

DE ECONOMIE VAN DE STAD IN DE MONDIALE CONCURRENTIE

02

Otto Raspe | Planbureau voor de Leefomgeving

Inleiding

De laatste decennia waren we getuige van een sterke globalisering van de economie. Aangejaagd door de scherp gedaalde transport- en communicatiekosten werd het voor bedrijven steeds makkelijker om hun belangrijkste inputs efficiënt van over de hele wereld te betrekken en om internationale netwerken te onderhouden. Mondiale handel en internationale investeringen groeiden explosief en steeds meer bedrijven kozen voor locaties in het buitenland. Met deze globalisering nam de ook de internationale concurrentie toe: het competitieve speelveld is steeds internationaler geworden.

Tegen het licht van deze globalisering werd wel gesproken over 'the death of distance', en 'the world is flat'. Waarom zou je nog aan een specifieke (dure, vieze, congestievolle) locatie hechten als het speelveld mondiaal is en bedrijven zich immers overal kunnen vestigen? Navolgers van deze gedachten brachten sterk naar voren dat bedrijvigheid en bevolking meer gespreid raken in plaats van te clusteren in steden of agglomeraties. Echter, niets is minder waar. Bedrijven en mensen zijn zich juist meer en meer in steden gaan vestigen. Meer dan de helft (53 procent) van de totale bevolking in de OECD landen leeft in stedelijke regio's en de verwachting is dat dit aantal tot 80 procent zal groeien. Maar misschien wel belangrijker: stedelijke economieën zijn productiever, groeien economisch sneller en hebben een groter innovatief vermogen. Kortom: juist steden zijn de dynamische motoren van economische groei en hun economisch belang is juist sterker geworden.

In de woorden van Michael Porter is er dus sprake van een global-local paradox: hoewel het speelveld in principe mondiaal is leidt dit niet tot een egalisering van economische activiteiten over de ruimte, maar is er juist een toenemend belang van specifieke regio's of clusters in dit internationale

competitieve speelveld. Porter relateert dit aan het feit dat juist andere factoren (dan de lagere transport- en communicatiekosten) in de moderne economie van belang zijn, juist factoren die sterk aan regionale kwaliteiten zijn gebonden. Edward Glaeser spreekt daarom van de Triumph of the city: niet ondanks, maar eerder dankzij de globalisering zijn steden juist belangrijker geworden.

Waarom zijn steden zo belangrijk voor de economie?

Het centrale begrip waarom steden zo belangrijk zijn voor de economie is omdat bedrijven voordelen ontleen aan een locatie in de stad, zogenaamde agglomeratievoordelen. Agglomeratievoordelen zijn voordelen die bedrijven hebben door te clusteren: bedrijven profiteren van elkaars nabijheid. Deze voordelen komen bijvoorbeeld voort uit een grotere en gespecialiseerdere arbeidsmarkt (labour market pooling), markt van toeleveranciers (input sharing) en de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis; wat kan leiden tot kennis-spillovers. Kortom: steden bieden bedrijven economische voordelen in het transport van goederen, mensen en kennis. Een grotere en gespecialiseerde arbeidsmarkt maakt de zoekkosten voor geschikte arbeid makkelijker, maar andersom geldt ook dat arbeidskrachten makkelijker een geschiktere baan vinden (die past bij hun vaardigheden). De kracht van de stad zit in de betere 'matching' tussen bedrijven en arbeidskrachten. Hetzelfde geldt voor een grotere en gespecialiseerde markt van toeleveranciers (inputs). Voor bedrijven zijn de transactiekosten (zoek- en transportkosten) makkelijker wanneer er een complex van (potentiële) toeleveranciers nabij is. En ook voor toeleveranciers biedt het voordelen nabij een grotere markt van afnemers te zijn. Ten slotte staan kennis-spillovers centraal in het begrip van agglomeratievoordelen: bedrijven profiteren van de bedoelde en onbedoelde overdracht van kennis. Niet voor niets zijn steden vaak innovatieve

hotspots. Met de transitie naar een veel sterker op kennis gedreven economie, de kenniseconomie, is juist dit laatste agglomeratievoordeel steeds belangrijker geworden.

Agglomeratievoordelen worden vaak in drie typen ingedeeld: 1. Externe voordelen die optreden voor alle bedrijven in de stad (ongeacht de sector waartoe zij behoren), 2. Externe voordelen voor bedrijven binnen dezelfde sector, en 3. Externe effecten die voortkomen uit de variëteit aan sectoren in de nabijheid. De literatuur duidt deze respectievelijk als urbanisatievoordelen, localisatievoordelen (of Marshall externaliteiten) en Jacobs externaliteiten. Urbanisatievoordelen ontstaan door stedelijke omvang en dichtheid, terwijl localisatievoordelen juist ontstaan door regionale concentraties van bedrijven in dezelfde sector (gespecialiseerde clusters) en Jacobs externaliteiten door een variëteit aan sectoren in een regio.

Stedelijke omvang (massa) en dichtheid bieden bedrijven voordelen door de concentratie van economische, sociale, politieke en culturele organisaties in dichtbevolkte stedelijke gebieden, maar ook om de aanwezigheid van universiteiten, onderzoeksinstellingen, op consumenten georiënteerde voorzieningen (amenities), branche-organisaties en overheidsinstellingen. Over het feit dat massa en dichtheid belangrijk zijn is in de literatuur een behoorlijke consensus. Een veelheid aan empirische studies toont aan dat een hogere massa en dichtheid positief bijdragen aan de productiviteit en groei van bedrijven. Glaeser voegt aan de urbanisatievoordelen ook nog de kracht van consumptie toe (het consumer city concept): juist stedelijke massa en dichtheid bieden agglomeratievoordelen aan de consumptiekant. Veel, diverse en hoogwaardige consumentendiensten bestaan bij de gratie van massa en dichtheid (schaalvoordelen), maar dezelfde amenities maken de stad aantrekkelijk voor mensen en bedrijven om er zich te vestigen: ze voorzien in een hoge kwaliteit van de leefomgeving.

Het debat in de literatuur over stedelijke economie gaat echter om de vraag of een gespecialiseerde economische structuur beter is voor economische prestaties, of dat het gaat om een gevarieerde economische structuur. Zijn de potentiële kennis-spillovers en arbeidsmarktmobiliteit nu bijvoorbeeld groter tussen dezelfde bedrijven of leer je juist van een ander type bedrijven?

Kortom: gaat het om specifieke clusters (Marshall, Porter) of een diversiteit aan activiteiten (Jacobs). Recent is aan dit debat toegevoegd dat 'variëteit' an sich misschien niet zo interessant is om naar te kijken, maar dat het om een 'gerelateerde variëteit gaat': de aanwezigheid van aan elkaar gerelateerde sectoren middels een gezamenlijke kennis- of technologiebasis. De gedachte is dat spillovers hoofdzakelijk plaatsvinden tussen sectoren met een (deels) overlappende basis en niet tussen ongerelateerde sectoren. Te grote verschillen maken het onmogelijk om van elkaar te leren, omdat de aangeboden kennis niet wordt begrepen of op waarde kan worden geschat. Hoewel dit laatste type variëteit interessant kan zijn om bijvoorbeeld conjuncturele risico's over sectoren te spreiden (portfolio-strategie) is er vanuit het idee van kruisbestuiving minder economisch rendement te verwachten. Volgens Frenken e.a. zijn Jacobs externaliteiten vooral gerelateerde variëteit, waarbij geldt dat juist grotere steden vaak een sterke gerelateerde variëteit kennen.

Kortom: steden en agglomeraties bieden bedrijven voordelen door de nabijheid van andere bedrijven. Dit is gestoeld op zogenaamde urbanisatievoordelen (massa en dichtheid), localisatievoordelen (specialisatie en clusters) en de 'love of variety', liefst in de zin van gerelateerde bedrijven. Juist deze factoren maken in onze moderne economie steden en regio's tot een succes voor de economie.

Wat vormt nu de basis van deze agglomeratievoordelen?

De kern van het bestaan van agglomeratievoordelen bestaat uit het feit dat bedrijven profiteren van elkaars nabijheid. De interacties kunnen formeel zijn, verpakt in handelsrelaties, maar ook juist informeel, toevallig, en onbedoeld. Kern van deze relaties is vaak face-to-face contact. Mensen hebben face-to-face contact nodig om persoonlijke en complexe kennis uit te wisselen, vertrouwen op te bouwen, en continu een accurate beoordeling te kunnen maken van het potentieel aan constant veranderende bedrijfsrelaties. Het specificeren van producten en diensten, met elkaar samenwerken, het sluiten van bedrijfstransacties, en misschien wel de belangrijkste: het van elkaar kunnen leren en je kunnen 'vergelijken' met anderen (peers) – om er beter van te worden –, leunen alle sterk op de mogelijkheden die persoonlijke contacten bieden. Steden bieden deze interactiemilieus, zodat frequent en face-to-face contact mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast faciliteren steden

arbeidsmobiliteit en ondernemerschap, zowel bij het oprichten van nieuwe bedrijven als bij de spin-offs van bestaande bedrijven. Juist omdat moderne economieën de afgelopen decennia steeds sterker 'kenniseconomieën' zijn geworden is het belang van agglomeratievoordelen gegroeid en floreren steden. Er bestaat een brede stroom literatuur die aangeeft dat dit fenomeen alleen maar sterker zal worden.

Zijn Nederlandse steden ook groei motoren en internationaal competitief?

Een aantal recente studies zoomt speciaal in op het bestaan van agglomeratievoordelen in Nederland: maken massa- en dichtheid (urbanisatievoordelen), specifieke clusters (localisatievoordelen) of een gevarieerde economische structuur uit voor regionaal-economische ontwikkelingen of innovatief-vermogen? Uit deze studies (zie bijvoorbeeld Van Oort, Frenken e.a., Weterings e.a. en Raspe & Weterings) komt het beeld naar voren dat stedelijke dichtheid gunstig is voor een hoge productiviteit en groei (van productiviteit en werkgelegenheid), maar dat ook een gerelateerde variëteit gunstig is voor een hoge werkgelegenheidsgroei. Voor het succes van specialistische clusters komen minder duidelijk 'gouden regels' naar voren. Het is erg afhankelijk van het type activiteiten en lokale omstandigheden of clustering tot economisch succes leidt.

Het meest interessant is echter om het belang van agglomeratiekracht te positioneren in een mondiale context, het competitieve speelveld reikt immers tot ver over de regiogrenzen, en de Nederlandse regio's te beoordelen ten opzichte van belangrijke andere regio's. Recentelijk heeft het Planbureau voor de Leefomgeving hier enkele studies over gepubliceerd (Weterings e.a., Thissen e.a. en Raspe e.a.). In deze studies wordt het vestigingsklimaat van Nederlandse regio's vergeleken met 256 Europese regio's (agglomeraties) op twee kanten van internationale concurrentie: 1 bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven en 2 bij het exporteren van producten en diensten, beide in een mondiaal competitief speelveld. De vraag is hoe goed de Nederlandse regio's scoren ten opzichte van hun belangrijkste concurrenten, waarbij naar dertig verschillende vestigingsfactoren is gekeken op het gebied van de genoemde urbanisatievoordelen en localisatievoordelen (specialisatie en clustering), maar ook op andere factoren die opbouwen tot een excellent vestigingsklimaat, zoals bereikbaarheid,

kennisinfrastructuur, arbeidsmarkt en kwaliteit van de leefomgeving. De belangrijkste conclusie van de PBL-studies is dat het belang van de vestigingsfactoren per sector en per regio verschillend is. Zeker ook ten aanzien van hoe goed het regionale vestigingsklimaat op orde is ten opzichte van concurrerende regio's.

Ten aanzien van de agglomeratiekracht valt echter op dat juist de zogenaamde urbanisatievoordelen (de voordelen uit massa en dichtheid) voor heel veel sectoren een belangrijke factor zijn in de meest competitieve vestigingsklimaten. Met andere woorden: de belangrijkste concurrenten van Nederlandse bedrijven zijn vooral gevestigd in grote regio's met een hoge dichtheid. Krachtige agglomeraties dus. Uit de PBL-studie van Raspe e.a., waarin 256 Europese regio's zijn vergeleken, komt naar voren dat de agglomeratiefactoren massa en dichtheid in een set van dertig verschillende regionale karakteristieken tot de top zes van meest belangrijke factoren behoren (zie tabel 1 in de bijlage). Hierbij valt op dat dichtheid vooral een attractiefactor is voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en massa vooral de exportkracht ondersteunt.

Nederlandse regio's missen agglomeratiekracht

Wanneer we de agglomeratiekracht van de Nederlandse regio's vervolgens vergelijken met die van hun belangrijkste internationale concurrenten valt nog iets op: de agglomeratiekracht van onze regio's is kleiner. Bedrijven in onze regio's concurreren met regio's met een grotere massa en dichtheid, juist factoren die bedrijven daar een competitief voordeel bieden en die zorgen voor een attractief klimaat voor buitenlandse investeringen. Nederlandse regio's missen deze agglomeratiekracht. Nederlandse bedrijven missen daarmee een concurrentievoordeel ten opzichte van hun belangrijkste concurrenten elders.

Het is belangrijk te onderkennen dat agglomeratiekracht en de voordelen die bedrijven daaraan ontleen belangrijk zijn in een internationaal competitieve wereld. Bovendien zijn ze belangrijk voor de economische kracht van Nederland. Dit staat haaks op het jarenlange beleid dat juist op egalisering van bevolking en economische activiteiten was gericht, beleid om juist niet al te grote steden te krijgen. Vanuit een economisch-competitief perspectief blijkt egaliseren van activiteiten juist tegen de stroom van agglomeratiekrachten in te roeien, en verder af

te staan van de huidige realiteit waarin het gaat om de 'triumph of the city'.

Het is echter lastig om op korte termijn wel voldoende agglomeratiekracht te ontwikkelen. Hier past dan óók een strategie op 'borrowed size': het lenen van de kracht van nabije burens, waarin excellente verbindingen cruciaal zijn. Bijvoorbeeld verbindingen over de weg naar buurregio's, zoals tussen de stadsgewesten binnen de Randstad en in Noord-Brabant (de internationale topregio's van Nederland), maar ook nadrukkelijk door goede internationale verbindingen te hebben. Hierin is een goede connectiviteit door de lucht onontbeerlijk. De verknoping van internationale agglomeraties is, kortom, belangrijk vanuit internationaal concurrentieperspectief. 'Global city regions' zorgen voor de 'Local buzz and global pipelines'.

Juist de internationale connectiviteit door de lucht en via de weg zijn belangrijke factoren die steden competitief maken. In navolging van het relatieve belang van agglomeratiefactoren geeft de studie van Raspe e.a. ook inzicht in het relatieve belang van deze connectiviteitsfactoren (zie tabel 2 in de bijlage). Een goede connectiviteit door de lucht: het hebben van een topluchthaven met veel internationale bestemmingen die frequent aangedaan kunnen worden blijkt een belangrijke concurrentiefactor. Voor zowel het aantrekken van investeringen als voor de exportkracht is het respectievelijk de zesde en achtste concurrentiefactor van de dertig. En ook de connectiviteit over de weg: het aantal banen dat binnen dertig minuten kan worden bereikt is een top 10 factor. Kortom: internationale connectiviteit door de lucht en connectiviteit over de weg zijn belangrijke kenmerken van de meest competitieve regio's.

Discussie

Uit het voorgaande komt naar voren dat agglomeratievoordelen cruciaal zijn voor een goede internationale concurrentiepositie. Juist een concurrentiefactor waar Nederlandse regio's het afleggen ten opzichte van hun belangrijkste concurrenten. Er is dus behoefte aan een metropolitane strategie ter versterking van de concurrentiekracht van onze bedrijven. Naast investeringen in het domein van verstedelijking om dichtheid en massa in onze steden en agglomeraties te creëren gaven we aan dat het hier óók gaat om de cruciale verbindingen met krachtige agglomeraties buiten Nederland en

tussen de krachtigste regio's binnen Nederland. We noemden dit het 'borrowed size' concept.

Hoewel het vooral bedrijven zijn die van elkaars nabijheid profiteren, en zij zelf dus een natuurlijke neiging tot clustering hebben past hier ook een rol van de overheid: zij staan immers aan de lat om een excellent vestigingsklimaat te bieden voor onze internationaal opererende bedrijven. Een vestigingsklimaat dat dus gestoeld moet zijn op krachtige agglomeraties en cruciale verbindingen, beide facetten van het domein waarop de overheid traditioneel actief is.

Twee zaken zijn ten slotte voor dit overheids-perspectief belangrijk. Ten eerste is het vraag welke overheid aan zet is? Uitgaande van 'krachtige agglomeraties', sluit dit beleidsmatig aan bij een regionaal of lokaal niveau dat zich inzet op het faciliteren van economische activiteiten. Dit is 'traditioneel' ruimtelijk beleid op het gebied van werklocaties en infrastructuur, maar procesmatig gaat het ook over de regionale innovatiesystemen, waarin de overheid, naast onderwijs en bedrijfsleven in 'triple helix' constructies samenwerkt. Maar tegelijkertijd moet, willen we tot de top vijf van mondiale kenniseconomieën behoren, het geheel meer zijn dan de som (der regio's). Cruciale verbindingen spelen daarbij weer een grote rol: hoe creëren we door onderlinge interacties een samenhangend geheel van steden en agglomeraties zodat we een vestigingsklimaat creëren dat internationaal competitief is? Het Rijk als probleemeigenaar van de concurrentiepositie van Nederland kan daarbij een fundamentele rol spelen.

Ten tweede is het de vraag of je een internationale competitie gestoeld op 'massa en dichtheid' van steden met de Nederlandse stedelijke structuur wel kunt winnen. Wetende dat niet alle steden 'winnaars' kunnen zijn en wetende dat er ook negatieve externaliteiten zijn verbonden aan grote steden. Een parallelle strategie die zich richt op een goede 'quality of living', als extra factor binnen een excellent vestigingsklimaat en attractiefactor, kan daarbij lucratief zijn (zoals recent PBL onderzoek liet zien). Hoewel onderzoek naar de relatie tussen kwaliteit van de leefomgeving en economische concurrentiekracht van regio's nog in de kinderschoenen staat, zijn hier ambitieuze beleids- en onderzoeksagenda's op te formuleren. Een slimme strategie op een goede kwaliteit van de leefomgeving kan juist onze concurrentiekracht

complementeren: de triomf van de stad gaat immers over hoe competitieve steden ons welvarender, slimmer, groener, gezonder en gelukkiger maken!

Literatuur

Frenken, K., F.G. van Oort F. and Th. Verburg (2007) Related variety, unrelated variety and economic growth. *Regional Studies* 41(5), pp. 685-697.

Glaeser, E.L., (2011) *Triumph of the city: how our greater invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, New York: MacMillan.

Porter, M.E. (2000) Location, competition and economic development: local clusters in a global economy, *Economic Development Quarterly*, 14(1): 15-34.

Raspe, O., A. Weterings en M. Thissen (2012) *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Raspe, O. en A. Weterings (2010) *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad*.

Van Oort, F.G. (2004) *Urban growth and innovation; spatially bounded externalities in the Netherlands*. Ashgate: Aldershot.

Weterings, A. F. van Oort, O. Raspe en Th. Verburg (2007) *Clusters en Economische Groei*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Weterings, A., O. Raspe en M. van den Berge (2011) *The European Landscape of knowledge-intensive foreign-owned firms*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Tabel 1: Relatief belang van urbanisatiefactoren voor een goede concurrentiepositie (o.b.v. 30 vestigingsplaatsfactoren in 256 Europese regio's) | Bron: Raspe e.a. 2012

Urbanisatie-factor	Concurrentie bij aantrekken buitenlandse bedrijven	Concurrentie bij exporteren van producten en diensten		
		Gemiddelde rank	Rang obv gem rank	Gemiddelde rank
Massa	4,0	4 ^e van 30	4,2	3 ^e van 30
Dichtheid	2,6	1 ^e van 30	6,7	6 ^e van 30

Tabel 2: Relatief belang van connectiviteitsfactoren voor een goede concurrentiepositie (o.b.v. 30 vestigingsplaatsfactoren in 256 Europese regio's) | Bron: Raspe e.a. 2012

Connectiviteits-factor	Concurrentie bij aantrekken buitenlandse bedrijven	Concurrentie bij exporteren van producten en diensten		
		Gemiddelde rank	Rang obv gem rank	Gemiddelde rank
Connectiviteit lucht	7,3	6 ^e van 30	7,3	8 ^e van 30
Connectiviteit weg	12,4	12 ^e van 30	10,0	9 ^e van 30

De Global Metro Monitor (2010) geeft aan dat anno 2007 de 150 grootste metropolitane gebieden ter wereld ongeveer 12% van de wereldbevolking bevatten, en maar liefst 46% van het mondiale GDP voor haar rekening nemen. De MGI Urban World studie geeft aan dat anno 600 belangrijkste steden ter wereld 22% van de wereldbevolking huisvesten en meer dan 50% van het mondiale GDP voor haar rekening nemen, een percentage dat tot 2025 groeit tot meer dan 60%.