

UITEENZETTING

# Nieuw industriebeleid is actief regionaal-economisch beleid

Stedelijke regio's zijn steeds meer de motoren van economische groei geworden, terwijl het nationale economische beleid vooral generiek en niet regiospecifiek is. Daarmee hebben de regio's te weinig invloed en worden er economische kansen gemist.

**OTTO RASPE**  
Onderzoeker bij het  
Planbureau voor de  
Leefomgeving

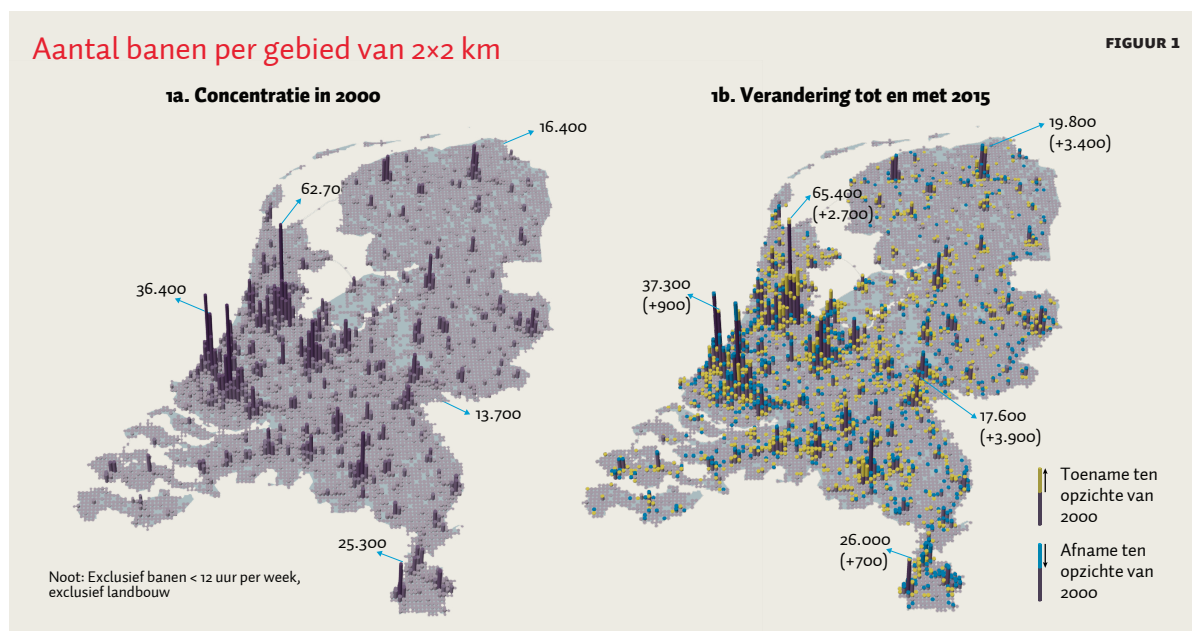
**E**conomieën zijn de afgelopen decennia sterk geïnternationaliseerd en veel kennisintensiever en competitiever geworden. Juist in deze globaliserende wereld wordt het belang van regio's in economische ontwikkelingen groter, en wordt de geografische ongelijkheid in welvaart en welzijn scherper zichtbaar (Pike et al., 2006). Vooral stedelijke regio's triomferen onder deze omstandigheden, want daar is de groei in banen, productiviteit en innovatie vaak het grootst.

In het licht dat stedelijke regio's steeds meer de motoren van economische groei zijn geworden (Raspe et al., 2017), doet zich nu een interessante paradox voor: het Nederlandse economische beleid kent de laatste jaren vooral generieke macro-economische kaders, met weinig geografische invulling. De laatste regionaal-economische

beleidsnota was *Pieken in de Delta* uit 2004, waar in 2010 een eind aan kwam (Raspe et al., 2016). De vraag is dus of de huidige macro-economische kaders wel voldoende aansluiten bij de regionale dynamiek en context. In dit artikel verken ik wat beleidsmakers kunnen doen om regionaal-economische ontwikkelingen te faciliteren of te stimuleren. Is er hier behoefte aan een nieuw 'industriebeleid'?

## EEN LAND VAN STEDELIJKE REGIO'S

Nederland gaat mee in de internationale trend waarin het belang van stedelijke agglomeraties voor de economie toeneemt. Hoewel Nederland een relatief klein land is, is het zeker geen *urban field* waarin er weinig verschillen in economische concentratie en ontwikkelingen te zien zijn. Figuur 1a toont het aantal banen in gebieden van twee tot twee kilometer in 2000, en laat een duidelijke stedelijke hiërarchie zien met concentraties in de grote en middelgrote stedelijke regio's van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, maar ook in de regio's Eindhoven, Nijmegen en Groningen. De hoogste piek is in Amsterdam met bijna 63.000 banen per 4 km<sup>2</sup>. Figuur 1b laat zien hoe het aantal banen van 2000 tot en met 2015 is veranderd. De

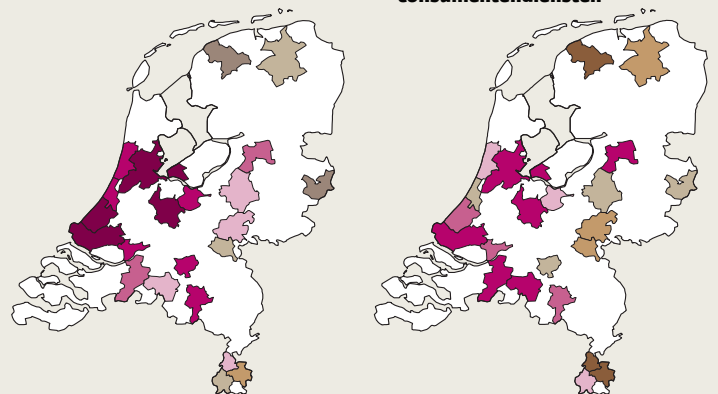


## Loonverschillen per stadsgewest

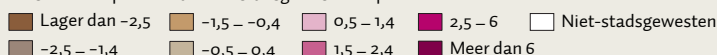
FIGUUR 2

### 2a. Alle banen

### 2b. Laaggeschoolde banen in consumentendiensten



Verschil ten opzichte van niet-stadsgewesten in procenten



regio Amsterdam-Utrecht is gegroeid, terwijl er opvallend genoeg krimp is in het centrum van Rotterdam. En in Eindhoven groeit de economie bijvoorbeeld minder in het centrum, maar meer aan de rand waar onder andere de High Tech Campus is gesitueerd.

De verschillen tussen regio's in Nederland komen ook in loonverschillen tot uitdrukking (Buitelaar et al., 2016). Figuur 2a toont dat de lonen van banen in het stadsgewest Amsterdam 10,5 procent hoger zijn dan van banen buiten een stadsgewest. In Rotterdam en Den Haag is dat ongeveer 8,5 procent. Dezelfde 'stedelijke premie' is er ook voor banen in consumentendiensten zoals de detailhandel en de horeca, die weinig tot geen specifieke opleidingsvaardigheden vereisen. In Amsterdam ligt het loon in dit type banen bijvoorbeeld 4,5 procent hoger, in Eindhoven 2,4 procent (figuur 2b). De inkomensverschillen in de figuur zijn gecorrigeerd voor persoonskenmerken.

De Nederlandse economie bestaat dus uit regio's. Er zijn aanzienlijke regionale verschillen in economische ontwikkeling en dynamiek. De figuren 1 en 2 laten zien dat er een stedelijk-economische hiërarchie in Nederland bestaat, en dat Nederland niet uit één, maar uit meerdere krachtige economische regio's bestaat (Raspe en Van den Berge, 2017). Dit sluit aan bij de bevindingen van Frick en Rodríguez-Pose (2017) die aantonen dat juist in kleinere landen als Nederland niet alleen de grootste stad, maar ook de middelgrote steden belangrijk zijn voor de economische groei.

### GROEIENDE STEDEN

Veel factoren die bijdragen aan de stedelijk- en regionaal-economische groei zijn regiospecifiek. Zogenaemde agglomeratievoordelen spelen daarbij een rol en krijgen vaak veel aandacht. Maar er zijn veel meer zaken van belang. In Raspe et al. (2017) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat 'de motor van economische groei' bestaat uit acht raderen die voor de groei belangrijk kunnen zijn. Het gaat dan om de aanwezigheid van clusters (of kansrijke sectoren en technologieën), ondernemersdynamiek (nieuwe en snelgroeende

bedrijven), human capital (de kwaliteit van het arbeidspotentieel), kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld universiteiten of R&D-labs), fysieke infrastructuur (bereikbaarheid via verschillende modaliteiten), financiering (bijvoorbeeld durfkapitaal), governance (de organisatie van het economische systeem) en de aantrekkelijkheid van het woon- en werkklimaat (bijvoorbeeld door voorzieningen of type woonmilieus).

Raspe et al. (2017) laten met econometrische analyses zien dat de regionale karakteristieken dichtheid, human capital (opleidingsniveau en gezondheid), stedelijke voorzieningen (cultureel en culinair aanbod) en de bereikbaarheid (via de weg, spoor, lucht en digitaal) allemaal samenhangen met groei van de werkgelegenheid én productiviteit in regio's. Verder gaat dichtheid gepaard met een 'turbo-effect': ze vergroot de relatie tussen kennis en cultuur, en economische groei. Naast deze algemene relaties geldt dat er ook sectorspecifieke factoren van belang zijn. Een voorbeeld is dat de clustering van hightech-activiteiten positief samenhangt met de groei van industriële bedrijven.

Het gaat kortom om een geheel van harde factoren als infrastructuur of technologie, en zachte factoren als leefklimaat, waaraan bovendien verschillende beleidsterreinen verbonden zijn. Beleidsterreinen die zowel bij lokale, regionale als nationale beleidsdossiers horen.

### NAAR REGIOSPECIFIEK BELEID

Regiospecifiek economisch beleid is daarom zinvol. Te meer omdat de opgaven waar regio's voor staan contextspecifiek zijn. Voor de ene regio ligt het faciliteren van een transitie voor de hand, terwijl de andere juist kwaliteit moet borgen. Niet elke regio heeft hetzelfde ontwikkelpad en zou dit ook niet moeten nastreven. Amsterdam is anders dan Eindhoven en heeft andere behoeften. Dat geldt zeker voor Emmen.

Het gaat bij regionaal-economische ontwikkelingen om een samenspel van Rijk en regio. Rijksdoelen zijn deels afhankelijk van het succes dat regio's kunnen behalen. Ter illustratie: de topsectoren uit het nationale topsectorenbeleid zijn in Nederland geclusterd in bepaalde regio's, en daarmee ook afhankelijk van de regionale factoren en van mechanismen achter de groei in deze regio's (Raspe et al., 2012). Tegelijkertijd hebben regio's het Rijk nodig om de raderen van de machine soepel te laten functioneren. Ze kunnen dit immers veelal niet alleen, al was het maar vanwege de budgettaire beperkingen die de regio's kennen. Adequaat beleid dient gestoeld te zijn op een aantal *uitgangspunten* en op een *breder inbedding*.

### Uitgangspunten

Voor het beleid zijn drie uitgangspunten van belang. Ten eerste staat beleid voor de opgave om regio's de ruimte te bieden om hun groeipotenties te verzilveren (OESO, 2016).

Ten tweede is groei niet de enige doelstelling want kwaliteit van leven en leefomgeving zijn dat evenzeer. Pike et al. (2006) verwoorden dit mooi: *'One of the biggest myths is that in order to foster economic development, a community must accept growth. The truth is that growth must be distinguished from development: growth means to get bigger, development means to get better – in increase, in quality and diversity.'* (p. 23) Kortom, het gaat ook om *beter* worden en niet alleen

groter. Elementen die te maken hebben met *quality of living* zijn dus ook belangrijk voor regionale ontwikkelingen.

Ten derde staat beleid ook voor de opgave om regio's nieuwe perspectieven te bieden. Voor de achterblijvende regio's of voor regio's die dreigen in een negatieve spiraal te komen, is een hogere beleidsinspanning gerechtvaardigd. Het gaat hier bijvoorbeeld om het stimuleren van een transitie, of het garanderen van een minimaal kwaliteitsniveau (bijvoorbeeld in voorzieningen).

### Bredere inbedding

Beleid waarin deze regionale context en opgaven centraal staan, met een strategie om regio's op eigen kracht te beoordelen, lijkt sterk op wat de Europese Commissie *smart specialisation*-beleid noemt (McCann en Ortega-Argilés, 2013). Kern daarbij is dat beleid gericht op slimme specialisatie geen beleidsinspanning is die zich richt op *picking winners* (bijvoorbeeld sectoren of technologieën die al volledig tot bloei zijn gekomen) of op *backing losers* (sectoren of actoren die in een neergangsfase zitten), maar over activiteiten gaat die een diversificatie zijn van bestaande activiteiten, en die bij uitstek nieuw zijn en goed ingebed in de regio.

Systeemdoorbraken of transformaties hebben daarbij vaak een steuntje in de rug nodig van overheden. Het gaat erom een hoger niveau of kwaliteit van productie te initiëren en niet te blijven steken in waar je momenteel goed in bent. Dan treedt er een verschuiving op van een overheid die zich richt op marktfalen naar een overheid die zich ook richt op systeemfalen en transformatiefalen. Raspe et al. (2017) beschrijven hiervoor een aantal lessen op basis van cases van economisch succesvolle regio's.

### CONCLUSIE

Er is een hoop voor te zeggen om het nationale beleid veel meer te stroomlijnen rond regionale opgaven. Hoewel nationaal economisch beleid regionaal doorwerkt, sluit generiek beleid dat geen rekening houdt met de verschillende regionale contexten te weinig aan bij de regionale opgaven die er zijn. Bovendien kan de nationale overheid een aantal zaken bieden waarin regionale overheden minder voorzien. Denk aan het borgen van nationale of bovenregionale belangen, het uitstijgen boven de regionale lobby, en het bieden van een kennis- en monitoringssysteem om economische ontwikkelingen te analyseren en te beoordelen.

Regionale en nationale beleidslijnen zouden dan ook meer op elkaar moeten aansluiten. Het is hierbij van belang dat er een samenwerkingsagenda ontstaat tussen Rijk en regio's. Een dergelijke agenda moet niet alleen regionale accenten plaatsen vanuit het Rijk, maar dient het rijksinstrumentarium in te zetten ten behoeve van een gezamen-

lijke economische strategie. Het zijn in eerste instantie de partijen in de regio's die deze gezamenlijke strategie formuleren. Maar daarbij zouden ook nationale, sector- en technologie-experts via gebiedstafels betrokken kunnen zijn.

Een gezamenlijke strategie is ook een strategie die continu aan monitoring en evaluatie onderhevig is. Bovendien dient die strategie, geoperationaliseerd naar projecten en programma's, de mogelijkheid te hebben zich aan veranderingen aan te passen – dus een lerend systeem. Hierbij past ook een nieuwe kennisinfrastructuur die *evidence-based* beleid voedt met de informatie die past bij actieve overheden en meebewegende instituties. Er is behoefte aan nauwkeurige en tijdige informatie, niet alleen voor het monitoren van regionale en technologische ontwikkelingen, en daarnaast aan informatie op basis waarvan het beleid zich kan aanpassen en eventueel extra middelen kan inzetten (Feldman en Lowe, 2017). Deze kennisinfrastructuur zou ook in staat moeten zijn om continu te evalueren. Een voorbeeld hiervan is het *What Works Centre for Local Economic Growth* (WWG) in Engeland. Naar dit model kunnen ook in Nederland kenniscentra worden opgezet.

### LITERATUUR

- Buitelaar, E., A. Weterings, O. Raspe et al. (2016) *De verdeelde triomf*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Feldman, M. en N. Lowe (2017) Evidence-based economic development policy. *Innovations*, 11(3/4), 34–49.
- Frick, S.A. en A. Rodríguez-Pose (2017) Big or small cities? On city size and economic growth. *Growth and Change*, 49(1), 4–32.
- McCann, P. en R. Ortega-Argilés (2013) Smart specialization, regional innovation systems and EU cohesion policy. In: M. Thissen, F. van Oort, D. Diodato en A. Ruijs (red.), *Regional competitiveness and smart specialization in Europe. Place-based development in international economic networks*, Cheltenham: Edward Elgar, 23–32.
- OESEO (2016) *OECD Regional Outlook 2016: productive regions for inclusive societies*. Parijs: OECD Publishing.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose en J. Tomaney (2006) *Local and regional development*. Londen: Routledge.
- Raspe, O., A. Weterings, M. Geurden-Slis en G. van Gessel (2012) *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbekleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Raspe, O., E. Buitelaar en A. Weterings (2016) Ruimtelijke economie. In: PBL, *Balans voor de Leefomgeving 2016: richting geven – ruimte maken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 114–123.
- Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raspe, O. en M. van den Berge (2017) *Regionaal-economische groei in Nederland; een typologie van regio's*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

### In het kort

- ▶ Economische groei vraagt om het verzilveren van de stedelijk-economische groeipotentie.
- ▶ Waarmaken van die groeipotentie vraagt om een strategie van Rijk en regio die inzet op regionale groeiopgaven.
- ▶ Verstandig nationaal industriebeleid heeft dus een sterke regionaal-economische component.