. *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 9, 249–364
- Groenleer, M., Raab, J. and Metzke, T. (2017). *Monitoring en evaluatie van regionale netwerksamenwerking: Een onderzoek naar een mogelijke systematiek voor effectmeting in het kader van het Delta Region initiatief*, Delta Region Strategic Board, Breda.
- Kattenberg, M. e.a., (2016). *Hoe gaan gemeenten om met financiële mee- en tegenvallers*. Den Haag: CPB.
- KplusV (2017). *Noord-Brabantse fondsen. Evaluatie 2013 - 2016*. Arnhem: KplusV.
- Logger, B. en P. Weijnen (2016). Gratis Geld. *De Groene Amsterdammer*. 28 september 2016.
- Oosterwaal, L. Stam, E. & Van den Toren, J.P. (2017). *Openbaar Bestuur in Regionale Ecosystemen voor Ondernemerschap*. Driebergen: Birch Consultants & Universiteit Utrecht.
- Provincie Overijssel (2011). *Investeren met gemeenten. Zo werkt Overijssel*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- PwC (2018). *Kansen in een topregio. Versterking van het Utrechtse ecosysteem*. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers, i.s.m. Universiteit Utrecht en Universiteit van Tilburg.
- Rigby, J., en Ramlogan, R. (2013). *The impact and effectiveness of entrepreneurship policy*. NESTA
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Siebeling, L. (2012). *Opbrengst aandelenverkoop energiebedrijven door gemeenten vooral gebruikt voor investeringen*. Den Haag: CBS.
- Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759-1769.
- Stam, E. (2018). Measuring Entrepreneurial Ecosystems. In O'Connor, A., Stam, E., Sussan, F., Audretsch, D.B. (eds). *Entrepreneurial Ecosystems. Place-Based Transformations and Transitions*. New York: Springer. pp.173-196.
- Stam, E., Bosma, N., Van Witteloostuijn, A., De Jong, J., Bogaert, S., Edwards, N. & Jaspers, F. (2012). *Ambitious Entrepreneurship. A review of the academic literature and new directions for public policy*. The Hague: Advisory Council for Science and Technology Policy (AWT).
- Stam, E., Bosma, N., Gerards, J., Geuijen, K., Meijer, A., Nehmelman, R., Raven, R., Robeyns, I. (2017). *Regionale sturing: inspelen op maatschappelijke uitdagingen*. Essay in het kader van de samenwerking tussen de Universiteit Utrecht en het Ministerie van BZK in het programma 'Instituten voor Open Samenlevingen' (IOS).
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/08/22/regionale-sturing-inspelen-op-maatschappelijke-uitdagingen>
- Sturm, M. e.a. (2014). *Evaluatie Erfgoedbeleid Provincie Noord-Brabant*. Lysias Advies: Amersfoort.
- Technopolis (2014). *Evaluatie Energieagenda Provincie Noord-Brabant*. Amsterdam: Technopolis Group.
- Van Beek, S. en P. Weijnen (2015). *Limburgse energiemiljarden risicovol ingezet*. Amsterdam: Platform Investico.

Zuidelijke Rekenkamer (2017). *Informatievoorziening investeringsfondsen provincie Noord-Brabant - Rapport van bevindingen*. Eindhoven: Zuidelijke Rekenkamer.

Bijlage 3: Lokale en regionale beleidsgrenzen, arbeidsinteracties en arbeidsparticipatie – een modelstudie

1. Inleiding¹

Arbeid en de kennis en vaardigheden die binnen arbeidsmarkten circuleren, vormen de meest bepalende factorinput in het bedrijfsleven. Het functioneren van arbeidsmarkten heeft daarmee grote impact op economie en concurrentievermogen (zie ook Hoofdstuk 3 en Bijlage 1). Die impact heeft een belangrijke regionale component, omdat arbeidsmarkten vanwege pendel- en verhuiskosten regionaal van omvang zijn. Arbeidsmarkten vormen daarom een essentieel onderdeel van regionaal-economische ecosystemen.

Belangrijke graadmeters voor het functioneren van regionaal-economische ecosystemen zijn de matching tussen arbeidsvraag en -aanbod, en de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking. Matching en participatiegraad zijn allereerst afhankelijk van de aard en omvang van de arbeidsvraag en het aanbod in een regio. Andere bepalende factoren zijn de pendelreistijden en -kosten (gegeven de ruimtelijke spreiding van vraag en aanbod), de informatievoorziening aan vraag- en aanbodzijde en de gemotiveerdheid om tegen aangeboden condities te werken. Reisbereidheid, informatievoorziening en gemotiveerdheid kunnen verschillen tussen groepen in de samenleving verklaren: tussen hoger en lager opgeleiden, tussen jongeren en ouderen.

Beleid speelt direct en indirect een rol voor arbeidsmatching en participatie. Bereikbaarheidsbeleid, woonbeleid, onderwijsbeleid en economisch beleid scheppen indirecte, randvoorwaardelijke condities. Meer direct van invloed is het arbeidsparticipatiebeleid, vooral gericht op groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Arbeidsparticipatiebeleid is een kerntaak van gemeenten en het UWV. Naast persoonsgericht activeringsbeleid op gemeentelijk niveau wordt in het verband van arbeidsmarktregio's door gemeenten en het UWV regionaal samengewerkt om de zogenaamde werkgeversdienstverlening te coördineren.

Ten aanzien van de arbeidsmarkt is sprake van zowel decentrale als centrale pluriformiteit: gemeenten en UWV kunnen zelf afspraken maken over de wijze van regionale governance, maar moeten dat wel doen binnen de kaders van 35 arbeidsmarktregio's die enkele jaren geleden door de centrale overheid zijn vastgesteld. Dat gebeurde overigens wel in samenspraak met de regio's, en met de – theoretische - mogelijkheid voor gemeenten om te 'switchen' tussen arbeidsmarktregio's.² Het gaat hier om beleids- en instrumentele differentiatie: de samenwerking tussen gemeenten en UWV is voor alle regio's wettelijk vastgelegd, maar "[h]oe UWV en gemeenten die samenwerking vervolgens vormgeven, is niet vastgelegd. Iedere regio is zo in staat een eigen aanpak te ontwikkelen die aansluit bij de regionale behoefte."³

Vraagstelling

Dat taken van gemeenten en het UWV op regionaal niveau zijn georganiseerd, ligt voor de hand vanwege de regionale omvang van arbeidsmarkten. In het licht daarvan is het belangrijk dat arbeidsmarktregio's *of* enigszins samenvallen met de ruimtelijke structuur van arbeidsmarkten, *of* in

¹ Dank is verschuldigd aan de provincie Zuid-Holland die heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de modellen die voor deze casusstudie zijn toegepast.

² Zie <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/procedure-overstap-van-een-gemeente-naar-een-andere-arbeidsmarktregio>.

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Wet SUWI, Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2011–2012, 33 065, nr. 3, pp. 4-5.

staat zijn om (adaptief) in te spelen op de uiteenlopende karakteristieken van de desbetreffende regionaal-economische ecosystemen (gegeven ook de dynamiek van de arbeidsmarkten en de complexiteit van arbeidsparticipatie). Dit roept de vraag op hoe vraag en aanbod in arbeidsmarkten op dit moment ruimtelijk bij elkaar komen en wat de (geografische) organisatie van bestuur (inclusief sturing van en samenwerking met andere partijen) en differentiatie in beleid (inclusief keuzes, prioriteiten) daarbij betekenen. Deze vraag staat centraal in deze casusstudie.

Methoden en data

Daarvoor karteren we allereerst de geografische structuur van arbeidsmarkten, de ruimtelijke relaties tussen woon- en werkadressen van werkenden. Zo'n kartering is op zich al waardevol voor beleid en de afbakening van beleidsregio's. Interessant is te bezien in hoeverre de bestuurlijke indeling in arbeidsmarktregio's aansluit bij de structuur van arbeidsmarkten. Nog interessanter is vervolgens te bepalen of en waar beleidsgrenzen van gemeenten en arbeidsmarktregio's *invloed* uitoefenen op de geografische structuur van arbeidsmarkten. Dat kan met modeltechniek.

Gegeven de verspreiding van vraag en aanbod en geobserveerde relaties tussen woon- en werkadressen kunnen arbeidsmarktgedrag en vooral pendel(reistijd)elasticiteiten ruimtelijk worden gemodelleerd. Modeluitkomsten tonen dan 'economisch ideale' marktpatronen en participatie die kunnen worden verwacht als partijen zich zuiver door de verspreiding van vraag en aanbod en reistijden/kosten daartussen laten leiden. Afwijkingen tussen modeluitkomsten en feitelijke patronen ofwel modelresiduen kunnen vervolgens worden gerelateerd aan bestuurlijke grenzen (grenzen van gemeenten en arbeidsmarktregio's) als verklarende variabele.

Aldus richt de modelstudie een zoeklicht op de geografische passendheid van bestuurlijke verbanden op functionele arbeidsmarkten en op de effecten van die bestuurlijke verbanden op arbeidsmarkten en arbeidsparticipatie. Die effecten kunnen met kwantitatieve modeltechniek worden gemeten en zetten ons daarmee op het spoor van lokaal en regionaal specifieke oorzaken, waaronder lokale en regionale beleidsdifferentiatie. Hoewel de techniek dus helpt om het zoeklicht te richten op de mogelijke invloed van differentiatie, verhinderen de beperkte onderzoeksmiddelen diepte-onderzoek naar nadere achtergronden daarvoor. Er kunnen wel hypothesen over die achtergronden worden geformuleerd, die met vervolgonderzoek kunnen worden getoetst.

Input voor de studie zijn microdata van het CBS over de bevolking en werkgelegenheid, verdeeld naar woon- en werkadressen (postcode-4 niveau) en uitgesplitst naar sector van werkzaamheid, opleidingsniveau en leeftijd. GIS-kartering van microdata over woon- en werkadressen, uitgesplitst naar sector, opleidingsniveau en leeftijd geeft een nauwkeurig beeld van ruimtelijke patronen in arbeidsmarkten.

Vervolgens kunnen patronen worden verklaard met ruimtelijke interactiemodellen, die rekenschap geven van eigenschappen en de ruimtelijke verdeling van vraag en aanbod (en lokale kraptes en overschotten) en de reistijden en reisbereidheid van de deelnemers aan arbeidsmarkten. De structuur van de arbeidsvraag, het arbeidsaanbod en de reistijdfictie daartussen wordt aldus in verklaringsmodellen gebracht. Wat niet kan worden verklaard, blijft over in residuen die in kaart kunnen worden gebracht en met additionele variabelen kunnen worden verklaard, waaronder de mogelijke werking van bestuurlijke eenheden die actief zijn met arbeidsmarktbeleid: gemeenten, het UWV en arbeidsmarktregio's in het bijzonder.

Voor de studie wordt een nieuwe generatie van gewogen ruimtelijke modellen toegepast. Reguliere modellen geven één algemene modelschatting voor een land of een regio. Ruimtelijk gewogen modellen geven schattingen voor afzonderlijke microlocaties binnen een gebied, zodat rekenschap

wordt gegeven van lokale en sub-regionale specificiteit en heterogeniteit. De verklaringskracht van gewogen modeltechniek is daarom groter dan die van reguliere modeltechniek.

Naast modelanalyse van de ruimtelijke structuur van woon- en werkadressen van werkzame personen, is ook de arbeidsparticipatie onderzocht, geformuleerd als het aandeel van werkenden in de lokale bevolking, uitgesplitst naar leeftijd en opleidingsniveau. Ook deze arbeidsparticipatie kan weer modelmatig worden verklaard, waarbij ook hier het stimulerende dan wel belemmerende effect van bestuurlijke eenheden en grenzen daartussen in de verklaringmodellen is opgenomen.

In deze casusstudie is gekozen voor een modelstudie van de provincie Zuid-Holland. De provincie kent een grote lokale en regionale variëteit in de structuur van de economie en beroepsbevolking, de mate van verstedelijking en culturele en bestuurlijke kenmerken. De provincie kent verschillende arbeidsmarktregio's. Ze vormt daarmee een interessante 'microkosmos'. Analyse op het niveau van de provincie, met uitsplitsing tot op postcode-4 niveau, maakt het mogelijk om in detail te treden, terwijl het overzicht wordt behouden.

Voorlopige resultaten van deze casusstudie werden besproken tijdens een expertsessie op het Ministerie van BZK op 31 januari 2018. Input en feedback van de aanwezige experts (op het gebied van ruimtelijke economie en arbeidsmarktbeleid) is hier verwerkt.

Structuur en argument

We presenteren eerst de uitkomsten van ons onderzoek naar de effecten van beleidsgrenzen (grenzen van gemeenten en arbeidsmarktregio's) op arbeidsmarkten. Vervolgens presenteren we onze bevindingen voor wat betreft de effecten van beleidsgrenzen op arbeidsparticipatie. Daarbij moet nadrukkelijk worden aangetekend dat, waar we het hebben over zulke grenzen, het ons niet gaat om de fysieke effecten maar om de organisatorische en sociaal-culturele effecten daarvan.

We beargumenteren dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende regimes voor stedelijke en landelijke gebieden en – enerzijds vooral marktgedreven, stadsgewestelijke arbeidsmarkten, anderzijds meer collectief en (dus) door sociale en culturele relaties gevormde arbeidsmarkten – en dat zich juist op de scheidslijn tussen die gebieden de meest interessante ontwikkelingen, en tegelijkertijd ook de grootste uitdagingen, voordoen. Grenzen doen ertoe voor wat betreft het functioneren van arbeidsmarkten en de hoogte van de participatiegraad, maar we constateren ook dat afstemming en samenwerking over die grenzen een effect kan hebben en dat daarom het samenbrengen van de verschillende regimes het meeste perspectief biedt voor regionale economische groei.

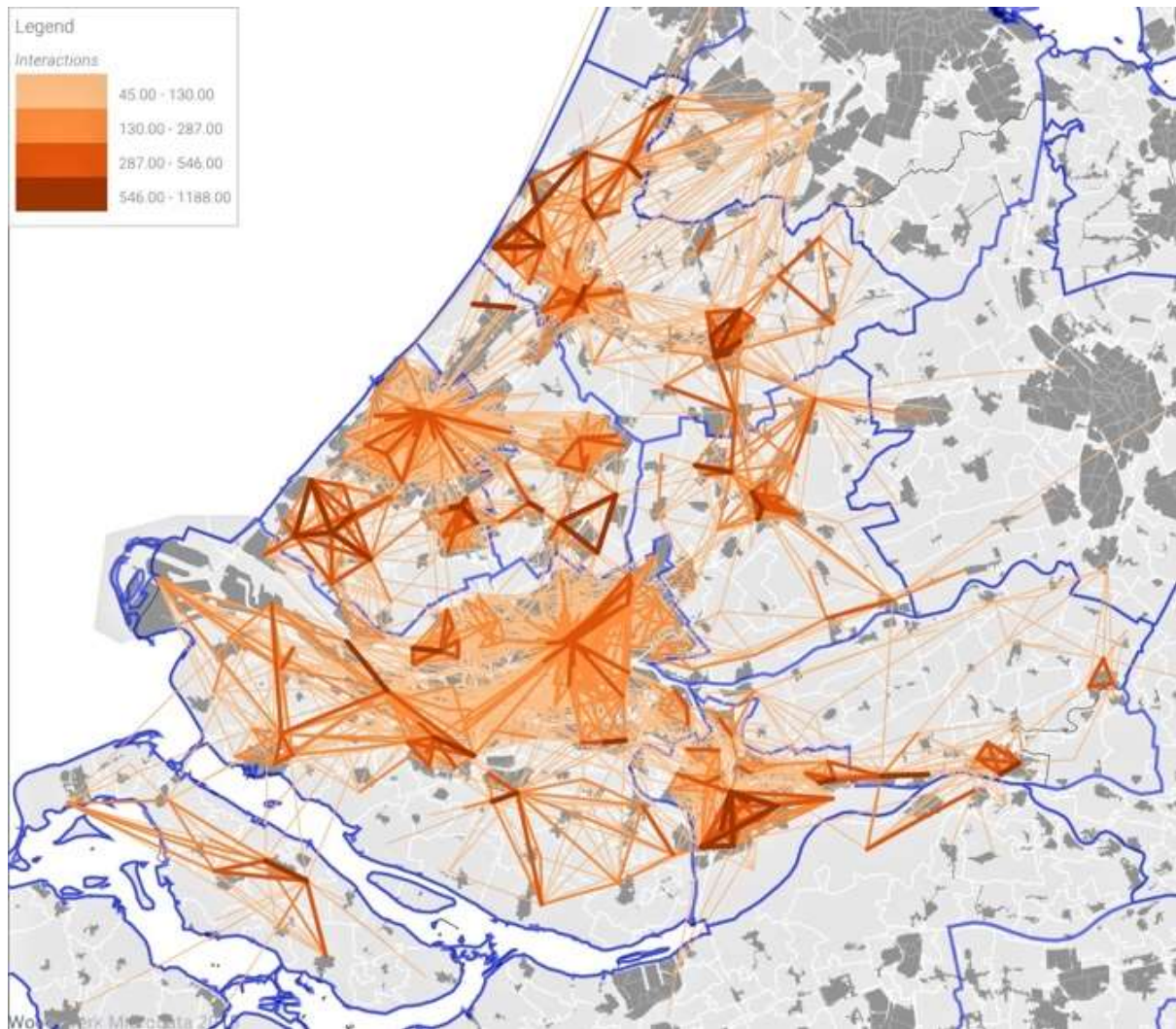
2. Effecten van beleidsgrenzen op arbeidsmarkten

Ruimtelijke woon-werk relaties

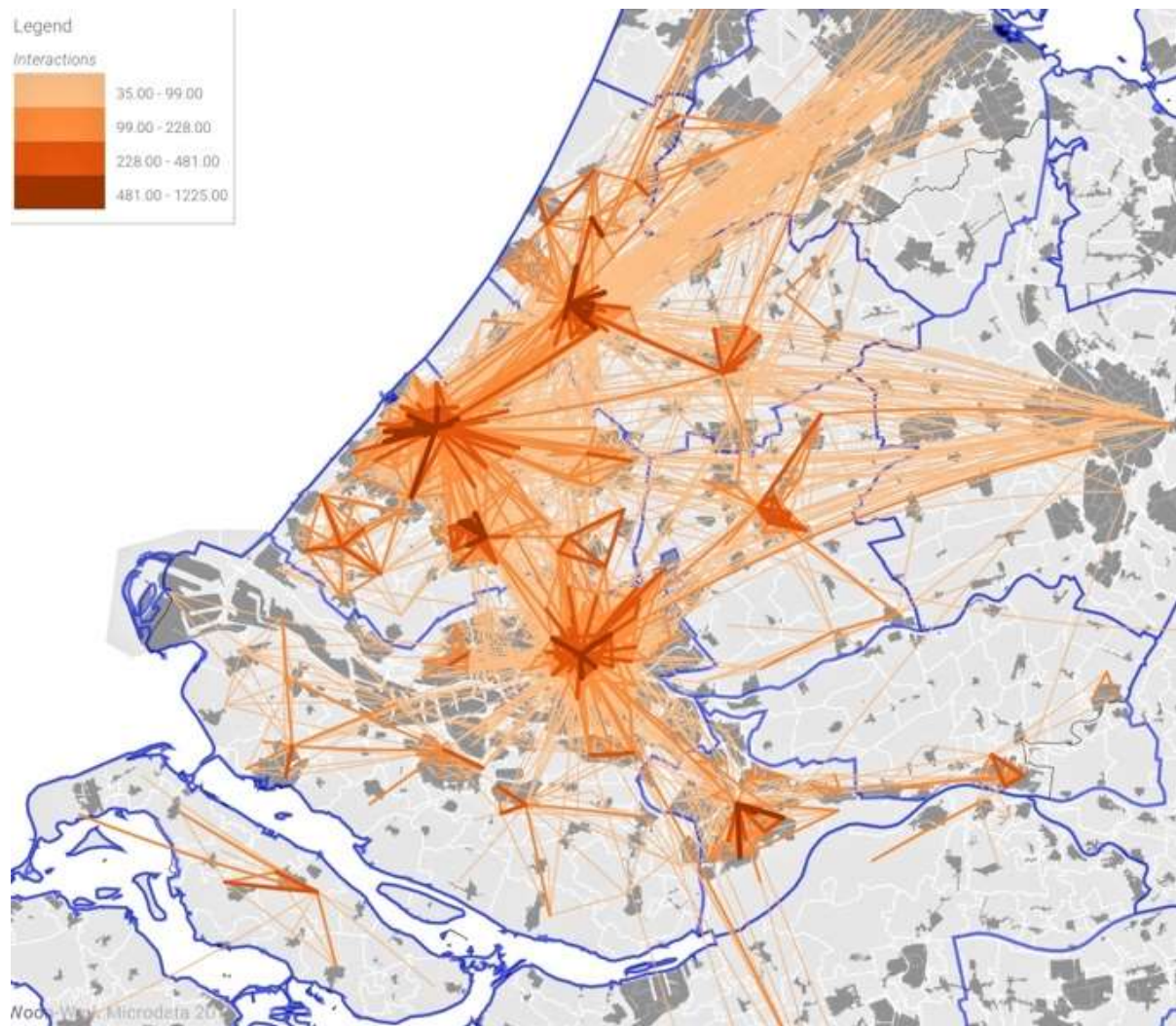
De eerste analysestap is het karteren arbeidsmarkten, door het GIS-karteren van woon-werk interacties. Uit eerder onderzoek blijkt dat de ruimtelijke omvang en structuur van woon-werk interacties sterk varieert naar het opleidingsniveau van werkenden (Tordoir 2018). Dat kan theoretisch goed worden verklaard: hoe meer gespecialiseerd het werk (opleidingsniveau reflecteert in hoge mate specialisatie), hoe omvangrijker in massa en uitgestrektheid de regio waarbinnen vraag en aanbod elkaar moeten vinden. Hier speelt een economische wetmatigheid die ook ruimtelijk geldt: de mate van arbeidsdeling hangt fundamenteel samen met de omvang van de markt (Stigler 1951). Die wetmatigheid zien we terug in de geografische structuur van arbeidsmarkten in Zuid-Holland (zie Figuur 1).

Figuur 1. Woon-werkinteracties tussen postcode-4 gebieden binnen, vanuit en naar Zuid-Holland, naar hoogst behaald opleidingsdiploma van werkenden. Blauw: arbeidsmarktregio's

1a) niveau havo/vwo/mbo



1b) niveau hbo/academisch



Bron: CBS microdata SSB 2012-2015, bewerking Tordoir & Poorthuis

Werkenden met een middenopleiding (havo/vwo/mbo) zoeken streekgericht of stadsregionaal naar geschikt werk. De afbakening van bestuurlijke samenwerkingsarrangementen in arbeidsmarktregio's volgt deels de feitelijke structuur van zoekgebieden van middelhoog opgeleiden, maar deels ook niet. Zo wordt het intensieve interactienetwerk in en rondom Den Haag recht doorsneden door een arbeidsmarktregio-grens. Ook de intensieve woonwerk-relaties onder vooral middengeschoolden vanuit de provincie naar Schiphol worden door een arbeidsmarktregio-grens (en provinciegrens) doorsneden.

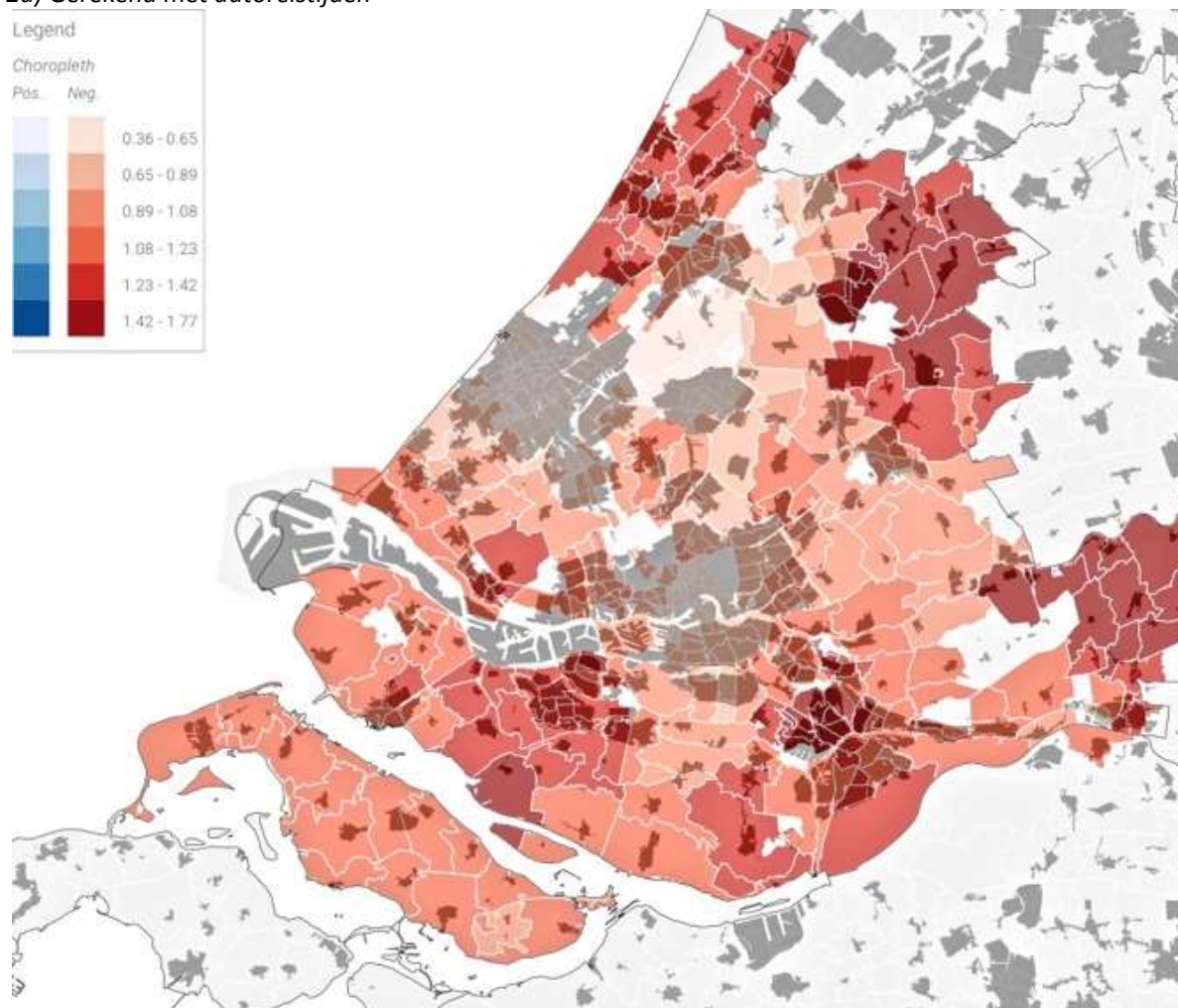
Voor de taken van arbeidsmarktregio's zijn lager geschoolden (mavo/lbo) uiteraard ook zeer relevant, en ook voor deze groep geldt dat arbeidsmarktregio's de relevante interactiepatronen deels volgen maar deels ook niet—de interactiestructuur voor lager opgeleide werkers verschilt niet al te sterk van die voor de middengroep. Hoger geschoolden, ten slotte, zoeken stadsregionaal en vooral vanuit de grote(re) steden ook interstedelijk, met althans voor Zuid-Holland een hoofdrol van Amsterdam en Utrecht. Voor hoger opgeleiden passen arbeidsmarktregio's vrijwel nergens op de woon-werk interactiepatronen, maar voor die groep zijn de taken van arbeidsmarktregio's überhaupt minder relevant.

Modelschatting en residu-analyse

Om te bepalen of en waar bestuurlijke indelingen invloed hebben op de structuur en het functioneren van arbeidsmarkten moeten ruimtelijke verklaringsmodellen worden geschat. De belangrijkste verklaring van feitelijke pendelpatronen ligt bij de afnemende bereidheid om te pendelen naarmate reistijden en -kosten toenemen. Deze pendelelasticiteit, de afnemende kans op arbeidsinteractie met toenemende reistijd, verklaart bijna 90% van de statistische variantie in ruimtelijke woon-werkinteracties. Daarbij is rekening gehouden met lokale variaties in pendelelasticiteit; als geschikt werk dicht bij huis kan worden gevonden, is de pendelelasticiteit lager dan in het geval geschikt werk verder weg is gelegen. De pendelelasticiteit varieert dan ook naar mogelijke lokale kraptes en overschotten op de arbeidsmarkt, naar kenmerken van werkenden en het werk (met name opleidingsniveau) en naar vervoersmodaliteit: auto, OV of fiets. Hieronder is de pendelelasticiteit van een belangrijke doelgroep van arbeidsmarkt- en participatiebeleid, lager geschoolden, in kaart gebracht voor twee modaliteiten: auto en OV (zie Figuur 2).

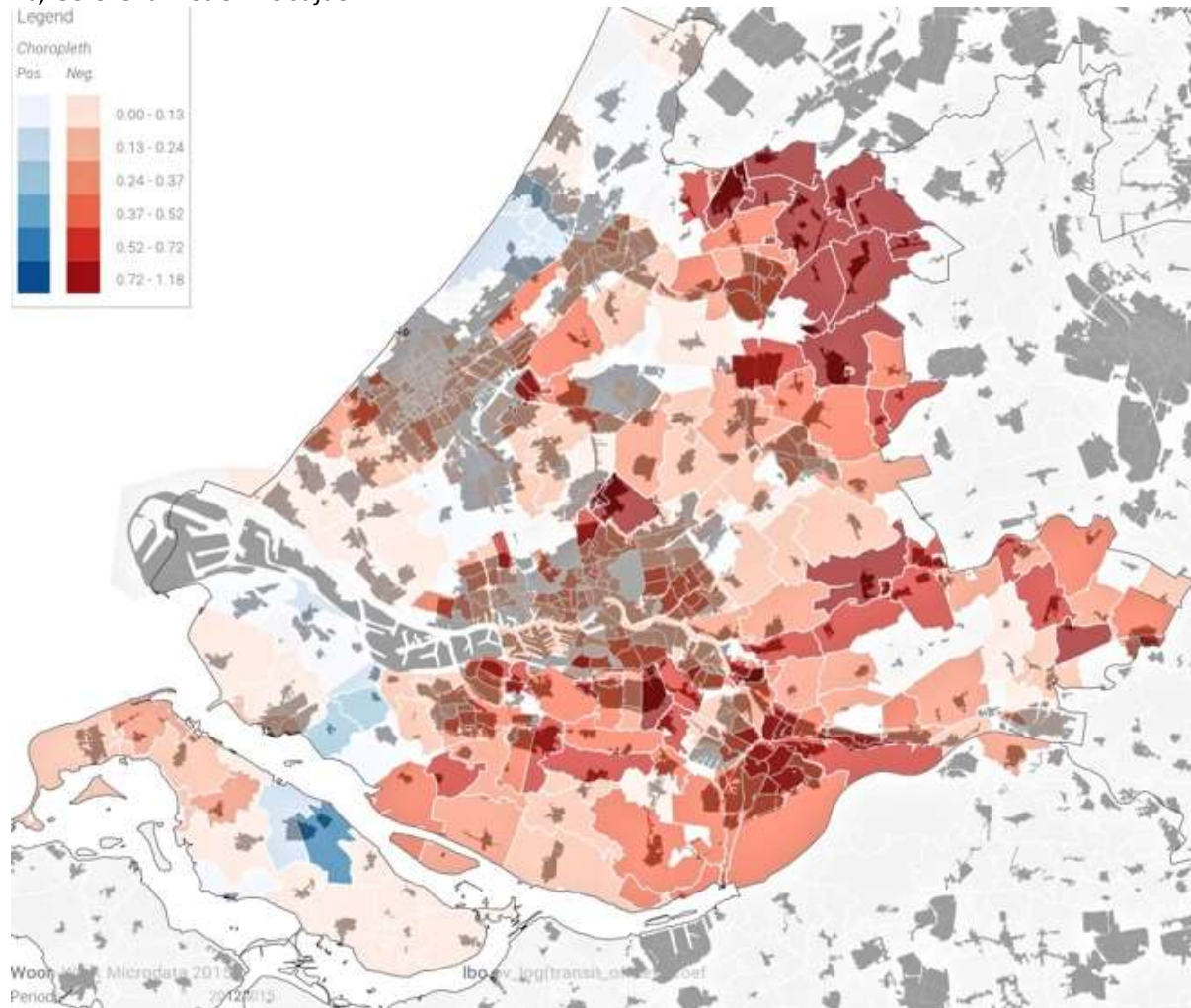
Figuur 2: Pendelelasticiteit van lager opgeleide werkenden (mavo/lbo), gemiddeld per locatie⁴

2a) Gerekend met autoreistijden



⁴ Volgens een *double constraint* en ruimtelijk gewogen Poisson ruimtelijk interactiemodel.

2b) Gerekend met OV-reistijden



Bron: CBS microdata SSB 2012-2015, bewerking Tordoir & Poorthuis

Pendelelasticiteit is vrijwel overal negatief; hoe groter de reistijd, hoe minder pendel (heel soms gaat deze regel niet op). In lichte gebieden is de gevoeligheid voor pendelreistijden echter relatief klein en liggen herkomst- en bestemmingsadressen van pendelaars wat betreft reistijd gemiddeld ver van elkaar; in donkergekleurde gebieden is de reistijdgevoeligheid groot en liggen herkomst- en bestemmingsadressen veel dichterbij elkaar. De twee kaarten kunnen daarom als ware het hoogtekaarten worden gelezen: in dalen reist men langer dan op toppen. De centrale steden in het gebied liggen in een dal. De kans op lange pendeltijden binnen, vanuit en naar de grote steden is daar groter dan in landelijk gebied.

Dat lijkt contra-intuïtief, maar kan op verschillende theoretische gronden worden verwacht. Statistisch schalen productie en werkgelegenheid in steden doorgaans exponentieel met toenemende bevolking – niet alleen de totale werkgelegenheid maar ook de werkgelegenheid per bevolkingshoofd worden groter naarmate steden groter worden (Lobo et al. 2013; Bettencourt 2013; Bettencourt en Lobo 2016; Van Raan et al. 2016). Verklaringen daarvoor worden gegeven door zowel economisch-geografische centrale plaatsentheorie,⁵ als ruimtelijk-economische

⁵ Centrale plaatsentheorie, ontwikkeld door Walter Christaller in 1936, beziet de centrumfunctie van steden in een ommeland, waarbij grote steden weer kleinere steden in hun ommeland hebben, waardoor in theorie een *nested* hiërarchisch netwerk ontstaat met grote steden aan de top. Deze hiërarchie verklaart exponentiele schaling van werkgelegenheid op bevolking in steden. Zie ook Shalizi (2011).

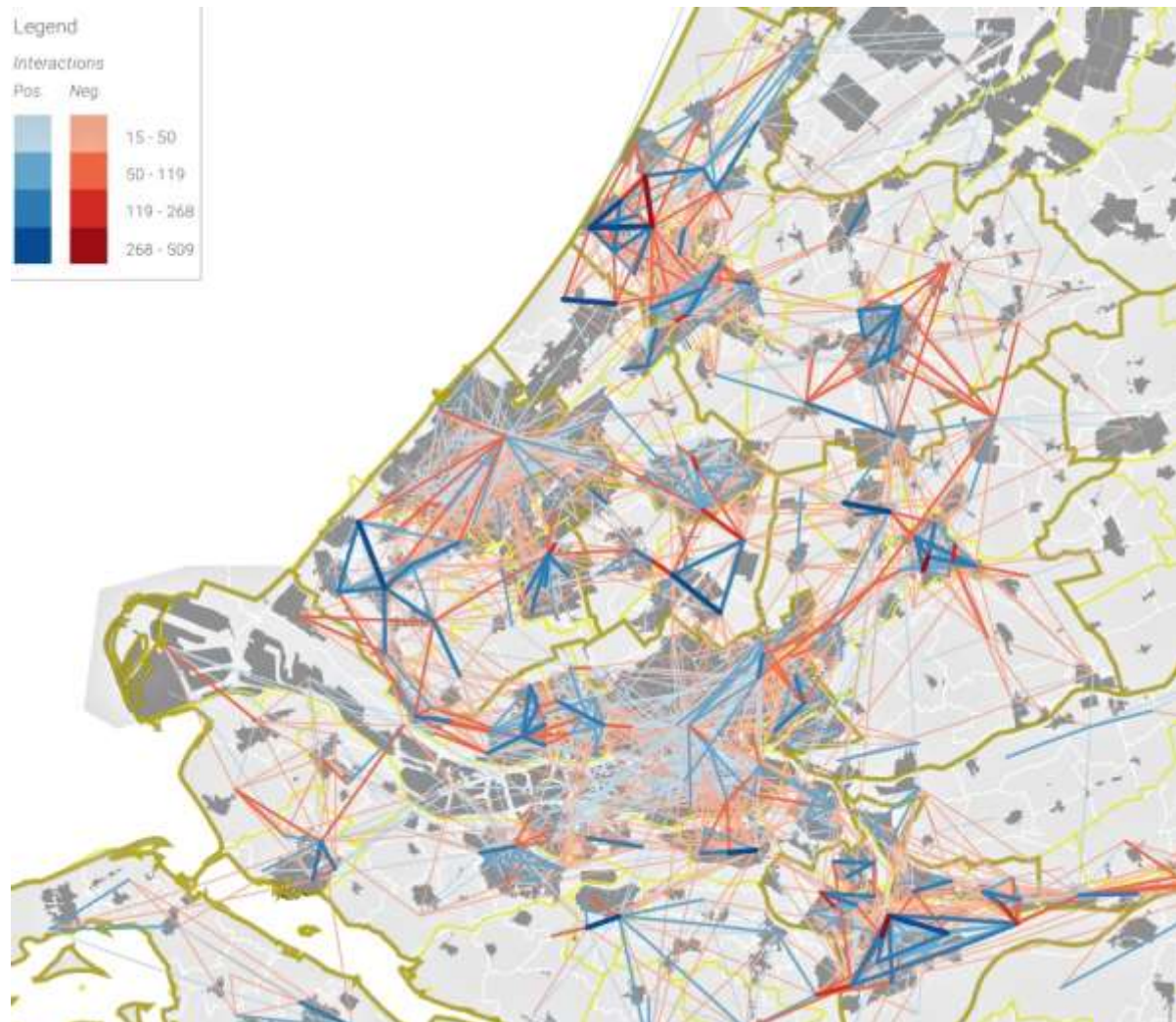
agglomeratietheorie (Anas et al. 1998; Puga 2010). Als gevolg is de inkomende pendel per bevolkingshoofd in grote steden groter dan in kleine steden en landelijke kernen. Ook die inkomende pendel schaalt exponentieel. Daarom zal volgens centrale plaatsentheorie ook de geografische omvang van herkomstgebied van pendelaars, en dus de inkomende pendelelasticiteit, exponentieel moeten schalen met de bevolkingsomvang van steden, met als gevolg relatief lange pendeltijden naar grote steden. De data bevestigen de theorie.

Doorgaans zijn arbeidsmarkten in hoogstedelijk en suburbaan gebied meer uitgestrekt dan in landelijk gebied. Naast de logische werking van markten en hiërarchie van centrale plaatsen speelt daarbij mogelijk mee dat arbeidsmarkten in stedelijk gebied eerder door *laissez faire* marktwerking worden gedreven terwijl in landelijke streken lokale sociale netwerken belangrijk zijn en werkgevers geneigd kunnen zijn om eerder mensen uit de eigen streek en gemeente in dienst te nemen. Dit laatste kan blijken uit een invloed van bestuurlijke grenzen, waarover zo dadelijk meer.

Er zijn interveniërende factoren in het spel, waaronder de pendelmodaliteit auto of OV. Reizen per auto gaat in de Bollenstreek bijvoorbeeld met kortere pendeltijden gepaard dan reizen met openbaar vervoer; autopendel betreft daar vooral korte ritten tussen lokale kernen terwijl de pendel naar de steden eerder via het OV (trein) verloopt en langere tijd vergt. Ook zien we, anders dan markt- en centrale plaatsentheorie verwacht, in de Drechtsteden, Hoogvliet en Spijkenisse niettegenstaande hun stedelijkheid vooral korte pendeltijden. Dat kan worden verklaard door de specifieke economische structuur van die gebieden, met veel 'blauwe boorden' arbeid die vooral lokaal wordt gezocht.

Aldus verklaart een naar de plaatselijke stedelijkheid, economische structuur en cultuur variërende pendelelasticiteit grotendeels de feitelijke geografische structuur van arbeidsmarkten. Er blijft echter onverklaarde variantie over in de vorm van residuen, woon-werkrelaties die groter of kleiner zijn dan het verklaringsmodel met reistijden verwacht. Die residuen kunnen voor de hier beschouwde groep lager opgeleiden weer in kaart worden gebracht en ook dan blijken goed interpreteerbare patronen op te treden (zie Figuur 3).

Figuur 3. Afwijkingen van modelmatig verwachte woon-werkinteracties voor werk op mavo- en lbo-niveau, tussen postcode-4 gebieden binnen, naar en vanuit Zuid-Holland. Rode lijnen = minder woonwerkrelaties dan modelmatig verwacht; blauwe lijnen = meer woonwerkrelaties dan verwacht.



Bron: CBS microdata SSB 2012-2015, bewerking Tordoir & Poorthuis

De residukaart toont dat woonwerk interacties tussen stedelijke gebieden en omliggende landelijke kernen meestal geringer zijn dan op basis van de gevonden reistijdbereidheid (pendelelasticiteit) van de betrokken werkenden mag worden verwacht. Interacties *binnen* stedelijke gebieden zijn juist sterker dan verwacht, en dat geldt ook voor interacties binnen een aantal specifieke landelijke streken in de provincie: het Westland, het Oostland en de Bollenstreek. Er loopt blijkbaar een marktcesuur tussen stad en omliggend land. Die cesuur is waarneembaar rond grote en kleinere steden in de provincie. Arbeidsmarkten voor lager geschoolden functioneren derhalve minder geïntegreerd in het stadsgewestelijke verband van stad-land relaties dan verwacht. Streekgerichte interacties, waarbij kleinere kernen van vergelijkbare omvang in het geding zijn, functioneren juist meer geïntegreerd dan verwacht. Het verschijnsel doet zich in alle delen van het land voor, en geldt ook, maar in iets minder sterke mate, voor werk op middenhoog opleidingsniveau (havo/vwo/mbo).

De stad-land cesuur zou kunnen worden verklaard door verschillen in sectorstructuur en gevraagde en aangeboden vaardigheden of ervaring in de arbeidsmarkt: de beroepsbevolking in landelijke streken heeft meer ervaring met het typerende werk aldaar (landbouw, industrie en distributie) dan de stedelijke beroepsbevolking dat heeft. De stad-land cesuur blijft echter bestaan als voor

specifieke sectoren en opleidingsniveaus wordt gecontroleerd. Er is blijkbaar meer aan de hand. Geschikt arbeidsaanbod in de steden wordt relatief weinig ingezet in landelijk gebied, en vice versa.

De hamvraag, gezien de overkoepelende vraag van dit onderzoek over de mogelijke effecten van regionale beleidsdifferentiatie voor economische groei, is in hoeverre de gevonden ruimtelijke cesuren in arbeidsmarkten economische efficiëntie en groei zullen verhinderen. Vanuit markttheoretisch oogpunt verhinderen de cesuren efficiënte marktwerking. Daartegenover staat echter weer dat (markttheoretisch bovenmatige) lokale interacties tussen vraag en aanbod een teken kunnen zijn van sterke collectieve netwerken op (inter-)lokaal niveau, en die collectieve netwerken kunnen ook groeikracht geven (zie ook Hoofdstuk 3 en Bijlage 1). Marktwerking en collectieve actie dragen beide bij aan groeivermogen maar sluiten elkaar onderling deels uit – het zijn alternatieven. Dit fundamentele principe moet goed worden beseft bij interpretatie van de onderzoeksresultaten.

Invloed van bestuurlijke grenzen op interacties

Door naast pendelelasticiteit ook het al of niet overschrijden van bestuurlijke grenzen bij interacties op te nemen als onafhankelijke (verklarende) modelvariabele komt de invloed van die grenzen in beeld. Toepassing van een gewogen model voor Zuid-Holland geeft duidelijke effecten van bestuurlijke grenzen, die variëren naar opleidingsniveaus van werkenden (zie Tabel 1).

Tabel 1: Netto effect van bestuurlijke grenzen op de structuur van woonwerk-interacties: modelverklaring

Interacties	Variantie (Pearson's R ²), onafhankelijk verklaard door:			
	<i>pendelelasticiteit van werkenden</i>	<i>grenzen van gemeenten</i>	<i>grenzen van arbeidsmarktregio's</i>	<i>totaal verklaard</i>
Werk, totaal	86,0%	6,0%	1,6%	93,6%
Werk, mavo/lbo niveau	84,9%	7,5%	1,8%	94,2%
Werk, havo/vwo/mbo niv.	85,5%	6,4%	1,1%	93,2%
Werk, hbo/academisch niv.	88,3%	2,7%	0,9%	92,9%

Bron: CBS microdata SSB 2012-2015, bewerking Tordoir & Poorthuis

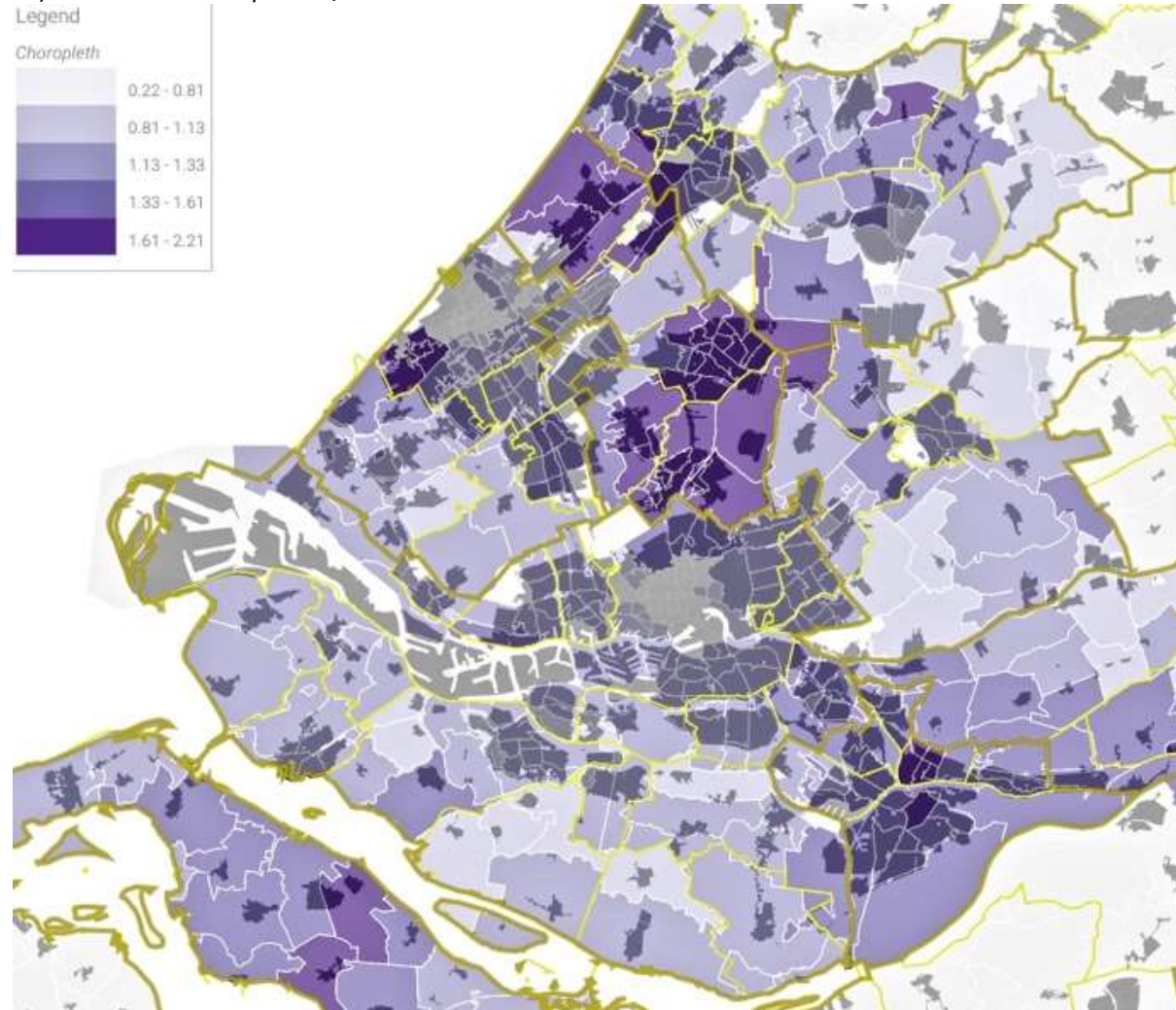
Vooraf gemeentegrenzen hebben sterke effecten. De effecten van arbeidsmarktregio's, los van het gemeentelijke effect (de regio's bestaan uit gemeenten) zijn veel kleiner. De effecten van zowel gemeentegrenzen als regiogrenzen lopen wel af naarmate het opleidingsniveau van werkenden stijgt. Dat zou goed kunnen worden verklaard doordat mensen met lagere opleidingen meer gevoelig zijn voor en afhankelijk van arbeidsmarkt- en participatiebeleid dan mensen met hogere opleidingen. Voor met name hoogopgeleiden verklaart pendelelasticiteit, en derhalve niet door bestuurlijke grenzen gestoorde marktwerking, het overgrote deel van hun woon-werk interacties. Bij lager en middenhoog opgeleiden is dat minder het geval.

Om het effect van bestuurlijke grenzen voor lager en middenhoog opgeleiden te interpreteren, moet worden beseft dat de invloed van beleid bij wonen (bestemming van woningen voor verschillende groepen), werken (aanleg industrieterreinen e.d.) en bereikbaarheid (met invloed op reistijden) reeds is verdisconteerd in de verklarende variabele 'pendelelasticiteit'. Die variabele neemt de verspreiding van woon- en werklocaties en de reistijden daartussen immers als een gegeven. Wat overblijft voor de variabele 'bestuurlijke grenzen' zijn daarom geen fysieke beleidseffecten maar organisatorische en culturele (beleids-)effecten. Het zoeklicht van het model komt daarom dicht bij de feitelijke gevoeligheid van individuen voor lokaal en regionaal beleid.

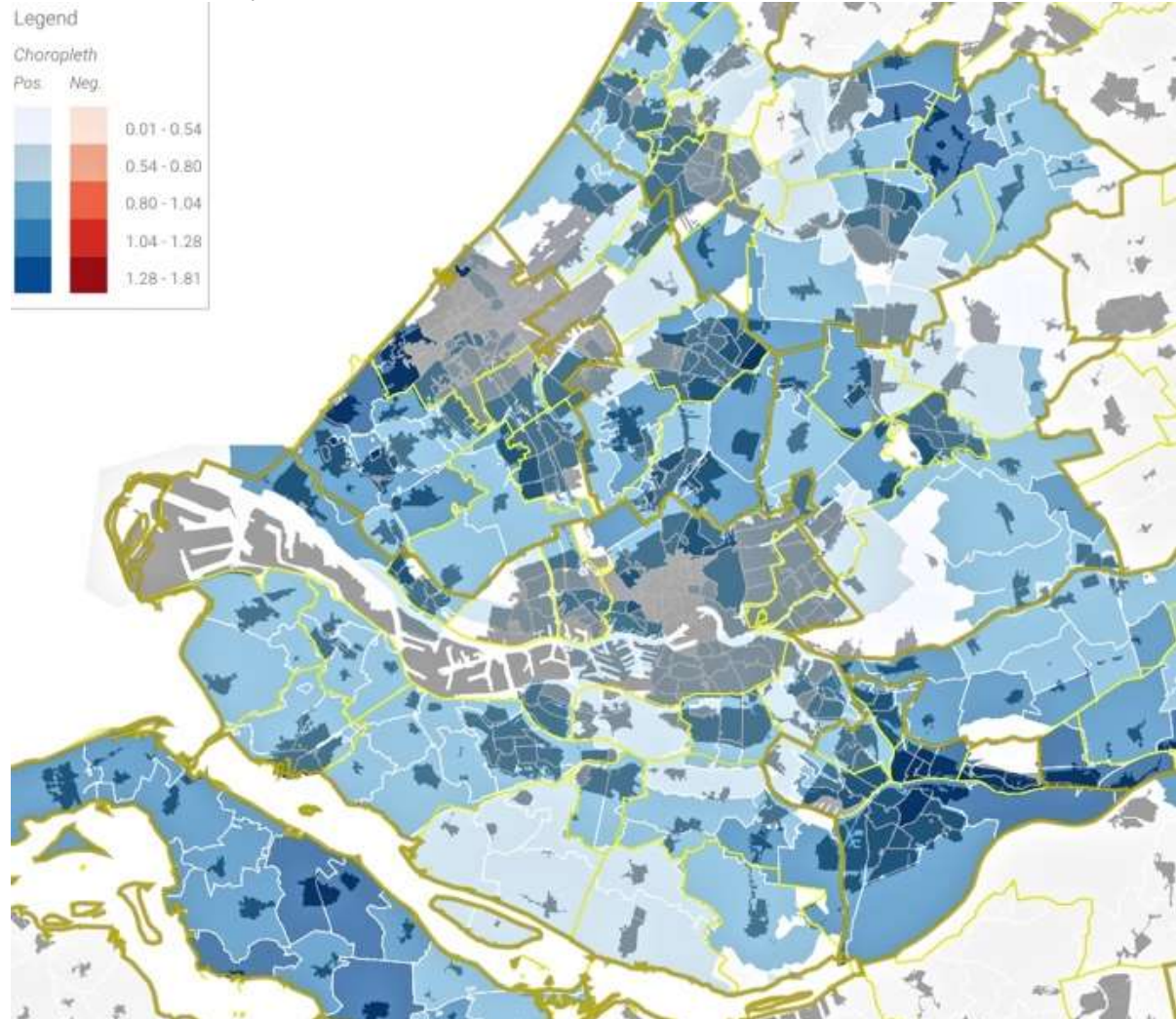
De gevoeligheid voor gemeentegrenzen varieert wel naar gemeenten en sub-regio's in de provincie Zuid-Holland, waarbij de ruimtelijke gevoeligheidspatronen ook verschillen – maar ook weer niet veel – voor lager en hoger opgeleiden (zie Figuur 4).

Figuur 4: Lokale variatie in het effect van gemeentegrenzen op woon-werk interacties (modelcoëfficiënten) (gemeenten afgebakend door lichtgele lijnen)

4a) voor werkenden op mavo/lbo niveau



4b) voor werkenden op hbo/academisch niveau



Bron: CBS microdata SSB 2012-2015, bewerking Tordoir & Poorthuis

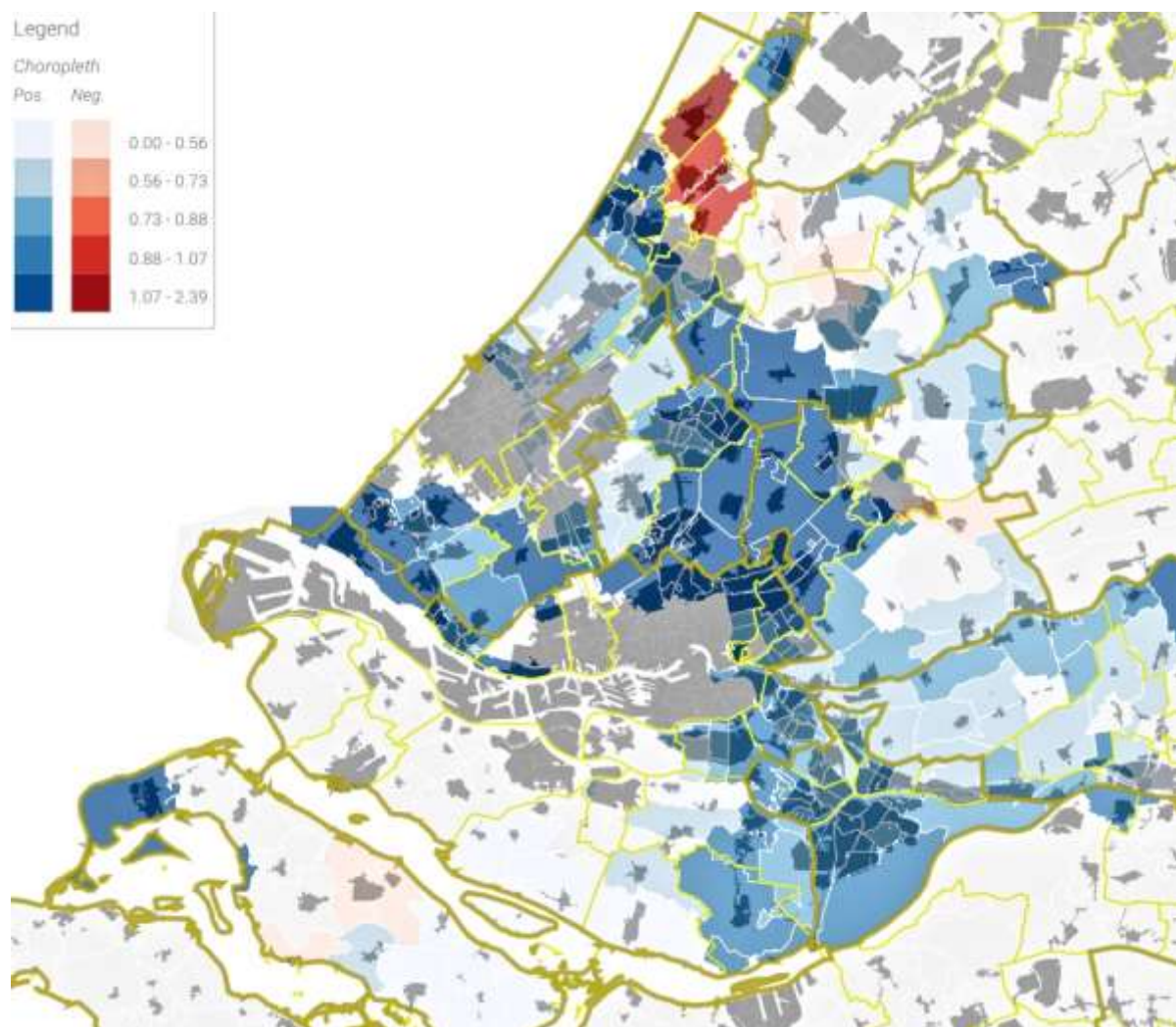
Bovenstaande GIS-kaarten tonen een complex maar desalniettemin interpretabel ruimtelijk patroon van de invloed van gemeentegrenzen op woon-werk interacties. Het ruimtelijke invloedpatroon is vergelijkbaar voor lager en hoger opgeleiden, maar de invloeden zijn voor lager opgeleiden wel groter dan voor hoger opgeleiden, geheel zoals verwacht. Wat dit ruimtelijke patronen betreft is er een zekere overlap met de patronen van pendelelasticiteiten (zie Figuur 2). Coëfficiënten zijn in zowel Figuur 2 als Figuur 4 laag in de grote steden. Juist hierin schuilt een verklaring.

Figuur 2 toont dat woon-werk interacties *in stedelijke gebieden* relatief lang zijn en vooral door marktwerking worden gedreven. Individuele gemeenten kunnen dan minder grip krijgen op de structuur van arbeidsmarkten, want de markt stoort zich niet aan gemeentegrenzen. *In landelijke gebieden* zijn woon-werk interacties korter en hebben gemeenten daar daarom ook eerder grip op. Op de scheidslijn tussen stedelijke en landelijke gebieden doen zich echter de meest interessante ontwikkelingen voor. Op die scheidslijn is sprake van een 'regime-overgang' tussen vooral marktgedreven, stadsgewestelijke arbeidsmarkten aan de ene zijde van de lijn en meer collectief en (dus) door sociale en culturele relaties gevormde arbeidsmarkten aan de andere zijde van de lijn. Waar die 'regime-overgang' scherp is, wordt ook het gemeentelijke grenseffect vanzelfsprekend extra scherp.

Dit verklaart bijvoorbeeld waarom het grenseffect zo krachtig is rond Zoetermeer. De beroepsbevolking in deze stad is sterk op de grote steden en Den Haag in het bijzonder georiënteerd. De stad ligt als suburbane gemeente echter redelijk diep in landelijk gebied – de mismatch tussen stedelijke en landelijke stromen en verklarende regimes is hier daarom uitgesproken sterk. Ook aan de zuidzijde van Den Haag, richting gemeente Westland, en aan de noordzijde richting gemeente Katwijk zijn scherpe gemeentelijke grenseffecten zichtbaar en ook die kunnen worden verklaard door scherpe interlokale overgangen in regimes. Dat dergelijke overgangen minder spelen aan de zuidelijke en westelijke flanken van de Rotterdamse agglomeratie kan worden verklaard door de economische structuur van dit gebied: werkenden in zowel stedelijke als landelijke kernen zijn hier aangewezen op dezelfde, industriële en logistieke sectoren. Wel is daarbij sprake van een eigenstandige positie en invloed van de Drechtsteden – die vormen een verhaal apart gezien de specifieke economische structuur van deze regio.

Ook het zelfstandige effect van bestuurlijke arbeidsmarktregio's op woon-werk interacties, dat *overall* kleiner is dan het gemeente-effect, kan met GIS naar postcodegebieden worden uitgesplitst. De resultaten versterken de plausibiliteit van de 'regime-hypothese' (zie Figuur 5).

Figuur 5. Lokale variatie van het effect van arbeidsmarktregio-grenzen op woon-werk interacties (arbeidsmarktregio's afgebakend door donkergele lijnen)



Bron: CBS microdata SSB 2012-2015, bewerking Tordoir & Poorthuis

Het *over-all* effect van bestuurlijke arbeidsmarktregio's mag dan klein zijn, maar in een specifieke band van locaties is het effect wel degelijk groot – groter nog dan gemeentelijke effecten. Die band bevindt zich rond de Haagse agglomeratie (en snijdt ook de Rotterdamse en Haagse agglomeraties doormidden) en aan de westzijde van de Rotterdamse agglomeratie. De band snijdt ook de Leidse agglomeratie doormidden, met sterke afwijkingen tussen Leiden, Katwijk e.o. en de Bollenstreek. Grenzen tussen meer stedelijke arbeidsmarktregio's en meer landelijke of op specifieke sectoren gebaseerde regio's hebben veel effect. De effecten van de arbeidsmarktregio's laten, beter nog dan de gemeentelijke effecten, zien hoe de metropoolregio Rotterdam-Den Haag werkt, letterlijk en figuurlijk.

Wat de aangetoonde lokale en regionale regimes precies inhouden en welke rol beleidsdifferentiatie precies speelt, vergt nader onderzoek. Het onderhavige onderzoek zet slechts het zoeklicht op die rol. Voor paren van aanpalende gebieden, waartussen met de onderhavige studie significante grenseffecten worden gevonden, zou met diepte-onderzoek bepaald kunnen worden welke afwegingen werknemers, werkzoekenden en werkgevers in specifieke arbeidsmarkten maken, wat de informatiepositie van partijen in de markt is en welke rol gemeentelijk activeringsbeleid en de werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV in het verband van arbeidsmarktregio's in de praktijk speelt.

Ook kan, nogmaals, niet op voorhand worden gesteld dat het ene regime beter is dan het andere en dat gelijkschakeling van regimes door het opheffen van bestuurlijke grenzen per definitie een goede zaak is. Wel helder is de volgende fundamentele afweging. De vrije werking van arbeidsmarkten binnen (hiërarchische) stedelijke netwerken, alsook een grote omvang van die markten, zijn goed voor efficiëntie en groeikracht. Integratie van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag als marktgebied, en ook uitdijning van dit marktgebied, is daarom nastrevenswaardig. Anderzijds werkt ook meer lokaal en regionaal gedifferentieerde collectieve organisatie goed. Dat staat echter op een zekere gespannen voet met vrije marktwerking. Zie hier een governance dilemma.

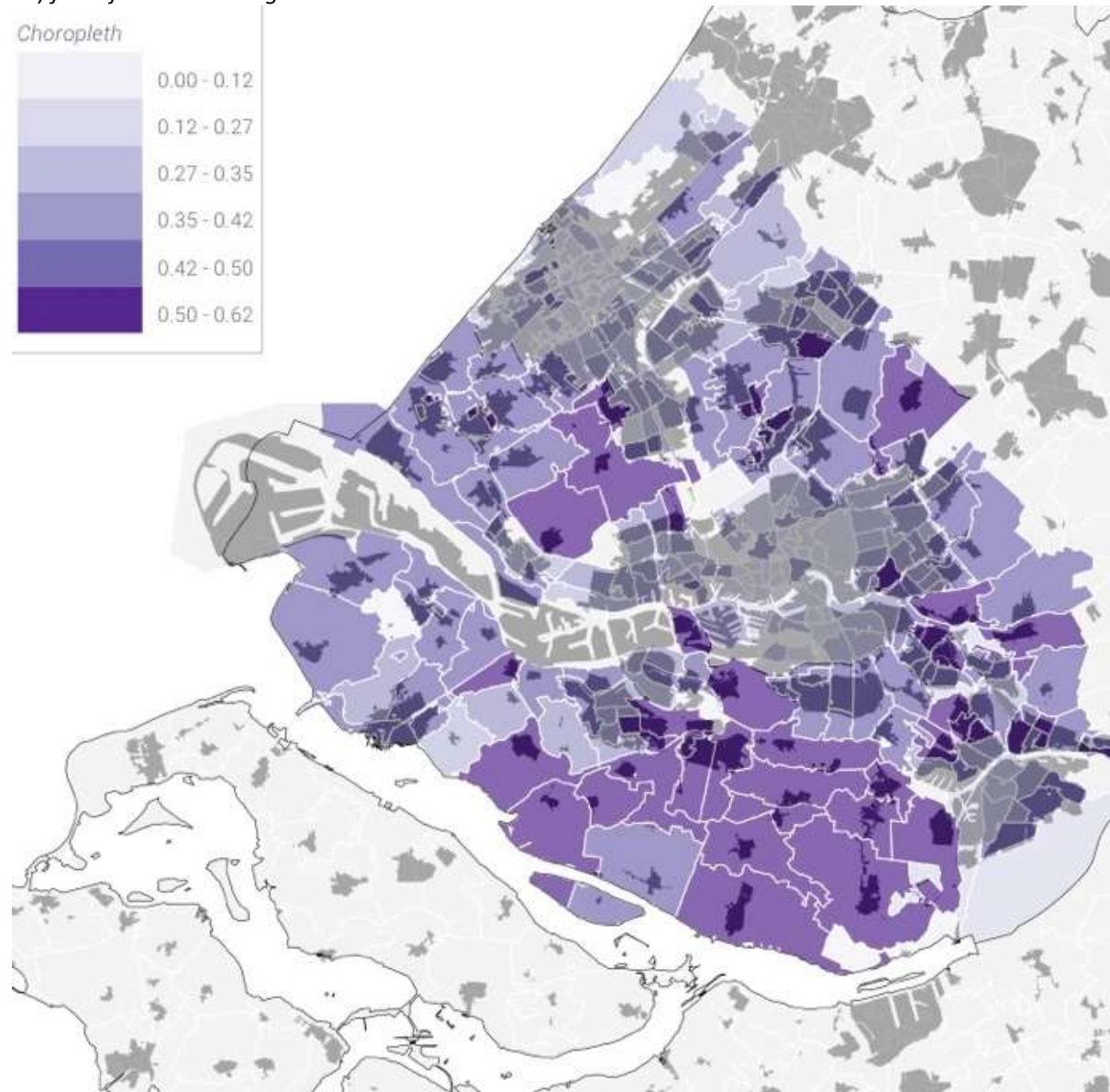
3. Effect van bestuurlijke grenzen op arbeidsparticipatie

Naast matching tussen vraag en aanbod is arbeidsmarktbeleid ook gericht op versterking van arbeidsparticipatie. De vraag is of ook hier een correlatie met de geografische organisatie van bestuurlijke beleidseenheden en grenzen daartussen kan worden bewezen.

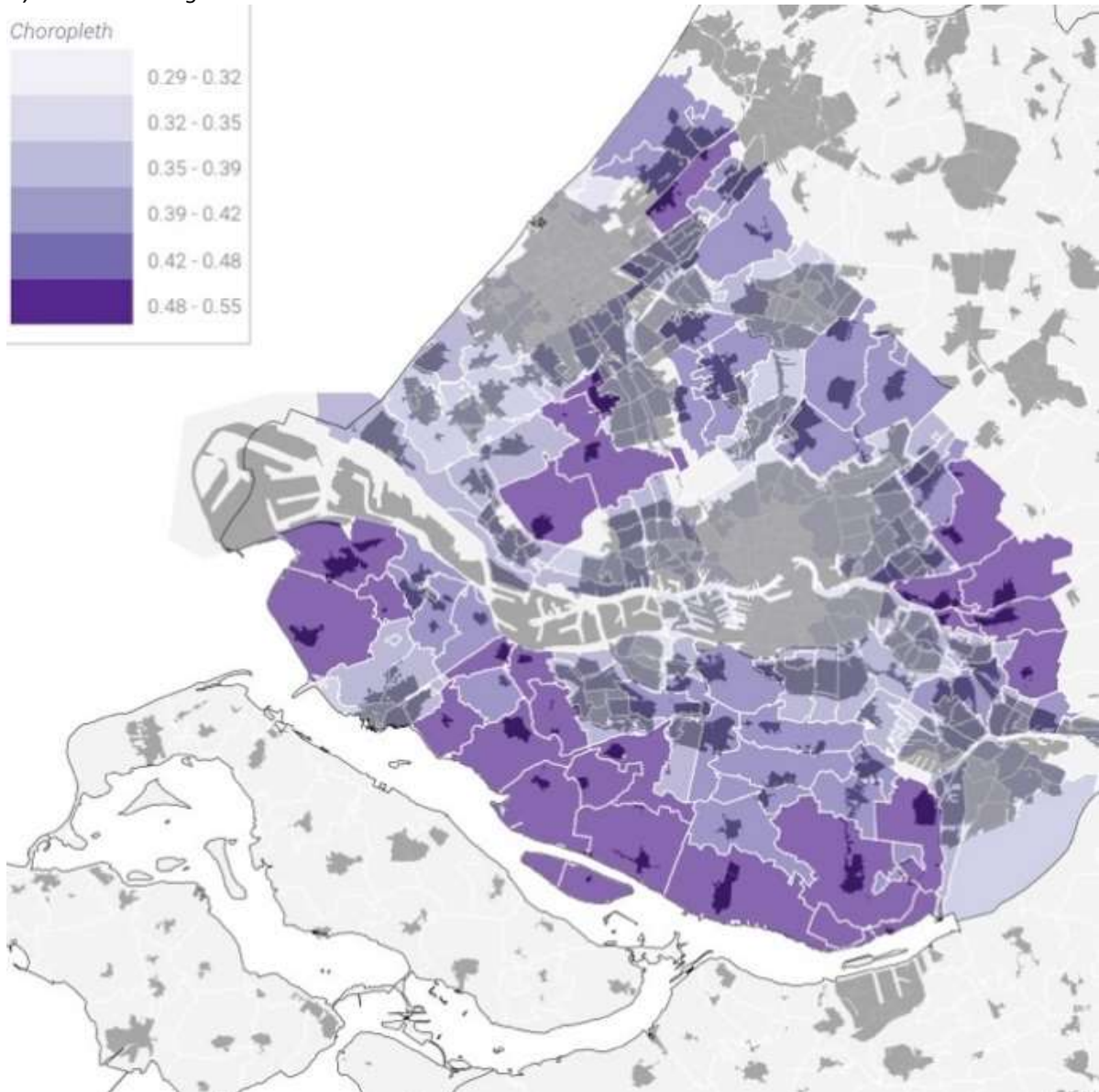
De analyse is hier specifiek gericht op de metropoolregio Rotterdam-Den Haag. De twee onderstaande kaarten tonen respectievelijk de waargenomen arbeidsparticipatie van lager opgeleiden tussen 24 en 59 jaar (mavo- en lbo-niveau, zie Figuur 6a) en de modelmatig geschatte participatie, op grond van een model dat 60% van de variatie in participatie kan verklaren (zie Figuur 6b). De geografische overeenkomsten tussen waarneming en schatting zijn sterk.

Figuur 6. Arbeidsparticipatie van laaggeschoolden (mavo/lbo): werkenden van 24-59 jaar als % van de totale lager geschoolde bevolking van 24-59 jaar, per PC-4 gebied in de regio Rotterdam-Den Haag

6a) feitelijke waarneming



6b) modelschatting



Bron: CBS microdata SSB 2012-2015, bewerking Tordoir & Poorthuis

De arbeidsparticipatie onder laaggeschoolden varieert sterk naar woonlocatie. Het gaat om een lokaal sterk gedifferentieerd verschijnsel. De participatie is laag tot zeer laag in de steden, redelijk gemiddeld in veel suburbane gemeenten en hoog tot zeer hoog in landelijke kernen. Landelijke kernen met een relatief hoogopgeleide bevolking – ‘villadorpen’ – kennen daarbij weer wat minder arbeidsparticipatie van lager geschoolden. Ook hier treffen we dus een effect van stedelijkheid aan, en een cesuur tussen stad, suburbaan gebied en landelijk ommeland. Vanwege die geografische cesuren is de lokale variatie in arbeidsparticipatie in principe ook goed te voorspellen, waarbij een aantal opmerkelijke verschijnselen kunnen worden waargenomen.

Het gehanteerde model geeft verschillende verklaringen voor lokale variantie in arbeidsparticipatie, die beleidsmatig relevant zijn en waarop bestuurlijke grenzen dus kunnen inwerken.

Arbeidsparticipatie is, zoals kan worden verwacht, afhankelijk van de dichtheid van geschikt werk in de omgeving van de woonlocatie, waarbij dat belang afneemt met toenemende reistijd per fiets, auto en openbaar vervoer tot banen. Uit modelverklaringen blijkt een samenhang tussen lokale participatiegraad en pendelelasticiteit: waar werkenden minder naar omliggende werklocaties

pendelen dan op grond van pendelelasticiteit (en dus marktwerking) mag worden verwacht, blijkt de arbeidsparticipatie van de lokale beroepsbevolking ook meestal laag te zijn. De verklaarde variantie bedraagt hier 36%, en dat is hoog voor een specifieke verklarende factor, want vele factoren hebben invloed op participatie (UWV 2016). In wijken met lage arbeidsparticipatie wordt te weinig naar werk in een grotere omgeving gezocht. Dit effect is vooral sterk in de grote steden. Dit heeft mogelijk te maken met de sociaal-culturele samenstelling van stedelijke wijken en met het ontbreken van collectieve arbeidsmarktregimes zoals die in meer landelijke gebieden spelen. Mogelijk speelt ook verdringing in de stad een rol: laaggeschoold werk wordt in grote steden eerder door midden- en hoger geschoolden ingenomen dan geldt voor suburbaan en landelijk gebied. Uit de modeloefening blijkt ook een 'aansteek-effect' van clustering van met name grootstedelijke wijken met lage arbeidsparticipatie. In suburbane en landelijke omgevingen werkt de nabijheid van (een massa van) laaggeschoolde banen juist wel positief op de mate van arbeidsparticipatie. Hier speelt ook het clusteringeffect minder.

Ook wat betreft arbeidsparticipatie hebben gemeentegrenzen veel invloed, vaak meer nog dan het geval is voor woon-werk interacties. Die invloed ligt voor de hand. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het participatiebeleid. Participatie kent ook sociaaleconomische en culturele achtergronden van bevolkingsgroepen, die in wijk- en gemeentelijk verband tamelijk homogeen kunnen zijn.

Tenslotte, maar niet tenminste, stimuleren (of belemmeren) vooral ook nabije omgevingsfactoren arbeidsparticipatie: goede voorbeelden in de buurt en persoonsgerichte relaties met en acties van betrokken overheden, instellingen en sociale partners. Dat activeringsbeleid op laag bestuurlijk schaalniveau en dicht bij de burger is neergelegd is logisch. Tegelijkertijd zal aan de arbeidsvraagzijde, bij werkgevers, nadrukkelijk ook over gemeentegrenzen moeten kunnen worden gekeken en moeten regionale arbeidsmarkten efficiënt en niet door bestuursgrenzen gehinderd kunnen functioneren. Lokaal aanbodgericht participatiebeleid moet worden gecombineerd met regionaal 'ontgrenzend' vraaggericht beleid.

4. Conclusies en implicaties

Uit de casusstudie kunnen enkele duidelijke conclusies worden getrokken die relevant zijn voor het hoofddoel van het onderzoek, de bepaling van mogelijke effecten van regionale beleidsdifferentiatie op economische groei.

Efficiënte werking van arbeidsmarkten en de participatie van de potentiële beroepsbevolking in die markten zijn zonder twijfel drijvers van economische vitaliteit en groei. Omdat arbeidsmarkten regionaal bepaalde verschijnselen zijn, heeft een regionale organisatie (de samenwerking tussen gemeenten en UWV in arbeidsmarktregio's is wettelijk vastgelegd) en de mogelijkheid tot differentiatie van beleid (hoe de samenwerking wordt vormgegeven is niet vastgelegd) ter zake zin. Om een eigen aanpak te kunnen ontwikkelen die aansluit bij de regionale behoefte, zullen arbeidsmarktregio's om te beginnen ruimtelijk redelijk overeen moeten komen met de geografische structuur van arbeidsmarkten, in het bijzonder de markten waar beleidsmatige ondersteuning zin heeft. Dat is in de praktijk maar ten dele het geval. Daar zou met formele ruimtelijke herindeling hier en daar mogelijk iets aan kunnen worden verbeterd; ook zouden gemeenten alsnog kunnen overstappen naar een andere regio.

De vraag is of we er zijn met structurele en formele aanpassingen, gegeven ook de dynamiek van arbeidsmarkten (en de complexiteit van arbeidsparticipatie). De analyse wijst op het bestaan van twee verschillende 'regionale regimes' in de werking van arbeidsmarkten. Aan de ene kant zijn er

marktregimes waar ook de hiërarchie van centrale plaatsen meespeelt.⁶ In die marktregimes is vrije beweging van werkenden en werkzoekenden essentieel. Hoe groter de marktregio, mono- dan wel polycentrisch, hoe beter marktsystemen werken – dit is het adagium van agglomeratietheorie en centrale plaatsentheorie. Bestuurlijke fragmentatie binnen zulke marktregio's zal, in zoverre fragmentatie vrije marktwerking verstoort, moeten worden weggenomen. De feitelijke effecten van bestuurlijke grenzen zijn in door marktregimes gedomineerde plaatsen en regio's, althans in het casusgebied Zuid-Holland, niet al te sterk.

Aan de andere kant zijn er streekgerichte regimes, in landelijke streken en meer gespecialiseerde steden (qua arbeid), waar vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar vooral op lokaal en streekniveau vinden. Arbeidsvraag en het aanbod zijn daar eerder onderdeel van specifieke 'ecosystemen' die worden bepaald door sectorspecialisaties en min of meer nauwe sociaal-culturele banden, ofwel door *local embeddedness* (Granovetter 1985). Alternatieve concepten, op basis van andere relevante theorieën, hiervoor zijn *clan-* of *club-*regimes (Buchanan en Vanberg 1988; Ouchi en Price 1993). Ook deze regimes kunnen in principe goed werken voor arbeidsmarkten, economische vitaliteit en groei­kracht.

Marktregimes en streekregimes staan onderling echter wel op gespannen voet met elkaar. Daarom zijn grenseffecten van gemeenten en arbeidsmarktregio's op de werking van arbeidsmarkten ook uitgesproken sterk wanneer marktregimes direct grenzen aan streekregimes. Dat kan worden verwacht omdat de regimes gegeven hun specifieke karakter moeilijk mengen.

Ook bij arbeidsparticipatie zien we grote lokale en regionale verschillen die deels zijn terug te voeren op een cesuur tussen stedelijke marktregimes en meer landelijke en streekgerichte *clan*regimes. Binnen de gemeentegrenzen van grote(re) steden heeft het aanbod van laaggeschoold werk niet of nauwelijks effect, of zelf een negatief effect, op de arbeidsparticipatie van lager geschoolden in de stadswijken.

Binnen de gemeentegrenzen van grote(re) steden spelen ook significante clustereffecten: naburige wijken met lage arbeidsparticipatie steken elkaar als het ware aan. In kleinere gemeenten (suburbaan en vooral ook landelijk) heeft het aanbod van geschikt werk in zowel de gemeente zelf als omliggende gemeenten juist wel een significant positief effect op de arbeidsparticipatie van lager geschoolden. Ook hier is de invloed van bestuurlijke grenzen vooral sterk waar stedelijke marktregimes en streekgerichte *clan*regimes elkaar ruimtelijk raken.

Wat het precieze effect is van beleid en beleidsdifferentiatie op de gevonden fenomenen in deze casusstudie vergt nader (kwalitatief, vergelijkend) onderzoek. Wel kan worden gesteld dat beleid voldoende rekening zal moeten houden met de economisch-geografische verschillen die in dit onderzoek zijn gevonden, met verschillen naar opleidingsniveaus en economische sectoren.

Optimaal lijkt een combinatie van enerzijds vooral (inter-)lokaal georganiseerd beleid gericht op arbeidsparticipatie en *employability* van de lokale beroepsbevolking, en anderzijds gezamenlijk regionaal beleid gericht op een optimale werking van regionale arbeidsmarkten. Stimulering van individuen en ontwikkeling van hun vaardigheden vergt immers letterlijk en figuurlijk nabijheid tot het individu. Vervolgens zal de vijver waarbinnen de individuele werkzoekende werk kan vinden geografisch zo groot mogelijk moeten worden gemaakt en zullen op dat niveau fysieke, culturele en bestuurlijke barrières moeten worden weggenomen. De aanbeveling is derhalve om arbeidsmarkt- en participatiebeleid op zowel lokaal als regionaal niveau vorm te geven, met goede wisselwerking

⁶ We gaan hier niet uitgebreid in op de rol van gemeenten met een centrumfunctie; daarvoor is vervolgonderzoek nodig.

tussen die twee niveaus, rekening houdend met economische en sociaal-culturele specificiteit op zowel lokaal als regionaal niveau.

Literatuur

- Anas, A., R. Abott & K. Small (1998). Urban Spatial Structure. *Journal of Economic Literature*, 36 (September), 1426-1464.
- Bettencourt, L.M.A. (2013). The origins of scaling in cities. *Science* 340, 1438-1441.
- Bettencourt, L.M.A. & J. Lobo (2016). Urban scaling in Europe. *Journal of the Royal Society Interface* 13 (116), DOI: 10.1098/rsif.2016.0005.
- Buchanan, J. & V. Vanberg (1988). The politicization of market failure. *Public Choice*, 57(2), 101-113.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(5), 481.
- Lobo, J., L.M.A. Bettencourt, D. Strumsky & G.B. West (2013). Urban scaling and the production function for cities. *PLoS ONE*, 8(3), e58407.
- Ouchi, W.G. & R.L. Price (1993). Hierarchies, clans, and theory Z: a new perspective on organization development. *Organizational Dynamics*, 21(4), 62-70.
- Puga, D. (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of Regional Science* 50, 203–219.
- van Raan, A.F.J., G. van der Meulen & W. Goedhart (2016). Urban scaling of cities in the Netherlands. *PLoS ONE*, 11(1): e0146775.
- Shalizi, C.R. (2011). Scaling and Hierarchy in Urban Economics, *Cornell University Arxiv* ID 1102.4101.
- Stigler, J. (1951). The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market. *Journal of Political Economy*, 59(3), 185-193.
- Tordoir, P.P. (2018). *Netwerken in Brabant*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
- UWV (2016). Regionale verschillen in arbeidsparticipatie Wajong en WGA. Een kwalitatief onderzoek naar bevorderende en remmende factoren voor arbeidsparticipatie. Amsterdam: UWV.

Bijlage 4: Proximity, customization and regional governance arrangements for economic growth and development – an exploratory study

1. Introduction¹

In recent years, collaborations to address the issue of economic growth and development at the level of the region have burgeoned. These collaborations now often transcend municipal or provincial borders, and include both public and private actors (Oosterwaal et al., 2017). One archetypal form of these collaborations is the so-called 'triple helix network' that brings together representatives from government, industry and knowledge institutes. The general idea of the triple helix is that, by improving coordination among actors, better strategies can be developed and more effective policies can be implemented (Etzkowitz & Leydesdorff, 1995).

In the Netherlands, a well-known example of a triple helix collaboration is Brainport, covering the metropolitan area around Eindhoven, and including various municipalities, companies such as Philips and ASML, and knowledge institutes such as TU Eindhoven. Other examples of similar organizations, now commonly referred to as 'economic boards', are the Economic Board Utrecht, Economic Board Zuid-Holland, Twente Board and, most recently, Economic Board Zeeland. Every region, its own board – it seems (Roso, 2017).

Furthermore, a new type of regional organization has emerged in the Netherlands, the metropolitan governance body, which often also plays a coordinating role in the regional economy and allows for spill-overs to be internalized.² For example, all municipalities may enjoy the benefits of a business park somewhere in the region, but there need not be one in each municipality. In order for this regional need to be met, coordination of decision-making and even some level of consolidation at the level of the region may be helpful.

Examples of metropolitan governance bodies, which are predominantly comprised of public actors, are the Metropolitan Region Eindhoven (MRE), the Metropolitan Region of Rotterdam and The Hague (MRDH), the Metropolitan Region of Amsterdam (MRA) and U10, the regional collaboration comprising Utrecht and its nine surrounding municipalities.³

To be sure, such metropolitan governance bodies are not entirely new; they build on earlier city-regional collaboration. Until 2012, some of the regions that now have established metropolitan governance bodies had a formal and mandatory collaboration under the WGR-plus⁴ (city-region) arrangement. However, the WGR-plus arrangement has since been abolished, and collaboration is voluntary since.

In addition to the growing number of economic boards and newly emerging metropolitan governance bodies, a third type of already existing organization in the realm of the regional economy is the Regional Development Company, known in the Netherlands as ROM (*Regionale*

¹ It should be stressed that the research underlying this case study is still a work in progress, and results are therefore preliminary.

² As has been mentioned in the literature review (see Appendix 1), the presence of such a governance body at the metropolitan level is expected to reduce coordination costs and increase productivity levels (Ahrend et al., 2017).

³ U10 is unique in the sense that the collaboration partners may vary, depending on the challenge that needs to be addressed (sometimes it is U10, but it can also be U8).

⁴ WGR refers to the *Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, the law that provides the framework for inter-municipal cooperation in the Netherlands. So-called plusregions were the Dutch version of city-regions.

Ontwikkelingsmaatschappij). ROMs often operate on a provincial or inter-provincial level. They play an important role in regional ecosystems, usually concentrating on financing innovation and entrepreneurship, but with possible additional roles.

In this case study, we will use the umbrella term ‘regional governance arrangements’ (RGAs) to refer to more or less formal organizations and networks that enable coordination of decision-making and collaboration, and sometimes even a level of consolidation, in order to stimulate economic development at sub-national regional level. This term includes economic boards, metropolitan governance bodies and ROMs. Examples of all three will be investigated in this case study, but our focus will be on economic boards, as the most recent governance innovation.

In spite of their commonalities, RGAs also seem to differ. Notably, *policies* and goals pursued with these policies vary among collaborations. Moreover, there is *task* differentiation, in the sense that different actors are involved in realizing policies, there is a difference in the *actors* responsible for policy, and in the policy *instruments* used. There is *institutional* differentiation as well: for example, whereas provinces are generally in charge of transportation, in two regions (Amsterdam and Rotterdam-The Hague), the metropolitan governance body is responsible. (For a more detailed discussion of various forms of differentiation, see the literature review in Appendix 1).

Question and aim

Regional governance arrangements raise a host of questions concerning their emergence, characteristics, functioning and effects.⁵ The case study on regional governance, entrepreneurship and economic performance (see Chapter 4 and Appendix 2) featured a quasi-experiment in order to gain insight in consequences of an increase in regional autonomy through the sale of utility companies. It tested *whether* this increase in autonomy leads to economic growth and development through differentiation in regional governance. The results showed scant evidence of impact.

In this exploratory case study, we shift our focus to the question *how* exactly regional governance may (or may not) be beneficial for economic development, starting to open the ‘black box’ of RGAs, notably the quickly proliferating economic boards. As the possible effects of economic boards may take years to develop and can be difficult to observe, we concentrate on the causal mechanisms through which economic boards are said to offer tailor-made solutions for economic challenges. Our aim is modest, though. We can only scratch the surface of the inner workings of arrangements for economic governance in the Netherlands.

Mechanisms

Indeed, we will zoom in on two – seemingly related – mechanisms through which pluriformity may ‘cause’ economic growth and development: proximity and customization (see also Chapter 3 and Appendix 1). Better understanding how these mechanisms operate in conjunction, and putting forward more precisely formulated hypotheses, is a first step towards better understanding the relationship between pluriformity and economic performance.

As was already outlined in the literature review, *proximity* as a concept has several dimensions. A distinction can be made between geographical and organizational proximity: geographical proximity refers to the physical distance between actors, whereas organizational proximity refers to “the extent to which relations are shared in an organizational arrangement, either within or between organizations” (Boschma, 2005: 65). Organizational proximity is closely associated with social proximity, which refers to the trust-based, micro-level relations between actors, and which has been claimed to encourage interactive learning.

⁵ An obvious question concerns their democratic legitimacy. While certainly not answered as of yet, this question has been addressed by other authors (e.g. Papadopoulos, 2003; Schaap & van Ostaaijen, 2015). See Chapter 5 of the report, though, for a recommendation concerning legitimacy.

The relationship between proximity and innovation – and ultimately economic growth and development – is not straightforward. While a certain degree of proximity can provide benefits in terms of positive spatial externalities and social capital, too much proximity (e.g. a cluster of organizations only working with each other) may lead to a lack of sources of novelty, lock-in and bureaucracy.

Proximity may be necessary for *customization*, i.e., the tailoring of governance arrangements to regional characteristics and challenges. It may enhance customization in different ways. Proximity of people and organizations in the region can lead to better cooperation, development of trust, better sharing of tacit knowledge, and mutual learning, which enables adaptation to local conditions (see Chapter 1 Literature Review, Appendix 1).

Methods and data

We study what governance arrangements exist to stimulate economic development in four regions. We focus on RGAs that transcend municipal borders and aim to stimulate development through various activities, and that can range from deciding on an investment strategy, to financing and investing in companies at various stages.

In order to pinpoint the importance of differentiated governance, we study regions that are dealing with the different types of ‘system failure’ as alluded to by Tödtling & Trippel (2005): old industrial regions, peripheral regions and metropolitan regions (see Table 1). We expect these different types of regions to require different types of governance arrangements. Classifying regions into different categories makes it possible to discover different forms of governance appropriate for each region.

To maximize variation, we select three regions from each of the different types of system failure: Zeeland, Twente and Rotterdam-The Hague. We add one other region, Utrecht, which does not neatly fall in any of these categories; as a core region, it does not seem to suffer from any of these types of system failure.⁶ We describe the four regions briefly below, in terms of system failure. In section 2 of this case study, we present a somewhat broader picture, sketching regional characteristics and challenges.

Zeeland, as a peripheral region, has a lower density of organizations, SME (Small and Medium-sized Enterprises) dominance, weakly developed clusters, only low profile universities, and a shortage of highly educated workers, which according to interviewees need to be attracted from outside of the region. There are low levels of innovation; indeed, Zeeland ranks among the least innovative provinces in the Netherlands (see Table 4 below).

Twente, as a former industrial region, may have had, at least until the 1990s, problems of ‘lock-in’ by having specialized in the textile industry, a mature industry at the time. Regions experience a lock-in when having a dominant presence of one industry makes it costly to enter new industries and diversify. However, there is no large firm dominance, and the region managed to redirect its emphasis towards High Tech Systems & Materials (HTSM). Therefore, caution is warranted in referring to Twente as a typical case of an old industrial region.

The region Rotterdam-The Hague faces problems of fragmentation, typical for big metropolitan areas with polycentric structures. As outlined by the OECD report (2016), the Rotterdam-The Hague area is, in fact, not a single, integrated functional urban area (FUA), but instead consists of two separate FUAs: Rotterdam and The Hague. Most commuting flows and economic exchanges occur at smaller, sub-regional scales. As in the Twente case, however, not all ‘ideal-typical’ characteristics of a metropolitan region as outlined below are met. There are, for example, strong clusters present in the region.

⁶ Although one could argue these regions are not perfect representatives of their respective type of region, they all feature at least some of the relevant characteristics.

Utrecht is geographically located in the center of the Netherlands, and has strong clusters (mainly focusing on services) and high quality universities. The region ranks among the highest regions of Europe in both innovation and competitiveness (see Table 4). While there are specific challenges in the region (PricewaterhouseCoopers, 2018), the problem of fragmentation in Utrecht does not reach the same level as in the Rotterdam-The Hague area.

Table 1: Different types of regional system failure

Characteristics	Types of regions		
	Peripheral regions (organizational thinness)	Old industrial regions (lock-in)	Metropolitan regions (fragmentation)
Innovation activities	Clusters often missing or weakly developed; SME dominance	Often specialized on mature industries; large firm dominance	Many industries/services, but high profile and knowledge-based clusters often missing
Knowledge generation and diffusion	Low level of R&D and product innovation, emphasis on incremental and process innovation	Mature technological trajectories, domination of incremental and process innovation	R&D in headquarters of large firms and in high-tech companies, product innovation and new firm formation often below expectations
Universities/research organizations	Few or low profile	Often oriented on traditional industries/technologies	Many and high quality, but often weak industry links
Education/training	Emphasis on low to medium level qualifications	Emphasis often on technical skills; managerial skills and 'modern' qualifications often missing	Large variety of schools and other educational organizations
Knowledge transfer	Some services available but in general 'thin' structure; lack of more specialized services; often too little orientation on demand	Many and specialized transfer organizations but weakly coordinated; often too little orientation on demand	In general, a high density of such services, mostly commercialized
Network characteristics/problems	Few in the region due to weak clustering and 'thin' institutional structure	Often characterized by technological and/or political lock-ins	Market links dominate, often little cluster and innovation-related networking

Based on: Tödting & Trippel (2005)

To find out how certain governance arrangements and specific strategies and policies may fit particular regional characteristics and challenges, we describe the selected regions as carefully as possible. We also examine the way in which the various forms of proximity identified above play a role in customization. Our description of each region and examination of the proximity and customization mechanisms is based on desk research using documents including position papers, investment agendas and other policy documents. In addition to desk research, we performed unstructured interviews with various members of regional governance arrangements in the period from January until April 2018 (see Appendix 5 for a list of consulted persons).

Structure

We first briefly describe the regional characteristics and challenges in each of the regions that we study. Thereafter, we describe their governance and how regions differ in this respect. We also analyze the differences in economic development policies and strategies that were determined at the regional level. Finally, we derive implications and formulate additional concluding thoughts.

2. Regional characteristics and challenges

Even in a small country as the Netherlands, there are differences among regions in relation to their geography and demographics, or in terms of social and economic dimensions. In fact, regional heterogeneity is on the rise (see Chapter 1). This section describes the selected regions in terms of their populations, economic sectors, innovation and competitiveness levels and gross regional product, among other characteristics. The different characteristics of regions also have an effect on the challenges that they are facing. For an overview, see Table 3 at the end of this section.

Zeeland

Zeeland is a province in the South-West of the Netherlands. It is the province with the lowest population in the Netherlands, with less than 400,000 inhabitants. According to an advisory report composed by a committee on structural strengthening and employment in Zeeland (*Commissie structuurversterking en werkgelegenheid*, also known as Balkenende committee), the province scores quite well on some macro-economic parameters such as employment rates (Balkenende et al., 2016).

However, the report also mentions that there is reason for concern; the underlying structural factors do not seem appropriate for sustainable economic development in the long term. Problems that the report outlines are demographic trends (*ontgroening*, an aging population, and *krimp*), a port and industrial cluster in need of revitalization, a relatively low gross regional product and gross regional product per capita (see Tables 2 and 3), limited innovation capacity (see Table 4), limited administrative and implementation capacity and lack of scale and mass (Balkenende et al., 2016). Local actors have often relied on financing from the national government, instead of on their own sources. These characteristics and challenges closely resemble what the literature refers to as *organizational thinness*.

Moreover, parallel to low levels of unemployment, there are problems of a tight labor market, i.e., there is a mismatch in available labor and labor demand. Many of the more technical jobs require attracting employees from other parts of the Netherlands, which is not always easy. The fact that there is no major university means that there are no spin-offs like there are in the other selected regions.

In addition to these structural problems, Zeeland struggles with (the perception of) its isolation. Even though, in fact, it is geographically not far from 'The Hague', it is often perceived to be. There has been a strong emphasis on thinking in provincial terms, rather than focusing on the national (or even international) level. Being a border region, Zeeland attempts to work together with cities in Belgium (particularly Ghent), but the national border creates obstacles.

Table 2: Gross Regional Product (at market prices) in million euro

	2016	2015	2014	2013	2012
NETHERLANDS	702.641	676.531	663.008	652.748	645.164
Zuid-Holland	150.675	144.374	139.670	137.832	137.655
Noord-Holland	148.243	141.784	136.938	130.973	127.199
Noord-Brabant	107.888	102.154	99.399	96.869	96.509
Gelderland	70.789	67.882	66.598	65.020	64.630
Utrecht	61.452	59.306	58.068	57.209	56.331
Limburg	39.329	37.653	36.157	35.670	35.136
Overijssel	39.059	37.213	36.554	35.703	35.379
Groningen	24.102	26.164	29.193	33.322	31.575
TWENTE	20.541	19.713	19.174	18.885	18.788
Friesland	18.581	18.178	18.278	18.041	18.051
Drenthe	14.119	13.807	13.614	13.278	13.307
Flevoland	12.959	12.328	11.935	11.609	11.667
Zeeland	12.242	11.834	11.535	11.340	11.325

Sources: CBS/TNO, Twente Index

Table 3: Gross Regional Product (per inhabitant) in euro

	2016	2015	2014	2013	2012
Noord-Holland	52.998	51.117	49.766	47.926	46.815
Utrecht	48.045	46.747	46.136	45.786	45.384
Noord-Brabant	43.058	40.960	40.015	39.137	39.114
Zuid-Holland	41.437	39.984	38.921	38.603	38.687
Groningen	41.295	44.813	50.045	57.233	54.319
NETHERLANDS	41.258	39.936	39.313	38.844	38.506
Limburg	35.213	33.703	32.313	31.821	31.302
Gelderland	34.673	33.423	32.918	32.224	32.102
Overijssel	34.083	32.573	32.060	31.332	31.075
TWENTE	32.768	31.478	30.622	30.142	29.981
Zeeland	32.097	31.061	30.302	29.776	29.706
Flevoland	31.923	30.589	29.775	29.083	29.389
Drenthe	28.802	28.257	27.853	27.128	27.137
Friesland	28.743	28.134	28.282	27.902	27.898

Sources: CBS/TNO, Twente Index

Twente

Although Twente is not an administrative region, it is often considered as such in social and economic terms. With a population of 627.000, it is a densely inhabited region. The inhabitants of Twente have shared symbols and a similar dialect, and the region has its own football club. Twente has a long industrial history. Until the 1960s, there was a strong emphasis on textiles in Enschede, and metals in Hengelo. Regions like this sometimes become subject to *lock-in effects*, but Twente showed itself to be relatively resilient to industrial shocks. The Twente region managed to build a brand around 'high-tech'. Currently, the major sectors of the economy of Twente are manufacturing

(specifically High Tech Systems & Materials), chemistry and ICT (especially creative technology) (Atzema et al., 2016).

A difference with other regions, notably the region around Eindhoven is that there are more big companies in Eindhoven, whereas in Twente there are more SMEs. However, in contrast to peripheral regions such as Zeeland, Twente does have a strong university. In spite of this advantage, Twente struggles with a brain drain, especially with respect to the many graduates of the University of Twente who leave the region. Moreover, there is limited evidence of a trickle-down effect by highly educated workers creating employment for the less educated (Atzema et al., 2016). Unemployment rates in Twente are relatively high (Twente Board, 2014).

The report *Kracht van Oost* acknowledges Twente's performance in terms of start-ups. The advice is to move further beyond this, to scale-ups (fast-growing start-ups). In order to reach this aim, business, government and knowledge institutions would have to work more closely together. Furthermore, Twente is advised to increase cooperation with Germany. There are many 'hidden gems', particularly in the rural areas, whose knowledge and networks could be better exploited in the region. Finally, SMEs could gain from having more contact with knowledge institutions (Atzema et al., 2016).

Rotterdam – The Hague

Rotterdam and The Hague are the second and third largest cities in the Netherlands. Together with the neighboring municipalities, the Rotterdam-The Hague region has a population of 2.2 million inhabitants. The polycentric nature of the region makes it unique. The region is home to three reputable universities, a large number of multinationals, Dutch government institutions, the largest port in Europe and an extensive horticulture industry. These and other factors give the region high potential for economic development.

However, these opportunities are not always seized, according to the OECD Territorial Review *The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague* (OECD, 2016). Keeping the size of this metropolitan area in mind, one would expect much higher levels of growth due to agglomeration economies. One of the weaknesses in the economic eco-system of the Rotterdam-The Hague area, according to the OECD, is the high level of fragmentation. Many companies work in a stand-alone fashion and are not part of a cluster. The high-tech sector, in particular, is very fragmented. There is both a shortage of labor and high unemployment,⁷ which is an indication of a mismatch on the labor market (for more details, see the case study on employment in this report, Chapter 4 and Appendix 3). Moreover, both the port of Rotterdam and the horticultural sector of Westland are likely to provide fewer jobs in the future due to automation (OECD, 2016).

The conclusion of the OECD's study highlighted that the region was not sufficiently taking advantage of potential economies of scale. The report's recommendations included bringing the economies of Rotterdam, The Hague and their surrounding municipalities closer together, as agglomeration economies are a source of productivity gains and integrating the two cities will likely strengthen agglomeration economies (OECD, 2016).

The report advises the regional authorities to concentrate on: 1) strengthening agglomeration economies within the region while preserving existing economic connections to areas outside the region; 2) facilitating the process of regional economic transition, 3) attracting outside funding to support the economic development objectives; and 4) addressing key strategic questions for regional economic policy. Specific measures could include consolidating the two social housing waiting lists into a single regional list; improving the regional transport network to reduce travel

⁷ Rotterdam in particular is one of the cities with the highest levels of unemployment.

times between Rotterdam and the Hague; creating a regional open data portal (such as in Helsinki); or providing assistance to regional firms to navigate the path to innovation and growth.

At the same time, looking outward could help boost the competitiveness of the region within the Netherlands and raise its international profile. To this end, strategies could include: 1) establishing a metropolitan governance body as the voice for external relations; 2) developing an internationalization agenda; and 3) pursuing larger scale projects and flagship events (e.g. World Expo 2025).⁸

Utrecht

The Utrecht region is located in the center of the Netherlands and is within short reach of Amsterdam, Rotterdam and The Hague (in the Randstad), Noord-Brabant and the east of the country. It has less clearly delineated borders compared to the other regions in this case study. Sometimes, it is interpreted to be equivalent to the province of Utrecht, which has 1.2 million inhabitants. Yet, there is also cooperation between municipalities at a lower, regional level (e.g. U10).

The region is ranked among the most competitive (Regional Competitiveness Index) and most innovative (Regional Innovation Scoreboard) regions of Europe (see Table 4). It is a region with strong economic growth and numerous new and innovative companies. It has traditionally been more focused on commercial services rather than manufacturing, and has thus not suffered the difficulties that are characteristic of old industrial regions (such as the decline of the textile industry in Twente). While the region is scoring very high on all the relevant indicators, there is still room for improvement, according to a recent report (PricewaterhouseCoopers, 2018), that is to say, by increasing capacity for business development and financial engineering, and by improving regional economic governance.

Table 4: Competitiveness (EU Regional Competitiveness Index) and Innovation (EU Regional Innovation Scoreboard) ranking of Dutch provinces in Europe

	<i>RCI 2016</i>	<i>Rank</i>
Utrecht	97,6313	2
Flevoland	87,33524	12
Noord-Holland	87,33524	12
Noord-Brabant	85,13259	16
Zuid-Holland*	84,80823	18
Gelderland	82,38814	21
Limburg (NL)	78,95992	30
Overijssel*	76,74426	36
Groningen	71,53651	57
Drenthe	69,39119	68
Zeeland	69,13416	72
Friesland (NL)	67,79471	83

*The region Rotterdam-The Hague is part of the province of Zuid-Holland; the region Twente is part of the province of Overijssel.

Source: European Commission, 2017, see http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/

	<i>RII 2017</i>	<i>Rank</i>
Utrecht	136.6	23
Noord-Brabant	130.3	28
Noord-Holland	127.5	36
Zuid-Holland	127.3	38
Gelderland	126.1	40
Groningen	125.0	42
Limburg (NL)	124.0	43
Overijssel	118.0	58
Flevoland	109.6	75
Drenthe	106.2	84
Zeeland	103.6	89
Friesland (NL)	95.0	107

Source: European Commission, 2017, see <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/23881>

⁸ OECD experience points to both potential benefits (Barcelona) and risks (Athens) of such global events.

3. Governance arrangements

Each of the selected regions has at least some regional governance arrangement for economic development, be it a regional development company, a metropolitan governance body or an economic board; several regions have all of these arrangements. In the section below, we concentrate on economic boards, as newly emerging and quickly proliferating yet still under-researched institutions for regional economic governance. We describe these boards in terms of their origins, key design characteristics and (to the extent possible) day-to-day functioning. (For an overview, see Table 6.)

Zeeland

In Zeeland, fewer organizations focus on stimulating regional development than elsewhere (see Figure 1). In its report, the Balkenende committee therefore advised the provincial government to increase the administrative and implementation capacity of the region. There is no inter-municipal arrangement comparable to MRDH or Regio Twente in Zeeland, although there is an association of municipalities (*Vereniging Zeeuwse gemeenten*, VZG) where aldermen meet to discuss and agree on policy. These meetings also include representatives of the province of Zeeland and the regional development company, called 'Impuls Zeeland', when relevant.

Since the region of Zeeland falls within the borders of the province, the province can be more involved. Unlike the province of Zuid-Holland for the Rotterdam-The Hague region or the province of Overijssel for the Twente region, it is at the appropriate level for many activities. The fact that there is no large central municipality increases the role of the provincial government as the main contact point for companies and other organizations. However, this is not always considered as positive. According to the report of the *Commissie Externe Spiegeling* (2018), municipalities had the impression that the province took over too many tasks, and used a top-down approach of governance, not sufficiently taking into account differences between sub-regions in Zeeland.

The regional development company Impuls Zeeland was founded in 2007, in order to strengthen the economic structure of Zeeland. Different from other ROMs, municipalities are on the board of Impuls and companies and knowledge institutes contribute to its exploitation. The main goals of Impuls are: (1) structural reinforcement and development of the regional economy by facilitating large projects, (2) developing and executing projects for the regional knowledge economy and (3) economic promotion and acquisition.⁹ Impuls has three main activities: (1) attracting foreign companies, (2) cluster policy for group projects around innovation programs, and (3) supporting starting and innovative companies. For this last activity, business (SMEs, specifically) is involved as well, through their presence in screening committees.

As a follow-up to the Balkenende committee, a Taskforce 'Structuurversterking en Werkgelegenheid' was set up to develop a strategy for strengthening of the economy in Zeeland. Several steps were taken. First of all, the Ministry of Economic Affairs became a shareholder (50%) in a new investment fund (a subsidiary of Impuls), together with the province (25%) and Impuls (25%). This also made Impuls Zeeland part of the nation-wide system of regional development companies. Furthermore, the Ministry of Economic Affairs set aside 25 million euros in 2017 for structural strengthening of the economy in Zeeland (Rijksoverheid, 2018). An additional 35 million euros may be added to this on the condition of a set of criteria (including, for instance, co-financing) being fulfilled in a regional deal (the 'regional envelope').

Moreover, it was agreed to create an Economic Board Zeeland (EBZ). In the past, the tasks generally associated with economic boards had been taken up by Impuls Zeeland, among others, through its general meetings where representatives of business and knowledge institutes were in attendance. In

⁹ See <https://www.impulszeeland.nl/nl>

the meantime, the Task Force has been disbanded and, since 1 February 2018, the economic board has been installed, with the goal of increasing economic growth, through better cooperation and coordination, and more innovation.

To reach this goal, the EBZ brings parties together, each party adding their knowledge, networks, and competences. It has an advisory role with regard to strategic, long-term developments, and plays an active role in developing tenders for subsidies. It is also involved in monitoring implementation of regional investment programs, including the *Investeringsprogramma Zeeland in stroomversnelling* and the *Programma Investeren in een aantrekkelijk Zeeuws vestigingsklimaat*. The board does not have any formal-legal status, nor does it have its own budget. It meets six times per year. It can discuss matters and formulate advice, but it has no formal decision-making powers. Agreements are usually prepared by working groups and finalized by the board. Whereas there is frequent interaction among individual members outside of the board meetings, the board meetings are said to add structure to these interactions, and to facilitate closer collaboration. In other words, organizational proximity is enhanced. For implementation of agreements, the board relies on its members, including Impuls Zeeland.

As the EBZ has only started its operations very recently, it is still too early to come to a comprehensive picture of its functioning in practice. Yet, a number of observations can already be made on the basis of its design. The *Commissie externe spiegeling* (2018) notes that in terms of membership the board is relatively large. We count 22 persons, including the chair, the secretary and the director of Impuls (see Table 6). These persons have a wide-range of backgrounds and affiliations, representing different business sectors, various education/research systems, and multiple government layers. For the sake of support, such a size and composition may of course be necessary, but it does raise questions about effectiveness. Notably, its relatively large size may reduce the possible positive effects of proximity. At the same time, the committee wonders whether the support of the EBZ is adequate.

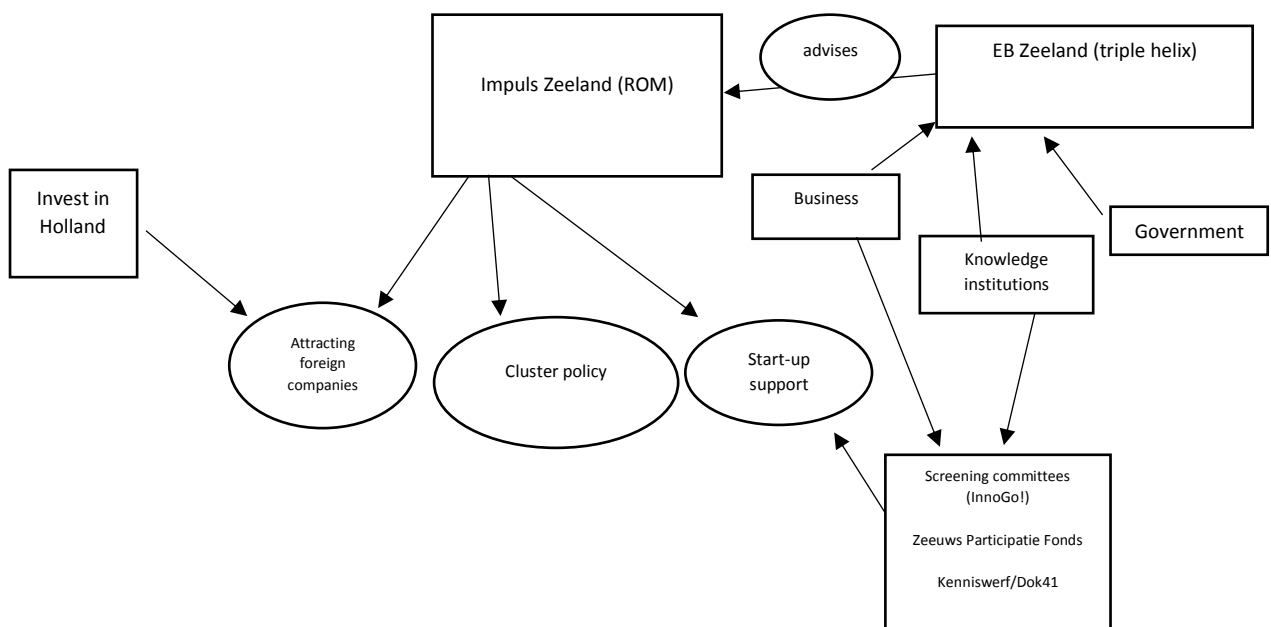


Figure 1: The governance network in the Zeeland region

Twente

Notwithstanding the advice of the *Kracht van Oost* report, Twente, as a region, has a long tradition of cooperation, and there is a high density of networks (see Figure 2). Municipalities have been

collaborating as 'Regio Twente' since 1994. They used to work together in the WGR-plus framework. After the abolishment of WGR-plus, municipalities were no longer obligated to collaborate. Yet, Twente municipalities considered it necessary to continue to do so in order to confront common challenges: the regional revenues and incomes were low, unemployment levels were high and education levels were low. Together, municipalities developed the investment program *Agenda van Twente* in 2007.

In addition to the inter-municipal collaboration through Regio Twente, a regional development company, Oost NL, is active in the province of Overijssel (where Twente is located) and the neighboring province of Gelderland. Oost NL supports business development, finances innovative companies with capital, and offers services for international companies in the Eastern Netherlands. Oost NL collaborates with Regio Twente; it, for instance, manages Regio Twente's revolving fund.

The economic crisis created a need for further economic coordination, for which a 'Taskforce Economy' was created with representatives from triple helix partners. By then, an innovation platform later called 'Strategy Board', also organized in a triple helix fashion, was already focusing on stimulating technological innovation. In 2012, the platform and the task force were merged into a new economic board, the 'Twente Board'. Stimulating innovation, particularly in the high-tech systems and materials sector, remained a key focus of the board. According to an interviewee, Twente Board has replaced Regio Twente as the site for discussions about innovation, education and labor market, entrepreneurship, business climate and internationalization.

Twente Board does maintain close links with Regio Twente, which has access to the required (financial) resources. Twente Board has supported Regio Twente in the development of a new investment program 'Agenda voor Twente'. In addition, it composed the action plan 'Twente Werkt'. Whereas the former sets out the strategy, the latter explicates the concrete actions to be taken to strengthen the regional economy and labor market. Indeed, according to interviewees, maintaining and reinforcing such close links has been the very idea behind setting up the board and designing it as a network (with very limited capacity of its own). These links facilitate the transfer of knowledge (both explicit and tacit) among, notably, business and government actors.

In the past, strategies and policies in the economic realm were made by municipal governments, which meant that political considerations played an important role, for instance in the distribution of projects and initiatives among municipalities. As can be seen from the *Agenda voor Twente*, however, the Board considers the economy from the perspective of the Twente region, reducing fragmentation, enhancing organizational proximity between different parties, and increasing scale. Also, the *Twente Werkt* action plan was agreed upon by the Twente board, but not submitted for approval by individual municipal councils. Some councils have approved it nonetheless; others have not even discussed it. According to interviewees, collaboration among triple helix partners in the board thus makes it possible to speak (and act) with one voice as a region, externally, and have more impact. Not all opportunities are seized, though, and many discussions in the board are still internally oriented, which may to some extent have to do with the composition of the board.

The Twente board has 10 members, of which there are four from various business umbrella organizations, three from education/research organizations (at MBO, HBO and WO level); and two members from the Regio Twente and the province of Overijssel. The composition reflects the idea that business should be in the lead; for this reason, the independent chair also has a background in business. A recurring issue for debate about the board's composition is the fact that the board members from business are not CEOs or directors of big companies but representatives of umbrella organizations (i.e., *Technologiekring Twente*, *VNO-NCW Twente*, *Stichting Industriële Kring Twente*). Such representatives are usually less well-known and can wield less influence outside the region. The link with the province through the board is key. Apart from contributing to the operation budget, the province has positioned the board quite prominently in its policy-making process. This also allows

the board to play an important role in discussions about the region’s possible deal with the central government and the regional envelope.

In its early days, the Twente Board met more frequently, but today it is meeting around five to six times per year. The executive board (*dagelijks bestuur*) meets more frequently to discuss various topics (e.g. lobbying or relevant developments). The discussions in the board are non-committal. When it, for instance, comes to the concrete actions following from the action plan Twente Werkt, board members do closely monitor progress, but the various organizations concerned are responsible for implementation.

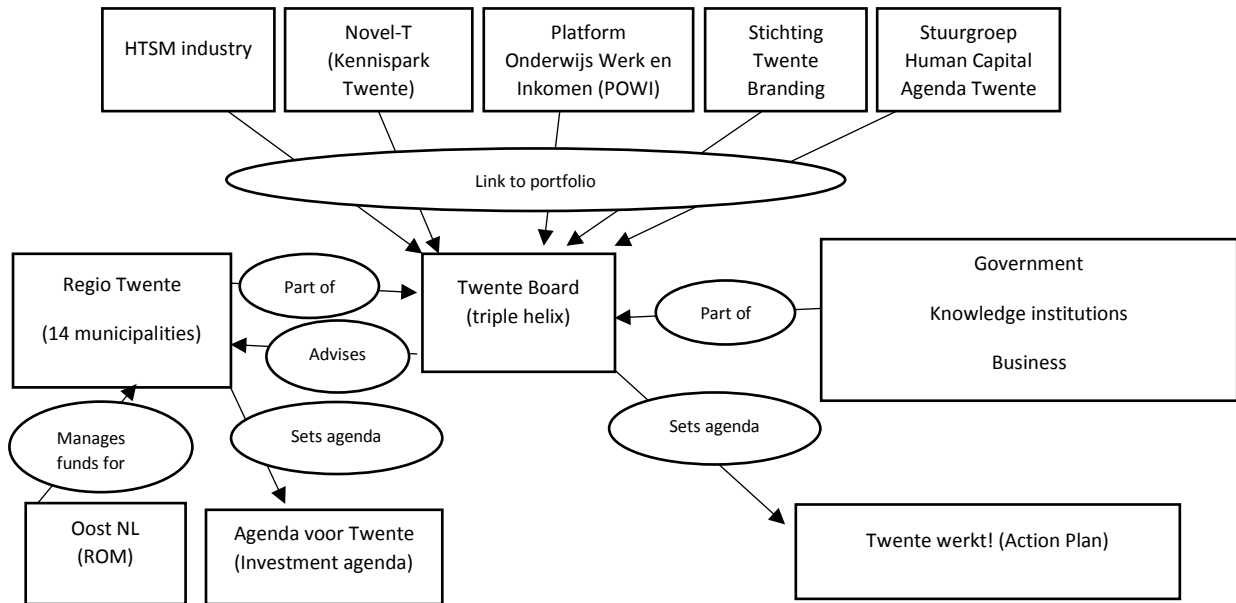


Figure 2: The governance network in the Twente region

Rotterdam - The Hague

In the Rotterdam-The Hague region, collaboration between the two cities has been steadily increasing since the decision of the Rutte-II government to disband the WGR-plus regions (see also Figure 3). Before this decision, two regions existed, Stadsregio Rotterdam (Rotterdam and surroundings) and Stadsgewest Haaglanden (The Hague and surroundings), both of which were functioning relatively well. We concentrate on three collaborations that have developed in recent years: the Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague (MRDH, the metropolitan governance body), Innovation Quarter (the regional development company), and the Economic Board Zuid-Holland.

Unlike the Zeeland region, which has no inter-municipal governance body, and the Twente region, which has such a body but that is not organized around economic development, the MRDH is a metropolitan governance body spanning over 22 municipalities that in practice is heavily involved in economic policy. It was initiated by the mayors of the two cities, Ahmed Aboutaleb (Rotterdam) and Jozias van Aartsen (The Hague), who were both motivated by a sense of urgency around the economic challenges facing their cities, and established in 2015. Furthermore, collaborating assured the region that it would be able to keep the ‘Brede Doeluitkering’, a financing program by the national government for transport (Verheul, 2017).

The main goal of the MRDH is to reap the benefits of agglomeration economies in the region. The overarching strategy is to connect existing municipal agendas and organize the administrative capacity required to stimulate regional economic competitiveness. The MRDH has two main tasks: organizing public transport (*Vervoersautoriteit*) and improving the economic or business climate (*Economisch Vestigingsklimaat*). The transport authority receives funding from the national government, whereas economic or business climate policies are financed by the region's inhabitants (through municipal taxes).

The MRDH frequently collaborates with both the regional development company, InnovationQuarter (IQ), and the economic board of the province of Zuid-Holland (EBZ). InnovationQuarter finances innovative firms in all stages. It also assists foreign companies that settle in Zuid-Holland and organizes collaboration between innovative employees, knowledge institutes and the government.¹⁰ InnovationQuarter provides both financing and business development. It also runs the secretariat for the EBZ.

As (self-acclaimed) 'board of boards', the EBZ has an advisory role. It is a triple-helix arrangement, where 21 representatives of regional businesses, government bodies and knowledge institutions interact to develop a vision for the region. According to interviewees, such interaction would probably also occur without the board, but the board helps to structure it and makes it less coincidental. As in other regions, organizational proximity thus is enhanced through collaboration/networking in the board. In comparison with the Twente Board, these representatives are high-ranking people in individual organizations, who wield a strong informal influence, both in the region and nationally and internationally.

The general board meets four times per year; an executive board meets an additional four times per year. During board meetings, discussions are held about strategic initiatives, on the basis of the expertise, insights, administrative know-how and networking potential that members bring to the table. The board is an informal organization, though, and cooperation is voluntary. Board members do not have legal obligations towards one another. Even though agreements are recorded, the various organizations involved in the board remain autonomous when giving follow-up to these agreements. Where relevant, InnovationQuarter assists in implementation.

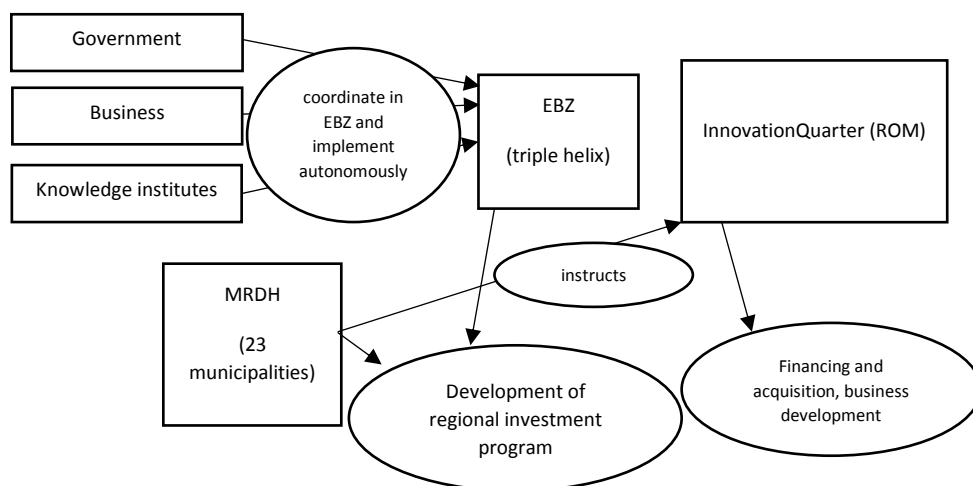


Figure 3: The governance network in the Rotterdam-The Hague region

¹⁰ See <https://www.innovationquarter.nl/>

Utrecht

In the area surrounding the city of Utrecht, we find several collaborative arrangements, covering different geographic regions (see Figure 4). Until 2015, Utrecht and its surrounding municipalities were collaborating under the name Administrative Region Utrecht ('Bestuursregio Utrecht', BRU). This construction was discontinued at the same time as all other WGR-plus regions. Since then, Utrecht and its surrounding municipalities collaborate under the name U10.¹¹ Unlike the Regio Twente or the MRDH, the U10 does not have a heavy institutional structure. Instead, its networked structure is relatively light and collaboration is 'goal exploratory', that is, in search of common goals with regard to challenges and of the added value of collaboration towards realizing these goals.¹² A key topic on which municipalities currently cooperate in the framework of U10 is the regional economy. U10 municipalities also link up with the Economic Board Utrecht, which was created in 2012.

Before 2012, clusters of companies were already cooperating in the region of Utrecht, but there was no overarching cooperation between the clusters. This is why the Economic Board Utrecht (EBU) was founded. One of the core tasks of EBU is to stimulate the regional economy, steering the region towards a market-oriented approach by involving business much more in economic policy. EBU takes on more roles than the advisory or agenda-setting roles seen in other regions; it develops projects as well. The budget of the province of Utrecht is directly tied to the agenda of EBU. However, EBU cannot choose to spend money independently; it has to come to an agreement with the province first.

A key reason for why the Utrecht region is governed as it is, and, for instance, not like the Rotterdam-The Hague region, is that Utrecht currently has no regional development company responsible for managing funds. According to interviewees, the region would have been eligible for 10 million euros of subsidy from the central government on the condition that it would cooperate more closely with the Amsterdam region, in one ROM. While there certainly is cooperation between Utrecht and Amsterdam, there is also ample possibility for cooperation with Noord-Brabant to the South and Food Valley to the East. This flexibility was deemed too important to lose.

A distinction can be made between the EBU foundation (*stichting*) and the board as such. The former decides on the budget and is responsible for other organizational matters. The board consists of sub-boards organized around three strategic clusters – Green, Healthy and Smart – and two cross-cutting themes – human capital agenda, internationalization. Each of these sub-boards has representatives from the private sector, the public sector and knowledge institutions – 53 in total.¹³ The sub-boards work separately and meet four to six times per year. The chairs of the sub-boards form a core team and meet each other about four times a year – to coordinate among the clusters and cross-cutting themes. In addition, there are one or two general meetings where all board members from all clusters meet.

With respect to the EBU budget, there are two streams of funding. First, there is €1.5 million per year of basic financing. Of this, € 300.000 comes from the province of Utrecht, €300.000 from knowledge institutes, €700.000 from U10 and €200.000 from Amersfoort (this last amount is increasing). At the start of the EBU, there was also financing from the European Union, helping the board to gain legitimacy in the first two years. Second, funding is available for projects that emerge from the work of EBU. For example, the province put €20 million into an economic stimulation package for the period 2014-2020. The EBU manages this funding.

¹¹ Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden and Zeist

¹² See <http://www.utrecht10.nl/wat-is-u10>

¹³ For the board members in each cluster, see <https://www.economicboardutrecht.nl/over-ebu/boardleden>

Early on, the board and the province have agreed on a Strategic Agenda for the period 2013-2020. Inside each cluster, yearly agendas are formulated. Formulating these agendas is an iterative process, preliminary versions being discussed by the clusters and the cluster chairs in the core team, on the basis of a first proposal made by the EBU. The process starts in October, with working sessions organized around possible projects. Decision-making takes place in a meeting between the core team and the most important financial contributors (province, municipalities of Utrecht and Amersfoort).

Different from the boards in Zeeland, Twente and Rotterdam-The Hague is that the EBU has capacity of its own to give follow-up to the plans developed, and does not merely rely on the goodwill of individual board members. That said, compared to the capacity available elsewhere through regional development companies, Utrecht's implementing capacity is limited (PricewaterhouseCoopers, 2018).

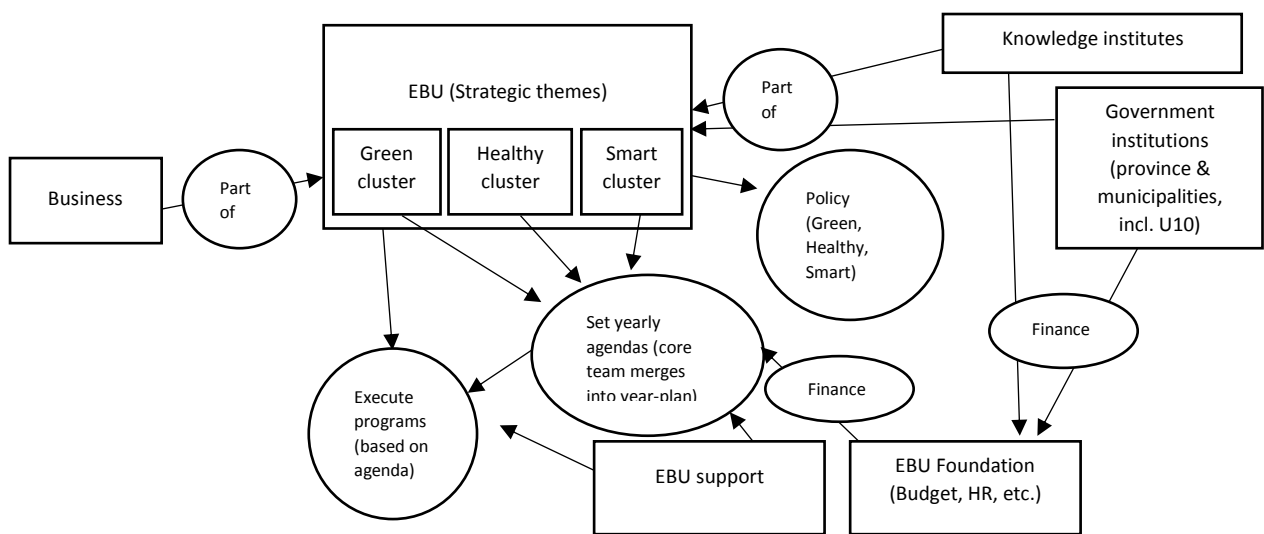


Figure 4: The governance network in the Utrecht region

4. Regional economic policies and their implementation

Above we have described key regional characteristics and particular challenges that the four selected regions are facing; from organizational thinness to lock-in and fragmentation, and from a mismatch between labor demand and supply to unused economies of scale. We have also described what kinds of governance arrangements have emerged and, to the extent possible, how they function. In this section, we briefly examine the regional economic policies that are developed and how they are implemented.

Zeeland

As a follow-up of the Balkenende report, the abovementioned Taskforce developed a regional investment agenda. The agenda, which is now being implemented by various organizations and monitored by the Economic Board, is the result of collaboration among government parties, companies and knowledge institutes in the region. Key themes on the agenda are: (1) energy transition, (2) circular economy, (3) bio-based, (4) digital/IT, (5) knowledge, and (6) human capital. Whereas the triple helix partners, through their involvement in the board, can exert influence over the agenda, the board itself, as was mentioned above, has only limited capacity to implement this agenda. For this, it relies on Impuls and other organizations.

Impuls Zeeland gives shape to the regional investment agenda in various ways. First of all, through attracting foreign companies (in cooperation with Invest in Holland). Secondly, by supporting starting and innovative companies (also through the *Zeeuws Participatie Fonds*), and strengthening the entrepreneurial ecosystem. This is done through guidance and coaching, and financing and subsidies, for which Impuls involves entrepreneurs from SMEs. These entrepreneurs are also included in screening committees for 'InnoGo!', the financing and subsidies program of Impuls, and in coaching networks and incubator settings (such as Kenniswerf/Dok41). Finally, Impuls implements the regional investment agenda through cluster policy for projects that are part of innovation programs of Zeeland's top sectors (chemistry, CO₂ reduction industry, logistics, and tourism).

Twente

As we discussed in the previous section, the region of Twente has many organizations working towards innovation in the region. The inter-municipal collaboration Regio Twente has developed the *Agenda voor Twente*, an investment program for the region, building on the earlier *Agenda van Twente*. This time it has done so in close collaboration with the Twente Board, thus ensuring input from industry and education/research. Main themes in this agenda are technology, the labor market, mobility and the business climate in the Twente region. In addition, Twente Board has developed the action plan *Twente Werkt!*, in order to provide additional solutions for persistent unemployment of low-skilled labor. This plan emphasizes (1) a strong HTSM-sector, (2) the growth of SMEs, (3) attracting new companies, (4) a sustainable labor market, and (5) job creation through investments. Its action plan is thus customized to, on the hand, build on Twente's local strengths (HTSM-sector) and, on the other hand, tackle local weaknesses (labor market and unemployment rates). Overarching goal is to develop Twente into a leading European technological region where futureproof economic gain can be secured. Such a development is based on the transitional character of the economy of Twente.

Rotterdam-The Hague

In terms of economic policy, the region of Rotterdam-The Hague has several different strategy documents or agendas outlining the region's vision and planned activities: the Roadmap Next Economy, the economic agenda and the work program of the MRDH unit on economic/business climate (*Economisch Vestigingsklimaat*). In addition, the regional investment program outlines a strategy for investments in the region.

The 'Roadmap Next Economy' is an overarching economic strategy, developed as an MRDH initiative in collaboration with all regional stakeholders (including the Economic Board Zuid-Holland). It was devised as a response to the aforementioned OECD report emphasizing lost opportunities for the region. This strategy is divided into five themes: (1) Smart Digital Delta, (2) Smart Energy Delta, (3) Circular Economy, (4) Entrepreneurial Region, and (5) Next Society (MRDH, 2016).

MRDH has developed an economic agenda to guide actions aimed at stimulating the regional economy. This agenda is centered on the following themes: 'metropolis-shaping', 'knowledge economy', 'new manufacturing', 'ecologizing the economy' and 'city and environment as consumption area' (MRDH, 2014). Six domains have been laid out in a work program: (1) work location, (2) smart infrastructure, (3) branding, (4) cluster strengthening, (5) education and labor market, and (6) rural economy (MRDH, 2017).

The main investment agenda, titled 'Regionale Investeringsagenda', was developed by the MRDH in collaboration with the Economic Board Zuid-Holland, the Province of Zuid-Holland, and the regions Holland Rijnland and Drechtsteden. The projects that are part of the investment agenda were proposed by the collaborating municipalities and relate to four themes: renewing the economy, the energy sector, connections, and the city and surroundings. Each of these themes is made more concrete in specific investments, as laid out in the agenda (MRDH, n.d.).

Renewing the economy, to begin with, requires building a strong network between companies and knowledge centers in the metropolitan region. This can lead to cross-overs between companies from different clusters contributing to economic diversification, as well as growth, employment and income in the long term. In order to achieve this, MRDH works on campus development, cross-overs and innovations, field lab infrastructure, scaling up and connecting and sustaining cooperation between the universities of Leiden, Delft, Erasmus and Wageningen. There is also a program connecting education better to the labor market (e.g. developing a new ICT education program in Gorinchem to align with the needs of the southern Randstad).

The other themes each have additional projects. For example, the theme *Renewing connections* is linked with investments in railways and roads within the MRDH (or Zuid-Holland more generally) and to other cities outside of the region. This focus shows a degree of customization, given that fragmentation is a particularly salient challenge in this region. The theme renewing energy is operationalized through a pilot project such as the multi-commodity factory grid. An example of a project related to the theme renewing the city and rural surroundings is the idea of a 'central park', protecting and sustaining nature in the region.

The EBZ has been actively involved in developing the investment agenda, and according to interviewees, exerted significant influence on the strategic direction. It used its informal authority, for instance, writing a letter to the municipalities with its expert advice on what projects to work on. The board contributes to the regional investment program through initiatives in five domains: (1) port in transition, (2) feeding and greening megacities, (3) life sciences & health, (4) cybersecurity, and (5) smart industry. In each of these domains, the board serves as a networking platform, facilitating interaction among triple helix partners.

Utrecht

Utrecht's agenda *Stepping Stones* was developed by the Economic Board Utrecht and was met with consensus by the province of Utrecht (EBU, n.d.). The EBU now works on setting up programs and creating positions to execute the economic policy of 'Green, Healthy and Smart', focusing on clean energy, the health sector and innovations in the service sectors, as set out in the agenda. However, there have been concerns that the policy is not widely known to entrepreneurs in the region. A recent report by PricewaterhouseCoopers (2018) claims that entrepreneurs in the region are not always familiar with the 'Green, Healthy and Smart' vision.

As noted above, the EBU support organization goes on to execute the policy. One example of a project by EBU is in Amersfoort, which was already known for its expertise in energy saving. The EBU aimed to develop this knowledge further to energy neutrality ('*nul-op-de-meter*'). In order to work on this, knowledge institutes participated in spurring innovation, the government and housing corporations helped by guaranteeing houses to be built and the business side helped by creating new product/market combinations. This example shows how regional strengths (Amersfoort's knowledge on energy saving) have been exploited through collaboration with both nearby universities and the business sector of the region, demonstrating the importance of proximity for customization.

5. Analysis

In this exploratory case study, we focused on the question *how* exactly regional governance may (or may not) be beneficial for economic development, starting to open the 'black box' of RGAs, notably the quickly proliferating economic boards. We took a closer look at what differences exist between selected regions – Zeeland, Twente, Rotterdam-The Hague and Utrecht – with respect to both the governance of economic development, and the specific strategies and policies developed as part of regional governance arrangements. We concentrated on the tailor-made solutions for economic

characteristics and challenges that particularly economic boards are said to offer. While there are differences among regions in their characteristics and challenges, and their economic governance arrangements, we find that boards generally seem to be ‘light’ institutional structures. As networks, they lack decision-making and implementation powers themselves, as these remain with the constituent members of the network (government, business and research/knowledge actors). (In section 6, we reflect on how to make sense of this finding).

Regional characteristics and challenges

We find that the characteristics of and challenges confronting the four regions are indeed diverse. For example, while in Zeeland the labor market is too tight (for certain jobs), Twente is dealing with increasing unemployment. While the Rotterdam-The Hague area suffers from too little collaboration, Utrecht experiences high levels of cooperation (primarily in clusters). Table 5 provides a (necessarily concise) overview of regional characteristics and challenges of the four regions.

Table 5: Regional characteristics and challenges of the selected regions

	Zeeland	Twente	Rotterdam-Den Haag	Utrecht
Type of system failure	Organizational thinness	Limited degree of lock-in	Fragmentation Limited degree of lock-in	No particular system failure Limited degree of fragmentation
Characteristics and challenges	Demographic decline Port and industry in need of revitalization Limited innovation capacity Limited administrative and implementation capacity Reliance on national government Lack of scale and mass Mismatch labor market No major university; no spin-offs Large perceived distance between Zeeland and The Hague Cross-border regional collaboration difficult	No large companies; SME focus Limited evidence of trickle-down effect Relatively high unemployment Brain drain Challenge to move from start-ups to scale-ups Underused collaboration, within region, and cross-border	Many companies operating in stand-alone fashion (not in cluster) Shortage on labor market, while high unemployment High tech particularly fragmented Port and horticulture industry at the end of lifecycle Not sufficiently taken advantage of economies of scale	Limited capacity for business development and financial engineering Many different overlapping networks

Regional governance arrangements

In terms of governance arrangements in these regions, we find that there were differences, but that regions also had some elements in common. For an overview of economic board organization and functioning in the selected regions, see Table 6 below.

All the regions studied have some form of triple helix collaboration, where actors from business/industry and knowledge institutes play (at least) an advisory role. These boards are often informal, and their agreements carry no legal weight and rely mostly on the willingness of parties to implement them. This links with the literature on proximity, which claims that networks in which actors are relatively autonomous are more likely to enhance learning than networks with excessive proximity; and that cooperation between relatively autonomous actors can help sustain trust and sharing of tacit knowledge. Several of our interviewees referred to the benefits of the light structure of economic boards, including the limited coordination costs.

Yet, the roles of the economic boards differ. While the Economic Boards in Zuid-Holland and Zeeland only have an advisory function, the Economic Board Utrecht plays a stronger role. In Utrecht, the provincial budget is directly linked to projects or programs developed in cooperation with EBU and, hence, contributes to the realization of the goals of the Strategic Agenda 2013-2020 of the EBU. The economic boards of Zeeland, Twente and Zuid-Holland have no significant budgets of their own, besides small operating budgets.

As opposed to the Economic Board Zuid-Holland, of which the secretariat is run by InnovationQuarter, the EBU is not working closely with an executive organization. Indeed, the EBU lacks certain capacities such as with regard to financial engineering and business development. In Zeeland, no economic board existed until 2018; the general meetings of the regional development company fulfilled the triple helix function associated with economic boards, as entrepreneurs and knowledge institutes were invited to attend.

We also find quite some differences in number and type of board members. The Twente Board is the smallest, with 10 persons, and the EBU is the largest with over 50 people in total. Whereas in Zeeland and Twente members on the boards seem to be representing a sector or certain type of organization, EBZ is a more high-level board filled with CEO's and mayors. EBU gathers a wide range of different people, yet all in some way experts on the region of Utrecht's strategic themes. As such the EBU, in particular, promotes the development of trust and sharing of tacit knowledge among these experts. Also the other boards bring together parties, their knowledge, networks and competences, thus stimulating collaboration in the region.

Table 6: A comparison of economic boards in the selected regions

	Economic Board Zeeland	Twente Board	Economic Board Zuid-Holland	Economic Board Utrecht
Formal-legal status	No formal-legal status	No formal-legal status; also compared with 'supervisory board'	No formal-legal status; also referred to as 'board of boards'	Foundation (<i>Stichting</i>)
Tasks/role	Bringing parties together, their knowledge, networks, competences; Advisory role with regard to strategic, long term developments, active role in developing tenders for subsidies;	Signaling developments, monitoring the economy; Advisory role in setting the strategic agenda; developing action program for employment Branding, lobbying;	Advisory role, as part of broader network with MRDH, IQ; Contributing to regional agenda/investment program and road map;	Agenda-setting, where budget from province will be directly tied to agenda Developing programs in Green, Healthy, Smart clusters

	Monitoring implementation of investment programs	Safeguarding quality and effectiveness of collaboration	Coordinating projects	
Budget	No budget, apart from small operating budget	No budget, apart from small operating budget	Operating budget of 200.000 euro, comprised of contributions from province, MRDH, Holland-Rijnland and Drechtsteden regions	Operating budget of 1.5 million euro per year, comprised of 300.000 euro from province; 1 euro per inhabitant from U10, 200.000 from Amersfoort, and 300.000 euro from knowledge institutes; Project money of 20 million for 2014-2020, which EBU manages, in agreement with province
Support capacity	Limited support capacity	Limited support capacity	Secretariat of board run by InnovationQuarter	Significant capacity, as compared to other regions; yet, given that no ROM and hence broader role, still limited
Number of members	22 persons (incl. chair, secretary, and director Impuls)	10 persons (incl. chair)	21 persons (incl. 3 members executive board)	53 persons (distributed over 6 thematic boards, incl. chairs and 3 persons who are member of several thematic boards)
Type of members	10 members from various business sectors; 6 from local, provincial and central government; 3 from education/research organizations at MBO, HBO and WO level	4 members from various business umbrella organizations; 3 from education/research organizations at MBO, HBO and WO level; 2 from regional and provincial government	9 members from various, mostly big, companies (CEOs, directors); 6 from education/research organizations at MBO, HBO and WO level, also including TNO; 6 aldermen and mayors from mostly big(ger) cities	25 members from various companies; 12 members from municipal and provincial government; 10 members from education/research organizations, mainly university; 6 members from health organizations, such as hospitals
Number of meetings	6 times per year	5-6 times per year; executive board more frequently	4 times per year (general board); 4 times per year (executive board)	1-2 times per year (entire board); 4-6 times per year (clusters); 4 times per year (core team)
Type of decision making	No formal decision-making powers; agreements are usually	No formal decision-making powers;	No formal and binding decision-making;	Often through consensus, for

	prepared by working groups and finalized by board	yet, quite some informal influence through, e.g., action plan	based on voluntary collaboration; strong informal influence	instance with regard to the agenda; clusters meet to discuss yearly plans, board and main funders take final decision
Modes of implementation	Through members of the board, incl. Impuls	Board responsible for monitoring implementation by triple helix partners, e.g., of concrete actions in action plan	Either by parties themselves, on a voluntary basis, or by InnovationQuarter	By parties themselves, but with support from board

Sources: websites of the boards, key documents produced by boards, several interviews with board members

All regions, except Utrecht, have a regional development company (ROM). Impuls Zeeland's is set up in a different way than other ROMs. Both Utrecht and Zeeland are reconsidering the role of their ROM's in order to become part of the national network of ROMs. Furthermore, the role played by metropolitan governance bodies (or inter-municipal collaborative arrangements) is quite diverse; in Rotterdam-The Hague, the MRDH plays a leading role in bringing actors together and setting a common economic agenda, whereas in the Utrecht region this is done mostly by the EBU.

Policies and their implementation

We find more pronounced differences with regard to the strategies that are set in each region. Here, specific regional characteristics and challenges are taken into account. For example, the MRDH has shown a strong emphasis on increasing cooperation, creating a strong network between clusters and knowledge institutions (to deal with fragmentation); Zeeland has emphasized attracting companies and working with partners outside the region (to address organizational thinness); and Twente has supported the HTSM-sector and has worked on building new skills in universities (as a way to diversify the regional industry).

6. Conclusions

One preliminary conclusion, based on our ongoing case study, is that different regional characteristics and challenges have *not* necessarily led to highly divergent arrangements in terms of governance. In fact, there seems to be a level of convergence (see also the case on entrepreneurship in Appendix 2). In all regions studied, triple helix networks, and collaboration among government, business and education/research organizations as part thereof, are seen as crucial for economic success. We did come across differences, on a more detailed level, in the workings of boards. Such differences appear largely due to 'path-dependencies' – past conditions and decisions shaping governance arrangements in the present (see also Raspe et al., 2017).

This case study could only scratch the surface of the inner workings of arrangements for regional economic governance in the Netherlands. Our aim was modest: we primarily sought to explore, not so much explain, and certainly not assess. We can, nonetheless, identify several implications, for both research and practice.

Explaining the convergence towards boards: rational-functional, sociological-institutional

We can think of various possible reasons why governance arrangements are so similar, in spite of regional heterogeneity. Regions could, first of all, be driven by rational-functional motives towards the creation of economic boards because these are proven to be the most effective way to reach economic development and achieve other societal goals, or are considered as such (for lack of evidence). Alternatively, regions could be mimicking other regions, but without proper regard for

what is best for the region (if that could be established at all). This phenomenon is known in the (sociological-institutional) literature as ‘mimetic isomorphism’: the tendency of – in our case – a region to imitate another region’s governance arrangements because of the perceived legitimacy of these arrangements and the support they receive, even when it is unclear whether such arrangements improve performance, in general and/or in specific cases (cf. DiMaggio & Powell, 1983). Further research can help shed light on the veracity of these alternative explanations.

Studying economic boards as networks

One way to go about this would be through the lens of governance networks.¹⁴ Economic boards, as they are described above, meet all of the basic characteristics of governance networks.¹⁵ Groenleer et al. (2017) have put forward a (mixed-)method to measure the effects of regional triple helix networks, based on a study of the Delta Region network. This method may also be applied to other regional triple helix collaborations. In addition, to better gauge the degree of proximity of these collaborations more research is necessary into both the frequency and the contents of informal contacts among board members, for example, through social network analysis. Finally, we need a more in-depth (historical) analysis of how the various boards have come into being: to what extent do they build on previous collaborations, and what were the actual reasons for their creation?

Dealing with causality problems: process tracing

Such follow-up research, directed at the (economic) effectiveness of economic boards, their functioning and the origins of their creation, might also help to address the problems of pinpointing causality that we already referred to in Chapter 1. Even if we do manage to measure the (economic) effects of triple helix networks, such as economic boards, how do we know it is this particular type of arrangement that contributes to outcomes? As suggested in the report and in the other case studies a possible way out could be process tracing, which “...consists in presenting evidence for the existence of several prevalent social practices that, when linked together, produce a chain of causation from one variable to another. A successful instance of process tracing, then, demonstrates the existence of a social mechanism connecting the variables of interest” (Steel, 2004).

Further hypothesizing the causal mechanism

Building on the present case study, and taking serious a process tracing approach, we can further hypothesize about the social or causal mechanism by which certain forms of regional governance can be beneficial for economic development. One possible hypothesized causal mechanism may be: *proximity through triple helix network collaboration allows for proper identification of specific regional characteristics and challenges and, hence, development of customized responses*. If we believe this hypothesis to be true, we would expect interactions in and through an economic board to lead to better results than in regions where there is no such institutionalized meeting place.

The following process might be traced:

1. Triple helix arrangements, such as economic boards, enhance organizational proximity between business, knowledge institutes and governments.
2. Proximity facilitates knowledge diffusion and information flows among triple helix partners about regional characteristics and challenges, and possible strategies and policies in response.
3. Diffusion of knowledge and the availability of information improve decision-making and coordination by the various triple helix partners.

¹⁴ The creation of ‘networked’ boards, of course, fits broader developments and trends in society (globalization, technological advances etc.) with a move away from traditional hierarchy.

¹⁵ E.g. dealing with ‘wicked’ problems, a multi-actor setting, interdependent yet autonomous actors, and repeated interactions.

4. Improved decision-making and coordination leads to a better fit of their (collective as well as individual) strategies and policies with characteristics and challenges.
5. Customized responses, as (individually or collectively) implemented by triple helix partners, increase regional economic growth and spur societal solutions.¹⁶

Preliminary evidence: assessing whether (differences in) boards matter

In our research, we have already come across evidence for some of the social practices presented in the above hypothetical process. For example, several interviewees told us that, although interaction was already occurring, the economic board did serve as a platform to structure that interaction, and facilitate contact between members. Knowledge seems to have been diffused and information seems to have flowed among economic board members, e.g. in the case of the “nul-op-de-meter” project in the Utrecht region. Yet, whether such knowledge diffusion and information flows would also have occurred without the board is, of course, difficult to tell. The same difficulty applies to whether decision making and coordination has improved and whether strategies and policies fit regional characteristics and challenges better, as long as long-term effects remain unclear.

Moreover, whether the above process indeed leads to regional economic growth and spurs societal solutions is conditional upon certain other factors. For example, it depends on the type of actors that are on boards. Customized responses are less likely if the industry members of a board mainly consist of established firms or umbrella organizations (as is the case in some of the boards of the selected regions) that aim to protect vested interests. It may also depend on other, potentially relevant conditions that we have not investigated here. Consider, for instance, the role of individuals (i.e., ‘agency’, as opposed to ‘structure’) and their leadership in regional economic governance, or the nature of the specific (economic) issues that boards deal with (e.g., to what extent is there within-board variation among topics and between-board variation in dealing with a challenge such as the energy transition?). Future research could pay more explicit attention to such conditions.

Practical guidance

It would be premature to formulate specific recommendations for practice with regard to the relationship between differentiation and growth based on the present exploratory case study. Further research is required to determine the links between the type of regional governance arrangements and a region’s level of economic performance. The case study can, nonetheless, be said to have three practical implications.

First, making a distinction between different types of regions could be one way to avoid governance arrangements and economic policies and strategies that are unsuitable for the specific regional characteristics and challenges. Of course, the same type of regions may face specific system failures due to unique circumstances, but identifying in what kind of way a region’s economic ecosystem is ‘failing’ could be a promising way to formulate a customized response.

Second, the hypothesized mechanism and the process through which it operates, as presented above, may provide a framework for analysis/reflection about potential beneficial consequences of some types of governance arrangements. It can direct attention towards certain links in the causal chain in order to verify whether the various forms of collaborative governance arrangements live up to their promise. This is particularly important, given that the current growth in the number of boards – perhaps remarkably – does not necessarily seem to be related to an increase in (knowledge about) their effectiveness or even an increase in attention for (gauging) their effectiveness.

Third, if the central government wishes to encourage further experimentation with triple helix collaborations in the region, caution is in order. As we do not yet know whether these collaborations

¹⁶ Formal decision-making is only one aspect of regional economic governance. Even if individual triple helix partners decide to keep taking their own decisions, coordination among each other about which decisions everyone should take, may contribute to realizing the most optimal economic result for the region.

are effective and efficient, such experimentation needs to be accompanied with proper monitoring and evaluation to establish whether the effect these boards are presumably having is indeed realized (see also Recommendations 2 and 5 in Chapter 5 of the report).

Literature

- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. C. (2017). What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. *Journal of Regional Science*. <https://doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>
- Atzema, O. H., Hospers, G. J., van Oort, F., Renooy, P., Teisman, G., & Tordoir, P. (2016). *De Kracht van Oost-Nederland*. Amsterdam, Den Haag, Enschede, Nijmegen, Rotterdam en Utrecht.
- Balkenende, J. P., Gunning-Schepers, A. J., te Veldhuis, A. J., Volberda, H. W., & Wijers, G. J. (2016). *Zeeland in Stroomversnelling. Actieprogramma voor duurzame economische groei, regionale inbedding en bestuurlijke daadkracht*. Advies van de Commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid in Zeeland. Retrieved from <https://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zee1600253>
- Boschma, R. A. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61–74.
- Commissie Externe Spiegelning. (2018). *Rapport commissie Externe Spiegelning Zeeland: Samenwerkingskracht in Zeeland*. Retrieved from https://www.zeeland.nl/sites/zlzeeland/files/rapport_commissie_externe_spiegelning_zeeland-1.pdf
- DiMaggio, P.J. & Powell, W., (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147-60.
- EBU (n.d.). *EBU: Stepping Stones Strategische agenda 2013-2020*. Retrieved from <http://www.kansenvoorwest2.nl/files/ebu-stepping-stones-strategische-agenda-2013-2020.pdf>
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development. *EASST Review*, 14(1), 14-19.
- Groenleer, M., Raab, J., & Metze, T. (2017), *Monitoring en evaluatie van regionale netwerksamenwerking: Een onderzoek naar een mogelijke systematiek voor effectmeting in het kader van het Delta Region initiatief*, Tilburg: Tilburg Center for Regional Law and Governance.
- Impuls Zeeland. (n.d.) *Kerncompetenties en doelen*. Retrieved 23-04-2018 from <https://www.impulszeeland.nl/nl>
- InnovationQuarter. (n.d.) *Home*. Retrieved 23-04-2018 from <https://www.innovationquarter.nl/>
- MRDH. (2014) *MRDH: Agenda Economisch Vestigingsklimaat*. Retrieved from https://mrdh.nl/sites/mrdh.nl/files/algemene_bestanden/Agenda%20Economisch%20Vestigingsklimaat%20MRDH%20AB141219.pdf
- MRDH. (2016). *MRDH: Roadmap Next Economy*. Retrieved from <https://mrdh.nl/system/files/projectbestanden/Roadmap%20Next%20Economy%20NL%20oversie.pdf>
- MRDH. (2017). *MRDH: Economisch vestigingsklimaat MRDH*. Retrieved from https://mrdh.nl/sites/mrdh.nl/files/algemene_bestanden/Werkprogramma%20EV%202017.pdf
- MRDH. (n.d.) *MRDH: Factsheet Regionaal Investeringsprogramma*. Retrieved from <https://mrdh.nl/system/files/presentatiebestanden/Factsheet%20Investeringsprogramma.pdf>
- OECD. (2016). *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. Paris: OECD.
- Oosterwaal, L. Stam, E. & Van den Toren, J.P. (2017). *Openbaar Bestuur in Regionale Ecosystemen voor Ondernemerschap*. Driebergen: Birch Consultants & Universiteit Utrecht.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473–501.
- PwC (2018). *Kansen in een topregio. Versterking van het Utrechtse ecosysteem*. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers, i.s.m. Universiteit Utrecht en Universiteit van Tilburg.

- Raspe, O., 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.
- Rijksoverheid. (2018). *Kabinet reserveert 35 miljoen euro voor Zeeland*. Retrieved 23-04-2018 from <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/08/kabinet-reserveert-35-miljoen-euro-voor-zeeland>.
- Roso, M. (2017, September 29). Iedere Regio zijn eigen kracht. *Financieel Dagblad*. Retrieved 9-5-2018 from <https://fd.nl/morgen/1217753/iedere-regio-zijn-eigen-kracht>.
- Schaap, L., & van Ostaaijen, J. J. C. (2015). Good multi-level governance, Brainport Eindhoven. In L. Schaap, A. Gianoli, L. van den Dool, & F. Hendriks (Eds.), *The Quest for Good Urban Governance: Theoretical Reflections and Practical Challenges*. Wiesbaden: Springer.
- Steel, D. (2004). Social Mechanisms and Causal Inference. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(1), 55–78.
- Tödtling, F., & Trippel, M. (2005). One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*, 34(8), 1203–1219.
- Twente Board. (2014). *Twente Board: Twente werkt! Actieplan voor een regio met toekomst*. Retrieved from https://www.regiotwente.nl/images/website/werken_aan/economie/Twente-Board-Twente-Werkt-DEF.pdf
- Utrecht10. (n.d.) *Wat is U10?* Retrieved 23-04-2018 from <http://www.utrecht10.nl/wat-is-u10/>
- Verheul, W. J. (2017). Op zoek naar de meerwaarde van de metropoolregio als nieuwe bestuursvorm. *Bestuurskunde*, 26(2), 22–25.

Bijlage 5: Geraadpleegde personen

Naam	Organisatie	Functie
Oedzge Atzema	Universiteit Utrecht	Hoogleraar economische geografie
Paul Benneworth	Universiteit Twente	Senior onderzoeker geografie en regionale ontwikkeling
Denis Cromptvoets	Gemeente Sittard-Geleen	Directiesecretaris gemeente Sittard-Geleen, coördinator G32-stedennetwerk
Jouke van Dijk	Rijksuniversiteit Groningen	Hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse
Sjoerd van Dommelen	Provincie Noord-Brabant	Projectleider Brabant Kennis, strateeg economische zaken Provincie Noord-Brabant
Hendrik Haaksema	Twente Board	Secretaris
Pieter Hooimeijer	Universiteit Utrecht	Hoogleraar sociale geografie en demografie
Joris Knobben	Radboud Universiteit Nijmegen	Hoogleraar bedrijfseconomie
Karel Luyben	Technische Universiteit Delft, Economic Board Zuid-Holland	Voormalig rector, vice-voorzitter
Linco Nieuwenhuyzen	Economic Board Zuid-Holland	Secretaris
Frank van Oort	Universiteit Utrecht	Hoogleraar economische geografie
Jan Pelle	Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij	Algemeen directeur
Ton van Raan	Universiteit Leiden	Emeritus hoogleraar kwantitatieve wetenschapsstudies
Hans Rijnten	Economic Board Utrecht	Directeur / Strategisch Projectmanager
Arjan Schakel	Maastricht University	Universitair docent onderzoeksmethoden
Lucas Vokurka	MRDH	Directeur Economisch Vestigingsklimaat
Dick ten Voorde	Impuls Zeeland	Algemeen directeur
Trudy Vos	Regio Twente	Oud-directeur

Bijlage 6: Opdrachtgever en begeleidingscommissie

Naam	Organisatie	Functie
Sjors Hoetink	Ministerie van BZK (opdrachtgever)	Beleidsmedewerker
Koen Koolstra	Ministerie van SZW	Beleidsmedewerker
Jan Schuur*	Ministerie van EZK	Beleidsmedewerker
Martje Storm	Ministerie van I&W	MIRT coördinator Zuidwest Nederland
Wijnand de Vries	Ministerie van BZK	Coördinerend beleidsmedewerker
Thomas Zandstra	Ministerie van BZK	Senior strateeg
Coen Zoon	Ministerie van BZK (opdrachtgever)	Programmamanager toekomstbestendig bestuur

*Deelname aan begeleidingscommissie tot 1 januari 2018.

Bijlage 7: Consortium en onderzoekers

Het onderzoek is verricht door een consortium allereerst bestaande uit een drietal instituten van Tilburg University: het Tilburg Institute of Governance (TIG), het Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG), dat onder TIG valt, en Telos, het Brabants centrum voor duurzame ontwikkeling. Vanuit de Universiteit Utrecht werd daarnaast geparticipeerd door de Utrecht University School of Economics.

Betrokken onderzoekers:

- Prof.dr. Martijn Groenleer (UvT, TIG/TiREG)
- Prof.dr. Erik Stam (UU, USE)
- Prof.dr. Pieter Tordoir (UvT, Telos; UvA)
- Dr. Michael Verba (UvT, TIG/TiREG)
- Christiaan Broekman MSc (UvT, TIG/TiREG)