

EBU

ECONOMIC
BOARD
UTRECHT

Mid term review

Economic Board Utrecht

april 2018



De Economic Board Utrecht (EBU) is sinds 2012 hét samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, overheden, kennisinstellingen en onderwijs (triple helix) in de regio Utrecht. Wij verbinden deze partijen aan maatschappelijke opgaven rond circulaire economie, energietransitie, gezond leven en digitalisering, met een economische agenda tot 2020 als onderlegger. We zijn er namelijk van overtuigd dat deze koppeling zowel maatschappelijk als economisch rendement oplevert.

Wat heeft deze aanpak de regio opgeleverd? Waar komen we vandaan? Waar staan we nu? En waar zou het in de regio naar toe kunnen groeien? In deze mid term review staan we stil bij deze vragen, waarbij we gebruik maken van verschillende ingrediënten:

- Interviews met de leden van het Kernteam, Stichtingsbestuur en nog enkele andere stakeholders (november 2017 – februari 2018);
- onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar EBU (oktober 2017 – maart 2018);
- analyse van de huidige situatie en inventarisatie van kansen voor versterking van het Utrechtse ecosysteem door PwC (december 2017 – maart 2018).

Bij de start van de EBU was er nog weinig tot geen sprake van programmatische regionale samenwerking in triple helix verband: met en tussen onderwijs- en kennisinstellingen, ondernemers en overheden. Samenwerking bleef ten tijde van de Taskforce Innovatie (TFI) veelal beperkt tot innovatieprojecten van overheden en kennisinstellingen met beperkte betrokkenheid en investeringen vanuit het bedrijfsleven. Uitzondering was de life sciences sector, waar op het Utrecht Science Park al langer wordt gebouwd aan een robuust ecosysteem en cluster van kennis en bedrijvigheid.

De keuze om middels grondig economisch onderzoek onze economische en kennisstructuur in kaart te brengen, op basis daarvan een vraaggestuurde maatschappelijke agenda te kiezen die alle partners in de triple helix raakt (groen, gezond en slim) en dat als leidraad te gebruiken voor het bouwen van het netwerk, projecten/programma's en gerichte investeringen en beleidsinterventies vanuit de overheid, mag succesvol worden genoemd. In vier jaar tijd wordt de regio door Brussel, Den Haag en andere regio's steeds meer gezien als expertisecentrum en proeftuin voor gezonde verstedelijking: healthy urban living. Een verdienste waar we als regio best trots op mogen zijn.

Tegelijkertijd laat het ook zien waar we tekort schieten. Er doen zich op dit moment veel kansen voor. Door het Rijk is € 950 mln gereserveerd voor regiodeals, Invest-NL stelt € 2,5 mrd investeringskapitaal beschikbaar en Europa maakt zich op voor een nieuw kaderprogramma voor onderzoek en innovatie van € 120 mrd. In al deze gevallen is regionale cofinanciering een voorwaarde voor de ontwikkeling van oplossingen voor de grote transitievraagstukken met betrekking tot circulaire economie, energie, zorg en digitalisering en van de doorgroei van succesvolle startups en scaleups die hier een bijdrage aan kunnen leveren. Dat sluit goed aan op de filosofie van de EBU om de maatschappelijke opgaven collectief op te pakken en door schaalgrootte investeerbaar te maken. Het ontbreekt ons in de regio op dit moment echter aan capaciteit voor business development en financial engineering om hier goede proposities voor te ontwikkelen en aan robuuste fondsstructuren om hier de benodigde regionale cofinanciering op te kunnen leveren. We zitten op goud, maar kunnen het nog niet verzilveren.

Het is tijd om als regio de volgende stap te zetten. Voortbouwend op de goede uitgangspositie die door de EBU is gecreëerd: een breed gedragen agenda die aansluit op de excellente kennispositie van de regio, die zich richt op de grote maatschappelijke vraagstukken van Nederland, Europa en de wereld en met een gestaag groeiend netwerk van overheden, onderwijs- en kennisinstellingen en vooral bedrijven.

De directie van de Economic Board Utrecht,

Ton van Mil
Hans Rijnten

Een korte terugblik

De Economic Board Utrecht (EBU) werd in oktober 2012 opgericht met de ambitie om de economie en innovatie in de regio Utrecht te stimuleren. De board brengt sindsdien op structurele basis bestuurders van bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen en politiek bij elkaar om de strategie uit te zetten voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling van de regio. Want de regio Utrecht is weliswaar een van de Europese topregio's dankzij het fijne woon- en leefklimaat, de centrale ligging, de goede kennisinfrastructuur en de gediversifieerde economische structuur; de kunst is om dat te blijven en zo ook de welvaart voor toekomstige generaties zeker te stellen.

Aan de oprichting van de EBU lag de observatie ten grondslag dat het regionaal-economisch stimulerings- en innovatiebeleid in de regio Utrecht weinig markt- en vraaggericht was, met een beperkte betrokkenheid van het bedrijfsleven. Daarmee ontzegde de regio zichzelf de kans om vraag en aanbod van diensten en financiering bijeen te brengen. Een analyse van het Utrechtse innovatiesysteem in opdracht van de Europese Commissie signaleerde bovendien dat er weinig afstemming was tussen partijen die in onze regio actief waren op het gebied van economie en innovatie.¹ Voor een kleine regio met, in vergelijking met andere regio's, relatief beperkte budgetten lijkt dat een weinig effectieve noch efficiënte inzet van publieke middelen. Het instellen van één loket aan de voorkant dat aan de achterkant een netwerk van partijen kon verbinden, biedt oplossing.

De EBU is opgericht om de economische impact van de regio te vergroten. Dat doet ze door maatschappelijke vraagstukken om te buigen in economische kansen. Die kansen kunnen liggen in innovatie, het ontsluiten van nieuwe markten en/of grotere marktaandeelen voor Utrechtse bedrijven. In deze aanpak ligt ook de brede opgave besloten van de EBU: de transformatie van de economie in Utrecht door de ontwikkeling van nieuwe markten en door gebruik te maken van technologische innovaties.

1.1 Agenda

In de eerste helft van 2013 is de strategische agenda 'Stepping stones' tot stand gekomen, in nauwe samenspraak met vertegenwoordigers van bedrijven en kennisinstellingen. De basis onder deze strategische agenda werd gevormd door verschillende activiteiten:

- Interviews met de leden van het Kernteam, Stichtingsbestuur en nog enkele andere stakeholders (november 2017 – februari 2018);
- onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar EBU (oktober 2017 – maart 2018);
- analyse van de huidige situatie en inventarisatie van kansen voor versterking van het Utrechtse ecosysteem door PwC (december 2017 – maart 2018).

Op basis hiervan werd de keuze gemaakt om de stimuleringsprogramma's van de EBU niet te organiseren rondom sectoren (aanbodzijde van de economie) maar rondom maatschappelijke opgaven (vraagzijde van de economie). Onder het motto 'maak van maatschappelijke opgaven economische kansen' wil de EBU het mes aan twee kanten laten snijden: enerzijds het vinden van oplossingen voor groeiende maatschappelijke vraagstukken en anderzijds het betrekken van bedrijven uit verschillende sectoren bij deze opgaven. In de economische literatuur wordt dit aangeduid met 'shared value': de toevoeging van waarde aan zowel de economische als de maatschappelijke kant.

Uit de verkenning kwam daarnaast naar voren dat verduurzaming ('groen') en langer gezond leven ('gezond') de twee grote maatschappelijke trends zijn die goed aansluiten bij het economisch en

¹ Regional Innovation Monitor Plus. Regional Innovation Report Utrecht (Technopolis in opdracht van de Europese Commissie, 2014)

kennisprofiel van de regio Utrecht. Digitalisering ('slim'), een van de andere megatrends, speelt daarbij een groeiende rol als enabling technology. Hiermee kunnen ook de vele IT-bedrijven in de regio bij maatschappelijke innovatie worden betrokken. De regionale economische agenda 'groen, gezond en slim' was hiermee geboren, net als het principe van een sectoroverstijgende aanpak.

Het domein gezond startte met de thema's zelfmanagement en langdurig thuis wonen, voeding en gezondheid, one health en het versterken van de keten in life sciences. Het domein groen pakte de thema's energiepositief wonen en werken, duurzame herontwikkeling van stedelijk gebied en circulaire economie op. Het domein slim ging aan de slag met next generation infra- en infrastructuur, versterking van digitale vaardigheden en opschaling van innovatieve digitale diensten.

1.1.1 Ontwikkeling agenda

De agenda, die loopt tot 2020, is een zogeheten 'rollende agenda' die kan worden aangepast aan nieuwe vragen en actuele ontwikkelingen. Dit biedt de regio Utrecht ruimte om enerzijds snel in te spelen op kansen, maar anderzijds ook om voortschrijdende inzichten te incorporeren in thematiek en werkwijze.

Human capital

Innovatie is geen zaak voor alleen hoogopgeleiden; iedereen op de werkvloer krijgt ermee te maken. Denk aan CV-installateurs die zich ontwikkelen tot PV-installateurs (zonnepanelen), of zorgverleners die e-health in hun zorg voor ouderen of gehandicapten kunnen toepassen. Al in het eerste jaar werd de human capital-agenda een zelfstandig domein binnen de EBU-agenda, gericht op vernieuwing van onderwijscurricula. De noodzaak tot regie en samenwerking op dit dossier tussen publieke en private partijen en tussen de verschillende onderwijsniveaus werd destijds ook onderstreept door onderzoek van Regioplan naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de regio.²

Internationalisering

Vanuit de Board werd in het eerste jaar van het bestaan al aangedrongen op een betere afstemming tussen de regionale partners en versterkte inzet op het gebied van internationalisering. Het profileren van de regio Utrecht als vestigingslocatie voor zowel internationale kenniswerkers als bedrijven is daarbij het centrale thema. Daarnaast biedt een georkestreerde benadering van buitenlandse markten meer kans op succes bij inkomende en uitgaande handel. In het tweede jaar van de EBU werd internationalisering een zelfstandig domein binnen de EBU-agenda.

Startups

De afgelopen jaren is de belangstelling voor de rol van startende bedrijven voor de economische structuur van een regio snel gegroeid. Startups kunnen gazelles worden met een grote impact op werkgelegenheid. Door hun kleine schaal en hun wendbaarheid kunnen ze sneller schakelen in innovatietrajecten. Dit is een reden waarom corporates startups steeds beter scouten met het oog op samenwerking en overnames. Gemeenten, kennisinstellingen, marktpartijen maar ook startupnetwerken zelf startten de afgelopen jaren verschillende projecten om beginnende bedrijven te ondersteunen. EBU nam hierin tijdelijk een regierol om de verschillende initiatieven en netwerken met elkaar te verbinden, overlap te voorkomen en efficiency te verhogen. Inmiddels is StartupUtrecht een zelfstandige organisatie die het netwerk coördineert.

Healthy urban living

Toen duidelijk werd dat de verstedelijking van de regio zich in een hoger tempo zou voltrekken

2 Advies Human Capital Agenda Utrecht (Regioplan 2014)

dan enkele jaren geleden werd voorspeld, was dat aanleiding om de opgave voor Utrecht aan te scherpen: hoe is de versnelde verstedelijking te realiseren op een duurzame en gezonde manier? In internationale benchmarks van meest leefbare steden scoren juist de middelgrote steden hoog met een uitgebalanceerd woon- en leefklimaat en aandacht voor slimme mobiliteits- en bouwoplossingen. 'Healthy urban living' (gezonde verstedelijking) werd het overkoepelend thema dat de domeinen groen, gezond en slim verbindt. Het krijgt in de regio brede steun en is een Leitmotiv geworden bij ruimtelijke visies, zowel van de regio Amersfoort als van U10. Gezonde verstedelijking is bovendien het dragende thema in projecten in stad Utrecht zoals de ontwikkeling van het Utrecht Stationsgebied, het Utrecht Science Park en de Merwede Kanaal Zone. De regio anticipeert op die manier op de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet per (naar verwachting) 2021, waarin gezondheidsbescherming één van de expliciete doelen is. Gezonde verstedelijking betekent voor de EBU echter niet alleen gezondheidsbescherming, maar juist ook gezondheidsbevordering, in lijn met het recente advies van de Raad voor leefomgeving en infrastructuur.³

Financiële instrumenten

Het werk van de stichting EBU wordt mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van provincie en het merendeel van de gemeenten in ons werkgebied.

De EBU heeft een zware adviesbevoegdheid bij aanvragen conform de Uitvoeringsverordening EBU van de provincie Utrecht die toeziet op regionale subsidies voor economische stimulering tot 2020. Hiervoor werd in 2013 de reserve Cofinanciering van € 12 mln bestemd, plus € 5 mln vanuit de stelpost intensiveringen Economisch Beleidsplan.⁴ Initiatieven die in aanmerking willen komen voor een bijdrage vanuit de Uitvoeringsverordening EBU moeten in samenwerking of in overleg met de EBU zijn ontwikkeld. Bovendien moeten ze bijdragen aan realisatie van de doelstellingen van de strategische agenda Stepping Stones.

Al snel groeide de noodzaak om specifieke deskundigheid in te zetten op het gebied van financial engineering om meer complexe financiële instrumenten te ontwikkelen mét publieke en private partners. Waar instrumentarium door marktfalen ontbrak, zijn de afgelopen tijd publiek-private fondsen voor specifieke doelen opgezet (bijvoorbeeld life sciences, energietransitie). Daarnaast zijn er tailor-made oplossingen ontwikkeld voor specifieke thema's en initiatieven (bijvoorbeeld Nul-op-de-Meter Marktintroductiefonds). Om voor Utrechtse ambities gebruik te kunnen maken van het groeiende aanbod van publieke en private fondsen op nationaal en internationaal niveau, is verdere uitbouw van de functie van financial engineering noodzakelijk.

1.2 Organisatie

De EBU bestaat sinds de start uit twee onderdelen:

1. de Board, die wordt gevormd door bestuurders van bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen en publieke organen. Leden van de Board nemen op persoonlijke titel deel. De voorzitter is onafhankelijk.
2. de stichting Economic Board Utrecht, die als uitvoeringsorganisatie de Board ondersteunt. Het stichtingsbestuur heeft louter een beheerstaak en richt zich niet op de inhoud van de activiteiten. De voorzitter van de Board is qualitate qua voorzitter van de Stichting.

³ De stad als gezonde habitat. Gezondheidswinst door omgevingsbeleid. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2018.
⁴ brief nr 80EEC39F, College van GS, 19 november 2013

1.2.1 Ontwikkeling van de Board

Al in het eerste jaar werd duidelijk dat het nodig was om vanuit de Board thematische werkgroepen te vormen om de kennis en het netwerk van de Boardleden zo optimaal mogelijk te benutten. Hieruit is de volgende structuur ontstaan:

- a. rondom de domeinen van de EBU (groen, gezond (incl. life sciences), slim, human capital, internationalisering) zijn clusters gevormd. Behalve Boardleden worden hiervoor ook andere vertegenwoordigers vanuit de triple helix gevraagd met expertise en netwerken
- b. die aansluiten bij het betreffende thema. De voorzitter van een cluster is per definitie lid van de Economic Board.
het kernteam brengt de lijnen vanuit de clusters bijeen en discussieert inhoudelijk over de strategische keuzes voor de agenda en de voortgang binnen programma's. Het kernteam wordt gevormd door (a) de voorzitters van de clusters, (b) de publieke partijen die de uitvoerende stichting EBU co-financieren, en (c) de directie van de stichting EBU.

De Board breidde in het licht van genoemde ontwikkeling uit van 13 leden (2012) naar 29 (2018).

1.2.2 Ontwikkeling van de stichting Economic Board Utrecht

De uitvoeringsorganisatie is sinds haar oprichting een slanke organisatie met een beperkte bezetting, bestaande uit ongeveer tien fte vaste formatie en vijf fte gedetacheerd vanuit partnerorganisaties. Deze basisformatie is sinds de oprichting in 2012 niet noemenswaardig uitgebreid.

De aanvankelijk vier (groen, gezond, life sciences, slim) en later zes (+human capital, +internationalisering) domeinmanagers worden ondersteund door een financial engineer, een team communicatie, een team research, een klein secretariaat en een tweehoofdige directie. De domeinmanagers beschikken over diepgaande inhoudelijke kennis van hun eigen domein én hebben een zeer breed takenpakket. Ze:

- geven in samenwerking met hun cluster richting aan hun inhoudelijke programma;
- scouten initiatieven, identificeren witte vlekken in hun ecosystemen;
- onderhouden contacten met ondernemers, beleidsadviseurs, bestuurders, regionale organisaties en (potentiële) financiers om inzicht te krijgen in enerzijds kansen en anderzijds weg te nemen belemmeringen;
- organiseren bijeenkomsten om collectieve businesscases op hun domein tot stand te brengen, door marktvraag en innovatief aanbod bijeen te brengen;
- bereiden samen met initiatiefnemers en ondernemers fondsaanvragen voor;
- vieren successen met partners in de regio;
- rapporteren over voortgang, op te ruimen obstakels, successen en lessons learnt.

De directie is, naast de voorbereiding van de boardmeetings en het stichtingsbestuur en de dagelijkse aansturing van de organisatie, actief op het gebied van business development, financial engineering en in het relatiebeheer naar publieke partijen op verschillende bestuurlijke niveaus:

- provincie Utrecht, regionale samenwerkingsverbanden in het werkgebied van EBU,
- gemeenteraden, colleges van B en W in het werkgebied van EBU,

- economic boards in andere regio's, provinciebestuurders in andere regio's,
- ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Het team Research houdt zich bezig met business intelligence, monitoring van economie en ondernemerschap in het werkgebied en trends in economie, samenleving en technologie.

Het team Communicatie bouwt aan de reputatie en identiteit van de EBU in de vorm van advies en uitvoering, zowel online als offline in de vorm van events, stakeholdermanagement en PR.

Verzelfstandigd onderdeel

Vanaf het begin was er grote behoefte bij publieke en private partners om als collectief meer in te zetten op het thema internationale oriëntatie van de regio. Ook in Utrecht groeit het aantal buitenlandse ondernemingen en het aantal buitenlandse kenniswerkers, in dienst van kennisinstellingen maar ook in dienst van Nederlandse en buitenlandse bedrijven. In gesprekken en rondetafels maakten zij zich sterk voor een organisatie die hun internationale medewerkers een warm welkom kan heten, Utrecht beter kan profileren als vestigingslocatie voor internationale kenniswerkers en in gesprek blijft over noodzakelijke voorzieningen. Een collectief van EBU-partners heeft besloten te investeren in het platform International Talent Community Utrecht Region. De ITCU is het eerste project dat naar verwachting financieel zelfstandig kan opereren. De juridische inbedding van het platform bleek complexer dan gedacht. Omdat het platform werkt met zowel publieke als private gelden, kon het niet worden ondergebracht in een volledig publieke omgeving. Om de financiële stromen helder te scheiden, is ITCU een aparte juridische entiteit (een BV). Deze BV is ondergebracht in EBU Holding, die onder de Stichting EBU valt. Uitbreiding van de stichting EBU op deze manier was niet voorzien, maar de stichting wilde wel een oplossing bieden voor een project dat kon rekenen op een breed publiek en privaat draagvlak. Deze constructie biedt de mogelijkheid om ITCU over te dragen zodra een private partij hiertoe bereid is.

1.3 Aanpak: netwerken en ecosystemen

1.3.1 Systeembenadering

In de agenda uit 2013 werden omgevingsfactoren benoemd die op orde moeten zijn om groei en innovatie te stimuleren, zoals een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, bedrijvenlocaties die uitnodigen tot ontmoeten en samenwerken, en goed functionerende ecosystemen om het publiek-private investeringspotentieel te verzilveren. Er worden verschillende modellen voor de analyse van ecosystemen gebruikt in beleid, bestuur en wetenschap.⁵ De overeenkomst tussen deze modellen is de noodzakelijke aanwezigheid van een groot aantal factoren op hetzelfde moment op dezelfde plaats: goede locaties, goede bereikbaarheid, beschikbaarheid van investeringskapitaal, een goed opgeleide beroepsbevolking, nieuw ontwikkelde kennis die gemakkelijk toegankelijk is en wordt overgedragen, wetten en regels die ruimte bieden voor vernieuwing, een cultuur waarin ondernemerschap wordt gewaardeerd. Die factoren moeten bij elkaar gebracht worden om te leiden tot economische effecten. Dat bij elkaar brengen kan worden gedaan door een organisatie die, of netwerk dat zich gemakkelijk beweegt tussen ondernemers, financiers, kennis- en onderwijsinstellingen en publieke organisaties.

⁵ De meest voorkomende concepten zijn het ondernemerschapsecosysteem (Stam & Spigel), het startup ecosysteem (Feld, Startup Genome) en het (regionaal) innovatiesysteem (Hekkert et al, RvO Nederland). Het recente rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (Raspe et al 2017) berekende welke factoren de meeste invloed hebben op economische groei: woon- en leefomgeving, bereikbaarheid en human capital.

Het grootste deel van het werk van de EBU bestaat uit het vormen, uitbreiden en onderhouden van deze ecosystemen. Per opgave en per markt kunnen de actoren verschillen, maar alle onderdelen zijn nodig voor economische transformatie:

- *aanbieders* van innovatieve oplossingen (ondernemers, kennisinstellingen),
- *financiers* (publieke en private fondsbeheerders),
- *vragers* van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (publieke partijen, of publiek-private coalities),
- *partijen* die verantwoordelijk zijn voor (juridische, educatieve, ruimtelijke) randvoorwaarden,
- *pleitbezorgers* of steunzenders (openbaar bestuur, bewonersorganisaties, patiëntenverenigingen etc).

Vanuit deze ecosystemen worden zogeheten 'coalitions of the willing' gevormd om economisch haalbare oplossingen voor maatschappelijke opgaven te realiseren. De EBU is hierbij procesregisseur én inhoudelijk richtinggevend, en richt zich op de volgende taken:

1. *inspireren, ontmoeten, agenderen*: EBU onderzoekt met partners de richting van nieuwe oplossingen
2. *ontwikkelen van initiatieven*: EBU onderzoekt met partners de haalbaarheid van nieuwe oplossingen
3. *realiseren, opschalen van initiatieven*: EBU onderzoekt met (financiële) partners de schaalbaarheid van oplossingen
4. *profilieren, exit*: EBU laat de verdere opschaling over aan de markt, profileert de regio op basis van vernieuwende oplossingen

1.3.2 Netwerk van publieke partijen

De relatie tussen EBU en publieke partijen is complex en kent vele gezichten. Er is de financiële relatie: gemeenten en provincie financieren de uitvoeringsorganisatie en leveren een bijdrage aan de domeinen. Daarnaast zijn er de inhoudelijke relaties op verschillende niveaus. Politiek bestuurders nemen -op persoonlijke titel- deel aan de Board en het kernteam en geven hiermee richting aan agenda en uitvoeringsorganisatie. Ambtelijk adviseurs zijn partners bij de ontwikkeling van thema's en initiatieven.

Om effectiever te kunnen samenwerken met publieke partijen is EBU meer gaan investeren in de relatie met publieke partijen. Daarbij gaat het om inhoudelijke afstemming, afstemming van P&C-cycli en afstemming van bestuurlijke agenda's. Dat gebeurt op verschillende regionale niveaus.

1. provinciaal

De EBU stelt met de provincie de agenda op voor het Platform Regionaal Economische Samenwerking (PRES), dat viermaal per jaar bijeenkomt en waaraan alle wethouders economische zaken in de provincie plus de gedeputeerde EZ deelnemen. Op beleidsniveau wordt nauw samengewerkt op zowel de EZ-portefeuille als de portefeuilles financiering, internationalisering, human capital, duurzaamheid en zorg.

2. regio's

Met zowel de U10 als de regio Amersfoort bestaat structureel overleg over ontwikkelingen, kansen en mogelijkheden om economische en regionale agenda's gelijk te schakelen en meer resultaat te realiseren. Regionale samenwerking is binnen het openbaar bestuur een steeds belangrijker thema gelet op gemeentegrensoverschrijdende opgaven (zie tekstkader).

3. gemeenten

In 2016 en 2017 is elke gemeenteraad in het werkgebied bezocht, om uitleg te geven over het doel en de aanpak van de EBU en de kansen voor de betreffende gemeente. Een aantal gemeenten biedt actief ruimte om initiatieven verder te ontwikkelen (slimme openbare verlichting in Hilversum en Amersfoort, vernieuwende zorg in Bunnik, groene economie in Utrecht). Met ingang van het voorjaar van 2018 is ook structureel overleg gestart met het ambtelijk management Zvan de gemeenten Utrecht en Amersfoort en de provincie (directeurenoverleg). Dit moet leiden tot een betere afstemming met publieke P&C-cycli en tot meer portefeuilleoverstijgende samenwerking binnen gemeenten.

Regionale aanpak maakt verschil

Het rapport Maak Verschil van de Studiegroep Openbaar Bestuur zette in 2016 de regio als relevant schaalniveau voor economisch beleid weer vol in de schijnwerpers. Opgaven rondom arbeidsmarkt, onderwijs, ondernemen, pendel, wonen, ruimte en collectieve voorzieningen: ze manifesteren zich op een niveau tussen gemeente en provincie in (daily urban system). Op dit niveau moet openbaar bestuur dan ook schakelen met bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen. De snelle veranderingen en de onvoorspelbaarheid van economie vragen ook wendbaarheid en flexibiliteit van publieke partijen. De regionale benadering is inmiddels verankerd in het regeerakkoord en het Interbestuurlijk Programma tussen overheden.

1.3.3 Netwerk van private partijen

Het netwerk van de EBU, verenigd in Get Connected, groeide van 300 (2012) naar 5.500 (2018). Meer dan de helft van het netwerk is afkomstig uit het bedrijfsleven. Vanaf de start is een inspanning geleverd om corporate bedrijfsleven bij de EBU te betrekken. Gelet op hun nationale c.q. internationale scope ervaren zij betrokkenheid bij een regionale boardstructuur echter niet als vanzelfsprekend. Nu de EBU een steeds duidelijkere rol in het Utrechtse ecosysteem krijgt, zal hierin opnieuw worden geïnvesteerd.

Bedrijven hebben in de startfase van de EBU een centrale rol gespeeld bij het opstellen van de inhoudelijke agenda. Zij doen dat nog steeds. Ze maken deel uit van de clusters die zijn gevormd rondom de domeinen, en zijn de voornaamste partners bij alle programma's en initiatieven, in de verkennende maar ook in de alliantiefase. We zien dat in de ontwikkelfase de koplopers in innovatie aansluiten bij onze coalities: bedrijven die zelf leidend zijn bij innovaties of opgewassen zijn tegen de risico's die ook gepaard gaan met vernieuwing. Uit onderzoek voor de EBU blijkt dat in Utrecht tweederde van de bedrijven innovatie op afstand volgt of niet innoveert.⁶ Zij vormen de doelgroep zodra vernieuwende oplossingen zich hebben bewezen.

6 Panteia (2017): [Utrecht innoveert in 2016](#)

1.3.4 Aanpak: vraaggestuurde transformatie

EBU heeft het zichzelf niet gemakkelijk gemaakt met haar initiële keuze om economische transformatie vanuit de (maatschappelijke) marktvraag te benaderen. Het is gemakkelijker én gebruikelijker om economie te stimuleren vanuit de aanbodzijde, dus vanuit ondernemers die (nieuwe) producten en diensten aanbieden. Veel complexer is het om marktvraag te ontwikkelen, zeker als het markten betreft die strak gereguleerd of complex georganiseerd zijn (zorg), of markten die versnipperd zijn (duurzaamheidsoplossingen). Het beschikbaar krijgen van private fondsen voor publieke opgaven is nauwelijks een probleem. Private investeerders eisen echter wel een minimum schaalgrootte van de investering. EBU heeft daarom vanaf het begin sterk ingezet op bundeling van de vraag (collectieve aanbesteding). Dit vraagt echter van aanbestedende partijen dat zij hun ambities gelijk schakelen, net als hun investeringscycli. Het afstemmen van deze processen is moeilijk binnen één organisatie en dat is het zeker tussen organisaties. Partners in de regio Utrecht bevinden zich midden in dit leerproces.

Daarnaast vraagt marktontwikkeling bij iedere product-marktcombinatie een andere aanpak. Bij circulaire sloop en demontage, waarbij sloopmaterialen grootschalig worden hergebruikt of opgewaardeerd, is bijvoorbeeld een ketenbenadering van belang: bouwafval wordt een grondstof die terug de productieketen in gaat. Verduurzaming van bestaande particuliere woningen bleek een financieel vraagstuk. Adoptie van e-healthoplossingen in de langdurige zorg stuit op andere prioritering bij zorgbestuurders. Toepassing van healthgames bij wijze van preventie wordt bemoeilijkt door het ontbreken van medische validatie en daardoor gebrek aan financiering vanuit zorgverzekeraars. Voor het stimuleren van transformatie is er dus geen 'one-size-fits-all'-aanpak en moeten ook de financiële en juridische randvoorwaarden op orde zijn.

Op het moment dat Utrechtse partijen echter erin slagen om de randvoorwaarden op orde te brengen en ketens te stroomlijnen, is de stap naar financiering van de investeringen nog maar klein. Publieke partijen delen namelijk dezelfde maatschappelijke opgave, en door bundeling van de uitvraag wordt de investeringsopgave financierbaar.

Lessons learnt na vijf jaar praktijk

2.1 Agenda

Aanpak overgenomen

EBU is er goed in geslaagd om de 'Utrechtse', vraaggestuurde transformatieaanpak op het netvlies te krijgen van bestuurders en ondernemers, zowel lokaal als regionaal en nationaal. Publieke organisaties zijn zich meer bewust van hun vermogen om nieuwe oplossingen in gang te zetten door innovatief aan te besteden en/of krachten te bundelen met andere organisaties. Ze zetten daarin ook belangrijke stappen.⁷

Snelheid overschat

Bij de start is EBU te optimistisch geweest over de snelheid waarmee vraag (maatschappelijk vraagstuk) aan aanbod (economische oplossing) kon worden gekoppeld. Deze benadering vereist portefeuille overstijgende samenwerking in ambtelijke organisaties, colleges en gemeenteraden. Bovendien vraagt het vermogen om een innovatiegerichte uitvraag te formuleren en die uitvraag ook te bundelen. Voor integratie van deze visie op aanbesteding in de bestaande praktijk, is een duidelijke politieke sturing en meer kennis vereist. Ook zullen partners aandacht moeten hebben voor de balans in het politieke proces tussen risico nemen en risicobeheersing.

Opschaling noodzakelijk

De drieslag 'groen - gezond - slim', samengebracht in de overkoepelende ambitie 'gezonde verstedelijking' (healthy urban living) heeft publieke en private partijen verenigd via initiatieven en projecten. Hoewel het concretiseren ervan niet even eenvoudig is, heeft gezonde verstedelijking een plaats gevonden in verkiezingsprogramma's, ruimtelijke visies en economisch beleid. Dit biedt aanknopingspunten om de komende twee jaar gas te geven met de handrem eraf. Daarbij is opschaling van kansrijke oplossingen de belangrijkste focus. In de regio Utrecht worden veel experimenten en pilots gesubsidieerd, maar zijn de randvoorwaarden voor adoptie op grote schaal en daarmee levensvatbare commercialisering van innovatieve oplossingen nog niet op orde.⁸

2.2 Opbouw organisatie

Versterking strategisch vermogen

De Board en haar clusters hebben zich de afgelopen jaren als organisatiestructuur gevormd. Hoewel de clusters qua samenstelling vergelijkbaar zijn, hebben ze te maken met uiteenlopende vraagstukken en prioriteiten. Breed is tijdens de mid term review de wens uitgesproken om binnen de clusters meer met strategie en financiering van de programma's bezig te zijn en minder met besluitvorming over concrete projecten. Daarvoor is meer toekomstgerichte, inhoudelijke focus in de clusters noodzakelijk. Vergroting van de diversiteit onder clusterleden draagt eveneens bij aan de kwaliteit van het inhoudelijke debat.

Ook het kernteam wil zich meer richten op vraagstukken en actualiteiten rondom regionale strategie. In het kernteam overstijgen discussies de grenzen van bedrijfstakken en van publieke en private domeinen en dat is belangrijk: versterking van de regionale economie, verbetering van het woon- en leefklimaat, en benutting van economisch potentieel voor maatschappelijke opgaven kunnen niet vanuit één perspectief worden benaderd. Met deze benadering kan een krachtig orgaan ontstaan dat als collectief de kansen en uitdagingen voor regionale ontwikkeling identificeert.

⁷ zie o.a. Actieagenda Beter Aanbesteden (ministerie van EZK, 2018), Kiezen voor duurzame groei (Studiegroep duurzame groei, 2016); The entrepreneurial state (Mazzucato, 2011)

⁸ SUPER: Support system for eco-innovation (Birch/UU, nog te verschijnen)

Deze triple helix kan effectiever opereren op het regionale, nationale en internationale toneel als dat nodig is, zoals bij de voorbereiding van regiodeals (zie tekstkader). Dat wil niet zeggen dat de EBU zich in de uitvoering met alle thema's zal bezighouden, maar ze wil wel als platform fungeren voor het noodzakelijke meningsvormende debat.

Regio-envelop van € 950 mln

Het nieuwe kabinet heeft tot en met 2022 een budget vastgelegd van € 950 mln voor regionale opgaven. Daarvan is nu (april 2018) ruim de helft gereserveerd voor zes regio's: Brainport, Zeeland, Petten, Noordwijk, BES-eilanden en Rotterdam-Zuid. Zowel voor deze projecten als voor de nog in te dienen regionale voorstellen geldt als belangrijkste voorwaarden dat er een koppeling moet zijn tussen regionale en nationale opgaven, dat vanuit de regio cofinanciering beschikbaar is in dezelfde orde van grootte als de rijksbijdrage, dat er robuuste regionale governance en uitvoeringskracht is en dat triple helix-partners actief betrokken zijn.

Zowel in de clusters als in het Kernteam wordt soms een spanningsveld gevoeld tussen enerzijds de strategische ambities die hier worden uitgesproken en anderzijds de doorwerking hiervan in de achterliggende organisaties. Een besluit in het cluster of kernteam over de gezamenlijke ambitie kan vastlopen op de lokale instemming van een College of Raad. Dit spanningsveld is inherent aan een triple helix op regio niveau met linking pins naar publieke organisaties op lokaal niveau. Naar aanleiding van deze mid term review zal samen met onze belangrijkste stakeholders worden bekeken hoe de governance op dit aspect effectiever kan worden ingericht.

Meer capaciteit op investeringsgereed maken van projecten

De regio mist momenteel capaciteit en expertise om optimaal gebruik te maken van alle nieuwe financiële mogelijkheden die zich aandienen op nationaal en internationaal niveau. Dat is niet alleen een breed gedeelde observatie van de mid term review, maar komt ook naar voren uit een vergelijkende analyse: de beschikbare capaciteit voor financial engineering en het investeringsgereed maken van innovatieve projecten ligt in Utrecht 50% lager dan in andere regio's.⁹ De regio Utrecht laat daarmee kansen liggen om publieke, private (zoals pensioenfondsen) en publiek-private fondsen (zoals Invest-NL) in te zetten voor regionale doelen zoals gezonde verstedelijking. Een investering in capaciteit en expertise, alsook in regionale fondsen die als cofinanciering kunnen worden ingezet, is noodzakelijk.

2.3 Netwerken en ecosystemen

Richting geven aan economische ontwikkeling

Hoewel de wijze van samenwerking in de regio Utrecht wordt aangeduid als een 'leaderless network', wordt de EBU in recente evaluaties in het economisch domein door organisaties wel aangemerkt als een instelling die leiderschap toont door richting te geven aan economische ontwikkeling.¹⁰ De samenwerking tussen partijen in de regio is verbeterd via EBU als verbindend platform. Verdere versterking maakt het voor ondernemers en voor partijen buiten de regio nog eenvoudiger om (co)financiering en testlocaties te vinden en zodoende bij te dragen aan economische en maatschappelijke doelen.¹¹

⁹ Kansen in een topregio; versterking van het Utrechtse economische ecosysteem. (PwC, 2018)

¹⁰ SUPER: Support system for eco-innovation in Utrecht (Birch/UU, nog te verschijnen)

¹¹ Kansen in een topregio; versterking van het Utrechtse economische ecosysteem. (PwC, 2018)

Netwerk verbreden

De EBU heeft de afgelopen jaren haar triple helix netwerk langzaam vormgegeven. Leidraad vormden de inhoudelijke thema's. Werkendeweg werd duidelijker dat er ook op bestuurlijk en managementniveau draagvlak moet zijn voor de doelen en werkwijze van EBU om stappen te kunnen zetten.

De EBU wil de relaties verdiepen met publieke partijen, zowel op beleidsinhoudelijk als bestuurlijk niveau. Dit gebeurt door ook te investeren in relaties op managementniveau (directeurenoverleg) en op regionaal niveau (U10, regio Amersfoort). Centraal staat de vraag op welke manier EBU kan bijdragen aan de snellere en goedkopere realisatie van innovatieve voorzieningen voor burgers en bedrijven. Qua aanpak wordt aangesloten bij grotere trends in het openbaar bestuur als regionalisering en ontschotting.

1. De EBU wil de relaties verdiepen met publieke partijen, zowel op beleidsinhoudelijk als bestuurlijk niveau. Dit gebeurt door ook te investeren in relaties op managementniveau (directeurenoverleg) en op regionaal niveau (U10, regio Amersfoort). Centraal staat de vraag op welke manier EBU kan bijdragen aan de snellere en goedkopere realisatie van innovatieve voorzieningen voor burgers en bedrijven. Qua aanpak wordt aangesloten bij grotere trends in het openbaar bestuur als regionalisering en ontschotting.
2. De EBU wil de relaties verdiepen met kennisinstellingen, zowel op inhoudelijk als bestuurlijk niveau. Hier is de uitdaging om de regionale economische en maatschappelijke opgaven te matchen met de onderzoeksagenda's en juiste mensen binnen de kennisinstellingen.
3. Voor een meer effectieve beïnvloeding van landelijke agenda's en optimaal gebruik van landelijke en internationale geldstromen schiet de huidige formatie van EBU tekort.
4. De observatie dat de EBU het netwerk onder bedrijven moet uitbreiden wordt breed gedragen in deze mid term review. Enerzijds gaat het daarbij om MKB'ers, anderzijds om de grootbedrijven in onze regio. Om MKB'ers in de regio Utrecht beter te bereiken, wordt in 2018 een programma opgezet met lokale ondernemersverenigingen en gemeenten. Daarbij draait het ook om de vraag wat de meerwaarde van de EBU is voor bedrijven. Om grote bedrijven te verbinden aan de strategische vraagstukken en de thema's, wordt het accountmanagement gericht op corporates in 2018 versterkt.

2.4 Aanpak: vraaggestuurde transformatie

Procesresultaten in beeld brengen

Vraaggestuurde transformatie is complex, omdat marktvraag moet worden ontwikkeld, ketens moeten worden geïnnoveerd en randvoorwaarden op orde moeten zijn, voordat er sprake is van voldoende schaal voor financiering en productie. De mate van complexiteit was bij de start van de EBU niet voorzien. Evenmin was voorzien dat het formeren van 'transformation-ready' ecosystemen een belangrijk deel van het werk zou gaan uitmaken. Was dat namelijk vooraf wel duidelijk geweest, dan zou de monitoring van de resultaten van de EBU zich naast uitgelokte investeringen meer hebben gericht op de processen die hieraan voorafgaan. De indicatoren uitgelokte investeringen en werkgelegenheid alleen geven onvoldoende inzicht in de gerealiseerde effecten. Deze mid term review richt zich daarom in het bijzonder op de minder goed zichtbare en minder goed te kwantificeren resultaten van het bestaan van de Economic Board Utrecht.

Agenderen - ontwikkelen - opschalen - profileren + exit

De aanpak van EBU - transformatie door het verbinden van bedrijfstakken en het benutten van inkoopkracht - wordt onderschreven, net als de inhoudelijke agenda van gezonde en slimme

verstedelijking. Tegelijkertijd wordt in de mid term review geconstateerd dat de 'coalitions of the willing' te weinig leiden tot concrete, haalbare en schaalbare business cases. Vertraging treedt onder meer op door onduidelijkheid bij alle deelnemende partijen wat de definitie is van een succesvolle businesscase: een innovatieve aanbesteding voor een maatschappelijke opgave? Een project? Een digitale oplossing? Hoe is 'succesvol' gedefinieerd: minder zorgkosten? Lagere beheerkosten voor de openbare ruimte? Schonere lucht? Orderomvang? Het kan daarbij helpen om per fase in het (innovatie)proces de kwalitatieve opbrengsten te beschrijven, in plaats van de macro-economische effecten als gevolg van het project in te schatten. Dit kan leiden tot meer draagvlak en grotere participatie bij zowel publieke partijen als ondernemers. Deelname aan EBU-trajecten kan namelijk ook andere effecten hebben, zoals uitbreiding van kennis en contacten, nieuwe samenwerking, toegang tot financiers en collectieve marktverkenningen. Deze opbrengsten vertegenwoordigen ook economische waarde.

Agenderen - ontwikkelen - opschalen - profiëren + exit

EBU heeft op verzoek van partijen de rol van verbinder op zich genomen voor internationale activiteiten en regiomarketing. Deze aanpak werkt, al blijft er een historisch gegroeide spanning bestaan tussen de wens tot eigen profilering en het -groeierende- merk Utrecht Region. De spanning uit zich onder meer in het gebrek aan doorzettingskracht bij partners: terwijl op bestuurlijk niveau overeenstemming is over collectief internationaal optreden, materialiseert dat onvoldoende in de uitvoering. Voortbouwend op de Utrechtse aanpak - innovatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen - zal het merk Utrecht Region verder worden uitgebouwd, met steun van de partners.

Conclusies en vooruitblik

3.1 Conclusies

Economic Board Utrecht heeft sinds 2012 drie opgaven opgepakt.

Ten eerste de introductie van een andere manier van economische stimulering: meer vraaggericht, vanuit maatschappelijke opgaven. Deze aanpak wordt lokaal, regionaal en nationaal omarmd. Echter: de uitvoering van deze transformatiestrategie vraagt een actieve overheid die stuurt op nieuwe oplossingen. De noodzaak om als publieke partijen mee te evolueren met deze aanpak, is de afgelopen jaren zichtbaar geworden. Het lagere tempo van partners leidde tot discussie maar ook tot een dialoog over andere rollen, werkwijzen en sturingsfilosofieën. Daarmee is een belangrijke stap gezet om de komende tijd tot concrete acties te komen.

Ten tweede de introductie van een andere visie op economie en maatschappij: sectoroverstijgend zoals ook maatschappelijke vraagstukken op het gebied van gezonde verstedelijking en duurzaamheid sectoroverstijgende oplossingen vragen. Hier werd EBU geconfronteerd met de noodzaak om diep in een keten door te dringen, om juridische, financiële en organisatorische knelpunten op te lossen zodat nieuwe markten kunnen groeien. De EBU heeft hier een begin mee gemaakt en de eerste ervaringen opgedaan. Deze aanpak is arbeidsintensief maar noodzakelijk.

Ten derde heeft de EBU de rol van verbinder en platform op zich genomen. Hoewel die rol op een aantal thema's tot goede coördinatie heeft geleid, bestaat de versnippering tussen publieke en private actoren in het economisch beleid nog steeds. Meer resultaat ligt binnen handbereik. De Board en haar clusters vormen platforms waar overheden, ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen kansen voor regionale vernieuwing willen bespreken, en waar collectief oplossingen worden gezocht voor knelpunten. Er is vertrouwen gegroeid tussen Boardleden, de belangrijkste voorwaarde voor succesvolle strategische samenwerking ten bate van de regio.

Economic Board Utrecht heeft deze procesresultaten, die bestaan naast de kwantitatieve, macro-economische resultaten, bereikt met een kleine, betrokken groep medewerkers en een groeiend regionaal netwerk. Er is een goede basis gelegd voor de verdere uitwerking van een regionale strategie, van collectieve lobby, van uitbouw van de 'Utrechtse aanpak' met zowel maatschappelijke als economische impact. Dat vraagt echter een investering in de organisatie om de opbrengsten voor de regio te optimaliseren.

3.1 Doorkijk 2018 en 2019

In 2018 en 2019 ligt het accent van de Economic Board Utrecht op enerzijds het bestendigen van succesvolle onderdelen en anderzijds interventies om diezelfde resultaten verder te optimaliseren.

De rollende agenda van de Economic Board Utrecht loopt tot 2020. De grote maatschappelijke opgaven waarop de agenda is gebaseerd, zullen niet plotsklaps zijn opgelost en kunnen dus ook de komende jaren leidend blijven voor de Utrechtse aanpak. De agenda blijft in die zin dus de ruggengraat van het regionale economisch en innovatiebeleid en biedt stabiliteit. De inhoudelijke en strategische rol van het kernteam en de clusters wordt versterkt.

De waarde van de Economic Board Utrecht in het Utrechtse ecosysteem tot dusver is dat zij de samenwerking tussen ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen en overheden gestalte heeft gegeven op basis van deze agenda, die alle partijen raakt. Daarbij helpt het dat de EBU at-arm's-length staat van alle partners: EBU verenigt maar is zelf geen onderdeel van een organisatie.

Deze rol krijgt verder vorm met het oog op de financiële kansen die zich voor de regio aandienen. Concreet gaat het daarbij op korte termijn om tijdelijke versterking van de organisatie met financial engineers en business developers om waardevolle initiatieven met bewezen potentie door te ontwikkelen, op te schalen en te koppelen aan externe financieringsmogelijkheden. Dit zijn no regret investeringen voor de regio waarvan de positieve effecten doorwerken tot na 2020.

Geconstateerd wordt dat Utrecht op het gebied van regionaal-economische ontwikkelcapaciteit en -fondsen achterblijft vergeleken met andere Nederlandse regio's.¹⁴ De komende tijd moet worden verkend of en zo ja, hoe de regio deze lacune in het ecosysteem wil herstellen. De EBU biedt aan om in de tussenliggende periode vooral gebruik te maken van haar bestaande instrumentarium en wil in de doorontwikkeling desgewenst een ondersteunende rol vervullen.

14 Kansen in een topregio; versterking van het Utrechtse economische ecosysteem. (PwC, 2018)



Deze mid term review is
een uitgave van
Economic Board Utrecht.
De tekst is afgesloten op
25 april 2018.