

Bouwstenen voor een nationale regionaal-economische strategie

De aandacht van het kabinet voor de regio vraagt om een nieuwe rol van het Rijk in het economisch beleid, waarin het Rijk het regio-overstijgende belang behartigt. Wat zijn daarvoor de bouwstenen?

JAN SCHUUR

Economisch adviseur bij de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (MinEZK) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (MinLNV), gedetacheerd vanuit het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

DAAN

Beleidsmedewerker bij MinEZK en bij MinLNV

MARK TE PAS

Beleidsmedewerker bij MinEZK en bij MinLNV

De regio staat weer hoog op de politieke agenda van het Rijk. Het nieuwe regeerakkoord verwijst maar liefst 61 keer naar de Nederlandse regio. Bij Rutte I en Rutte II was dat respectievelijk 31 en 16 keer (Schaap et al., 2017). Zowel krimpregio's als grootstedelijke gebieden krijgen in het regeerakkoord extra aandacht. Het gemeentefonds en provinciefonds worden samen met 1,4 miljard verhoogd. Het kabinet heeft voor de periode 2018–2022 ook een 'regio-envelop' van 950 miljoen aangekondigd voor opgaven in de regio. Daaronder verstaat het Regeerakkoord (2017, p. 7) in ieder geval: "nucleaire problematiek, ESTEC, Zeeland, Eindhoven, Rotterdam-Zuid en de BES-eilanden".

Bij zeker vier van deze opgaven gaat het om stimulering van de regionale economie. Verder weegt het economische belang ook zwaar mee in de voortgezette interdepartementale Agenda Stad en in nieuwe afspraken met stedelijke regio's plus andere decentrale overheden waarmee er regionale deals gesloten en regionale proefprojecten gerealiseerd worden om de economische kansen te kunnen benutten. Wetenschappers en regionale bestuurders voorzien een schoonheidswedstrijd van regionale projecten die om de aandacht van het Rijk gaan strijden. Maar hoe moet je daartussen kiezen? Dit artikel geeft een kader vanuit de economische theorie.

UITGANGSPUNTEN VOOR RIJKSHANDELEN

Uitgangspunt in de Gemeentewet en de Provinciewet is dat men taken en verantwoordelijkheden moet onderbrengen bij de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers

staat. Theoretisch is subsidiariteit aantrekkelijk. Het biedt de mogelijkheid voor lokaal maatwerk, waarbij burgers hun preferenties zowel via de stembus kunnen uiten, als door te 'stemmen met de voeten' en te verhuizen naar een regio die beter past bij hun voorkeuren (Tiebout, 1956).

Oates (1972) stelt dat in twee gevallen decentralisatie ongewenst is. Het is ongewenst – en een rol voor het Rijk dus legitiem – als zich gebiedsoverstijgende (externe) effecten voordoen. Lokale en regionale overheden behartigen namelijk in hun ruimtelijk-economische beleid het belang van de lokale of regionale economie, en dit kan bij gebiedsoverstijgende effecten een ander belang zijn dan dat van de nationale economie. Zo zal er bij de realisatie van een sciencepark niet altijd rekening worden gehouden met het economische profijt dat andere regio's hebben van de innovatie die daar plaatsvindt – de kennis-spillovers. En als jonge mensen besluiten naar de stad te verhuizen, dragen de vertrekgemeenten de lasten, terwijl de ontvangende stad profiteert van het effect dat deze nieuwkomers op de productiviteit van hun stadgenoten hebben – dit zijn agglomeratie-effecten (CPB en PBL, 2015). Hoewel het economische effect bij deze voorbeelden per saldo gunstig is voor de nationale economie, zal deze eenzijdige verdeling van lusten en lasten de regionale overheden niet altijd stimuleren een dergelijk belang na te streven. Verschillende kennisinstellingen hebben het Rijk hier in de afgelopen jaren al op gewezen (OESO, 2014; AWTI, 2014; Deuten, 2015).

Naast deze gebiedsoverstijgende effecten zijn ook de schaafeffecten een argument voor coördinatie op een hoger bestuursniveau. Bij een toenemende schaal kunnen de kosten van beleid relatief dalen.

TOEGEVOEGDE WAARDE

Als bovengenoemde uitgangspunten op een beleidsterrein van toepassing zijn, kan er gekeken worden naar de toegevoegde waarde van handelen door het Rijk. Rijks-handelen heeft de grootste kans de nationale economie

te versterken als dit zich richt op locaties en gebieden met onbenut potentieel (Tordoir, 2016). Denk bijvoorbeeld aan stedelijke regio's waar er in potentie grote agglomeratievoordelen bestaan als belemmeringen in de groei worden weggenomen.

Kijken naar de toegevoegde waarde pleit niet per definitie voor investeringen in de economische kernregio's. Kernregio's kennen vaak al een hoog investeringsniveau, en een toename van investeringen kan dan juist gepaard gaan met afnemende meeropbrengsten. Beleid dat daarentegen is gericht op het oplossen van bestaande knelpunten in achterblijvende regio's kan in zo'n geval grotere economische baten hebben. Het pleit wel voor investeringen in regio's die goed zijn ingebed in gebiedsoverstijgende netwerken, zodat ook andere regio's kunnen profiteren van de spillovers van dat beleid (Tordoir, 2016). De toegevoegde waarde van concrete regionaal-economische beleidsinterventies door het Rijk kan worden onderbouwd door een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren waarbij de economische kosten en baten binnen en buiten de regio ook de gevolgen voor klimaat, milieu of veiligheid meeneemt. Zo'n afweging in termen van brede welvaart vergt vaak wel een complexe uitruil van moeilijk meetbare en vergelijkbare waarden. De inzet van het Rijk moet daarbij in verhouding staan tot het gebiedsoverstijgende nationale belang dat ermee gemoeid is.

Bij minder concrete interventies kan er worden gekozen voor een kleinschalige, experimenterende aanpak, waarbij het Rijk leert van informatie over de regionale en regio-overstijgende effecten van een interventie en het beleid zo nodig aanpast (Camps, 2017). Deze leereffecten zijn zelf ook een voorbeeld van gebiedsoverstijgende baten. Zelfs wanneer kosten en baten alleen lokaal neerslaan, legitimeren de leereffecten dan toch een rijksbetrokkenheid.

BOUWSTENEN VOOR EEN NATIONALE STRATEGIE

We behandelen hier zeven thema's die aan de uitgangspunten van het rijkshandelen voldoen en waarbij het voor de hand ligt om een bovenregionale strategie te formuleren. Zij vormen de bouwstenen voor het regionaal-economische beleid van het Rijk.

Internationaal verankeren

Allereerst zijn de investeringen belangrijk die Nederland verankeren in internationale, met name Europese, economische netwerken. Dat vraagt om ruimtelijk-economische voorzieningen van internationale allure die zich op strategische locaties bevinden: hubs die Nederland verbinden met de internationale netwerken van goederen, data, energie, kennis en kapitaal. Het gaat om de bovenregionale en soms bovennationale fysieke infrastructuur die samenkomt in mainports of metropolen met aantrekkelijke vestigingsmilieus voor multinationale bedrijven en specialistische kenniswerkers. Het Rijk zal ruimtelijke keuzes moeten maken om deze grootschalige strategische locaties verder te ontwikkelen.

Daarnaast kan het Rijk in perifere grensregio's de aansluiting met buurlanden vergroten, zodat aan beide zijden van de grens de arbeidsmarkten meer verweven raken en beide landen van het schaafeffect profiteren.

Steden verbinden

Vanwege agglomeratie-effecten is het verstandig om niet alleen in steden, maar ook in *netwerken* van steden te investeren. In het algemeen zijn het de steden die de motoren van de nationale economie worden genoemd vanwege de schaa sprong in productiviteit en innovatie die daar plaatsvindt (Raspe et al., 2017). Maar in Nederland gaat het hierbij niet om steden, maar om de stedelijke netwerken die vaak de regio's overstijgen, want Nederlandse steden zijn in internationaal perspectief klein.

Rijkshandelen moet zich richten op locaties en gebieden met onbenut potentieel

Investeren in netwerken van steden kan ook investeren in stedelijke voorzieningen betekenen wanneer dat het agglomeratie-effect op netwerkniveau stimuleert, bijvoorbeeld doordat andere steden binnen het netwerk ook baat hebben bij de investering. Vooral functies gerelateerd aan wetenschap en kennis, bedrijfsleven en cultuur dragen daaraan bij (Van Oort et al., 2015). Bij agglomeratiewerking gaat het ook om beleid op het gebied van ondernemerschap, creativiteit, samenwerking en branding. Een voorbeeld is het hernoemen van vliegveld Zestienhoven tot Rotterdam The Hague Airport.

Arbeidsmarkten vergroten

Maatregelen die de omvang van de arbeidsmarkt vergroten, zoals het leggen van verbindingen tussen nabije maar gescheiden arbeidsmarkten, zijn ook bij uitstek een zaak van het Rijk. Hoe groter een arbeidsmarkt, hoe meer specialisatie er mogelijk is en hoe meer werkgevers er kunnen profiteren van de kennis, ervaring en het talent van werknemers. Te denken valt aan maatregelen die de mobiliteit van werknemers vergroten, zoals verbindende infrastructuur, het verruimen van de vrije huursector, het versoepelen van transacties op de woningmarkt en het geven van goede informatie over de beide regionale arbeidsmarkten en woningmarkten.

Kennisinstellingen alloceren

Menselijk kapitaal en innovatie zijn belangrijk voor economische groei. De nabijheid van kennisinstellingen kan zowel de kwaliteit van het lokale menselijke kapitaal vergroten, als in samenwerking met het lokale bedrijfsleven (triple helix) nieuwe economische kansen creëren (Braam et al., 2017). De locatie, specialisatie en kwaliteit van nationale kennisinstellingen heeft invloed op de regionale én de nationale economie.

Agglomeratienadelen verkleinen

De groei van steden gaat gepaard met vervuiling, verstopping van infrastructuur en leefbaarheidsproblemen, waardoor agglomeratievoordelen op den duur teniet gedaan worden. Dit vormt een motivering voor rijksbeleid dat zich richt op het verminderen van agglomeratienadelen die neerslaan buiten de regio's. Zo kan een gebrek aan parallelle regionale infrastructuur in dichtbevolkte gebieden ertoe leiden dat de grote verbindingswegen verstopt raken, zodat andere regio's moeilijker bereikbaar worden.

Transities begeleiden

Op de langere termijn laat de richting van de economie zich niet voorspellen. Dat kan in een regio tot een grote economische crisis of zelfs langdurige krimp leiden. Na zo'n crisis – denk aan de sluiting van de kolenmijnen – komt een nieuw evenwicht vaak moeilijk tot stand. Dat komt mede door starre lonen, een beperkte arbeidsmobiliteit en

een eenzijdig opgeleide beroepsbevolking. Een diepe en langdurige economische crisis kan de draagkracht van een regio te boven gaan en afstralen op de omringende regio's. Het Rijk kan met een evenwichtig regionaal structuurbeleid zulke kwetsbaarheden voorkomen, de effecten ervan beperken en de transitie naar een nieuwe economische structuur begeleiden.

Nederland moet voorbereid zijn op onvoorzienbare veranderingen in de mondiale economie, de arbeidsmarkt, de energievoorziening of bijvoorbeeld de informatietechnologie. De WRR (2013) pleit daarom voor een economische structuur die veerkrachtig, adaptief en proactief is. Stedelijke regio's en kenniscirculatie spelen daarbij een centrale rol. Het Rijk kan streven naar responsieve stedelijke regio's, infrastructuur in brede zin, regionale arbeidsmarkten en ruimtelijke structuur van kennis en innovatie. Denk daarbij aan voldoende flexibiliteit in de omvang, de locatie en de aard van de bovenregionale onderwijsvoorzieningen.

Beleidsconcurrentie beperken

Er is een bepaald regionaal economisch beleid met een *zero-sum-game*-karakter: het leidt tot verplaatsing van economische activiteit van de ene naar de andere regio, en niet tot extra economische groei. Beleidsconcurrentie kan dan leiden tot een *race to the bottom*, waarvan zowel de belastingbetaler, de werknemer als de inwoner de dupe wordt. Het Rijk kan beleidsconcurrentie terugdringen door ordening aan te brengen in economische kernen, en door op basis van nationaal belang te kiezen voor bepaalde clusters, campussen, hotspots, ecosystemen en kennisinstellingen. Het Rijk moet daarbij de markt volgen en niet zelf zo'n hiërarchie proberen te scheppen (CPB en PBL, 2015).

CONCLUSIE

Beleid voor de regionale economie heeft vaak gebiedsoverstijgende effecten, en heeft daarbij niet altijd de nationale economie in gedachte. Gezien subsidiariteit het uitgangspunt is bij regionaal beleid, behartigt het Rijk het nationale economische belang. Het onbenut regionaal potentieel kan daarbij centraal staan, ook buiten de economische kernregio's. Het Rijk kan deze rol invullen door de aansluiting op internationale netwerken en Europees beleid te verankeren, en door de interregionale netwerken van arbeid en kennis, en de agglomeratievorming te versterken. Verder zou het Rijk beleidsconcurrentie kunnen beperken en kwetsbare regio's via economisch structuurbeleid kunnen begeleiden bij hun transitie naar een meer veerkrachtige en adaptieve economie. Zo kunnen Rijk en regio samenwerken aan de regionale én de nationale economie.

LITERATUUR

- AWTI (2014) *Regionale hotspots: broedplaatsen voor innovatie*, oktober. Advies te vinden op www.awti.nl.
- Braam, A.M., S. Hardeman, T. Kiseleva en R. van Elk (2017) *De regionale impact van universiteiten; een literatuuroverzicht*. CPB Achtergronddocument, 4 april.
- Camps, M. (2017) *Durf te Leren*. ESB, 102(4745), 6–9.
- CPB en PBL (2015) *De economie van de stad*. CPB-PBL Notitie, 4 maart.
- Deuten, J. (2015) *R&D goes global: policy implications for the Netherlands as a knowledge region in a global perspective*. Rapport, 19 oktober. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Ministerie van Economische Zaken (2011) *Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s)*. Rapport bij brief aan de Tweede Kamer, 32637(15).
- Oates, W. (1972) *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace.
- OESO (2014) *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*. Parijs; OESO.
- Oort, F. van, E. Meijers, M. Burger et al. (2015) *Van agglomeratie- naar netwerkkracht*. ESB, 100(4703), 70–73.
- Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei: wat kan beleid doen?* PBL Beleidsstudie, 2901.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober.
- Schaap, L., M. Groenleer, A. van den Berg en C. Broekman (2017) *Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?* TiREG Discussion Paper, 3.
- Tiebout, C. (1956) *A pure theory of local expenditures*. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tordoir, P. (2016) *Regionaal economische groei en publieke investeringen: arrangementen voor financiering en governance*. Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir.
- WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. WRR-rapport, 90.

In het kort

- ▶ Subsidiariteit vraagt taken onder te brengen bij de bestuurslaag die het dichtste bij de burger staat.
- ▶ Een rijksrol is legitiem als zich schaalvoordelen of gebiedsoverstijgende effecten voordoen.
- ▶ De inzet van het Rijk moet daarbij in verhouding staan tot het gebiedsoverstijgende belang.