

# Concentratie versus Spreiding: over oude concepten, nieuwe theorie en krimp

College

ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar algemene economie,  
in het bijzonder de ruimtelijke economie  
aan de Rijksuniversiteit Groningen  
op maandag 7 juni 2010

door

**Jan Oosterhaven**

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Oosterhaven, Jan

Concentratie versus Spreiding: over oude concepten, nieuwe theorie en krimp /  
door J. Oosterhaven. - Groningen : Stichting Ruimtelijke Economie Groningen /  
Afscheidscollege Groningen. - Met lit. opg.

ISBN 978-90-73709-30-0

Trefw.: agglomeratievoordelen ; congestienadelen ; transportkosten ;  
marktimperfecties ; ¼ miljoen scenario ; Noord-Nederland

Stichting  Ruimtelijke Economie Groningen

## 1. Inleiding en probleem: spreiden of concentreren?

Dames en heren, ik wil vandaag met u spreken over de vraag of de *Randstad* eigenlijk niet *te vol* is, en dan denk ik aan de verkeersdrukte, de luchtvervuiling, de jarenlange wachtlijsten voor een huurwoning, de voor starters onbetaalbare koopwoningen en andere nadelen van grote stedelijke agglomeraties. Maar de legitieme tegenvraag is natuurlijk of de *Randstad* misschien niet juist te weinig bevolking en bedrijven heeft, te weinig om bijvoorbeeld internationaal echt mee te doen.

Ook wil ik met u spreken over de vraag of het Noorden en andere *perifere regio's* niet *te leeg* zijn en dan denk ik aan de naderende krimpproblemen, maar ook aan de, ondanks de verbeteringen van de afgelopen decennia, nog steeds relatief hoge werkloosheid en relatief lage inkomens. Ook hier kan een legitieme tegenvraag worden gesteld, namelijk of het Noorden en andere perifere gebieden niet beter af zouden zijn met minder mensen, meer natuur en een lege Blauwe Stad.

Wat zegt mijn vak, de ruimtelijke economie, daar over? En wat zou u daar zelf van vinden? De grootste duidelijkheid krijgen we door eerst naar de beide extremen te kijken.

Kunnen we ons een markteconomie met arbeidspecialisatie voorstellen, bij een volstrekt gelijkmatig gespreide bevolking en bedrijvigheid? Dat kan niet.<sup>1</sup> Stelt u zich voor dat er *geen geografische locatievoordelen* zijn: dus dat er geen sprake is van lokale grondstoffen of van een gunstige ligging of iets dergelijks. Stelt u zich verder voor dat er *geen economische schaalvoordelen* zijn: dus dat de productiekosten van een individueel geproduceerde Spyker even hoog zijn, als die van een in massa geproduceerde Toyota. Als zulke voordelen er niet zijn, maar als er *wel transportkosten* zijn, dan zouden we allemaal Robinson Crusoe's zijn. Een normale economie met handel is dan niet mogelijk, want

---

<sup>1</sup> Zie D.A. Starrett, Market allocations of location choice in a model with free mobility, *Journal of Economic Theory*, 1978.

dat is te duur. We zullen echter wel een *perfecte ruimtelijke spreiding* zien, omdat we elkaar anders onnodig in de weg zouden zitten.

Zonder schaalvoordelen zou onze welvaart overigens erg laag zijn. Maar zelfs bij het huidige hoge welvaartsniveau kan ik me niet voorstellen dat u de voorkeur zou geven aan een perfecte spreiding van bedrijven en bevolking. Het lijkt mij afgrijselijk. Helemaal geen verschil tussen grote en kleine steden en dorpen, en ook niet tussen dorpen, agrarisch platteland en natuur, zelfs al is die in Nederland grotendeels aangelegd. Ik moet er niet aan denken.

De vraag is of we ons economisch de omgekeerde situatie *wel* kunnen voorstellen. Alle mensen en bedrijven in *één hele grote agglomeratie* en de rest van de wereld helemaal leeg. Dat is economisch ook niet denkbaar. In zo'n grote agglomeratie moet grond immers verschrikkelijk schaars en dus onbetaalbaar duur zijn. Zo'n *hoge grondprijs* kan alleen worden opgebracht als alle individuele bedrijven enorme interne schaalvoordelen hebben. Bovendien moeten alle bedrijven ook nog een heel groot voordeel van elkaars aanwezigheid hebben, want anders is het goedkoper om in verschillende steden te zitten.

Die andere extreme situatie is economisch dus ook niet denkbaar. Bovendien weet ik zeker dat we ook niet met z'n zestien miljoenen bij elkaar in één Belle van Zuijlen toren bij Utrecht willen wonen en werken; ongeacht hoe hoog ons inkomen daar ook zou zijn.

Betekent dit duidelijke afwijzen van de twee extremen nu ook dat de *feitelijke mate van agglomeratie* daar tussenin maatschappelijk *wel optimaal* is? Of valt er nog winst te halen door meer te concentreren of te spreiden? Die vraagstelling valt uiteen in ten minste drie deelvragen.

## 2. Hoe perfect zijn de markt en de overheid?

De eerste deelvraag is, of de werking van de markt, *zonder de overheid*, tot een maatschappelijk optimale mate van agglomeratie leidt. Uit de welvaartstheorie weten we dat dat onder een aantal strikte voorwaarden inderdaad het geval zou kunnen zijn. Overheidsingrijpen kan in zo'n situatie wel tot een verbetering leiden voor sommige burgers, maar die verbetering is dan te klein, om de burgers die erop achteruit gaan, voor die achteruitgang ook te kunnen compenseren. En als alle burgers even zwaar tellen, moet je dat ingrijpen om precies die reden niet willen.<sup>2</sup>

De direct hierop volgende deelvraag is natuurlijk of in werkelijkheid ook aan die *strikte voorwaarden* is voldaan. Het antwoord is simpel: maar zeer zelden. En als je de ruimtelijke dimensie van de economie in de beschouwing betreft, dan kan er zelfs per definitie niet worden voldaan aan de belangrijkste voorwaarde: namelijk dat er op de relevante markten sprake is van *volledige concurrentie*. Alleen al het bestaan van schaalvoordelen in de productie en transportkosten in de distributie zorgt er voor dat iedere producent per definitie marktmacht heeft over zijn dichtbij wonende klanten, omdat hij die tegen een lagere prijs kan bedienen dan zijn concurrenten, die verder weg zitten.

Mijn collega Dirk Stelder heeft dat recent voor supermarkten heel mooi laten zien.<sup>3</sup> Als je op een niet-ruimtelijke manier naar die markt kijkt, dan denk je: dat lijkt op een oligopolie, weliswaar met een beperkt aantal concurrenten en een duidelijke marktleider, maar met méér dan genoeg concurrentie om je als toezichthouder niet al te druk over te hoeven maken. Maar als je ruimtelijk naar die markt kijkt, dan blijkt dat er voor veel consumenten op een redelijke afstand maar één supermarkt beschikbaar is. In werkelijkheid is er dus sprake van een hele serie van lokale monopolies, afgewisseld met duopolies en af en toe een tripolie. Dat is daarom

<sup>2</sup> Strik formeel is dit iets te kort door de bocht, maar dat voert hier nu te ver.

<sup>3</sup> Zie T.M. Stelder, Ruimtelijke monopolievorming van supermarkten in Nederland. *Economisch Statistische Berichten*, 2 april 2010.

een zeer imperfecte markt, waar gemeentes wel eens wat beter op zouden mogen letten, zoals bij het afgeven van allerlei vergunningen en het ontwikkelen van nieuwe winkelcentra.

Daarom is er alle reden voor de overheid om in te grijpen in het functioneren van de markteconomie. Niet alleen om de ruimtelijke marktmacht te beteugelen, maar ook vanwege het bestaan van *externe effecten*. Dat is een moeilijk woord voor de veel voorkomende situatie, dat de productie of consumptie van Jantje, direct, dus zonder tussenkomst van de markt, de winst of de welvaart van Pietje beïnvloedt.

Meestal gaat het om *negatieve* externe effecten en dan is de conclusie duidelijk. Jantje zal meer produceren of consumeren dan maatschappelijk wenselijk is, omdat hij geen rekening houdt met de negatieve effecten voor Pietje. De reden dat het meestal om negatieve externe effecten gaat, is dat bedrijven er alles aan zullen doen om hun *positieve* externe effecten binnenboord te houden, en hun negatieve externe effecten juist overboord te kieperen. Op die manier maximeren ze hun winst het beste.

Ten slotte is de uitkomst van de markt ook niet optimaal als marktpartijen over *onvolledige informatie* beschikken of, erger, over asymmetrische informatie. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij de jarenlange leugens van de Griekse overheid over haar begrotingstekorten. Door die tekorten geheim te houden heeft Griekenland de Euro gekregen en mede daardoor hebben de Grieken jarenlang te weinig rente op hun staatsobligaties betaald. Zo konden ze een steeds groter wordend probleem prettig voor zich uit schuiven en daar had uiteindelijk niemand belang bij. De Griekse overheid speelt hierbij primair een rol als marktpartij.

De derde deelvraag heeft betrekking op de rol van de overheid als hoeder van het algemene belang. Als de markt faalt, kunnen we er dan op rekenen dat de overheid bij haar pogingen de markt te corrigeren, niet nog erger faalt? Om niet in de val van nog groter *overheidsfalen* te lopen, moet aan ten minste twee voorwaarden zijn voldaan.

Ten eerste moeten ambtenaren bij de voorbereiding, en politici bij de besluitvorming, echt streven naar een correctie van dat marktfalen. Dat is helaas niet altijd het geval, want de overheid bestaat niet en burgers hebben in Nederland maar weinig middelen om het gedrag van hun veelkoppige overheid te beïnvloeden. Daarmee vergeleken hebben ambtenaren en lobbies disproportioneel veel mogelijkheden om hun eigen doelen na te streven, terwijl de selectie van politici in een heel kleine kring tot stand komt. We kiezen immers slechts eens in de vier jaren een lijst en geen personen.

De tweede voorwaarde is zo mogelijk nog zwaarder. Ambtenaren en politici moeten ook nog voldoende informatie en inzicht hebben in het falen van de markt, om de goede beleidskeuzes te maken en de goede beleidsinstrumenten te ontwikkelen.

Daarbij kan de *wetenschap* behulpzaam zijn. Maar als het over de vraag gaat of er te veel of te weinig agglomeratie is, en wat daar aan gedaan kan worden, dan hebben we nog een lange weg te gaan, zoals zal blijken uit het vervolg van dit college.

Eerst zal ik met u stilstaan bij wat de oude ruimtelijke economie van voor 1990 daarover te zeggen heeft. Vervolgens zetten we dat af tegen de revolutie die de Nobelprijs winnaar van 2008, Paul Krugman, veroorzaakte, door in 1991 een revolutionair artikel te schrijven over schaalvoordelen en economische geografie.<sup>4</sup> Onvermijdelijk komen we daarna terecht bij de concrete situatie in Nederland en tot slot zal ik, inmiddels overmoedig geworden, voor de meest imperfecte markten proberen om enige beleidsconclusies te trekken.

---

<sup>4</sup> Zie P.R. Krugman, Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, 1991a. Het tegelijkertijd verschenen boekje, waarin hij zich uitgebreid afzet tegen de bestaande theorie, heeft de impact van dit artikel nog aanzienlijk vergroot, zie P.R. Krugman, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, MA, 1991b. De bestaande theorie wordt daarbij helaas wat oneerlijk samengevat, namelijk primair aan de hand van bachelor leerboeken in economische geografie.

### 3. Oude concepten van voor 1990

Eerst dus de oude theorieën over agglomeratie.

*Historische verklaringen* wijzen op het belang van natuurlijke locatievoordelen en militair-politieke machtsuitoefening. Zo lag Groningen als enige van de vele kleine Drentse boerendorpen zo'n vijftienhonderd jaar geleden wel erg gunstig voor handelsactiviteiten; namelijk aan het eind van de Hondsrug, de enige goede landverbinding tussen het Drents plateau en het Friese Hoogeland, met twee, voor die tijd goed bevaarbare rivieren, de Aa en de Hunze, en met een goede verbinding via het Reitdiep naar de Noordzee. Dat leverde een centrumpositie op, die vervolgens werd uitgebouwd door een politiek-militaire bescherming van lokale monopolies, zoals die van de graanhandelaren en de bierbrouwers.

De essentie van de *economische verklaring* van het bestaan van agglomeraties kwam bij de bespreking van de beide extremen al aan de orde. Congestie en grondprijzen zorgen voor de spreiding van bedrijven. Transportkosten hebben een dubbele functie. Als de vraag ruimtelijk gespreid is, dan zorgt het vermijden van transportkosten voor verdere spreiding. Maar als het om onderling aan elkaar leverende bedrijven gaat, dan zorgt het vermijden van transportkosten juist voor concentratie. Verder zorgen interne en externe schaalvoordelen natuurlijk voor de agglomeratie.

Wat die belangrijke *externe schaalvoordelen* precies inhouden heb ik nog niet met u besproken. Bij de econoom Alfred Marshall komen ze in 1890 al uitgebreid aan de orde.<sup>5</sup> Hij onderscheidt drie typen externe voordelen van de agglomeratie van bedrijvigheid:

1. Het kunnen uitbesteden van onderdelen van de productie aan *gezamenlijke toeleveranciers* met ieder hun eigen interne schaalvoordelen. Dit reduceert zowel risico's als kosten bij de afnemers.

---

<sup>5</sup> Zie A. Marshall, *Principles of Economics*, Macmillan, London, 1890.

2. Het voordeel van een *gespecialiseerde arbeidsmarkt*. Ook dat reduceert risico's, zowel voor werkgevers als voor werknemers. En dat leidt tot een betere afstemming tussen de gevraagde en aangeboden kwaliteit van arbeid.
3. *Kennisoverdrachten om niet*. Marshall beschrijft lokale technologische en organisatorische kennis als zijnde "in the air": op de hoek van de straat en in de kroeg op te snuiven.

Vandaag de dag gebeurt dat laatste in allerlei lokale en regionale 'netwerken'.<sup>6</sup> Daarnaast vindt overdracht van kennis plaats door het wisselen van baan.

Marshall heeft het vooral over effecten tussen gelijksoortige bedrijven, dus over sectorspecifieke externe voordelen, die in de literatuur bekend staan als lokalisatievoordelen. Bij de eerste twee effecten gaat het om *statische lokalisatievoordelen*, dus om een verlaging van het niveau van de kosten of een verhoging van het niveau van de productiviteit. Bij het derde type voordeel gaat het, naast de statische voordelen van gratis kennis, ook om *dynamische lokalisatievoordelen*, om het voortdurend prikkelen tot sectorale product- en procesinnovaties.

De sociologe, Jane Jacobs benadrukte anno 1969 dat het voor innovaties vooral van belang is om een *diversiteit* aan verschillende bedrijven te hebben, omdat de kruisbestuiving tussen en de combinatie van verschillende soorten kennis de meeste innovaties tot stand brengt.<sup>7</sup> Daar heb je bijvoorbeeld netwerken met uiteenlopende kenniswerkers voor nodig. Een brede universiteit als de Groningse helpt ook, maar dan moeten de onderzoekers wel worden aangespoord om over hun tuinhokjes heen te kijken, zowel naar elkaar, als naar bedrijven buiten de

---

<sup>6</sup> Zie voor een mooie uitwerking van het netwerk concept voor het Noorden, P.P. Tordoir, *Noorderlicht, Ruimtelijk Economisch Toekomstperspectief voor Noord Nederland*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam, januari 2010.

<sup>7</sup> Zie J. Jacobs, *The Economy of Cities*, Vintage, New York, 1969.

universiteit. Elders heb ik betoogd dat de prikkels daarvoor binnen de Nederlandse universiteiten praktisch afwezig zijn.<sup>8</sup>

De dynamische voordelen van sectorale diversiteit zijn uiteraard eerder in grote agglomeraties te verwachten, dan in kleine. Naast deze dynamische voordelen van grote steden onderscheidt de literatuur nog een groot aantal andere, meer statische *urbanisatievoordelen*.

Een belangrijke, vaak vergeten deelcategorie daarbinnen, bestaat uit externe effecten aan de *vraagkant* van de markt: waar veel consumenten zijn, zullen ook consumentendiensten worden aangeboden die elders niet beschikbaar zijn, zoals topcultuur en 'kekke' winkeltjes. En dat vergroot weer de aantrekkelijkheid van grote steden.<sup>9</sup>

Bij Michael Porter krijgt een grote en kritische thuismarkt een dynamische dimensie: bedrijven worden daardoor geprikkeld tot voortdurende vernieuwing. Daarbij kun je denken aan de internationaal unieke, grote en deskundige voorkeur van Nederlandse vrouwen voor planten en vooral bloemen in huis. In Porter's benadering gaat het overigens vaker om regionale of nationale thuismarkten dan om een grootstedelijke markt. Bovendien is een kritische thuismarkt maar één van zijn vier voorwaarden voor het succes van internationaal *succesvolle clusters* van bedrijven.<sup>10</sup>

Dat toegang tot de markt een belangrijke reden voor de agglomeratie van bedrijven kan zijn, werd voor een *duopolie* door Hotelling al in 1929 uit de doeken gedaan.<sup>11</sup> Aan studenten wordt

---

<sup>8</sup> Zie J. Oosterhaven, *Academische impacts vanuit regionaal perspectief*, FEB, Rijksuniversiteit Groningen, mimeo, 2005.

<sup>9</sup> Walter Isard benadrukt dat arbeid nodig is om consumentendiensten te produceren. Beide elementen ontbreken in de centrale plaatsen theorie. Isard laat zien dat een minimale arbeidsbehoefte voldoende is om te verklaren waarom steden bovenin de centrale plaatsen hiërarchie, ook alle goederen van lagere orde aanbieden. Zie W. Isard, *Location and Space Economy*, MIT Press, Cambridge, MA, 1956.

<sup>10</sup> De andere drie voorwaarden zijn: (1) een concurrerend bedrijfsklimaat, (2) goed ontwikkelde netwerken van toeleveranciers en afnemers, en (3) een goed vestigingsmilieu, i.c. goede productiefactorcondities. Zie M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York, 1990.

<sup>11</sup> Zie H. Hotelling, Stability in competition, *Economic Journal*, 1929.

dit model altijd uitgelegd door twee ijscomannen op te voeren, die een verkooplocatie zoeken op een strand. Alle badgasten kopen precies één ijsje per dag en halen die bij de dichtstbijzijnde ijscoman. Na een aantal veranderingen in hun verkoopplek, zullen beide ijscomannen precies in het midden van het strand eindigen. Daar zullen ze, met hun rug tegen elkaar, ieder hun helft van het strand bedienen. Alleen dan valt er geen winst meer te behalen door nogmaals van locatie te veranderen.

Is die *agglomeratie* in het midden van de markt ook *maatschappelijk wenselijk*? Nee, natuurlijk niet. Als de strandpolitie de ene ijscoman in het midden van de ene helft van het strand zet en de andere in het midden van de andere helft, dan verkopen ze ieder evenveel ijs, maar dan hoeft de gemiddelde badgast minder te lopen. De winnaars aan de 3/8<sup>e</sup> stukken aan de beide uiteinden van het strand, kunnen de verliezers aan de beide 1/8<sup>e</sup> stukken in het midden, gemakkelijk compenseren. Dat kunt u thuis controleren aan de hand een eenvoudig tekeningetje.

Natuurlijk is de werkelijkheid wat ingewikkelder. Zo zullen de badgasten aan het eind van het strand misschien wel helemaal geen ijs willen kopen, omdat de ijscoman te ver weg is. En dat zou de ijscomannen kunnen verleiden om toch maar wat naar die uiteinden van het strand op te schuiven, totdat een nieuw evenwicht is gevonden. Des te luier de badgasten zijn, des te meer zullen de ijscomannen zich uit het midden verwijderen, om toch nog ijs te verkopen. Hoge transportkosten en een hoge *prij弹elasticiteit* leiden hier tot spreiding.<sup>12</sup>

Los daarvan zouden ijscoliefhebbers ook kunnen besluiten om zo dicht mogelijk bij de beide ijscomannen te gaan liggen. Dat leidt tot *congestie* in het midden van het strand, maar dat houdt de ijscomannen ook in het midden, waar de markt zich dan ook lichamelijk concentreert.<sup>13</sup> Voeg daar nog een grondmarkt voor de badgasten aan toe en dan zullen de economen en geografen

<sup>12</sup> Het woordje 'hier' is toegevoegd omdat deze conclusie modelafhankelijk is.

<sup>13</sup> De heterogeniteit van de badgasten is niet strik noodzakelijk om dit resultaat af te leiden, maar het maakt het wel overtuigender.

onder u deze situatie direct herkennen als een een-dimensionaal stadmodel, met een continue heterogene bevolking, en met twee - qua locatie - endogene stadscentra. En het aardige van dat laatste is dat het een nieuw resultaat is.

Het wordt nog realistischer als we aannemen dat de beide ijscomannen verschillend ijs verkopen, bijv. schepijs en softijs, en dat de badgasten daarvoor ook een continue variërende voorkeur hebben. Dat leidt vast tot een *partiële segregatie* van badgasten en tot een verdere spreiding van de ijscomannen. Enfin dat moet ik tijdens mijn pensioen nog maar eens verder uitwerken.

Dames en heren, hoe kunnen we de stand van de ruimtelijke economie nu samenvatten anno 1990, dus vóór Krugman's revolutionaire artikel uit 1991? Ottaviano en Thisse vatten die stand in vijf punten samen:<sup>14</sup>

1. Het locatiepatroon van economische activiteiten is het resultaat van een uitruil tussen verschillende schaalvoordelen en verschillende afstandskosten.
2. Prijsconcurrentie, hoge transportkosten en grondkosten leiden tot spreiding van productie en consumptie.
3. Bedrijven clusteren in agglomeraties als ze variaties van dezelfde producten verkopen en hun transportkosten laag zijn.
4. Steden bieden een grote variëteit aan consumptiegoederen en banen en zijn daarom aantrekkelijk voor consumenten/werknemers.
5. Agglomeraties zijn het resultaat van cumulatieve processen van vraag en aanbod.

Dat is een mooie samenvatting, die redelijk dekt wat we tot nu toe hebben behandeld.

<sup>14</sup> Zie G.I.P. Ottaviano & J.-F. Thisse, Agglomeration and economic geography, in Henderson & Thisse (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, North-Holland, Amsterdam, 2004.

#### 4. Krugman, 1991: oude wijn in nieuwe zakken?

Ottaviano en Thisse verbinden aan hun samenvatting de conclusie dat Krugman en zijn volgelingen eigenlijk weinig meer doen dan de losse bestaande wijsheden in één ruimtelijke algemene evenwichtstheorie integreren en deze voorzien van een goede micro-economische onderbouwing.<sup>15</sup> Het meest vernieuwende element is de introductie van monopolistische concurrentie marktform volgens Dixit en Stiglitz. Volgens Dixit/Stiglitz wil in dit verband zeggen, dat er sprake is van een expliciet gemodelleerde *voorkeur voor variëteit*.<sup>16</sup>

En *monopolistische concurrentie* wil zeggen dat producenten ieder een andere variant van hetzelfde product aanbieden en dat toetreding tot de markt zo gemakkelijk is dat er geen monopoliewinst valt te behalen. Een goed voorbeeld is de wereldmarkt voor personenauto's, waar de concurrentie sterk is en het aantal varianten groot. Toch zijn autofabrikanten ook monopolisten, maar dan alleen in de zin dat niet de markt de prijzen bepaalt, maar dat ze dat zelf doen.

Bij die samenvatting van de oude theorie in vijf punten past echter één cruciale kanttekening. Als deze echt in 1990 zou zijn geschreven zou ze anders hebben geluid. Achteraf is het namelijk gemakkelijk om vast te stellen dat alle elementen al aanwezig waren, maar naar welke elementen in dat verleden moest worden gezocht, dat kon alleen met de *wijsheid van achteraf* worden bepaald. Zo waren ruimtelijke economen anno 1990 volgens mij

<sup>15</sup> Krugman, op cit. 1991b, en volgelingen, zoals S.Brakman, H. Garretsen & C. van Marrewijk, *The New Introduction to Geographical Economics*, Cambridge University Press, 2009, stellen dat veel oudere theorie uit niet meer bestaat dan oefeningen in geometrie, zonder een goede micro-fundering. Dit is voor de twee belangrijkste ruimtelijke modellen evident onjuist. Het monocentrische stadsmodel is een ruimtelijk algemeen evenwichtmodel gebaseerd op volledige concurrentie, terwijl het centrale plaatsen model bestaat uit een serie partiële evenwichtmodellen, die alle zijn gebaseerd op het monopolistische concurrentie model. Zie J. Oosterhaven e.a., *Syllabus Ruimtelijke Economie*, Rijksuniversiteit Groningen, 1984, laatste editie 2003.

<sup>16</sup> Zie A. Dixit & J.E. Stiglitz, Monopolistic competition and optimal product diversity, *American Economic Review*, 1977.

niet erg gecharmeerd van die lastige cumulatieve effecten. Die zouden dus zeker niet zijn opgevoerd als vijfde punt. Terwijl er ook maar weinig collega's toen zoveel nadruk legden op het belang van variëteit voor producenten en consumenten, de punten drie en vier.

Ten slotte was er bij Krugman helemaal geen sprake van een integratie van oude concepten uit de ruimtelijke economie. Hij baseerde zich enkel op de eerder door hemzelf ontwikkelde zogenaamde *nieuwe handelstheorie*.<sup>17</sup> De oude handelstheorie verklaart de handel in ongelijksoortige producten met behulp van verschillen in de beschikbaarheid van productiefactoren. Die verklaart dus waarom het Noorden landbouwproducten exporteert en Groot-Amsterdam zakelijke diensten.<sup>18</sup>

De nieuwe handelstheorie daarentegen verklaart juist de handel in gelijksoortige producten. Dus: waarom de Europese Unie en Japan beide auto's naar elkaar exporteren. Krugman introduceerde het monopolistische concurrentie model in de internationale economie, om de handel in gelijksoortige producten voor het eerst theoretisch bevredigend kunnen te verklaren.

In 1991 zette hij eigenlijk maar één extra stap. Neem Oost-Duitsland en West-Duitsland voor de val van de muur. Bij een zelfde inkomen kon een Ossie toen kiezen tussen een Trabant en een Trabant, terwijl een Wessie kon kiezen uit een hele reeks auto's. Vervolgens bepaalt het Dixit/Stiglitz model hoeveel tevredener, bij datzelfde inkomen, een Wessie is met zijn ene zelf gekozen auto, vergeleken met een Ossie met zijn ene Trabant.<sup>19</sup> In

<sup>17</sup> Zie P.R. Krugman, Increasing returns, monopolistic competition, and international trade, *Journal of International Economics*, 1979, en P.R. Krugman, Scale economics, product differentiation, and the pattern of trade, *American Economic Review*, 1980.

<sup>18</sup> Zie G.J. Eding, J. Oosterhaven & T.M. Stelder, *Clusters en Linkages in Beeld. Een toepassing op de regio's Noord-Nederland, Groot-Amsterdam /NZKG en Groot-Rijnmond*. REG-publicatie 19, Rijksuniversiteit Groningen, 1999.

<sup>19</sup> Strikt genomen gaat de formule niet van discrete keuzes uit, maar van een continue hoeveelheid auto, van bijvoorbeeld 1,3 auto, die uit meer of minder varianten bestaat.

Krugman's nieuwe model is dat vervolgens de reden waarom Oost-Duitsers naar het Westen verhuisden. Met als gevolg dat het kleinere aantal achterblijvende Ossies nog minder varianten overhielden om tussen te kiezen; wat het Oosten weer minder aantrekkelijk maakte om in te wonen. Dit is het principe van *cumulatieve en circulaire causaliteit*, dat er in Krugman's model toe leidt dat Oost-Duitsland leeg loopt.

Daarmee was het eerste kernmodel geboren van wat de *nieuwe economische geografie* is gaan heten. De geografen waren in alle staten, en terecht, want in het model is geen geografie te bekennen. Het is pure economie. Krugman klopt zich er juist voor op de borst dat hij ruimtelijke agglomeratie en spreiding enkel verklaart uit verschillen in de waarden van economische parameters en dat hij geen gebruik maakt van wat voor geografisch verschil dan ook. Meestal werkt hij ook maar met twee even grote regio's en als hij er meer bestudeert, dan plaatst hij ze op een cirkel in onderling precies gelijke afstanden.

Ik gebruik voor dit onderdeel van de ruimtelijke economie daarom liever de term *geografische economie*, een goede vondst van mijn collega's Steven Brakman en Harry Garretsen.<sup>20</sup> Krugman had het veel beter 'nieuwe ruimtelijke economie' kunnen noemen, maar dan waren alle oude ruimtelijke economen weer beledigd geweest. Dus houden we het maar op geografische economie.

In het *tweede kernmodel*, dat Krugman samen met Venables formuleerde, staat niet de betekenis van variëteit voor het nut van consumenten centraal, maar de rol van variëteit voor de productiviteit van bedrijven.<sup>21</sup> Het gaat dan om het gebruik van inputs van derden bij de productie van de eigen bedrijfsoutput. Dat is een vorm van input-output analyse, een oude liefde van mijzelf, maar dan met de mooie formule van Dixit en Stiglitz in plaats van de simpele formule van Leontief. De nieuwe formule bepaalt

<sup>20</sup> Op.cit. Brakman, Garretsen & van Marrewijk, 2009.

<sup>21</sup> Zie P.R. Krugman & A.J. Venables, Globalization and the inequality of nations, *Quarterly Journal of Economics*, 1995.

hoeveel effectiever de reclamecampagne van een bepaald bedrijf is, als dat bedrijf in een regio zit waar kan worden gekozen uit meerdere reclamebureaus, vergeleken met een bedrijf in een regio met maar één reclamebureau; bijvoorbeeld het Reclame Bureau Trabant.

Ook het tweede kernmodel leidt tot cumulatieve en circulaire causaliteit, maar nu zijn het de bedrijven die verhuizen, terwijl het in het eerste kernmodel de werkers waren die verhuisden. Het probleem met beide modellen is dat een heel kleine wijziging in een van de parameters, de uitkomst al kan doen omslaan van een spreidingsevenwicht in een agglomeratie-evenwicht en omgekeerd. Daarmee is er sprake van *instabiliteit en meervoudige evenwichten*. Theoretici vinden dit prachtig en sommige beleidsmakers ook, omdat zij denken met kleine ingrepen een ruimtelijke economie heel fors te kunnen bijsturen. Helaas is dat niet erg realistisch.

Als de kernmodellen worden gespecificeerd voor meerdere regio's, in plaats van de gebruikelijke twee, dan is er bovendien wel heel snel sprake van agglomeratie van alle niet locatiegebonden bedrijvigheid in slechts één regio. En heel soms in twee regio's aan de tegenover elkaar gelegen zijden van de cirkel, terwijl beide regio's of steden dan ook nog precies even groot zijn.

Dit resultaat, met weinig, even grote steden, spoort op geen enkele wijze met de realiteit. Daarin zien we immers een hele reeks aan stadsgroottes, met een beperkt aantal grote steden op meestal grotere afstanden, en toenemende aantallen, steeds kleinere steden, op steeds kleinere afstanden. Het ontbreken van een *grondmarkt en congestiekosten* is ongetwijfeld de oorzaak van dit probleem.

Toch koos de sectie ruimtelijke economie met Thijs Knaap in 2000 bij haar onderzoek naar de indirecte effecten van een *Zuiderzeelijn* voor het tweede kernmodel van de geografische

economie.<sup>22</sup> De belangrijkste reden was dat dit het enige toen bekende model was waarvoor min of meer voldoende gegevens beschikbaar waren. En dan heb ik het over de input-output tabellen voor de twaalf provincies en de twee mainportregio's, Groot-Amsterdam en Groot-Rotterdam. Deze tabellen waren toen net samengesteld door Gerard Eding van de RUG, samen met Henk Nijmeijer van het CBS.<sup>23</sup> De constructie van dat model vond plaats op een moment dat er wereldwijd nog nauwelijks operationele *ruimtelijke algemene evenwichtsmodellen* bestonden en al helemaal niet met monopolistische concurrentie als marktform.

Dit **RAEM** model, gespeld met AE vanwege Algemene Evenwicht, werd geschat voor de toen 548 gemeentes, voor 14 sectoren en voor twee transportmodaliteiten: personenvervoer en goederenvervoer. En inderdaad, de eerste computeruitdraai van RAEM leidde tot de agglomeratie van alle bedrijvigheid in het midden van het land. Het model werd op twee wijzen stabiel gemaakt. Ten eerste door in iedere sector en gemeente een deel van de bedrijvigheid te bestempelen als *locatie-gebonden*. Denkt u aan de grondgebonden landbouw, de delfstoffen, de zee- en luchthavens en de overheid. En ten tweede door per sector een deel van de productie als *niet-transporteerbaar* te definiëren. Denkt u aan de diensten die over de toonbank worden verkocht, zoals het onderwijs, de meeste zorg en de detailhandel.<sup>24</sup>

Leverde dit unieke onderzoek ook nieuwe inzichten op? Ja zeker! In de eerste plaats dat de bang-bang resultaten van volledige spreiding naar volledige agglomeratie en terug, alleen voorkomen in de simpele versies van de kernmodellen. Door het toevoegen van *echte geografie*, in de vorm van echte reis-

<sup>22</sup> Zie J.P. Elhorst, T. Knaap, J. Oosterhaven, W.E. Romp, T.M. Stelder & E. Gerritsen, *Ruimtelijk Economische Effecten van Zes Zuiderzeelijn Varianten*, REG-publicatie 22, Rijksuniversiteit Groningen, 2000.

<sup>23</sup> Zie RUG/CBS, *Regionale Samenhang in Nederland. Bi-regionale input-output tabellen en aanbod- en gebruiktabellen voor de 12 provincies en de twee mainport regio's*, REG-publicatie 20, Rijksuniversiteit Groningen, 1999.

<sup>24</sup> Ten derde werden door ons voorzichtigheidsshalve alleen de korte termijn evenwichtresultaten gebruikt en dat betekent dat de resultaten moeten worden beschouwd als een minimum schatting.

afstanden en echte regio's,<sup>25</sup> en door het toevoegen van echte economie verdwijnt de instabiliteit. In het bijzonder werd duidelijk dat grote ruimtelijke effecten alleen zijn te verwachten als het echt veel sneller gaat. Een beetje sneller helpt alleen een beetje. Zo bleken de noordelijke werkgelegenheidseffecten van de magneet-zweefbaan vier maal groter dan de duizend banen, die de veel langzamere intercity-variant zouden opleveren.

In de tweede plaats hoeft de winst van de regio aan het ene eind van een snellere verbinding, helemaal *niet* ten koste te gaan van die aan het andere einde. Ook deze gedachte is het gevolg van het te veel spelen met theoretische modelletjes met maar twee regio's. Met het RAEM model bleek dat niet alleen het Noorden, maar ook de Randstad profiteert van een snellere verbinding, ook al is de winst daar kleiner. En dat is ook heel plausibel. Randstedelijke bedrijven krijgen immers een betere toegang tot de *kleine* noordelijke markt, ten koste van noordelijke bedrijven, maar ook ten koste van bedrijven elders in het land. En omgekeerd krijgen noordelijke bedrijven een betere toegang tot de veel *grotere* Randstadmarkt, ten koste van randstedelijke bedrijven, maar opnieuw ook ten koste van bedrijven in de rest van het land.

De derde conclusie is dan ook dat er heel goed effecten kunnen ontstaan in regio's die *geen enkel* gebruik maken van de betere verbinding. Dat is een typisch inzicht dat je alleen door een algemeen evenwichtsmodel krijgt. Als je het een keer hebt uitgelegd zegt iedereen: ja natuurlijk, maar niemand was daar uit zichzelf op gekomen. RAEM heeft daarbij laten zien dat het ruimtelijke patroon van de positieve effecten van een nieuwe lijn of weg de vorm heeft van een vlinderstrik. Breed aan de uiteinden en smal in het midden, internationaal bekend als *Oosterheven's butterfly-tie*.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Zie T.M. Stelder, A geographical agglomeration model for Europe, *Journal of Regional Science*, 2005, voor een zelfde type resultaat bij het toevoegen van echte geografie aan het eerste kernmodel.

<sup>26</sup> Zie J. Oosterhaven & T. Knaap, Spatial economic impacts of transport infrastructure investments, in: Pearman, Mackie & Nellthorp (eds) *Transport Projects, Programmes and Policies: Evaluation Needs and Capabilities*,

Een vierde conclusie is dat er niet altijd sprake hoeft te zijn van een zogenaamd *nul-som spel*, waarin het banenverlies in de rest van het land precies even groot is als de banenwinst bij de gebruikers van de lijn. Deze conclusie volgt niet direct uit RAEM zelf, maar uit de latere nationale kosten-baten analyses, die ik samen met Paul Elhorst heb gedaan. RAEM was daarbij één van een serie geschakelde modellen, die het totaal van de ruimtelijk economische effecten in beeld bracht.<sup>27</sup> Eén van die modellen betrof het zogenaamde regime-switch model, waarin de arbeidsvraag uit RAEM samenkomt met het arbeidsaanbod uit een ander model.<sup>28</sup>

In bijna alle geografisch economische modellen wordt aangenomen dat regionale arbeidsmarkten perfect werken. Dat is voor Amerika niet zo gek. Daar is het regionale *loon* namelijk *flexibel* en zijn de *werkers mobiel*. Als gevolg daarvan zijn de regionale werkloosheidsverschillen relatief klein, maar de regionale loonverschillen juist groot. In Nederland zitten we in precies de omgekeerde situatie. Als gevolg hiervan stelden mijn goede collega's Juke van Dijk en Henk Folmer vast, dat migratie in Amerika een speculatief karakter heeft. Dat wil zeggen dat de migranten nog geen nieuwe baan hebben, maar wel een goede kans op een veel hoger loon. In Nederland daarentegen migreert

---

Ashgate, Aldershot, 2003. Ook werd voor het eerst duidelijk dat de zogenaamde ijsberg transportkostenfunctie macro-economisch wel bruikbaar is, maar in een meer-sector model niet. Als sectorspecifieke transportkosten dalen, dan kan de *ijsberg specificatie* ervoor zorgen dat de betrokken sector minder gaat produceren, omdat er minder afsmelt, in plaats van dat er meer wordt geproduceerd omdat de vraag toeneemt vanwege de lagere afleverprijs.

<sup>27</sup> Zie J.P. Elhorst & J. Oosterhaven, Integral cost-benefit analysis of Maglev projects under market imperfections, *Journal of Transport and Land Use*, 2008, of J.P. Elhorst & J.P. Elhorst & J. Oosterhaven, Arbeidsmarkteffecten van nieuwe verkeersinfrastructuur, *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 2002.

<sup>28</sup> Zie J.P. Elhorst & J. Oosterhaven, Forecasting the impact of transport improvements on commuting and residential choice, *Journal of Geographical Systems*, 2006.

men pas als men al een nieuwe baan heeft, maar met een nieuw loon dat vaak maar weinig hoger is dan het oude.<sup>29</sup>

Ons *regime-switch model* stileert de verschillen tussen Nederlandse regio's met hoge en lage werkloosheid in twee typen: (1) regio's, zoals het Noorden, met structurele werkloosheid, maar zonder onvervulbare vacatures en (2) regio's, zoals Utrecht, met de omgekeerde combinatie. Als in zo'n situatie de arbeidsvraag van Utrecht naar het Noorden verschuift, dan zal in het Noorden de werkloosheid dalen, terwijl in Utrecht alleen het aantal onvervulbare vacatures daalt, maar niet de werkgelegenheid. De nationale werkgelegenheid stijgt daardoor en daarmee stijgt ook de nationale welvaart. In het geval van de magneetzweefbaan ging het nationaal om een stijging met ruim 3.000 banen.<sup>30</sup>

## 5. Theoretisch: concentreren of spreiden?

Wat is nu de conclusie van dit literatuuroverzicht? Kunnen we theoretisch iets zeggen over de vraag of er te veel of juist te weinig agglomeratie is? Wat opvalt is dat deze vraag in de geografische economie literatuur nauwelijks aan de orde komt.<sup>31</sup>

Tabuchi en Thisse bestuderen deze vraag echter wel. Ze formuleren daarvoor een eigen model, zonder de locatie-gebonden landbouwsector van Krugman, maar *met twee* lineaire mono-

---

<sup>29</sup> Zie J. van Dijk, H. Folmer, H.W. Herzog Jr. & A.M. Schlottmann, Efficiency of job matching mechanisms: a cross-national comparison, *Papers of the Regional Science Association*, 1988, en van dezelfde auteurs, Worker endowments and the effects of institutions on earnings realization: a cross-national comparison, *Journal of Regional Science*, 2000.

<sup>30</sup> Deze in feite 2.800-3.400 extra nationale banen, worden naast de in de tekst beschreven betere aansluiting tussen vraag en aanbod, ook nog veroorzaakt door reikwijdte effecten (300-400 banen) en internationale effecten (200 banen), zie bijlage B in J.P. Elhorst & J. Oosterhaven, *Kengetallen kosten-baten analyse Hoge Snelheid Trein Lelystad-Groningen*, Rijksuniversiteit Groningen, juni 2006.

<sup>31</sup> Zie Brakman, Garretsen en van Marrewijk, op.cit. 2009, voor een goede uitzondering.

centrische steden met *grondgebruik en pendelkosten*.<sup>32</sup> In de variant van het model met twee sectoren resulteren steden van verschillende omvang en verschillende samenstelling. Dat maakt hun model veel realistischer dan de twee kernmodellen van de geografische economie. Opvallend is dat het effect van de vergelijkbare modelparameters op de tendens tot spreiding of agglomeratie, precies tegengesteld is aan die in Krugman's kernmodel.

De vraag naar de optimaliteit van de uitkomst wordt expliciet beantwoord door een overheid op te voeren die een *sociale welvaartsfunctie* maximeert. Voor gemiddelde waarden voor de transportkosten is de conclusie dat er maatschappelijk te weinig agglomeratie is. Maar als de grondopbrengsten via de overheid aan alle stadsinwoners worden uitgekeerd, in plaats van aan afwezige grondeigenaren, dan is er ineens te veel agglomeratie. Een eenvoudige wijziging in een vooronderstelling blijkt dus tot een diametraal andere conclusie te kunnen leiden.

Vanuit een ander perspectief duiden ook Duranton en Puga op hetzelfde probleem.<sup>33</sup> Zij stellen een andere indeling van agglomeratievoordelen voor, dan die ik met u heb besproken. Hun indeling is gebaseerd op drie verschillende mechanismen:

1. *Sharing*. Dat is het delen van lokale publieke goederen, van toeleveranciers, van voordelen van specialisatie en van risico's.
2. *Matching*. Dat gaat om de kwaliteit van de aanpassing van vraag en aanbod, vooral op de arbeidsmarkt.
3. *Learning*. Dat gaat om de ontwikkeling, verspreiding en groei van kennis.

Hun conclusie is dat alle drie de mechanismen tot dezelfde macrorelatie tussen urbanisatie en productiviteit leiden. Dat is goed nieuws, omdat het betekent dat agglomeratievoordelen *robuust*

<sup>32</sup> Zie T. Tabuchi & J.F. Thisse, Regional specialisation, urban hierarchy, and commuting cost, *International Economic Review*, 2006.

<sup>33</sup> G. Duranton & D. Puga, Micro-foundations of urban agglomeration economies, in Henderson & Thisse (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, North-Holland, Amsterdam, 2004.

zijn voor verschillende specificaties, maar dat is tegelijkertijd ook slecht nieuws, omdat verschillende micro-funderingen tot verschillende beleidsaanbevelingen leiden, waartussen op empirische gronden maar moeilijk een keuze kan worden gemaakt.

Uit dit theoretische overzicht zijn een aantal *conclusies* te trekken:

1. Agglomeraties hebben duidelijke voordelen in termen van kosten, productiviteit en innovatie.
2. Verschillende sectoren en verschillende groepen consumenten prefereren agglomeraties van verschillende omvang en samenstelling.
3. Naast agglomeratievoordelen zijn er ook agglomeratienadelen.
4. Het is theoretisch nog niet te zeggen onder welke omstandigheden er maatschappelijk nu te veel of juist te weinig agglomeratie van bedrijvigheid is.

Op deze laatste vraag kunnen we alleen een antwoord krijgen door naar de empirie van concrete gevallen te kijken. En dat wil ik met u doen voor Nederland.

## 6. In Nederland: concentreren of spreiden?

Hoe zit het hier met de omvang van agglomeratievoordelen en nadelen? Lourens Broersma heeft dat voor de 40 zogenaamde corop-regio's voor de jaren negentig zeer grondig bekeken.<sup>34</sup> Voor dat onderzoek hebben we een nieuwe methodiek ontwikkeld om onderscheid te kunnen maken tussen lokalisatievoordelen, urbanisatievoordelen en diversiteitsvoordelen. Door bovendien afzonderlijk te kijken naar de effecten op het niveau en de effecten op de groei van de arbeidsproductiviteit, kon ook een onderscheid

<sup>34</sup> Zie L. Broersma & J. Oosterhaven, Regional labour productivity in The Netherlands, evidence of agglomeration and congestion, *Journal of Regional Science*, 2009, of J. Oosterhaven & L. Broersma, Clusters, agglomeratie en productiviteit, *Economisch Statistische Berichten*, 4 november 2005.

worden gemaakt tussen statische en dynamische agglomeratie-effecten.

In de eerste plaats is vastgesteld dat de kleine helft van de verschillen in productiviteit kan worden verklaard uit regionale verschillen in de sectorstructuur en in de verhouding tussen de gebruikte hoeveelheden kapitaal en arbeid. Dat duidt erop dat de invloed van *geografische verschillen* zelfs in het kleine Nederland nog aanzienlijk is. Het totaal van de *agglomeratie-effecten* bedraagt eveneens een kleine helft. De resterende ruim 5% van de productiviteitsverschillen komt op rekening van verschillen in scholing en verschillen in bedrijfsuitgaven aan onderzoek en ontwikkeling.

Het effect van de ruimtelijke concentratie van sectoren en van de diversiteit van sectoren per regio is beide positief. Echter, in tegenstelling tot de verwachting is het *diversiteitseffect* van Jane Jacobs belangrijker voor het niveau, terwijl het *lokalisatie-effect* van Marshall belangrijker is voor de groei van de arbeidsproductiviteit. Verstedelijking, gemeten als de baandichtheid, d.w.z. als het aantal banen per km<sup>2</sup>, heeft het verwachte positieve effect op het niveau van de productiviteit. Maar als het om de groei van de productiviteit gaat, dan blijken de *congestienadelen* de agglomeratievoordelen te overtreffen.

Wat bovendien aardig is, is dat het effect van de baandichtheid in de *omliggende regio's* precies omgekeerd werkt. Regio's die sterk geurbaniseerde regio's als burens hebben, ondervinden daarvan een negatief effect. Ze verliezen positieve externe effecten tussen bedrijven, aan bedrijven in hun buurregio's. Als het om de groei gaat, dan is het hebben van sterk geurbaniseerde burens echter juist voordelig. De congestienadelen bij de buurregio's zorgen er voor dat positieve externe effecten tussen bedrijven bij de eigen bedrijven terecht komen.

Bij de beleidsvraag of het concentreren van bedrijvigheid te prefereren is boven het spreiden van bedrijvigheid, gaat het echter om meer dan alleen de effecten op de arbeidsproductiviteit. Bij die

vraag moet ook naar effecten op natuur en milieu worden gekeken. En naar effecten op de kosten van openbaar vervoer, infrastructuur, arbeidsmarkt en woningmarkt. Zo'n omvattende nationale welvaartsanalyse werd door de sectie ruimtelijke economie in 1996 gedaan voor het zogenaamde *1/4 miljoen scenario*.<sup>35</sup>

Het hele scenario uit de doeken doen gaat te ver. Het bestaat uit een initiële impuls, die door de werking van multipliers wordt vergroot tot een verschuiving van een 1/4 miljoen banen van de Randstad naar het Noorden. De *initiële impuls* is samengesteld uit een selectie van 115.000 banen en 87.000 personen, uit de verwachte veel grotere groei van de werkgelegenheid en de bevolking in de Randstad. De selectie is gebaseerd op een minimale verbondenheid met de Randstad. Door die impuls uit te smeren over een periode van twintig jaar, zou het scenario tegen geringe kosten en met een minimaal verlies aan agglomeratievoordelen moeten kunnen worden gerealiseerd.

Vervolgens werden zoveel mogelijk kosten en baten, afzonderlijk voor het Noorden en voor de Randstad geschat, gewaardeerd en bij elkaar opgeteld. Dat resulteerde in een *netto nationale bate* van 13 tot 16 miljard euro in prijzen van nu. De belangrijkste baten bestaan uit vermeden congestiekosten, behoud van delen van het Groene Hart, lagere infrastructuurkosten, besparing van openbaar vervoerssubsidies, en minder en goedkopere industrieterreinen. De meeste van de baten hebben betrekking op de Randstad. Voor het Noorden leidt het scenario tot lagere werkloosheid en hogere inkomens, maar ook tot verlies aan groen en meer congestie. Maar omdat het Noorden relatief veel groen heeft en weinig congestie, weegt het verlies in het Noorden *nationaal* minder zwaar dan de winst in de Randstad.

<sup>35</sup> Zie F.J. Sijtsma, T.M. Stelder, J.P. Elhorst, J. Oosterhaven & D. Strijker, *Ruimte te over, ruimte tekort: Een verkennend onderzoek naar een efficiënter gebruik van de nationale ruimte*, REG-publicatie 12, Rijksuniversiteit Groningen, 1996, of J.P. Elhorst, J. Oosterhaven, F.J. Sijtsma & T.M. Stelder, *Welfare effects of spatial concentration: A scenario study for the Netherlands*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 1999.

Als we dat onderzoek mogen geloven, dan is er in Nederland dus sprake van te veel agglomeratie. Het promotieonderzoek van Ronald Stoffelsma laat bovendien zien dat de Rijksoverheid, met de locatie van haar activiteiten en haar aankopen bij het bedrijfsleven, zelf ook een belangrijke bijdrage levert aan de *overconcentratie* van de bedrijvigheid in de Randstad.<sup>36</sup> Spreiding van banen en bevolking uit de Randstad zou de nationale welvaart verhogen. Dat kan te meer het geval zijn, omdat het scenario voorzichtigheidshalve geen rekening houdt met de ruimte die het in de Randstad creëert voor internationale bedrijvigheid, die echt dicht bij Schiphol of in de Rotterdamse haven moet zitten.

Na de publicatie van het scenario ontstond zich een discussie over de vraag of die verschuiving in de groei wel zo goedkoop zou zijn als werd aangenomen en of het Noorden wel de meest *vanzelfsprekende bestemming* zou zijn voor groei die uit de Randstad wordt omgebogen. Dat het Noorden inderdaad niet de meest voor de hand liggende bestemming is, blijkt alleen al uit het feit dat de Blauwe Stad bij het nieuwe Oldambtmeer op precies dat punt aan het mislukken is. En of uitvoering van het scenario wel zo goedkoop is, hangt vooral af van de *slimheid van de instrumenten*, die worden gekozen om het te realiseren. Gedwongen overplaatsing is bijvoorbeeld duur en politiek praktisch onhaalbaar. Dat is de les die uit de grotendeels mislukte overplaatsing van de Centrale Directie van de PTT kan worden getrokken.

Welke instrumenten zijn dan wel geschikt om een evenwichtiger spreiding van bedrijvigheid over Nederland te realiseren? En wanneer schiet het gebruik van die instrumenten door naar te veel spreiding?

---

<sup>36</sup> Zie R.J. Stoffelsma, *Centrale Overheid en Regionale Welvaart*, Stichting REG, Rijksuniversiteit Groningen, 1992. Stoffelsma laat overigens zien dat de Rijksoverheid de, mede door haarzelf gecreëerde provinciale verschillen in het primaire inkomen middels belastingen en uitkeringen in het weer met 61% reduceert. De cijfers betreffen de periode 1979-1986. Sindsdien zijn er forse bezuinigingen op de sociale zekerheid geweest en is de werkloosheid fors gedaald. Die 61% zal daarom nu wel eens fors lager kunnen liggen.

De essentie van het antwoord ligt in de aard van de baten van het ¼ miljoen scenario. In veel gevallen is er sprake van het verminderen van de gevolgen van marktperfecties. In de *correctie* van die *marktperfecties* moet dan ook het antwoord liggen. Bovendien zorgt een beter werkende markt op zijn beurt er voor dat we niet doorschieten naar te veel spreiding van bedrijvigheid.

## 7. Reken de kosten door en de krimp verdwijnt

Laten we daarom tot slot de belangrijkste marktperfecties bekijken om te zien of daarin aanknopingspunten voor betere beleidsinstrumenten zijn te vinden.

1. De *grondmarkt*. Ruimte is schaars in Nederland en wat doen we? We subsidiëren de aanleg van de Tweede Maasvlakte, we leggen te veel nieuwe bedrijfsterreinen aan en we geven de grond daar tegen te lage prijzen uit. Het gevolg is dat te veel bedrijven in de Randstad willen zitten en dat we overal ruimteverspillende platte dozen langs de snelweg zien, terwijl de herstructurering van verouderde bedrijfsterreinen niet van de grond komt. Dat kan dus beter!
2. De *woningmarkt*. Ook daar subsidiëren we de vraag. Sociale huurwoningen worden tegen economisch te lage huren verhuurd. Vooral in de Randstad, omdat daar de alternatieve opbrengst het hoogst is. Koopwoningen worden gesubsidieerd door de hypotheekrenteaftrek. Weer vooral in de Randstad, omdat we daar de duurste woningen en de rijkste bezitters vinden. En dan hebben we nog de overdrachtsbelasting, die de mobiliteit op zowel de woningmarkt, als de arbeidsmarkt frustreert. Dat kan dus ook beter!
3. De *arbeidsmarkt*. Daar is in het ¼ miljoen scenario geen aandacht aan besteed, maar dat is niet terecht zoals het Zuiderzeelijn onderzoek heeft laten zien. Een betere regionale

aansluiting van vraag en aanbod van arbeid levert nationale banen op. Anderzijds zal afschaffing van nationale CAO's tot hogere lonen in de Randstad leiden, met meer migratie naar de Randstad, en kleinere regionale werkloosheidsverschillen. Die hogere lonen zorgen er op hun beurt voor dat bedrijven die niet echt in de Randstad thuis horen daar zullen verdwijnen. Dat bevordert een grotere ruimtelijke selectiviteit van bedrijven, die wel en niet van agglomeratievoordelen profiteren.

4. De *personenvervoersmarkt*. Mobiliteit kost ruimte, zorgt voor geluidsoverlast, voor CO<sub>2</sub>-uitstoot en voor uitstoot van ongezond roet. En wat doen we? We subsidiëren mobiliteit, terwijl congestie, het schoolvoorbeeld van een negatief extern effect, wordt niet belast. Openbaar vervoer wordt gesubsidieerd en parkeren op de openbare weg is meestal gratis. Dat geldt weer vooral voor de Randstad, omdat daar zowel de congestie, als de openbare vervoerssubsidies, als de niet in rekening gebrachte kosten van de infrastructuur het hoogst zijn.<sup>37</sup> Ook dat kan dus beter!
5. De *goederenvervoersmarkt*. Het geringe goederenvervoer over het spoor wordt zwaar gesubsidieerd. En dan vooral naar en van de Rotterdamse haven. Denk maar aan de Betuwelijn. Maar ook het vrachtvervoer over de weg wordt gesubsidieerd, zij het indirect, omdat dieselaccijns en wegenbelasting laag worden gehouden en congestie niet wordt belast.

De lijst kan nog wel langer, maar de ruimtelijk belangrijke markten hebben we hiermee wel gehad. Daar valt structureel dus nog veel te hervormen. Helaas gaat het niet alleen om het corrigeren van

---

<sup>37</sup> Voor de periode 1979-1986 laat Stoffelsma, op.cit. 1992, p.217, zien dat de interprovinciale herverdeling ten gunste van de Randstad in de sfeer van het personenvervoersbeleid even groot is als de omgekeerde herverdeling in het kader van het toen nog vrij omvangrijke regionaal sociaal-economische beleid. Voor de periode 1994-2005 laat het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) zien dat 88% van de door het Fonds Economische Structuurversterking uit de aardgasgelden gefinancierde infrastructuurinvesteringen in het Westen terecht komt, 9% in het Zuiden, 2% in het Oosten en 1% in het Noorden, zie, *Quick scan regionale verdeling van FES-toezeggingen*, IOO, Leiden, 2006.

marktimperfecties, maar in veel gevallen gaat het om het corrigeren van foutief, want welvaartsverlagend overheidsingrijpen. Dat wordt vanwege de vele gevestigde belangen moeilijk. Denkt u maar aan de discussie over de hypotheekrenteaftrek tijdens de nu lopende verkiezingscampagne.

Maar het is wel het antwoord op de vraag wat we kunnen doen aan de maatschappelijk te grote concentratie van bedrijvigheid in de Randstad: namelijk het *doorberekenen van de maatschappelijke kosten* van die overconcentratie aan de bedrijven en personen die dat veroorzaken. Dat zorgt precies ook voor de selectiviteit die in het ¼ miljoen scenario werd voorondersteld. Bedrijven en mensen die niet echt in De Randstad hoeven te zitten, zullen daar vanwege de in rekening te brengen kosten dan vanzelf weggaan. Dat schept ruimte voor bedrijven en personen die wel voordeel bij agglomeratie hebben. Dus: welvaartswinst.

*Last but not least* zorgt het doorberekenen van de kosten van ruimtelijke concentratie aan de veroorzakers er ook voor, dat een deel of misschien wel het hele probleem van de krimp in de perifere delen van het land wordt opgelost. Ook dat is welvaartswinst, want de dreigende verloedering door de leegstand van woningen en bedrijfspanden leidt tot een aanzienlijk verlies aan welvaart bij de achterblijvende bewoners.

Tot slot: ook voor het altijd te optimistische Groninger provinciebestuur biedt het doorberekenen van de kosten van de overconcentratie in de Randstad nieuwe hoop: met een beetje geluk loopt de Blauwe Stad dan alsnog vol!

Ik dank u voor uw aandacht.