

De Randstad als groeimetropool

Niet zozeer het open karakter van de economie, maar vooral oververhitting en rigiditeiten op de woningmarkt, de arbeidsmarkt en achterblijvende infrastructuur waren de oorzaken achter het stagneren van de economie van de Randstad na het jaar 2000. Het Urgentieprogramma dat voor deze regio wordt opgesteld, dient gericht te zijn op deze punten.

Minister Eurlings heeft, als verantwoordelijk minister voor de Randstad, onlangs een Urgentieprogramma Randstad opgesteld. In samenspraak met provincies en gemeenten stelt de minister een pakket maatregelen voor om de bestuurslast te verminderen en het woon- en leefklimaat van de Randstad te bevorderen. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen van de Commissie Kok, die adviseerde zo'n urgentieprogramma op te stellen ter bevordering van welvaart en welzijn van de inwoners van de Randstad. Hoewel een dergelijke doelstelling breed gedragen wordt, kan geconstateerd worden dat in de Randstaddiscussie van het afgelopen jaar de factoren die de ontwikkeling van welvaart en welzijn van de Randstad bewoners verstoren niet voldoende onderkend worden. Daardoor is er een verhoogd risico van oververhitting als de conjunctuur aantrekt; de OESO heeft daar afgelopen voorjaar nog op gewezen. De oorzaak daarvan is capaciteitsgebrek en onvoldoende aanpassingsmechanismen (bijvoorbeeld in de arbeidsmarkt en de woningmarkt) in de economie. In deze waarschuwing ging het vooral om de arbeidsmarkt en de gehele Nederlandse economie, maar we stellen dat dit capaciteitsgebrek ook voor de Randstaddiscussie geldt en ruimtelijke factoren betreft.

Er zijn onevenwichtigheden en rigiditeiten die de ontwikkeling van de welvaart van de inwoners van de Randstad in de weg staan. Daarbij denken we aan de scheefheid in de Amsterdamse woningmarkt; ten opzichte van het aantal hoge inkomens en de hoogwaardige vraag naar arbeid biedt de woningmarkt bij lange na niet de gevraagde huisvesting. Een andere ruimtelijke onevenwichtigheid is de groei van Almere en de achterblijvende verbindingen van Almere met de noordvleugel van de Randstad. Ook blijft de uitbreiding van de A4 achter.

Zulke vraagstukken zijn al lange tijd bekend. De Randstadmonitor van TNO en de Randstad-studie van de OESO signaleerden al de gemiddelde economische ontwikkeling van de Randstad in vergelijking met andere grootstedelijke gebieden in Europa en de geïndustrialiseerde wereld. In dit artikel wordt aangegeven dat de Randstad in het afgelopen decennium niet optimaal heeft gefunctioneerd, dat de analyse daarvan vooralsnog niet volledig is en dat er sprake is van belangrijke onevenwichtigheden, rigiditeiten en overheidsfalen.

De opvallende karakteristieken van Randstad Holland zijn zichtbaar in een internationale vergelijking, zoals opgesteld door TNO en OESO (TNO 2006 en OESO 2007). De economische terugval in 2000 en de structurele oorzaken daarvan vormen de kern. De Randstad heeft net als Nederland als geheel een hoge economische groei gekend in de periode 1995–1999. Dit was hoger dan het gemiddelde van Europa, hoger dan het gemiddelde van de top 20 stedelijke regio's in Europa en hoog voor Nederlandse begrippen als we terugkijken over de afgelopen dertig jaar. Na 2000 wijkt het groeipad niet veel af van het gemiddelde (achtste tot een dertiende plaats van de twintig belangrijkste stedelijke regio's in Europa).

Indien naar de ontwikkeling van de werkgelegenheid na 2000 wordt gekeken, is de conclusie dat de Randstad is teruggevallen tot een middenmoter. De banenaanwas is geheel weggefallen en behoorde de afgelopen jaren tot de minste van de twintig belangrijkste stedelijke regio's van Europa. Dat weerspiegelt zich in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Deze was laag in de jaren tot 2000 en relatief hoog in de jaren erna. Dit impliceert een banenintensieve groei in de periode tot 2000. Extra productie werd tot 2000 voornamelijk gerealiseerd door extra banen. In het huidige tijdsbestek lijkt de groei evenwichtiger gedragen te worden door zowel extra banen als extra productiviteit. Behalve een grotere productie door meer werkenden, zijn de bestaande werknemers in hetzelfde aantal uur meer gaan produceren. Niettemin is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de Randstad per saldo beneden gemiddeld geweest. Steden met een gemiddeld hoge groei van de arbeidsproductiviteit zijn Londen, Parijs, München, Stockholm, Dublin en Lyon. Randstad Holland scoort over de jaren heen gemiddeld 1,8 procent, terwijl die andere stedelijke regio's een gemiddelde groei van 2,5 procent en hoger halen. De bevolkingsgroei volgde in hoofdlijn de economische groei. Zowel het natuurlijke verloop als de migratie volgen in het algemeen de economische ontwikkeling van een regio; ten opzichte van de economische groei is de bevolkingsgroei in de Randstad wat aan de hoge kant geweest.

Het is gebleken dat de Randstad binnen Nederland sneller groeit dan de rest van Nederland; en dan gaat het vooral om de noordvleugel. Sectoren die het nationaal goed doen, groeien in de Randstad sneller dan in de rest van Nederland. Sectoren die landelijk krimpen, stoten in Randstad Holland relatief meer werkgelegenheid uit dan in overig Nederland. Door agglomeratievoordelen verlopen sectorale aanpassingen in de Randstad sneller, maar dit zien we vooral in de noordvleugel optreden. Vooral de commerciële dienstensector blijft achter in de zuidvleugel. In de

**WALTER MANSHANDEN
EN OLAF MERK**

Senior onderzoeker tevens
hoofd van de afdeling
Regionale Economie bij
TNO, onderzoeker bij de
OESO

zuidvleugel staat de kwaliteit van het woon- en leefmilieu onder druk door gebrek aan natuur en ruimte. De agglomeratievoordelen die in de noordvleugel sterk optreden zijn in de zuidvleugel minder sterk. De groei van kansrijke sectoren blijft in de zuidvleugel namelijk achter; het aandeel van groeisectoren in de regio is in de loop van de tijd afgenomen. Het vestigingsklimaat geeft in de zuidvleugel per saldo weinig verschil met overig Nederland.

Een analyse

Bovenstaande ontwikkeling is een korte schets van de feitelijke economische ontwikkeling van de Randstad. Een analyse van de waargenomen ontwikkeling wijst niet in de richting van één bepaalde factor die om een duidelijke beleidslijn vraagt. Er is sprake van een veelheid van factoren. Deze zijn gerangschikt naar ruimtelijk schaalniveau waarop ze hun invloed doen gelden.

Een allereerste factor is de veranderde Europese context in de afgelopen decennia. Dit hoeft op zich weinig toelichting. Het gevolg is echter dat comparatieve voordelen en specialisaties van regio's veranderen. Door het wegvallen van nationale grenzen en toenemende integratie van bedrijfstakken (telecom, luchtvaart, banken), staan bepaalde functies in sommige stedelijke regio's onder druk. Hierdoor verdwijnen nationale functies en bedrijven, zoals Swiss Air in Zwitserland, Sabena in België, Fokker in Nederland en ontstaat consolidatie in bedrijfstakken. Daardoor ontstaan er ruimtelijke verschuivingen van activiteiten. Regio's raken specialisaties kwijt en er ontstaan weer nieuwe. Sommige regio's verliezen in deze ruimtelijke herschikking, andere winnen. Dynamiek om nieuwe mogelijkheden te benutten is van strategisch belang.

De uitkomst daarvan is niet duidelijk, maar dat de kaarten opnieuw geschud worden als het gaat om het kiezen van locaties van hoofdkantoren en dergelijke is wel duidelijk. Op dit vlak is de keuze die Europa nu biedt eenvoudigweg groter dan enige decennia terug.

Verder is de euro geïntroduceerd en wint deze munt op de financiële markten aan vertrouwen. De Europese Unie is uitgebreid waardoor de interne markt is vergroot. Bovendien heeft de Europese Commissie in de afgelopen tien jaar belangrijke staatsmonopolies gebroken, zoals in de telecom en de luchtvaart. Goedkoop internet, telecommunicatie en lage prijzen in de luchtvaart zijn het gevolg van marktdynamiek die door regulering vanuit de EC is geïnduceerd. Consumenten in heel Europa hebben daar voordeel van. Een aspect van deze ontwikkeling van Europa dat over het hoofd gezien wordt, is dat het traditionele oude noordwestelijke Europese kerngebied, waar Nederland deel van uitmaakte en van profiteerde door onder andere het landbouwbeleid, in een andere context is geplaatst. De Europese wereld is groter geworden. Investerders, toeristen en congresorganisatoren hebben in vergelijking met twintig jaar geleden veel meer keuze; gedacht kan worden aan Berlijn, Barcelona en Praag. Het voordeel van integratie in Europa ligt niet meer bij de eerste zes lidstaten, die ook als eerste het voordeel van integratie hadden, maar bij de jongere lidstaten. Het denken over de Randstad is echter nog weinig anders dan twintig jaar geleden.

Een andere wezenlijke factor in de economische ontwikkeling van Nederland is de matige economische groei van onze belangrijkste handelspartner. Duitsland is namelijk zelf geen Europese groeitiger zoals Dublin of zuidoost Engeland, maar is zelf in een omvangrijke herstructurering (van onder andere de automobiellindustrie) verwickeld. Vooral Noord-Duitsland groeide op de lange termijn traag ten gevolge van de sectorstructuur en binnenlandse omstandigheden in de vorm van uitgestelde ingrepen in de Duitse verzorgingsstaat. De herstructurering van de Duitse industrie werd versterkt door de concurrentie van de voormalige Oostbloklanden die lid zijn geworden van de EU.

Er zijn ook binnenlandse factoren die bijdragen aan vertraagde groei van Randstad Holland na 2000. De krachtige economische groei van de jaren 1995–2000 moet als onevenwichtig worden beschouwd; de groei ging gepaard met een relatief hoge groei van de vraag naar arbeid. De economische groei steunde voornamelijk op uitbreiding van de werkgelegenheid

en niet op stijging van de arbeidsproductiviteit. Na 2000 is dit groeipad – hoge groei gedragen door extra werkgelegenheid – tot stilstand gekomen. De economie vertoonde tekenen van oververhitting omdat de vraag naar eindproducten, arbeid en kapitaal het aanbod overtrof. Groei voornamelijk op basis van uitbreiding van de werkgelegenheid is een kort leven beschoren. De dragers van de voor Nederlandse begrippen hoge groei over de jaren 1995–1999 waren de relatief lage arbeidskosten, de beursbuis en de stijging van de huizenprijzen in Nederland, gesteund door lage rente. De consumptie ontwikkelde zich onder invloed daarvan uitbundig, waar onder andere arbeidsintensieve sectoren op de binnenlandse markt zoals de detailhandel en de horeca van profiteerden.

Hoewel dit paste in een proces van stijging van de arbeidsparticipatie in Nederland, de doelstelling van het sociaal-economische beleid dat in de jaren negentig werd gevoerd, droeg dit bij aan oververhitting met inflatie als gevolg. Dit werd versterkt door de introductie van de euro en de daarmee gepaard gaande prijsillusie. Het herstel duurde lang vanwege trage aanpassing van relatieve loonkosten en het op orde krijgen van financiën van overheid, huishoudens en bedrijven. Min of meer tegelijkertijd kregen overheid, bedrijven en huishoudens te maken met inflatie, hoge arbeidskosten, budgettaire aanpassing, terugvallende groei, een nieuwe munt en inzakkende vermogensmarkten.

Bij dit patroon van economische groei (overhitting gevolgd door inflatie) gaan de gedachten onwillekeurig uit naar het ontbreken van het traditionele instrument om zulke onevenwichtigheden tegen te gaan: het rentewapen. Met de introductie van de euro kreeg elke regio dezelfde rente; voor sommige regio's zal deze te laag zijn geweest, voor andere te hoog. Dreigende inflatie ten gevolge van een te snelle groei in een regio kan dan niet worden gecorrigeerd door een hogere rente. Arbeid wordt duur met inflatie en een verslechterde concurrentiepositie als gevolg; de vraag wordt zo gedempt. In een economie zoals bijvoorbeeld die van de VS gebeurt zoiets niet, mobiliteit van arbeid zorgt voor aanpassing. Nu ontbreekt in Nederland zowel het rentewapen als die flexibele arbeidsmarkt en woningmarkt, zodat de lonen en de inflatie ongehinderd konden

toenemen. Dit leidt tot het volgende: als het rentewapen ontbreekt, neemt het relatieve belang van andere mechanismen om vraag en aanbod van productie-factoren op elkaar af te stemmen toe. Drie van zulke mechanismen zijn regionaal-economisch van aard: de woningmarkt, arbeidsmarkt en infrastructuur.

Rigiditeiten in de Randstad
Inflexibiliteiten op de arbeidsmarkt en de woningmarkt doen zich

Als het rentewapen ontbreekt, neemt het relatieve belang van andere mechanismen om vraag en aanbod van productie-factoren op elkaar af te stemmen toe

sterker voelen in de Randstad. De economie van de Randstad is internationaler dan die van de rest van Nederland en is dus gevoeliger voor globale ontwikkelingen. Een flexibele arbeidsmarkt is dan nodig om daarop in te kunnen spelen. De Nederlandse arbeidsmarkt voor vaste arbeidskrachten blijkt echter een van de minst flexibele binnen de OESO en dat zet de Randstad op achterstand (OESO, 2007). Van mismatch op de arbeidsmarkt is met name in de Randstad sprake en dan in het bijzonder in Amsterdam en Rotterdam. Rigiditeit op de arbeidsmarkt wordt vooral daar versterkt door rigiditeit op de woningmarkt. Zo is zestig procent van het woningbestand in Amsterdam passend voor lage inkomensgroepen, terwijl slechts vijftig procent van de stadsbevolking tot die groep behoort. Tegelijkertijd slaagt maar veertig procent van de lage inkomensgroepen erin een passende woning te vinden. Deze aansluitingsproblemen worden mede veroorzaakt door het ontbreken van marktprikkels. Om te beginnen bestaat een vanuit internationaal perspectief uitzonderlijk hoog aandeel van de woningen uit sociale huurwoningen en een zeer laag aandeel uit koopwoningen. Waar in Londen zestig procent van de woonruimte koopwoningen zijn en in Madrid tachtig procent, is dit in Amsterdam en Rotterdam slechts twintig procent. Toewijzingsregels en de resulterende wachtlijsten completeren het beeld van een matig werkende woningmarkt. Het effect op een regionale economie als die van de Randstad is evident: het voordeel van nabijheid van arbeidskrachten is beperkt als werknemers indien nodig niet snel van de ene naar de andere stad kunnen verhuizen. Het potentieel van de Randstad wordt dan niet benut.

Een mogelijke uitweg is pendel. Maar ook wat dat betreft staat de Randstad er niet goed voor. Driekwart van de bevolking van de Randstad werkt in de stadsregio waarin ze woont. In een bijdrage voor ESB van enkele maanden geleden laten Van Oort et al. (2007) zien op basis van pendelrelaties en bedrijfsrelaties dat er geen sprake is van Randstedelijke integratie. EU-statistieken laten zien dat Nederland een van de landen is waar het minst wordt gependeld. Alhoewel dat deels een culturele oorzaak zou kunnen hebben, lijkt een belangrijk deel te maken hebben met de mobiliteitsproblemen in de Randstad. Dit mobiliteitsprobleem is meervoudig: de files die over de jaren tot een toenemende onbetrouwbaarheid in reistijden hebben geleid, het overbelaste spoornetwerk en ontbrekende coherentie in het regionale openbaar vervoer. Ook op het terrein van vervoer zijn talloze aansluitingsproblemen, die verhinderen een uitweg te vinden uit de rigiditeiten op de arbeidsmarkt en de aansluitingsproblemen op de huizenmarkt. Een belangrijk gevolg is dat het potentiële zoekgebied van werknemers is verkleind

Randstad Holland liet in de afgelopen tien jaar in vergelijking met andere Europese stedelijke regio's een heel gemiddelde ontwikkeling van de welvaart zien

en dat wisseling van baan wordt vertraagd met een minder efficiënte allocatie van arbeid als gevolg. Rigiditeiten op de arbeidsmarkt en scheefheid op de woningmarkt worden versterkt door tekortschietende infrastructuur.

De overheid wordt geacht hierop een antwoord te formuleren, maar de overheid lijkt zelf ook gebukt te gaan onder institutionele rigiditeiten. Te denken valt aan een obsessieve zucht naar consensus, gelijkheidsdenken en onduidelijke bevoegdheidsverdeling leidend tot de bestuurlijke drukte. Daarnaast is er de invloed van vele belangengroepen op de overheid, die deze inefficiëncy in de hand werkt en bovendien het democratisch gehalte van besluitvorming verlaagt. Belangengroepen worden immers niet democratisch gecontroleerd. Soms valt niet aan de indruk te ontkomen dat besluiten met een gunstig maat-

schappelijk effect niet, en besluiten met een particulier tintje wel worden genomen. Naar onze mening heeft het Nederlandse poldermodel voordelen – weinig stakingen – maar heeft ook nadelen. De open economie van de Randstad vraagt in toenemende mate snelle, op maat gesneden en doelmatige oplossingen van de publieke sector. Dit betekent experimenteren en kijken wat werkt, differentiëren naar regio en meer ruimte voor lokale initiatieven. In plaats daarvan wordt te vaak, te lang met teveel partijen overlegd met teveel waterige besluiten tot gevolg. Het proces rond invoering van rekeningrijden mag hierbij als voorbeeld dienen van een consensusvoorstel dat ongedifferentieerd en doelmatig is, en bovendien veel te laat komt.

Conclusies en aanbevelingen

Randstad Holland liet in de afgelopen tien jaar in vergelijking met andere Europese stedelijke regio's een heel gemiddelde ontwikkeling van de welvaart zien. De Randstad is vooral opgevallen door de terugval in groei na 2000. De verklaring daarvoor ligt niet in de open economie van Randstad Holland, maar in iets dat diepere oorzaken heeft. Het groeipad tot 2000 was wel erg banenintensief en werd afgebroken door klassieke oververhitting. Dit werd versterkt door onvoldoende werking van de arbeidsmarkt, de woningmarkt en een tekortschietend aanbod van infrastructuur. Bovendien is het overheidsbestuur niet adequaat gebleken.

Met de euro en de eenvormige rente in de eurolanden neemt het relatieve belang van juist de genoemde markten als aanpassingsmechanisme toe. Zoniet, dan ligt capaciteitsgebrek om de hoek en dat is waar de OESO dit voorjaar voor heeft gewaarschuwd. De Nederlandse economie kan zo weer aan oververhitting lijden. Met betrekking tot de inhoud van het Urgentieprogramma is er eigenlijk weinig keus. Het moet gericht zijn op het verruimen van de capaciteit, juist die factoren die invloed hebben op het aanbod van de productiefactor arbeid. In de komende jaren zal dat immers een schaars goed blijken dat van belang is voor het functioneren van de Randstad in een internationaler en concurrerender Europa.

LITERATUUR

OESO (2007) *Territorial Review Randstad Holland*. Parijs: OECD.
Oort, F. van, M. Burger, O. Raspe en J. Ritstema van Eck (2007) *De Randstad hangt als los zand aaneen*. ESB, 92(4510), 292–295.
TNO (2006) *De Top 20 van Europese stedelijke regio's 1995–2005: Randstad Holland in internationaal perspectief*. Delft: TNO.
Commissie Versterking Randstad onder voorzitterschap van W. Kok (2007) *Advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Zoetermeer: FWA.