



De concurrerende stad bestaat niet

Pleidooi voor een bonte verzameling samenwerkingsverbanden op vele schaalniveaus

(Foto: Jacco van Golde)

Steden en regio's die internationaal moeten concurreren om investeringen zouden baat kunnen hebben bij het uitschakelen van de concurrentie op regionaal niveau. In de praktijk functioneert de ruimtelijke economie echter pas optimaal wanneer samenwerking en concurrentie zich binnen verschillende geografische schaalniveaus tegelijk voordoen. Soms werkt samenwerking beter dan concurrentie, maar in andere gevallen werkt concurrentie beter dan samenwerking.

PIETER TORDOIR

Economische en ruimtelijke beleidsmakers hebben de afgelopen decennia steeds meer belangstelling gekregen voor concurrentie tussen steden en tussen regio's. De gedachte is dat door de uitbreiding van de economische ruimte, de grotere internationale mobiliteit van investeringsstromen en het wegvallen van de relevantie van landsgrenzen, steden en regio's op internationaal vlak steeds meer direct met elkaar concurreren om investeringen. Vervolgens wordt die analyse veelal doorgetrokken naar het subnationale niveau: door stedelijke concurrentie op regionaal niveau, bijvoorbeeld op het niveau van de Randstad, uit te schakelen en om te zetten in complementariteit zouden steden en stedelijke netwerken sterker komen te staan in de internationale concurrentiestrijd. Die strijd zou krachtige samenwerking legitimeren binnen steden, tussen steden en randgemeenten en tussen stadsgewesten in het bredere verband van stedelijke netwerken, zoals de Randstad. Deze redenering, die terug te vinden is in de twee laatste nota's over de Ruimtelijke Ordening en talloze andere nota's en rapporten, snijdt slechts in beperkt opzicht werkelijk hout. De redenering steunt op veelal onbesproken en twijfelachtige vooronderstellingen en doet geen recht aan de complexiteit van processen in de ruimtelijke economie. De bekende econoom Paul Krugman doet het begrip 'concurrerende steden' zelfs af als nonsens. Concurrentie veronderstelt immers rationeel handelende actoren, terwijl steden nauwelijks af te bakenen en nauwelijks georganiseerde verzamelingen zijn van veelal onderling sterk concurrerende actoren. Ook Krugman maakt zich in zijn redenering echter schuldig aan een grove simplificatie van de werkelijkheid, zoals meer economen dat doen.

De zwakte in het denken van zowel de adepten als de criticasters van stedelijke concurrentie schuilt voornamelijk in onvermogen om de complexe gelaagdheden in de organisatie van zowel de ruimte als de economie voldoende scherp in de analyse te betrekken. Het gevolg is een eendimensionaal zwart-wit beeld van de werkelijkheid,

alsof concurrentiekracht (van een stad, of iedere andere ruimtelijke constellatie) altijd interne samenwerking vereist, waarbij de grens tussen entiteit en omgeving scherp moet zijn. Met zo'n beeld komen we in de praktijk in onoverkomelijke problemen. Steden, en andere meer of minder samenhangende ruimtelijk-economische constellaties, zijn vrijwel nooit scherp af te bakenen. Maar zelfs als scherpe afbakening mogelijk is, kan die economisch eerder ellende dan kracht geven, zeker als binnen de afbakening alleen maar gedacht wordt aan samenwerking en jegens de omgeving alleen wordt gehandeld in termen van concurrentie. Complementariteit, samenwerking en concurrentie doen zich in de praktijk binnen verschillende geografische schaalniveaus tegelijk voor. Dat is ook nodig voor een optimaal functioneren van een ruimtelijke economie, om het even of dat die van Europa is of die van een willekeurige stad.

De concurrerende stad vraagt om goede combinaties van interne samenwerking en concurrentie, net zo goed als een concurrerend Europa dat verlangt. Ruimtelijke afgrenzingen zijn daarbij strikt economisch gezien niet functioneel. Niet voor niets is het beleid van de Europese Unie vooral gericht op interne ontgrenzing. Tegelijk zijn ruimtelijke afbakening vanuit organisatori-

sche en politiek-bestuurlijke optiek weer uiterst praktisch. De relevantste vraag is: wanneer werkt samenwerking beter dan concurrentie en wanneer werkt concurrentie beter dan samenwerking? Die vraag, die in de economische theorie in de afgelopen halve eeuw een centrale positie heeft verworven, is niet of nauwelijks opgepakt in de economisch-geografische en planologische literatuur, laat staan in de praktijk.

'Concurrerende stad' is een leeg begrip

Fundamenteel voor de analyse is de tegenstelling tussen concurrentie en samenwerking. Beide zijn economische coördinatiemechanismen die efficiënt kunnen zijn, maar onder verschillende condities. Welk mechanisme onder welke condities de meest efficiënte allocatie geeft van productiemiddelen vormt de kern van de bekende economische transactiekostentheorie van onder andere Coase en Williamson, die later is uitgebreid door Ouchi met een derde mechanisme, de 'clan' of netwerkstructuur. De transactiekostentheorie is nog nauwelijks goed in de ruimtelijke dimensie uitgewerkt.

Niet alleen ondernemingen maar ook stadsbesturen die investeringen willen aantrekken hebben te maken met concurrentie. Die kan zeer nuttig zijn voor economische efficiëntie en flexibiliteit. De klassieke micro-economische theorie vertelt ons zelfs dat concurrentie superieur is voor het bereiken van optimale economische efficiëntie.

Concurrentie vraagt echter om een aantal strikte voorwaarden, zoals markttransparantie en een voldoende aantal concurrerende vragers en aanbieders, die in de praktijk veelal niet bereikt kunnen worden.

In het ruimtelijke kader is de belangrijkste voorwaarde dat opbrengsten niet toenemen met de schaal van de productie. Zonder die voorwaarden kan concurrentie averechts gaan werken voor efficiëntie. Een hiërarchische organisatie van de productie of, breder geformuleerd, een vaste vorm van samenwerking, wordt dan meer effectief. Aan vaste samenwerkingsverbanden kleven echter weer de nadelen van verlies aan flexibiliteit en het risico van opportunistisch (monopolistisch) gedrag. Welk coördinatiemechanisme beter werkt is afhankelijk van omstandigheden die specifiek zijn voor een product, dienst of productiefactor. Door naar de

ruimtelijke structuur van de markten en voortbrengingstechnieken van die specifieke producten en factoren te kijken, kunnen we de vertaalslag maken naar effectieve ruimtelijke coördinatiestructuren. Het grote punt is echter dat die ruimtelijke vertaling telkens anders zal uitpakken.

Voor sommige producten en diensten bieden middelgrote steden een voldoende ruim marktgebied, terwijl marktwerking voor andere, meer gespecialiseerde diensten alleen van de grond kan komen op het hogere schaalniveau van een verstedelijkte regio. Bepalend daarbij zijn vooral de invloed van mogelijke schaal- en specialisatievoordelen. De middelgrote stad zal waar mogelijk moeten profiteren van interne marktwerking, die nuttig is voor flexibiliteit en efficiëntie.

Waar schaal- en specialisatie-effecten dat vereisen zal die stad echter de zaken moeten kunnen organiseren om in het bredere concurrentiespel mee te kunnen doen. Of zo'n organisatie zich tot het stadsterritorium kan beperken of dat bredere samenwerking nodig is, is volstrekt afhankelijk van de specifieke goederen-, diensten- en factormarkten in kwestie. Iedere stad is daarom altijd een verzameling van verschillende coördinatiearrangementen. De 'concurrerende stad' is een leeg begrip.

Dat wil echter niet zeggen dat een stadsbestuur zich niet expliciet met concurrentie en coördinatie moet bezighouden. Integendeel, dat bestuur zal zich

telkens moeten afvragen: is voor deze sector of deze productiefactor organisatie nodig, en zo ja, op welk schaalniveau? Een efficiënt resultaat kan nooit anders zijn dan een bonte verzameling samenwerkingsarrangementen op vele schaalniveaus, waar mogelijk doorspekt met marktwerking.

De Randstad als 'deltametropool'

Concurrentie tussen gemeenten binnen een stadsgewest, bijvoorbeeld op het gebied van de huisvesting van burgers en bedrijven, wordt in beleidskringen veelal als negatief beoordeeld. Men streeft naar complementariteit. Met dat streven is niets mis, maar wel met het middel. Het stadsgewest als geheel wordt met een divers huisvestingsaanbod aantrekkelijker voor bredere vraagmarkten. Bovendien kunnen vervoerssystemen en andere voorzieningen dan efficiënter worden georganiseerd. Echter, wanneer concurrentie en daarmee gelijksoortigheid worden uitgeschakeld, leidt dat tot verlies aan keuzevrijheid en tot hogere prijzen. De gebruikers betalen het gelag en zullen willen omzien naar een ander stadsgewest, zodat het concurrentievermogen van het gehele gewest weer wordt ondermijnd. Belangrijker nog is dat met het wegnemen van concurrentie ook een bron voor diversiteit en complementariteit verdwijnt.

Concurrerende aanbieders, zoals gemeenten binnen een gewest, zullen

Het hoofdkantoor van Philips in de Rembrandttoren. Een vorm van concurrentie tussen Eindhoven en Amsterdam.



(Foto: Samme Kamp)

zich moeten onderscheiden door hun prijsstelling of de kwaliteit van hun aanbod. Het streven van iedere concurrent is om de concurrentie teniet te doen, en juist daardoor ontstaan diversiteit en complementariteit. Het is zaak om waar mogelijk dat streven aan te moedigen door concurrentie te stimuleren. Deze basisregel voor economisch structuurbeleid gaat ook op voor ruimtelijk structuurbeleid.

In bepaalde omstandigheden zal concurrentie er echter toe leiden dat alle aanbieders het eentonige midden van de markt opzoeken, iets dat in Nederland helaas vaak voorkomt. Dit gebeurt met name als de vraagmarkt klein is. Adam Smith leerde ons dat de arbeidsdeling, en daarmee de diversiteit en complementariteit van ieder marktaanbod, bepaald wordt door de omvang van de markt. In Nederland zijn met name huisvestingsmarkten ruimtelijk veelal dusdanig gecompartmentaliseerd dat slechts kleine markten ontstaan. Diversiteit kan alleen worden verkregen door ofwel intergemeentelijke concurrentie uit te schakelen en het aanbod op stadsgewestelijke schaal collectief te organiseren, ofwel marktbarrières weg te nemen. Het laatste zou mijn voorkeur hebben. Weggevalen marktbarrières op grootstedelijke schaal zorgen in metropolen als Londen en Parijs voor een grote, marktgedreven diversiteit aan woon- en werkmilieus. Overigens vraagt die doorbreking van marktbarrières niet alleen om deregulering maar tegelijk ook om collectieve samenwerking en integratie op het gebied van infrastructuur. Markten moeten wel bereikbaar zijn voor allen. Marktwerking en collectieve organisatie van generieke milieufactoren zijn sterk complementair. Het voorbeeld van de metropolen Londen en Parijs brengt ons op de Randstad, onze eigen 'deltametropool'. Tot op heden vormt de Randstad als geheel alleen een integraal marktgebied voor enkele gespecialiseerde activiteiten. In tegenstelling tot Londen of Parijs zijn de woningmarkt en de arbeidsmarkt nog niet of nauwelijks op Randstedelijk niveau ontwikkeld. Het resultaat is dat tussen bijvoorbeeld de stadsgewesten van Amsterdam en Rotterdam noch sprake is van veel concurrentie, noch van complementariteit. Beide steden hebben überhaupt weinig met elkaar van doen. Dat heeft een voordeel: de stadsgewesten steken elkaar

wat minder aan bij een neergaande conjunctuur, zoals nu het geval is. Het heeft echter twee grote nadelen.

Ten eerste zorgt een gebrek aan werkelijke complementariteit ervoor dat potentiële schaal- en specialisatievoordelen, bijvoorbeeld in de infrastructuur of op de kantorenmarkt, minder tot hun recht komen dan in echt geïntegreerde metropolen. De Randstad loopt zo potentiële concurrentievoordelen mis. Ten tweede zorgt de minder sterke marktwerking in de relatief kleine stadsgewestelijke of gemeentelijke deelmarkten voor een verlies van marktefficiëntie, zoals scherpe prijzen en stimuli voor innovatie. Ook dit legt een druk op de internationale concurrentiekracht van de Randstad en de gemeenten daarbinnen.

Wat er op het gebied van samenwerking of collectivisering moet gebeuren en in hoeverre marktwerking of liberalisering de concurrentiekracht van de Randstad kan versterken is afhankelijk van de vele verschillende markten en factoren in het spel. In ieder geval is er één generieke maatregel die in alle gevallen bijdraagt aan concurrentiekracht: de uitbreiding van ruimtelijke werkingsgebieden, om het even of dat nu markten of collectieve voorzieningen zijn. Waar eilandeconomieën integreren ontstaat nieuwe welvaart, ook als de eilanden elkaar hevig onderling beconcurreren. Netwerken, en vooral fysieke infrastructuur, vormen voor zo'n integratie de belangrijkste voorwaarde.

De aanleg van fysieke netwerken is eenvoudiger bij korte afstanden. Het is om die reden dat metropolen als Londen en Parijs, die in feite bestaan uit honderden verschillende buurtschappen, via hun sterk integrerende transportsystemen een hoogproductieve en hoogefficiënte economie kennen, die in staat is om het hoge kostenniveau van die stadsregio's te dragen. We kunnen een 'metropolitane' economie zelfs definiëren als een economie waar optimale waarde wordt gehaald uit zowel de collectieve organisatie en integratie (van onder meer de transportsystemen) als de uitgebreide marktwerking en de diversiteit en complementariteit die daarmee gepaard gaat.

Zo'n metropolitane economie veronderstelt niet per definitie een uitgestrekt en aaneengesloten hoogstedelijk gebied. Het enige wat telt is lokale en regionale ontgrenzing: het wegvallen van fysieke

en institutionele barrières door marktintegratie en het vormen van netwerken. In Europa hebben we dat voor goederen en voor geld. Marktintegratie bestaat op Europees vlak echter nog niet of nauwelijks voor de meeste markten voor arbeid en diensten. Dat geeft een voordeel voor metropolitane economieën, of dat nu echte metropolen zijn of min of meer uitgestrekte stedelijke netwerken, waar markten voor arbeid, huisvesting en andere essentiële productiefactoren zijn geïntegreerd. Stedelijke concurrentie vraagt om interstedelijke integratie, zoals de Europese concurrentiekracht Europese integratie verlangt. Het gaat om dezelfde mechanismen en beleidsaanbevelingen, echter op verschillende ruimtelijke schaalniveaus.

Pieter Tordoior is hoogleraar economische geografie en planologie aan de Universiteit van Amsterdam, directeur beleidsadvisering van de Kamer van Koophandel in Amsterdam en lid van de VROM-raad.

Literatuurselectie

Coase, R. (1937) The nature of the firm. *Economica* 4, november, pp. 386-405.

Drost, R. (2000) *Londen versus de Randstad*. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment.

Krugman, P. (1991) Increasing returns and economic Geography. *Journal of Political Economy* 99, nr. 3, pp. 483-499.

Krugman, P. (1993) On the number and location of cities. *European Economic Review* 37, nr. :2-3, pp. 293-298.

Offner, J.M. (2000) Territorial deregulation: local authorities at risk from technical networks. *International Journal of Urban and Regional Research* 24, nr. 1, pp. 165-182.

Ouchi, W. (1980) *Markets, bureaucracies, and clans*. *Administrative Science Quarterly* 25, pp. 129-141.

Tordoior, P.P. (2001) *The Randstad Project: the creation of a metropolitan economy*. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Economy.

Smith, A. (1976) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Chicago: The University of Chicago Press.

Williamson, O. (1975) *Markets and hierarchy: analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press.