

ESSAY



BESTUURLIJKE GRENZEN REMMEN WELVAART

De economie van Zuid-Holland groeit de komende jaren volgens de voorspellingen met 2,4 procent. Toch worden de economische agglomeratievoordelen er nog onvoldoende benut, terwijl die juist een belangrijke bron van welvaart kunnen zijn. Bestuurlijke grenzen blijken agglomeratievoordelen en daarmee welvaartsgroei in de weg te zitten. Dat inzicht biedt volgens Frank van Oort en Gerwin van der Meulen een breder bestuurlijk en maatschappelijk handelingsperspectief dan de huidige, vooral op efficiency gerichte insteek bij bestuurlijke herindelingen.

De constatering dat bestuurlijke grenzen van invloed zijn op economische ontwikkeling in Zuid-Holland is een belangrijke uitkomst uit het onderzoek van drie professoren, ondersteund door economisch onderzoeks- en adviesbureau Decisio. Het

onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de provincie Zuid-Holland en richtte zich op de samenhang tussen economische schaalvoordelen, bestuurlijke organisatie en ruimtelijke verschillen in Zuid-Holland. De resultaten zijn neergelegd in een wetenschappelijk essay, een economische verdiepingstudie.

Economische ontwikkeling prijkt op elke actuele beleidsagenda – van het rijk, de provincies en de gemeenten. Na de zeven magere jaren van crisis, vestigen beleidsmakers en openbaar bestuur de hoop op herstel in de vette jaren – met een groeiende arbeidsmarkt en participatie, hernieuwde kansen voor innovatie en vernieuwing, en toenemende productie, toegevoegde waarde en productiviteit. Men tankt vertrouwen uit het meezittende tij, en hoopt maatschappelijke opgaven als groei, concurrentiekracht, ongelijkheid, transities en duurzaamheid door meer bestedingsruimte met nieuw elan en geïntensiveerde regie in goede banen te leiden. Veel wordt daarbij verwacht van regionaal-economisch beleid, met decentralisatie van dossiers als arbeidsmarkt, woningmarkt, duurzaamheid, leefbaarheid en bereikbaarheid.

OPTIMAAL SCHAALNIVEAU

De mondiale transitie van de economie – gekenmerkt door onder meer kennisintensivering, ict/data, digitalisering/robotisering – leidt niet zonder meer tot een economie waarbij bereikbaarheid en nabijheid irrelevant zijn. Integendeel. Agglomeratie, regionaal-ruimtelijke samenhang en synergie in stedelijk en regionaal verband zijn steeds belangrijker voor economische concurrentiekracht en welvaart. Het is daardoor van belang om nauwgezet

te kijken hoe die samenhang concreet uitpakt en welke stimulerende of juist belemmerende rol bestuurlijke verbanden en grenzen daarbij spelen. Worden ruimtelijk-economische vraagstukken zoals bedrijventerreinen, bereikbaarheid, arbeidsmarkt, kennis en voorzieningen wel op het meest optimale schaalniveau opgepakt? Worden mogelijke agglomeratievoordelen ten volste benut en passen de bestuurlijke inrichting en samenwerking op de schaal van de hedendaagse ruimtelijk-economische dynamiek? Nee. Uit het onderzoek blijkt dat hier nog veel te winnen valt voor gemeenten.

Het onderzoek, maar ook dat van onder meer de OECD, toont aan dat er sprake is van een hard statistisch gegeven. Een stad met twee keer zoveel inwoners kent een meer dan evenredige economische productiviteit; een 'bonus' van zo'n 10 procent. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar blijkt ook uit statistische analyses uitgevoerd voor Denemarken en Duitsland. Onder meer in Duitsland is gekeken naar de relatie tussen economische prestatie en bestuurlijke organisatie in stedelijke regio's. Het ging daar om *Kreise*, regio's van en rond steden bestaande uit verschillende gemeenten met ieder een eigen bestuur, en om *Kreisfreie* steden; veelal grote steden waarvan de omliggende stedelijke regio tot de gemeente van de stad behoort, geïntegreerd in één bestuur. In totaal heeft Duitsland zo'n 106 Kreisfreie steden (samen een bevolking van ongeveer 27 miljoen inwoners) en 296 Kreisen (circa 55 miljoen inwoners). Voor Duitsland vonden we vervolgens, bij hetzelfde aantal inwoners, dat Kreisfreie steden economisch beter presteren dan de Kreisen. Dat bevestigde het



eerder voor de Nederlandse steden en hun agglomeraties gevonden patroon: stedelijke regio's bestaande uit een gemeente (of zoals in Duitsland: de Kreisfreiesteden) presteren sociaaleconomisch beter dan de stedelijke regio's bestaande uit meerdere gemeenten (Duitsland: Kreisen).

Internationaal onderzoek, maar ook ons eigen onderzoek in Nederland, Denemarken en Duitsland, toont dus aan dat compacte stedelijke gebieden met een gelijk aantal inwoners, dezelfde populatiedichtheid en een bestuurslaag significant beter 'scoren' dan vergelijkbare gebieden met meerdere bestuurslagen. De grondslag voor deze meer dan evenredige economische prestatie is divers, maar feit is dat de hedendaagse economie steeds meer naar (groot-)stedelijke agglomeraties trekt. En, daarmee ook economische interacties en werknemers naar die steden trekt.

MEER WELVAART

Massa werkt goed voor de economie, vooral op de schaal van de stedelijke agglomeratie ofwel het *daily urban system*. Nabijheid van meer voorzieningen, woningen, werknemers/collega's, kennis en ondernemerschap, en meer interacties daartussen, levert meer welvaart per capita. De verklaring daarvoor is simpel: naarmate mensen, bedrijven of onderzoekers elkaar vaker *kunnen* ontmoeten, *zullen* zij elkaar ook vaker ontmoeten. Dat vergroot de kans voor het ontstaan van nieuwe initiatieven, ideeën, bedrijvigheid en innovaties. Uiteraard is hiermee niet gezegd dat regio's zonder meer grenzeloos zouden moeten gaan functioneren. Buitenlandse studies tonen tevens aan dat schaalgroei ook negatieve effecten met zich meebrengt. Bijvoorbeeld op het vlak van congestie, criminaliteit en veiligheid. ▶

**'Positieve effect
schaalgroei
groter dan het
negatieve'**



FRANK VAN OORT
SPECIALIST IN
REGIONALE ECONOMIE,
ERASMUS UNIVERSITEIT
ROTTERDAM



**GERWIN VAN DER
MEULEN**
PARTNER ECONOMISCH
ONDERZOEKSBUREAU
DECISIO

Maar, de positieve effecten van schaalgroei zijn dan nog altijd groter dan de negatieve effecten.

Hoe zit het dan in Zuid-Holland? Op basis van het onderzoek zien we dat het economisch zwaartepunt in Zuid-Holland vanuit de centrale stedenband Leiden-Den Haag-Delft-Rotterdam-Dordrecht langzaam uitschuift naar de flanken van deze centrale as. Zo springen rond Leiden locaties als het Bio-Science-Park en aansluitend Oegstgeest in het oog, en ten oosten locaties in Zoeterwoude en Leiderdorp. Tussen Den Haag en Delft treedt in oostelijk richting economische verdichting op, en westelijk in Mid-den-Delfland en Westland (op de grens met Den Haag). Vanuit Rotterdam en Zoetermeer is een 'uitschuif' vanuit de centrumgemeenten naar Lansingerland zichtbaar, en ten zuiden van de Maasstad naar Barendrecht en Ridderkerk. Ook Brielle (bij Rotterdam) en Waddinxveen (vanuit Gouda) doen mee in dit uitschuifproces van economische potentie. In Dordrecht en omstreken gebeurt dit veel minder.

FLANKEN

Gebieden aan de flanken van de Zuid-Hollandse stedenband komen dus op. De opkomst van deze gebieden gaat niet ten koste van de centrale steden; sterke centrumgemeenten spelen daarbij juist een belangrijke aanjagende rol. Meerdere binnenstedelijke locaties presteren uitstekend, waaronder Delft-Zuid, Leiden, Rijswijk, Rotterdam centrum en het Den Haag Central Innovation District. De stedenband schuift dus uit; de centrale steden (de 'kralen in het snoer') blijven de motor van de schaalvoordelen, het productiviteitsvoordeel en de opschaling van initiatieven door specialisatie en diversiteit.

Het is dus logisch en onvermijdelijk dat de economische ontwikkeling over bestuurlijke grenzen in Zuid-Holland heen reikt. Of, zoals ook het Planbureau voor de Leef-

omgeving in 2017 aangeeft: 'de economie functioneert op een grotere schaal dan de administratieve grenzen van de stad'. Samenhang en synergie in een uitdijend agglomeratieverband binnen Zuid-Holland wordt dus steeds belangrijker.

Nu blijkt dat diezelfde grenzen ook remmend kunnen werken voor de arbeidsmobiliteit, de matching van vraag en aanbod van arbeid, talent en skills en het gebruik van voorzieningen. Vooral op het snijvlak van centrale steden en suburbane gebieden zorgen bestuurlijke grenzen voor het niet verzilveren van potentiële schaalwinsten. Mogelijke schaal- en synergievoordelen worden niet of slechts ten dele in welvaart omgezet. De bevolking in de grote steden profiteert daardoor te weinig van de groei van bedrijvigheid in de nabijgelegen kleinere kernen. Andersom profiteren deze kleinere kernen te weinig van hoogwaardige centrumfuncties in de steden. Nu hoeft fragmentatie van bedrijvigheid en voorzieningen over meerdere kernen op zich geen bezwaar te zijn voor welvaartscreatie, zolang er maar sprake is van onbelemmerde onderlinge interactie en samenwerking. Daar wringt nu de schoen en daar zullen lokale overheden in Zuid-Holland dus scherper op kunnen zijn. Hier valt in de toekomst nog profijt te behalen. Vooral op het snijvlak van centrale steden en omringend, meer landelijk gebied blijven veel economische kansen liggen. Stedelijke, suburbane en meer landelijke gebieden in de provincie kennen veel kansrijke bedrijvigheid, onderscheidende economische profielen en netwerken, maar grenzen daartussen remmen de synergie in bedrijvigheid, arbeidsmarkten en voorzieningen.

KRACHT GETEMPERD

Als lokale overheden in Zuid-Holland de grensoverschrijdende economische en bestuurlijke samenhang niet beter omarmen, kunnen belangentegenstelling en onderlinge concurrentie de economische kracht en welvaart van Zuid-Holland temperen. Daardoor blijft er simpelweg geld en dus welvaart liggen; voor de centrale steden én voor meer suburbane gebieden nabij die steden.

De wendbaarheid van bestuurlijke inrichting, organisatie en samenwerking in relatie tot de regionale economie doet er dus toe. Wellicht meer dan tot heden is aangenomen. Lokale overheden in Zuid-Holland, vooral die op de overgang tussen stad en suburbane gebieden, kunnen hiermee hun voordeel doen.

Uit het onderzoek blijkt dat de organisatie van openbaar bestuur inderdaad uitmaakt voor regionaal-economische ontwikkeling in Zuid-Holland. De voors en tegens van

'Er blijft simpelweg geld en dus welvaart liggen'

overheidsinterventie komen elkaar regelmatig tegen in economische en bestuurlijke discussies. Dit pleidooi voor een beter(e) bestuur en samenwerking in Zuid-Holland binnen het regionaal-economisch domein is echter geen aanval op de huidige bestuurlijke indeling. Waar het om gaat is afstemming en samenwerking over grenzen heen. En vooral daar waar bestuurlijke grenzen agglomeratievoordelen en daarmee welvaartscreatie in de weg zitten.

Het handelen van lokale overheden en de manier waarop zij zich organiseren is overigens niet de enige belangrijke factor voor economisch succes in regio's. Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, investeringen door bedrijven en het rijk of specifieke regionale specialisaties zijn minstens zo belangrijk. Regionaal-economische ontwikkeling is, naast goed bestuur en samenwerking, van meerdere factoren afhankelijk. Ook ondernemerschap, de beroepsbevolking of het leef- en woonklimaat en voorzieningen bepalen het economisch succes of falen van een regio.

Waar het om gaat is dat we sterke aanwijzingen hebben voor een momenteel remmende werking van bestuurlijke inrichting, organisatie en samenwerking in relatie tot welvaartsontwikkeling. Door bestuurlijke grenswerking worden regionale welvaarts-kansen niet benut. Binnen de context van de vaak gepolariseerde discussie over herindelings zou het gegeven dat bestuurlijke grenzen ertoe doen de lokale bestuurder juist moeten aanmoedigen om letterlijk en figuurlijk over de eigen bestuurlijke grenzen heen te stappen. Lokale overheden kunnen meer invloed hebben op regionaal succes als zij beseffen dat een regionale economie zich niet tot de bestaande bestuurlijke grenzen beperkt. Let er dan ook op dat diezelfde grenzen de welvaart niet remmen. Maak, meer dan voorheen, werk van het verzilveren van de regionale synergie- en schaalvoordelen. Samen met uw buurgemeenten. De provincies zouden dit proces kunnen helpen stimuleren. ●