

Regionaal-economische verschillen fors toegenomen

In de jaren tachtig floreerden de regio's Rotterdam en Den Haag, terwijl die van Amsterdam flinke economische problemen kende. Intussen lijken de rollen omgedraaid. Dit laat zien dat achter de macro-economische ontwikkelingen een flinke regionale dynamiek schuil gaat. Een analyse van de economische ontwikkeling van Nederlandse regio's sinds de jaren negentig.

IN HET KORT

- Twee derde van de Nederlandse regio's zag hun aandeel in de nationale economie de afgelopen decennia afnemen.
- Het regionale ondernemersklimaat bepaalt een groter deel van de economische ontwikkeling dan de sectorstructuur.
- De grote verschillen vergen in alle regio's een regionaal-economisch beleid dat het macro-economische beleid aanvult.

FRITS OEVERING

Econoom bij de Rabobank

OTTO RASPE

Econoom bij de Rabobank

Wie in de jaren tachtig van de vorige eeuw in de regio's Rotterdam en Den Haag woonde, bevond zich in een economisch krachtig gebied. Woonde je toentertijd in Amsterdam dan heb je waarschijnlijk de economische problematiek waarin de stad zich bevond nog altijd scherp in het geheugen. Tegenwoordig zijn de rollen omgedraaid: de regio Amsterdam floreert, terwijl het zuidelijke deel van de Randstad qua aandeel in de economie is gekrompen (Raspe en Van den Berge, 2018). En zo zijn er nog talloze voorbeelden van goed en slecht presterende Nederlandse regio's.

Achter macro-economische ontwikkelingen gaat een grote regionale dynamiek schuil, voor een belangrijk deel ingegeven omdat economieën voor hun functioneren sterk van geografische omstandigheden afhankelijk zijn (Garretsen et al., 2013).

In dit artikel bekijken we hoe onze economie de afgelopen jaren in geografisch opzicht is veranderd, en proberen we inzicht te geven in waarom de ene regio economisch beter presteert dan de andere (zie kader 1 voor de regionale indeling die we hier hanteren).

We analyseren de werkgelegenheidsontwikkeling en de toegevoegde waarde over een periode van meer dan twintig jaar – van 1996 tot en met 2017 – aan de hand van statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen (LISA).

Het aandeel dat elke COROP-regio in de nationale economie heeft in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde, en hoe dat over de tijd is veranderd, vormen belangrijke graadmeters voor de regionaal-economische ontwikkeling. Groei van de toegevoegde waarde zonder een werkgelegenheidsstroom leidt tot ongelijkheid in de samenleving. Dit duidt erop dat de groei in de waarde van de voortgebrachte goederen en diensten ten goede komt van de kapitaalverschaffers, en niet van de bevolking. Omgekeerd wijst een werkgelegenheidsstroom, zonder vergelijkbare groei van de bruto toegevoegde waarde, op het achterblijven van de arbeidsproductiviteit, die van welvaart de grondslag vormt. In het uiterste geval zou deze groei dan betrekking hebben op 'hamburgerbanen', waarmee men niet in het levensonderhoud kan voorzien.

De economie is ruimtelijk ongelijk verdeeld

Een eerste blik op de statistieken toont aan dat Nederlandse regio's aanzienlijk verschillen in hun werkgelegenheidsomvang, en in de waarde van hun geproduceerde goederen en diensten. Een groot deel van de werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde komt namelijk voor rekening van slechts enkele regio's. De economische *big five* – de regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Zuidoost-Brabant (Eindhoven) – vormen samen ongeveer vijftig procent van onze economie. Dit geeft tegelijkertijd aan dat Nederland ook veel regio's kent met een economisch bescheiden omvang. Meer dan de helft van de regio's neemt tussen één en vier procent van het nationale verdienvermogen voor zijn rekening. Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe, Zuidoost- en Zuidwest-Friesland, Zuidwest-Overijssel, maar ook Oost-Groningen en Flevoland, hebben alle zelfs minder dan één procent aandeel in de bruto toegevoegde waarde.

Grotere regionaal-economische verschillen

De regionale verschillen zijn de afgelopen decennia groter geworden. Onze economie was in 1996 al ongelijk over de ruimte verdeeld: de concentratiegraad van de werkgele-

Regionale indeling

KADER 1

De in ons onderzoek gehanteerde regio-indeling gaat uit van de indeling van Nederland in veertig COROP-regio's. Deze regio's zijn in 1972 afgebakend aan de hand van de woon-werkrelaties tussen centrumsteden en hun ommelanden. COROP-regio's zijn nodale regio's, later verfijnd tot 52 COROP+-regio's.

De positie van een aantal toenmalige centrumsteden is de afgelopen decennia echter zwakker geworden, en enkele COROP-regio's behoren nu tot het omme-

land van een centrumstad binnen een andere regio. IJmond, Haarlem, Zaanstreek, Het Gooi en Vechtstreek, en Almere zijn sterk op Amsterdam georiënteerd; en Delfzijl en Noord-Drenthe op Groningen. Deze regio's zijn daarom ingevoegd bij de regio Amsterdam respectievelijk de regio Groningen.

Derhalve zijn er nog 34 regio's van de 40 over, waarvan we de economische groei over een langere periode hebben onder-

genheid was ruim tweemaal zo sterk als bij een gelijkmatige verdeling over de 34 regio's, en die van de bruto toegevoegde waarde 2,6 maal zo sterk. Die regionale variatie is de afgelopen twee decennia fors groter geworden: de concentratie van werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde namen sinds het midden van de jaren negentig toe met respectievelijk negen en acht procent.

De regio Amsterdam ging wat betreft zowel bruto toegevoegde waarde als werkgelegenheid aan kop qua stijging van het aandeel, op afstand gevolgd door Utrecht, Zuid-oost-Brabant, Rijnmond (Rotterdam) en een aantal regio's ten oosten van de Randstad (figuur 1a en 1b). De Noordvleugel van de Randstad (ruwweg de regio's Amsterdam en Utrecht), Brainport (Eindhoven), de Foodvalley (Ede-Wageningen) en de regio Noord-Overijssel (Zwolle) zijn belangrijke motoren in onze economie geworden.

Daar staat tegenover dat twee derde van de regio's hun aandeel in het nationale totaal zagen afnemen. Opvallend is dat de regio Den Haag, zowel qua aandeel in de bruto toegevoegde waarde als qua aandeel in de werkgelegenheid, flink inlevert. In de andere regio's in de Zuidvleugel van de Randstad nam met name de bruto toegevoegde waarde af. Verder wisten ook Zuid- en Noord-Limburg, Noord-Friesland, Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek het groeitempo van de succesregio's elders in het land niet bij te houden. Hun aandeel in de economie kromp zowel in termen van werkgelegenheid als van toegevoegde waarde.

In het algemeen zien we dat de perifere delen van het land hun aandeel in de economie verliezen, terwijl de stedelijke regio's triomferen. Maar de triomf van de stad geldt niet overal. Naast de regio Den Haag is ook Arnhem/Nijmegen een voorbeeld van een stedelijke regio die haar aandeel in de economie zag dalen.

Dat onze economie de afgelopen decennia voor een belangrijk deel onder stedelijke omstandigheden floreerde, betekent overigens niet dat op die plekken alle economische sectoren even hard gegroeid zijn. Figuur 2 laat de correlatie zien tussen de dichtheid van economische activiteiten en de banengroei en groei van de toegevoegde waarde per sector. In de dienstverlening is de invloed van economische dichtheid of ruimtelijke nabijheid in het algemeen wat sterker dan in de productiesectoren, met uitzondering van de bouwnijverheid. In landbouw, industrie en delfstoffenwinning is de ontwikkeling van de werkgelegenheid juist zwakker naarmate de dichtheid hoger is.

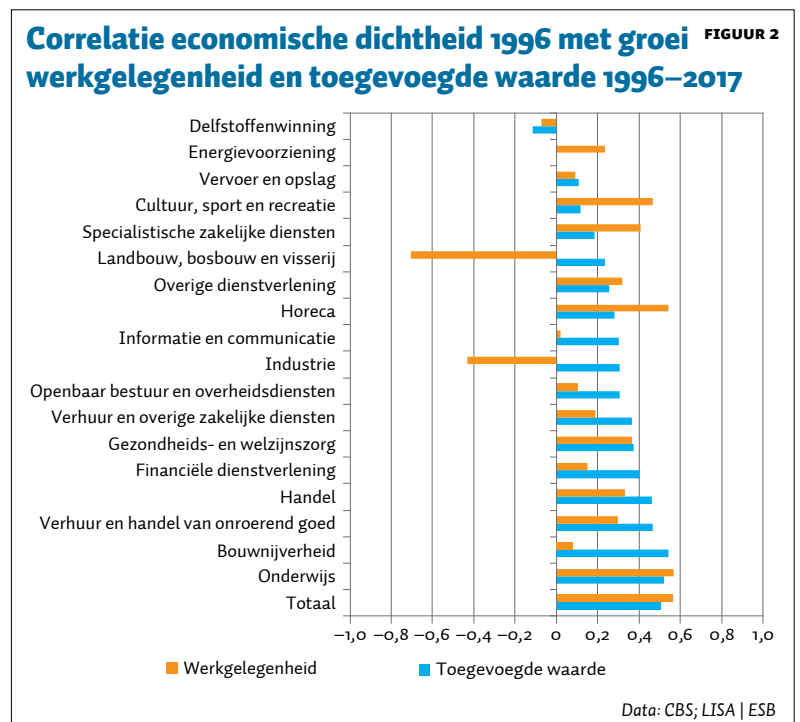
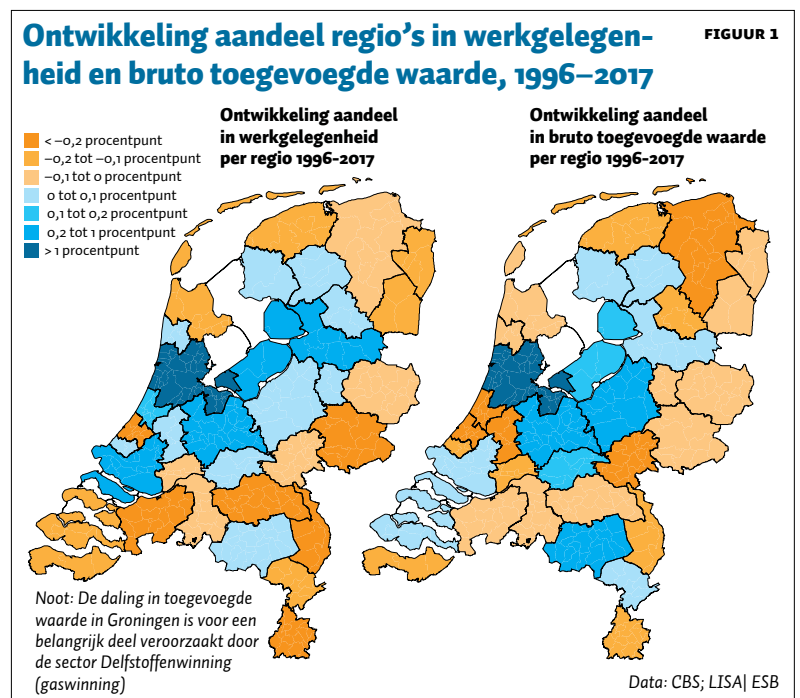
Ligt niet aan sectorstructuur

Regionale verschillen in economische ontwikkeling kunnen het gevolg zijn van verschillen in de aard van de economische activiteiten – de economische structuur. Immers, economische activiteiten verschillen doorgaans in ontwikkelingstempo. Zo is in de afgelopen decennia de productie-waarde en werkgelegenheid in de meeste dienstverlenende sectoren veel sterker toegenomen dan in de productie-sectoren en logistiek. Regio's waarin de dienstverlening gedurende de jaren negentig een groot aandeel in de economie had, mochten hierdoor een hoger groeitempo verwachten dan regio's waarin dit aandeel kleiner was.

Het is dus belangrijk om de invloed die de sectorstructuur uitoefent op de economische ontwikkeling te schei-

den van de invloed die regionale omstandigheden hebben. Dat kan met behulp van een *shift-share*-analyse worden bepaald. Met zo'n analyse wordt de totale groei van een regio gesplitst in enerzijds de groei die het gevolg is van de sectorsamenstelling van een regio (*share* genoemd), en anderzijds de groei die het gevolg is van het regionale ondernemerschapsklimaat (*shift* genoemd) (Stevens en Moore, 1980).

De figuren 3a en 3b laten per COROP-regio zien wat de invloed van de sectorstructuur en van het ondernemerschapsklimaat is in de totale groei. Het regionale ondernemerschapsklimaat blijkt over het algemeen belangrijker dan de sectorstructuur.



De sectorstructuur lijkt ook indirect maar beperkt van invloed. De dienstverlening was in de jaren negentig al sterk regionaal geconcentreerd, wat betekent dat de economische structuur in driekwart van de regio's dus toen al ongunstig was. Dat lijkt de analyse echter nauwelijks te beïnvloeden: er was in 1996 namelijk zo goed als geen relatie tussen het groeitempo van de werkgelegenheid of de bruto toegevoegde waarde en de economische structuur van een regio.

Determinanten ondernemersklimaat

De regionale ontwikkeling wordt dus vooral door het regionale ondernemersklimaat en niet door de sectorstructuur gestuurd. Een krachtig ondernemersklimaat kan voortkomen uit agglomeratie- of clustervoordelen – voordelen door de nabijheid tot andere of soortgelijke en samenwerkende bedrijven, maar ook uit fysieke voordelen die voortkomen uit een goede bereikbaarheid of ligging ten opzichte van andere regio's. Ook de nabijheid tot kennisinstituten en de aantrekkelijkheid van de woon- en werk-omgeving kan een rol spelen (Raspe et al., 2017).

Om te zien wat de kracht van het ondernemersklimaat verklaart, hebben we regressieanalyses gedaan met het regionale ondernemersklimaat – de voor sectorsamenstelling gecorrigeerde variatie in regionale ontwikkeling (de *shift*) van de werkgelegenheid – als afhankelijke variabele. De regionale variatie in het ondernemersklimaat wordt voor iets meer dan de helft verklaard ($R^2 = 0,56$) door

de omvang van de regionale werkgelegenheid (omvang en economische dichtheid zijn sterk gecorreleerd op de schaal waarop onze analyse gedaan is, daarom nemen we ze samen), de ligging van de regio's en de specialisatiegraad van de regionale economie. Als we het ondernemersklimaat in termen van toegevoegde waarde als afhankelijke variabele nemen, is de 'omvang en dichtheid' van de werkgelegenheid de enige verklarende factor ($R^2 = 0,33$).

De invloed van deze factoren op de regionale variatie in ondernemersklimaat wordt getoond in figuur 4. Omvang (plus dichtheid) en ligging zijn beide even belangrijk voor de werkgelegenheidsontwikkeling in een regio. Het belang van de ligging ten opzichte van andere regio's – het werkgelegenheidspotentieel in de figuur – duidt erop dat regio's economisch niet alleen profiteren van hun eigen agglomeratievoordelen, maar ook kunnen profiteren van de kracht van hun burens (ook wel 'borrowed size' genoemd). Tot slot maakt ook variatie in economische activiteiten – de specialisatiegraad – wat uit.

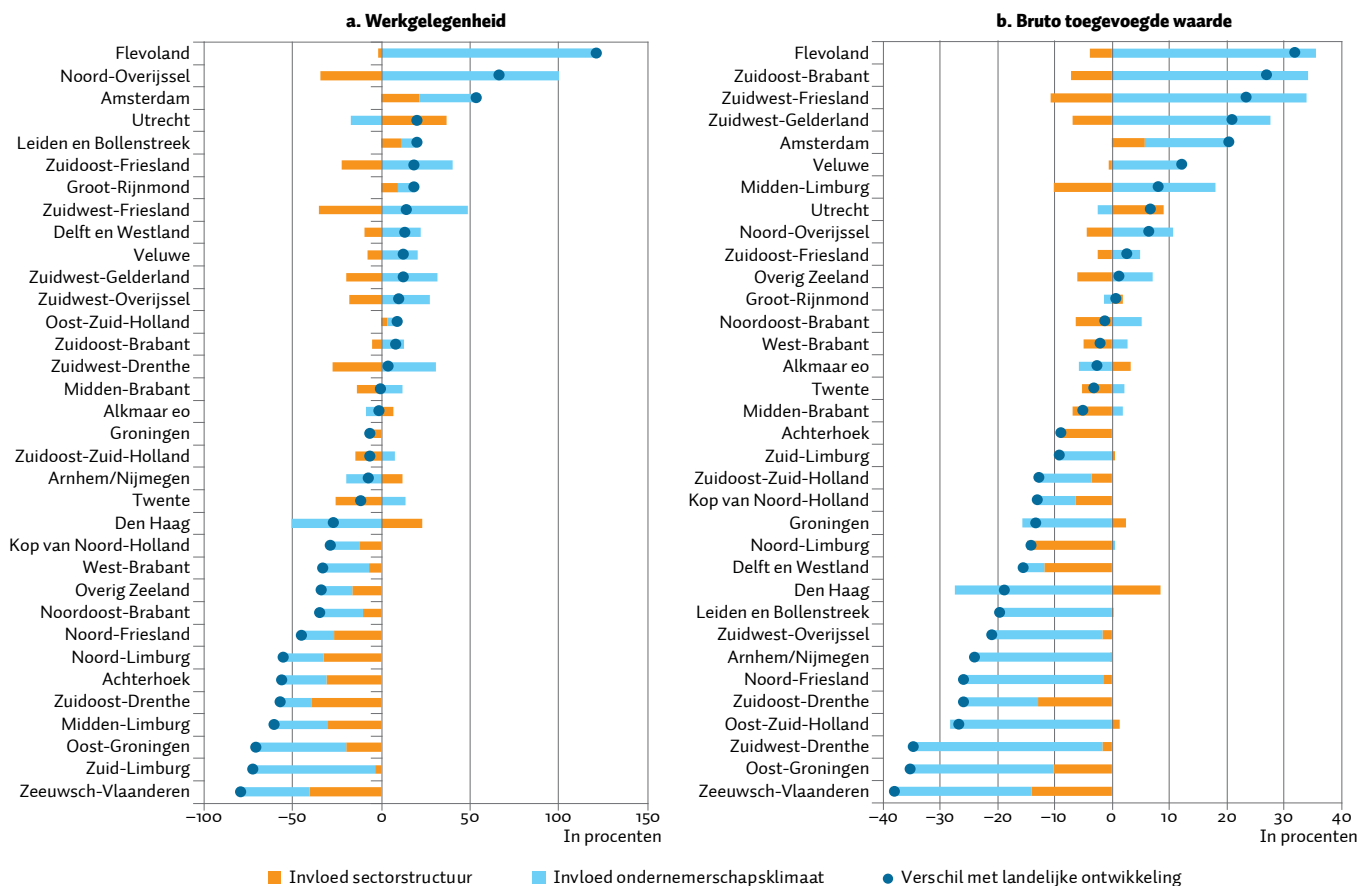
Al met al nam in grote, centraal gelegen regio's met een gevarieerde economie de werkgelegenheid sterker toe dan in kleinere, perifeer gelegen regio's met een gespecialiseerde economie.

Type regio's

Op grond van het voor sectorsamenstelling gecorrigeerde groeitempo van de bruto toegevoegde waarde en de werk-

Ontwikkeling werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde, 1996–2017

FIGUUR 3



Data: CBS; LISA | ESB

gelegenheid zijn regio's met behulp van een clusteranalyse in groepen in te delen. Op basis van de scores op het ondernemerschapsklimaat, geeft figuur 5 vier typen regio weer. De donkerblauwe regio's in de Noordvleugel van de Randstad hebben de afgelopen decennia een zeer forse toename vertoond van de bruto toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Rijnmond, Den Haag en een groot aantal regio's ten oosten van de Randstad (lichtblauw) kenden een wat minder forse groei op beide aspecten, maar de ondernemerschapcondities zijn er dus over het algemeen wel goed.

De licht- en donkeroranje regio's zijn de gebieden waarin het ondernemerschapsklimaat een negatieve impact heeft gehad op de groei van werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Het zijn de regio's in de periferie van Nederland, en in iets mindere mate ook Leiden en Bollenstreek, Oost-Zuid-Holland, Zuidoost-Zuid-Holland, en Arnhem/Nijmegen.

Noodzaak van regionaal-economisch beleid

Achter de macro-economische ontwikkelingen schuilt een grote regionale dynamiek. Er zijn forse verschillen tussen de Nederlandse regio's wat betreft de omvang en ontwikkeling van de economie: ongeveer een derde van de regio's is veel belangrijker geworden in de totale economie, terwijl twee derde aan belang heeft verloren.

Deze verschillen tussen regio's vragen om specifiek regionaal-economisch beleid. Bij groeiregio's zou beleid gericht moeten zijn op het verder faciliteren van de groeipotentie, en op het wegnemen van de negatieve effecten die met deze groei samenhangen – denk aan files, tekorten aan bedrijfs- en woninglocaties en tekorten aan geschikte arbeid.

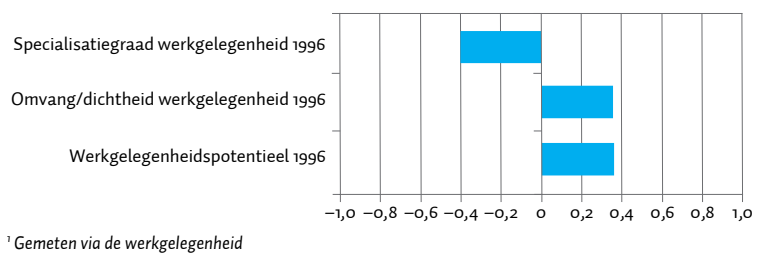
Bij achterblijvende regio's is het belangrijk te duiden waarom de groei achterblijft. In veel gevallen speelt het regionaal ondernemerschapsklimaat een belangrijkere rol dan de sectorstructuur. Dat betekent dat nationale én regionale beleidsmakers zich kunnen richten op regionale factoren die van belang zijn voor de economische ontwikkeling.

Bij pogingen om het ondernemerschapsklimaat te beïnvloeden past een zeker realisme. De regionale groei wordt voor een aanzienlijk deel verklaard door agglomeratievoordelen. De economische dichtheid van een regio kan echter niet of nauwelijks worden beïnvloed, zeker niet op korte termijn. Regionale beleidsmakers kunnen wel proberen om te sturen via de diversiteit – een andere factor die het ondernemerschapsklimaat beïnvloedt. Diversifiëren op basis van bestaande sterkten in de economische structuur kan bijvoorbeeld een succesvolle strategie zijn om regio's op nieuwe groeipaden te krijgen (Raspe et al., 2017). Figuur 2 laat daarbij bijvoorbeeld zien welke sectoren in hun groei sterk gecorreleerd zijn met dichtheid van economische activiteit en welke niet.

In regio's met een geringe omvang van de economie, een laag of negatief groeitempo en een slecht ondernemerschapsklimaat is het de vraag of groei nastreven wel het doel zou moeten zijn. Het borgen van de 'brede welvaart' past hier wellicht beter (Aalders et al., 2019). Bij brede welvaart gaat het bijvoorbeeld om (het op peil houden van) de woonkwaliteit of het voorzieningenniveau. Hier speelt ook de vraag of de ligging van een regio gunstig is om de nabijgelegen groeipolen gemakkelijk te kunnen bereiken.

Regressieresultaten: Effect op regionaal ondernemerschapsklimaat¹, 1996–2017

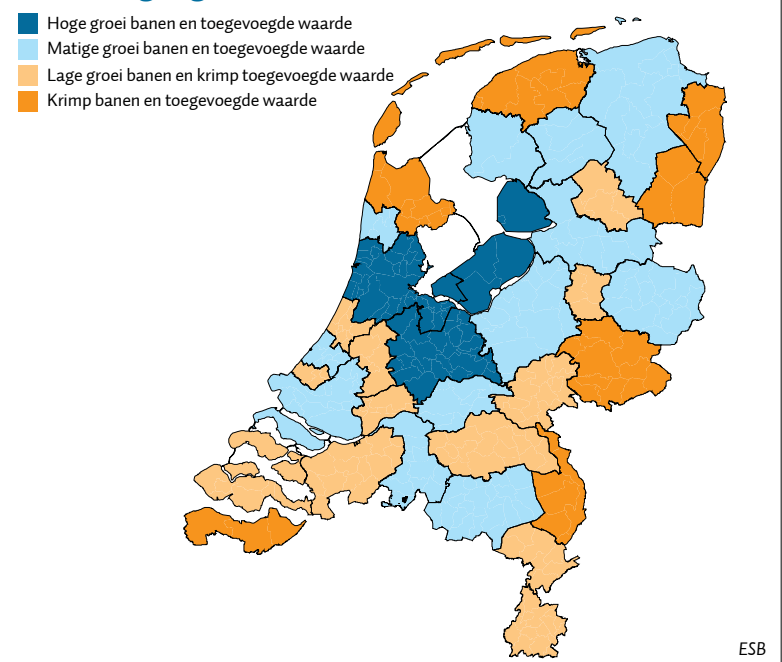
FIGUUR 4

¹ Gemeten via de werkgelegenheid

ESB

Clustering regio's

FIGUUR 5



ESB

Een laatste aspect waar regio's op kunnen sturen, is de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid en het verschil daartussen. Vanuit een welvaartspectief zouden werkgelegenheid en toegevoegde waarde zich gelijk moeten ontwikkelen, omdat welvaart anders niet bij de werkenden terecht komt, of omdat de arbeidsproductiviteit achterblijft. Met ondernemerschap- of arbeidsmarktbeleid kunnen regio's op beide aspecten beleid voeren om zo de regionaal-economische ontwikkeling in de gewenste richting te sturen.

Literatuur

Aalders, R., B. van Bavel, S. Hardeman et al. (2019) *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis*. Utrecht: RaboResearch / Universiteit Utrecht. Te vinden op www.uu.nl.

Garretsen, H., P. McCann, R. Martin en P. Tyler (2013) The future of regional policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(2), 179–186.

Raspe, O. en M. van den Berge (2018) *Regionaal-economische groei in Nederland: een typologie van regio's*. PBL-publicatienummer 2828.

Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei*. PBL-publicatienummer 2901.

Stevens, B.H. en C.L. Moore (1980) A critical review of the literature on shift-share as a forecasting technique. *Journal of Regional Science*, 20(4), 419–437.