

Zuid-Holland verdient beter

Kwaliteit voor kwantiteit in de Groeiagenda Zuid-Holland ten tijde van geopolitieke en maatschappelijke dynamiek

Essay

Walter Manshanden & Frank van Oort¹

30 september 2022



The Erasmus logo is a stylized, handwritten-style signature of the word 'Erasmus' in a dark blue color.

¹ Met dank aan commentaar op een eerdere versie van dit essay van: Jean-Christophe Spapens (Provincie Zuid-Holland), Aldo Dorsman (Gemeente Rotterdam), Linco Nieuwenhuizen (IQ), Anouschka Versleijen (TU Delft), Marcel Kleijn (IQ), Wijnand van Smaalen (Provincie Zuid-Holland), en Ferrie Förster (Provincie Zuid-Holland).

Samenvatting

Covid-19, de oorlog in Oekraïne en Brexit zijn de komende tijd van invloed op de economische dynamiek in Zuid-Holland. Deze externe schokken veroorzaken veranderingen in waardeketens, hebben impact op consumptie en productie en leiden doordoor recentelijk ook tot inflatie. Het herstel van de schokken verloopt niet voor iedere sector of huishouden gelijk – de weerbaarheid is sterk verschillend, waarbij een zwakke uitgangspositie vaak leidt tot nog meer achterstand. Ongelijkheden nemen dus toe. Tegelijkertijd komen doelstellingen voor transities naar duurzaamheid, circulariteit en energiebronnen in het geding – nood breekt vaak wetten.

In dit essay beargumenteren we dat om deze geopolitieke en maatschappelijke dynamiek het hoofd te bieden, blijvende investeringen in de Groeiagenda Zuid-Holland nodig zijn terwijl de focus van de agenda tegelijkertijd breder moet worden getrokken: met naast de oorspronkelijke doelstelling van het genereren van welvaart door betere benutting van productiefactoren en agglomeratievoordelen, resulterend in 1 procent extra bbp-groei bovenop het landelijk gemiddelde, expliciete identificatie hoe die groei tot stand kan komen door beleid gericht op mensen, ondernemers en ruimtelijke voorwaarden, en met meer aandacht voor verdelingseffecten (het welzijn van inwoners en ondernemers: brede welvaart).

Hoewel inflatie vaak samengaat met teruglopende (overheids) investeringen zodat prijzen worden gedrukt, kunnen we ons dat in de huidige situatie van transities en door externe schokken veroorzaakte schaarste in energie- en voedselgrondstoffen niet veroorloven. De lange doorlooptijd voordat investeringen effect hebben op de hoognodige structuurveranderingen, noopt tot een blijvende gerichtheid op de volle breedte en diversiteit van de Groeiagenda.

Het handelingsperspectief van de verschillende onderdelen van het ecosysteem dient daarvoor aan te sluiten bij zowel de *people-based* als *place-based* agglomeratievoordelen van de regio: menselijk kapitaal, de consumptiefunctie van de bevolking, het organiserend vermogen van het midden- en kleinbedrijf met vaak minder middelen voor grootschalige innovatie maar met veel ervaring in de toepasbaarheid ervan, ook in diensten, en het diverse palet aan sterke sectoren en gespecialiseerde technologievelden dat gezamenlijk in cross-overs blijvende meerwaarde kan creëren voor de regio en haar inwoners.

De extra groei van het bbp met 1 procent is daarom niet zo eenzijdig monetair als het lijkt. Het wordt sterk gevoed door, en is onlosmakelijk verbonden met, kwalitatieve verbeteringen in de woon- en werkomgeving, die bijdragen aan 'brede welvaart' (ongeacht de definitie). De beoogde investeringen zijn zo gekozen dat er geen negatieve externe effecten ontstaan. Het doel van de investeringen is vervanging van fossiele en oude economie enerzijds en het voortbrengen van positieve externe effecten anderzijds. Het gaat in de Groeiagenda om hoogwaardig openbaar vervoer, woningbouw, stedelijke kwaliteit en synergie (agglomeratievoordelen), energietransitie, innovatie en menselijk kapitaal. Kwaliteit voor kwantiteit is een adagium dat hierbij expliciet opgeld doet. Zuid-Holland verdient beter – een klemtoon op elk van deze drie woorden geeft de urgentie en noodzaak aan van de Groeiagenda en de focus daarin op transities en verbeteringen in leef- en werkomgeving. Daaraan moeten veel partners collectief blijven bijdragen – de Groeiagenda is de goede weg.

Inleiding

In 2020 hebben private en publieke sleutelspelers, die samenkomen in de Economic Board Zuid-Holland, een Groeiagenda opgesteld naar aanleiding van de nationale Groeifonds-brief (2019), met als uitgangspunt het realiseren van 1 procent extra groei van het bruto regionaal product in de regio. De achtergrond van deze extra groei is het beter benutten van productiefactoren door agglomeratievoordelen in Zuid-Holland, hetgeen wordt weerspiegeld door een hoger dan landelijke groei over een reeks van jaren. De genoemde 1 procent groei van het bbp is daarvoor een signaalwaarde.

Als bronnen van deze extra groei werden investeringen in verstedelijking en vervoer (Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad, MOVV), in het groenvermogen van de economie, met name in de Flagship Haven en Industrie, en in publieke R&D aangemerkt. In een effect-analyse van deze Groeiagenda² is beargumenteerd dat deze drie investeringslijnen elk een afzonderlijk effect hebben, maar vooral ook dat er een gezamenlijk effect uitgaat op de economie van Zuid-Holland en Nederland als geheel. Een belangrijke rol in de Groeiagenda is ook weggelegd voor een ondersteunende investeringslijn in menselijk kapitaal, leidend tot meer toegevoegde waarde, participatie en hogere productiviteit van werknemers. De investeringslijnen sluiten aan bij langer bestaande aandachtsgebieden in het groei beleid van Zuid-Holland, zoals die bijvoorbeeld naar voren komen in studies van de OECD, de Roadmap Next Economy, het programma Kansen voor West, en Economische Verkenningen van Rotterdam, Delft en Den Haag. De Groeiagenda is bedoeld als een robuuste investeringsagenda voor de toekomst.

Anderhalf jaar later blijkt die toekomst nog volatieler dan eerder gedacht. De Covid-19 pandemie werkte anders in op de maatschappij en economie dan vooraf werd ingeschat³. Klimaatverandering leidt steeds meer tot voelbare effecten, zoals langdurige droogte en droogvallende rivieren en weersextremen. Verzekeraars geven aan dat de daaruit voortvloeiende kosten onverzekerbaar worden en dat premies gaan stijgen. Naast de effecten van nationale en regionale herstel- en vernieuwingsprogramma's na de Covid-19 crisis⁴, kampt de economie met inflatie, oplopende prijzen voor voedsel en energie door de oorlog in Oekraïne, spanning met het Verenigd Koninkrijk om Brexit (met een rol voor de Ierse kwestie) en grote, structurele krapte op de arbeidsmarkt – niet alleen voor hoger opgeleiden, maar ook voor praktisch geschoolden op tijdelijke contracten die tijdens Covid-19 als eerste werden afgestoten. Inmiddels zijn onderdelen van de investeringsagenda gehonoreerd in aanvragen bij het Groeifonds of alternatieve bronnen, maar niet alle beoogde investeringen vinden doorgang, en sommige hebben slechts perspectief op financiering onder voorbehoud. Er is bij elkaar genoeg aanleiding om de robuustheid van de Groeiagenda tegen het licht te houden: leiden deze nieuwe of hernieuwde ontwikkelingen tot gevoeligheden in de urgentie en prioritering van de beoogde investeringen, tot aantasting van de beoogde agglomeratiekracht, integraliteit en synergie van de economie die op één procent extra groei wil uitkomen? En is er aandacht nodig voor de verdeling van welvaart, naast het gemiddeld over meer jaren één procent extra groei genereren van het bruto regionaal product ten opzichte van de landelijke groei?

² Frank van Oort, Walter Manshanden, Olaf Koops & Jeroen van Haaren (2020), "Effecten investeringsprojecten Groeiagenda Zuid-Holland". NEO Observatory & Erasmus Universiteit Rotterdam.

³ Walter Manshanden, Frank van Oort & Jeroen van Haaren (2022), "Monitor Herstel & Vernieuwingsagenda Rotterdamse Economie 2.0". Rotterdam: Neo Observatory & Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁴ Formeel is de crisis nog niet bezworen; er wordt rekening gehouden met een opleving in de zomer en het najaar, mede door de ontwikkeling van nieuwe varianten.

Om deze vragen te beantwoorden gaat dit essay eerst nauwkeurig in op de elementen van het agglomeratie-effect (een decompositie analyse). We leggen bondig uit waaruit de voordelen van agglomeratie nu bestaan, welke samenhangen met zich lokaal sorterende mensen en ondernemers (people-based) en welke met plaatsgebonden (place-based) handelingsperspectieven voor beleid . Dit helpt in het integraal identificeren van factoren die bijdragen aan de uiteindelijke beoogde signaalwaarde van extra groei van het bbp met 1 procent ten opzichte van de landelijke groei. Vervolgens geven we aan hoe de (voorwaardelijk) gehonoreerde projecten in het Groeifonds en andere fondsen specifiek bijdragen aan deze doelstelling en agglomeratievoorwaarden, waarbij we de integraliteit benadrukken van de investeringen. Daarna duiden we de nieuwe ontwikkelingen (post-corona dynamiek, inflatie, krappe arbeidsmarkt, prijsstijgingen op energie- en voedselmarkten) en hoe die aangrijpen op de extra groei-doelstelling. Tenslotte vatten we de belangrijkste bevindingen en conclusies samen, presenteren we een inschatting van de gevolgen van de nieuwe omstandigheden op de berekende effecten in de Groeiagenda, en doen we aanbevelingen voor een verbreding van de agenda waarin ook de consequenties voor “brede welvaart” (mits goed identificeerbaar) een rol krijgen.

De relatie tussen BBP en brede welvaart in de Groeiagenda

In de Groeiagenda staat de doelstelling van extra groei van het bbp met 1 procent voor de regio centraal (kwantiteit). Hiermee lijkt de focus puur op het bbp alleen gericht te zijn, maar dat zou een onjuiste conclusie zijn. De manier waarop deze extra groei wordt vormgegeven (kwaliteit) faciliteert direct welzijn en kwaliteit van leven van haar inwoners – de insteek van brede welvaart. De investeringen zijn zo gekozen dat negatieve externe effecten worden vermeden en beogen naast directe effecten ook positieve externe effecten voort te brengen. In deze paragraaf wordt beknopt ingegaan op het probleem dat bbp slechts een deel van de private en publieke waarde van een samenleving representeert. Het bbp is een resultante van financiële transacties in markten. De prijzen die daar gelden zijn echter exclusief externaliteiten – spillover van transacties op anderen – en marktfalen. Het houdt geen rekening met uitputting van grondstoffen, vervuiling en degradatie van sociale relaties en gemeenschappen, maatschappelijke structuren en instituties waar die markttransacties in zijn ingebed.

Om te beginnen zijn de doelstellingen van de Groeiagenda op dergelijke zaken buiten het bbp ('beyond gdp') gericht: klimaatverandering en energietransitie, stedelijke kwaliteit, openbaar vervoer en minder reistijd als publiek goed en besparing CO₂, en human capital. Door hierop te investeren worden allerlei marktfalens opgelost, met als effect dat de regio Zuid-Holland de voorwaarden voor groei van het bbp structureel verbetert. Daarbij benadrukken we het belang van de bestuurlijke samenwerking in Zuid-Holland.

Het bbp is een universele maatstaf van welvaart met beperkingen. Het voordeel is dat het is gebaseerd op geld als een universeel begrip dat uitwisseling van waarde mogelijk maakt, waardoor onder andere waarde-transfers kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld in de uitbetaling van salaris, het heffen van belasting en het geven van subsidies. Vrije prijsvorming door middel van een geldelijke waarde is het beste informatiesysteem voor de allocatie van goederen en diensten. We stellen dat, in het besef van beperkingen van identificatie van wat ingrijpt op welzijn van mensen, dit het beste systeem is; er is geen beter alternatief. Als het ergens gemeenschappelijk in gemeten wordt, dan maar in euro's. Het is niet zo dat een willekeurig andere eenheid, gezonde levensjaren, beschikbaar

openbaar groen of een maar voor cohesie, dit optimaal kan vervangen. Het kan het wel aanvullen. De beperkingen worden opgevangen met aanvullende doelstellingen voor maatschappelijke kwaliteit, zoals verkeersveiligheid, gezondheid, de kwaliteit van de woonomgeving, enz.

Een uitgangspunt in ons essay is, dat in de toekomst systeemshokken voortkomend uit klimaatverandering en geopolitieke kwesties waarschijnlijk zijn. Dit vergroot de urgentie van de Groeiagenda en de complementaire doelstellingen voor welzijn en brede welvaart.

De extra groei is onder andere afgeleid van een studie van de OECD uit 2016⁵ en vergelijkende analyses van Zuid-Holland met andere grootstedelijke regio's in Europa. Het economische groeipad van Zuid-Holland zit dicht op het landelijk gemiddelde. Dat wijst erop dat agglomeratievoordelen niet optimaal worden benut en Zuid-Holland welvaart laat liggen. Het is goed te benadrukken dat de doelstelling van de Groeiagenda niet alleen over het bbp gaat, in haar samenstelling gaat het om een kwalitatieve doelstelling. Het gaat om extra woningbouw, ruimtelijk geconcentreerd wonen en werken, functiemenging, hoogwaardig openbaar vervoer, de energietransitie, meer innovatie en de human capital agenda. Daardoor ontstaat meer synergie tussen allerlei assets in Zuid-Holland, met extra welvaart als gevolg. De Groeiagenda is er actief op gericht deze synergie zoveel mogelijk te benutten, onder andere door de innovatie-agenda en het programma voor de woningbouw en infrastructuur: binnen stedelijk gebied, met zoveel mogelijk connectie met hoogwaardig openbaar vervoer en functiemenging. De reistijdvoordelen die daardoor ontstaan, slaan uiteindelijk neer in het bbp – maar ook in meer welzijn en ruimtelijke spill-over, waar huishoudens en bedrijven voordeel van elkaar hebben. Het leidt ook tot minder CO2 uitstoot, doordat er meer van het openbaar vervoer gebruik wordt gemaakt, zoals ook in andere grootstedelijke regio's in het buitenland het geval is, en tot meer participatie, omdat er meer banen in de nabijheid zijn. Spreiding van wonen en werken, en ruimtelijke scheiding van functies leiden tot meer autogebruik en lagere participatie. Zo hangt de doelstelling van 1% extra groei samen met doelstellingen die 'beyond GDP' zijn: minder CO2 uitstoot en een hogere participatie. Werkgelegenheid voor iedereen die dat wenst is nog altijd een van de belangrijkste maatschappelijke doelstellingen, waarbij een hoger bbp een middel is. Daarnaast richt de Groeiagenda zich door middel van de waterstof-hub op de energietransitie. De energietransitie is eveneens een duidelijke doelstelling met een 'beyond GDP' oogmerk: klimaatverandering en geo-politieke onafhankelijkheid.

Hoe verhoudt een puur monetaire benadering in de vorm van extra bbp zich tot brede welvaart? In de welvaartstheorie, toegepast op maatschappelijke kostenbaten analyses (MKBA) van grote investeringsprojecten, gaat het per definitie om welvaart én welzijn, ofwel om brede welvaart. Het gaat om waarde; prijzen drukken dat slechts voor een deel uit. In een MKBA wordt de financiële analyse, bijvoorbeeld de toekomstige financiële opbrengst van een investering, onderscheiden van de economische analyse, waarin het gaat om externe effecten en marktfalen. Deze omvatten brede welvaart en resulteren in niet-financiële opbrengsten, die met behulp van schaduw prijzen worden gekwantificeerd. Schaduw prijzen corrigeren daarmee daadwerkelijke marktprijzen voor marktfalen en externe effecten, bijvoorbeeld, de prijs van kerosine wordt verhoogd met de prijs van CO2 en andere negatieve externe effecten. Zulke opbrengsten van een investeringsproject, of baten, kunnen dus positief, maar ook negatief zijn. Maar dit gaat over individuele investeringsprojecten, niet over de gehele economie van een regio of land.

⁵ OECD Territorial Reviews (2016), The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands. Paris: OECD

Economen zijn het vanaf de allereerste bepaling van het bbp erover eens dat het begrip bbp tekortschiet. Het gaat namelijk slechts deels over nut of geluk. BBP hangt daarmee samen, vooral als het inkomen laag is, maar er is meer. Dat 'meer' wordt benaderd met het begrip brede welvaart, maar gesteld dient te worden dat het bbp wel bepaald kan worden (zie de inleidende paragraaf), maar brede welvaart niet. Dat is toe te schrijven aan de subjectieve waardering van belangrijke onderdelen van brede welvaart – hoewel er methodes zijn om deze subjectiviteit te omzeilen. En wat is brede welvaart? Dat is afhankelijk van de voorkeuren van het individu (micro) en de politieke voorkeuren (macro). Dat kan alleen in hoeveelheden (aantal fietsongelukken) gemeten worden, maar niet in prijzen, hoogstens zijn er afgeleiden (schaduw prijzen). Wat mag verkeersveiligheid of een duurzame landbouw kosten zijn zo gewetensvolle vragen. De bepaling en identificatie van brede welvaart is daarmee een van de meest elementaire vraagstukken van de economie, die momenteel vooral verdieping vinden in micro- en sociaal-economische studies naar de uiteenrafeling van mensen- versus plaatsgebonden beleidsinvesteringen, wat verschillende typen van gedetailleerd beleid impliceert.

Niettemin zijn er integrale meetbare, gedeeltelijke benaderingen van brede welvaart, zoals de Human Development Index van de VN (Wereld Bank), de Regional Competitiveness Index van DG Regio van de Europese Commissie, de OESO Better Life Index en ook de Brede welvaartsmonitor van het CBS. Deze zijn afhankelijk van de arbitraire keuze van indicatoren en weging om tot een samengesteld cijfer (index) te komen. Het probleem van zulke indices is soms dat ze geen eenduidige theorie hebben. De HDI (Wereld Bank), maar ook Human Capital Index van het World Economic Forum verklaren een deel van de groei van het bbp en het bbp per hoofd van de bevolking. De theorie daarvoor is duidelijk: human capital gaat vooraf aan welvaart, maar extra welvaart leidt tot meer bestedingen aan onderwijs. Juist dat is in de doorrekening van de Groeiagenda gebleken door een regionale productiefunctie met human capital voor Zuid-Holland door te rekenen. Dan blijkt er een effect van 0,36 procent op de groei van het bbp van Zuid-Holland.

Het probleem is nu dat bij sommige indices zo'n verankering in de theorie, en de empirische bewijsvoering, ontbreekt. Daar staat tegenover dat er altijd wel iets uitkomt, maar we weten niet goed wat er gemeten is omdat de theorie er niet is. In de investeringsvoorstellen van de Groeiagenda is gewerkt met diverse theorieën, zoals New Economic Geography (dichtheid), Jacobs' urbanisatievoordelen (functiemenging, schaal, cross-overs), Marshall-Arrow-Romer externaliteiten (agglomeratievoordelen), en met klassieke verklaringen in de productiefunctie als opleiding, R&D en human capital. Mee- en tegenkoppelingen van onderdelen van brede welvaart zijn niet goed geïdentificeerd en zijn verschillend voor andere groepen in de samenleving (zijn inkomen en werk nodig voor geluk en een evenwichtige woonwerk balans, nemen werknemers genoegen met een lager loon indien de leefomgeving, gezondheid en veiligheid beter zijn), en hoewel alle onderdelen bijdragen aan het nut dat mensen hebben en waarderen, is het duiden van een brede welvaartseconomie in verschillende, anders dan monetaire meeteenheden moeilijk te interpreteren.

Daly en Cobb (1989)⁶ hebben een theoretische benadering ontwikkeld vanuit de algemene beperkingen van het bbp-begrip die het meest aansluit bij de systematiek van de nationale rekeningen (de boekhouding van de nationale economie) en het daaruit afgeleide financiële bbp-begrip. Zij constateerden dat hoe meer de focus van de politiek op het bbp alleen is gericht, zonder naar negatieve externe effecten en beschikbaarheid van grondstoffen etc. te kijken, er 'uneconomic growth' ontstaat: economische groei die zijn eigen condities aantast en juist ten koste gaat van

⁶Daly, Herman E.; Cobb, John B., Jr (1989). For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future. Boston: Beacon Press.

brede welvaart. Daly en Cobb (1989) ontwikkelden daartoe de Index of Sustainable Economic Welfare:

$$\text{ISEW} = \text{personal consumption} + \text{public non-defensive expenditures} - \text{private defensive expenditures} + \text{capital formation} + \text{services from domestic labour} - \text{costs of environmental degradation} - \text{depreciation of natural capital}$$

We merken nogmaals op dat Daly & Cobb (1989) het bbp als begrip niet wegschuiven en vervangen, maar uitbreiden. Zij onderschrijven het nut van de monetaire theorie. De energietransitie die de Groeiagenda beoogt gaat over juist de laatste twee elementen van ISEW: kosten van verlies van milieukwaliteit en afschrijving van natuurlijk kapitaal (vermindering van voorraden grondstoffen en verlies biodiversiteit). Deze benadering kent nog steeds een neiging tot monetarisering, maar inmiddels zijn er ook alternatieve benaderingen van kwaliteit van leven gericht op individuele en collectieve levensvoorwaarden (leefbaarheid en individuele levensvaardigheid) en levensuitkomsten (nut en voldoening). Gecorrigeerd bbp en de capabilities benadering (externe leefbaarheid voorwaarden leiden tot interne levensvaardigheid van mensen) zijn voorbeelden van een meer geïntegreerde, nog steeds modelmatig identificeerbare benaderingen. De uitdaging van samengestelde indicatoren is evenwel dat het voorwaarden en uitkomsten, op individueel en collectief niveau, mixt. Dat is minder eenduidig in een identificeerbaar causaal raamwerk te vatten.

Ten overvloede wordt benadrukt dat bbp en brede welvaart geen tegengestelde begrippen hoeven te zijn – het kan wel. Het is geen volledige of-of. Zo is brede welvaart veelal ook juist een voorwaarde voor economische groei in de vorm van het ‘business climate’ of het ‘vestigingsklimaat’. Prettige omstandigheden zoals natuur, recreatie, stilte en rust, schoon open zwembad, schone lucht en aanwezigheid van cultuur en musea, en agglomeratievoordelen zijn onderdeel van de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat. Dergelijke ‘amenities’ zijn zeer belangrijk. Fiscale voordelen hebben geen nut als dat niet wordt geboden. Omgekeerd draagt de beoogde extra toename van het bbp met 1 procent zowel indirect bij aan het bbp zelf, als ook aan onderdelen van wat ook wel brede welvaart wordt genoemd, door positieve externe effecten (nabijheid, innovatie, cross-overs) en het vermijden van negatieve externe effecten (bv groene waterstof).

Wat is de conclusie van deze toelichting? Als we rekening (willen) houden met brede welvaart, en bijvoorbeeld de human development index, of de index for sustainable welfare zouden kiezen, is de doelstelling onder de streep ook 1% extra groei – met inbegrip van extra welzijn. De doelstelling van de Groeiagenda verandert niet door het verschil tussen bbp en brede welvaart.

In de bepaling van het economisch effect van de Groeiagenda op het bbp is ervoor gekozen het brede welvaartsbegrip niet integraal te kiezen vanwege de interpretatieproblemen. Er is gekozen voor een partiële benadering. Zo is vanuit het brede welvaart perspectief gebruik gemaakt van de HDI volgens het World Economic Forum om het effect van human capital op de groei van het bbp van Zuid-Holland te bepalen en is voor de Groeiagenda Zuid-Holland een MKBA uitgevoerd op het woningbouw- en infrastructuurprogramma. Het bleek dat 0,36% van de groei van het bbp van Zuid-Holland aan human capital is toe te schrijven. Dat aandeel is groot: daar willen we meer van in de regio Zuid-Holland en onderbouwt het belang van de Human Capital Agenda. Dat mag wat kosten – in financiële zin, maar de opbrengsten zijn op de lange termijn monetair én non-monetair. Meer geld, meer geluk en meer nut in den brede.

Agglomeratievoordelen zijn in de Groeiagenda geen doel op zich, maar een middel om de gekozen doelstellingen op het gebied van bbp en brede welvaart integraal te bereiken. De volgende paragraaf gaat daarop in.

Agglomeratievoordelen

De algemene doelstelling van één extra procent economische groei is gebaseerd op een al langer bestaande hypothese over de prestaties en structuur van de Zuid-Hollandse economie. Daarbij draait het om het “niet benutten van potentiële agglomeratievoordelen in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag”⁷. Veel onderzoek en beleidsdocumenten gebruiken de term agglomeratievoordelen⁸ – maar het is niet altijd duidelijk wat er mee wordt bedoeld. Het begrip agglomeratievoordelen, letterlijk ‘voordelen door ruimtelijke concentratie’ is in de loop van de tijd ontwikkeld met elkaar deels overlappende concepten, die een gevarieerd verschijnsel verklaren. Dat verschijnsel is dat regio’s gekenmerkt worden door diverse economische activiteiten, en dat inwoners en ondernemers, huishoudens en bedrijven, infrastructuur en voorzieningen, ruimtelijk clusteren. En wel op zo’n manier, dat er meer dan evenredige productiviteit en groei ontstaat. Het begint ermee dat sectorspecifieke voordelen of concentraties ook buiten grote steden kunnen bestaan, zoals de bloementeelt bij Aalsmeer, of de regiogebonden productie van kazen en wijnen in Frankrijk. Het betekent dat gespecialiseerde massa een afzonderlijke dimensie is.

Algemeen worden er drie soorten voordelen agglomeratievoordelen onderscheiden: Porteriaanse, Marshall-Arrow-Romer en Jacobiaanse externaliteiten. De laatste wordt ook met urbanisatievoordelen aangeduid. Porteriaanse externaliteiten ontstaan in een specifieke productgroep, waarbij er sprake is van een gemeenschappelijke infrastructuur (zoals een bloemenveiling een bepaald type bodem, product procedé en kennis om dat product te maken heeft, waarbij er concurrentie is tussen alle producenten). Dergelijke clusters kunnen zowel in als buiten steden bestaan. Marshall-Arrow-Romer externaliteiten ontstaan door externe schaalvoordelen die de omgeving biedt. Deze overlappen met de voorgaande Porteriaanse externaliteiten, maar gaan meer over de schaalvoordelen die een ruimtelijke concentratie voor een productgroep biedt: uitbesteden van bedrijfsinterne functies, zoals de lunch buiten de deur in plaats van de kantine, en de aanwezigheid van een waaier aan sectorspecifieke inputs, zoals zakelijke diensten. Een voorbeeld zijn zakelijke diensten in Rotterdam die zijn gespecialiseerd in maritieme aangelegenheden. Een ander kenmerk van MAR-externaliteiten is dat bedrijven productieketens organiseren in verschillende stappen. Nabijheid biedt dan voordelen, zowel de verwerking van halffabricaten als allerlei diensten, zoals banken en uitwisseling van kennis. Dergelijke clusters van bedrijven hebben doorgaans een industrieel karakter en treffen we in middelgrote steden aan en hebben soms gespecialiseerde universiteiten, zoals een TU. Voorbeelden zijn de hoogwaardige technologie in Eindhoven en de basismetaal in IJmuiden/Velsen. De derde categorie betreft urbanisatievoordelen. Dit zijn voordelen door de ruimtelijke clustering van meer bedrijfstakken, product- en dienstengroepen, voorzieningen als brede universiteiten, grote musea, grote luchthavens – aspecten die meegroeien met een grotere stad (daarom “urbanisatievoordeel”). Een onderscheidend kenmerk van urbanisatievoordelen is de brede variatie in de dienstensector, de combinatie van omvang en dichtheid van ruimtelijke clustering, de wederzijdse synergie tussen verschillende bedrijfstakken, de bijdrage van huishoudens aan de stedelijke economie door uitbesteding van huishoudelijke taken, en het relatief grote belang van de interne grootstedelijke economie.

⁷ OECD (2016), “The Metropolitan Region of Rotterdam The Hague, Netherlands”, p.16.

⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), “Wij helpen de ambities van het kabinet realiseren. Van investeren in Zuid-Holland plukt heel Nederland de vruchten”; BCI (2022), “Campussen Zuid-Holland: profiel en prioriteiten”.

Het belang van agglomeratievoordelen, het meest gebruikte begrip, is dat deze een belangrijke bron van welvaart, en welzijn, zijn. In de jaren negentig is dit door Nobelprijswinnaar Krugman en collega's doorontwikkeld in de zogenaamde New Economic Geography, om te verklaren waarom economische groei in zijn algemeenheid van grootstedelijkheid afhankelijk is. Dit sloot aan op de inzichten uit de nieuwe groeitheorie. Deze theorie verklaarde waarom landen qua welvaartsniveau niet convergeren, de algemene aanname voor die periode, maar waarom inkomensverschillen tussen landen in stand blijven dan wel groter worden. Endogene groei, in praktijk de wederzijdse positieve beïnvloeding van productiefactoren (arbeid, kapitaal, kennis) in de productiefunctie, verklaarde dat. NEG liet zien dat dat juist in grote steden plaatsvindt: agglomeratie- en urbanisatievoordelen. Een belangrijke opmerking gaat over de 1% extra groei van het bbp. Porteriaanse cluster- en MAR specialisatie-externaliteiten alleen zijn geen garantie voor de extra groei. De groei van dergelijke regio's wordt bepaald door de productmarkt waar die regio in is gespecialiseerd: staal, hightech of camembert en Beemster kaas maakt dan een groot verschil qua groeipotentie en dus die regio. Voor extra groei zijn de urbanisatievoordelen cruciaal: de uitwisseling van kennis en kruisbestuiving tussen bedrijfstakken, diversiteit van bedrijfstakken, met name de dienstensector, massa én dichtheid, allerlei hoogwaardige voorzieningen en de bijdrage van bestedingen van huishoudens aan de stedelijke economie – meer dan huishoudens zouden doen op het platteland. Bovendien vergt het functioneren van dergelijke urbanisatievoordelen massa en dichtheid, hoogwaardig openbaar vervoer (metro) en menging van allerlei functies. De extra groei gedijt het beste als aan die voorwaarden is voldaan.

In de vertaling naar de beleidspraktijk gaat het om verschillende aangrijpingspunten. Er zijn ruimtelijke, stedenbouwkundige en mobiliteitsvoorwaarden, en voorwaarden op het gebied van arbeidsmarkt en innovatie. Zo onderscheiden Ellison en collega's⁹ drie soorten markten waar door nabijheid agglomeratievoordelen ontstaan: arbeidsmarkt, goederenmarkt en kennismarkt. De kennismarkt, respectievelijk de arbeidsmarkt, blijken door de tijd steeds belangrijker te worden voor clustering, terwijl de goederenmarkt aan belang afneemt (maar nog steeds bijdraagt)¹⁰. Alle drie zijn ze gebonden aan plaatsen en zorgen ze voor groei, om verschillende redenen. Het onderstaande gaat verder in op die decompositie. Daarin krijgen verschillende onderdelen en drijvers van het verschijnsel 'ruimtelijke clustering' een plaats. We ontleden het aan de hand van figuur 1. Het economische agglomeratie-effect begint met de constatering dat de productiviteit voor dezelfde typen werkzaamheden in steden hoger zijn (tot 10% meer productiviteit bij een verdubbeling van stedelijke dichtheid/omvang), en dat daarmee de lonen voor dezelfde werkzaamheden van werknemers navenant hoger is. De hogere waarde van arbeid levert er ook meer geld op. Datzelfde geldt voor het risico voor ondernemers. Dit plaatsgebonden ("place-based") voordeel is een extern effect voor werkgever, werknemer én de uiteindelijke afnemer, of het nu een consument of bedrijf is: ze ontstaan door een collectiviteit en kritische massa van vraag en aanbod in een geurbaniseerde stedelijke regio¹¹. In veel interpretaties van dit externe effect speelt een additioneel aspect een rol - het idee dat de waarde in de vorm van kwaliteit, nabijheid en variëteit, niet volledig geprijsd is in een

⁹ Ellison, G., Glaeser, E. L., and Kerr, W. R. (2010). What Causes Industry Agglomeration? Evidence from Coagglomeration Patterns. *American Economic Review*, 100(6):1195–1213.

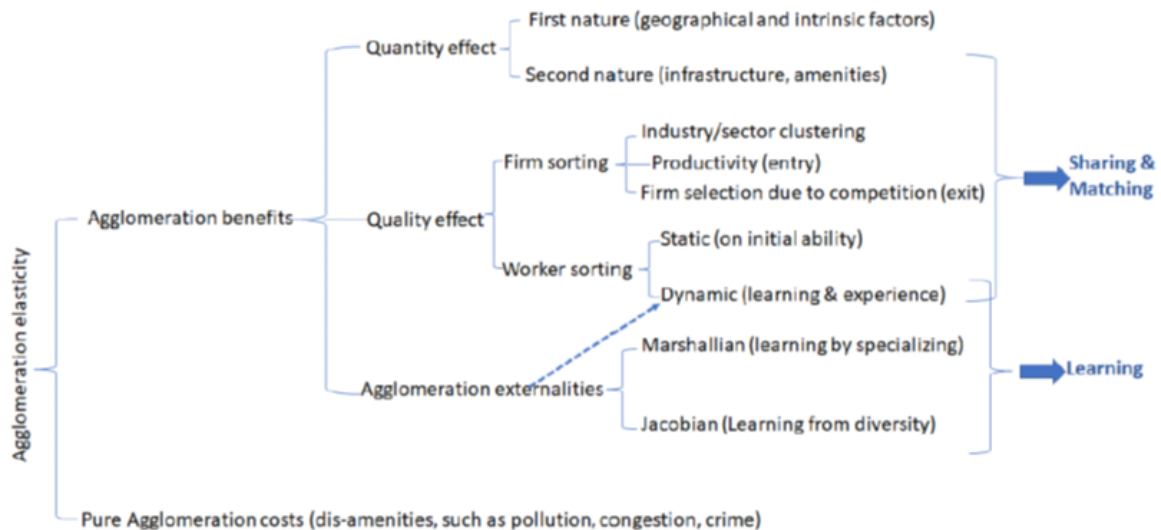
¹⁰ M. Steijn, H. Koster & F.G. van Oort (2022), The Dynamics of Industry Agglomeration: Evidence from 44 Years of Co-Agglomeration Patterns. *Journal of Urban Economics* (te verschijnen).

https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S009411902200033X?dgcid=rss_sd_all

¹¹ Vernon, R. (1960). *Metropolis 1985*. Harvard University Press, Cambridge, MA.

markt¹². Dit is echter niet altijd zo, en figuur 1 maakt dat duidelijk. De figuur breekt het voordeel van de stad, gemiddeld tot 10% hogere lonen en productiviteit bij een verdubbeling van de stedelijke omvang in inwoners en werkgevers, op in samenstellende deeleffecten.

Figuur 1: Agglomeratie-externaliteiten als een composiet concept¹³



Allereerst valt op dat er naast voordelen ook nadelen zijn van kritische massa – grote agglomeraties kennen ook nadelen zoals congestie en vervuiling die ontstaan door het collectief, en niet individuele actoren. De voordelen kunnen vervolgens in drie onderdelen worden gesplitst. Er zijn voordelen door kwantiteit van de economie. Sommige locaties hebben een natuurlijk monopolie op beschikbaarheid van grondstoffen of toegankelijke havens (“first nature advantages”). De Rijn verschaft toegang tot de zee voor de regio’s die aan de Rijn en Maas gelegen zijn, in het bijzonder waar de uitwisseling tussen rivier en oceaan is: de riviermonding. De Rotterdamse haven is daar een sterk voorbeeld van. Door het door mensen decennialang aanleggen en onderhouden van infrastructuur en hoogwaardige dienstverlening (aanvankelijk agglomeratievoordeel, met de toenemende schaal door ontwikkelend in urbanisatievoordelen) kunnen stedelijke regio’s uitstijgen boven hun first-nature (dis)advantage niveau. Vervolgens komen kwalitatieve sorteringseffecten in beeld: bedrijven lokaliseren zich in clusters, met door competitie gedreven productieve (innovatieve) vestigingen die erbij komen en onproductieve die verdwijnen. Tegelijkertijd sorteren talentvolle werknemers zich uit in de meest productieve bedrijven met hogere lonen (statisch), en ondervinden ze er leer- en ervaringscycli die hen nog productiever maakt. Dit gebeurt meer in steden met een grotere massa, maar er wordt wel een prijs betaald voor de hogere productiviteit (lonen, opleiding). De derde categorie (“agglomeration externalities”) voordelen is dan de onbetaalde slagroom op de agglomeratietaart: de leereffecten en voordelen die ontstaan door *gespecialiseerde* bedrijven in steden met minder zoekkosten voor talent, toeleveranciers en uitbesteders, en relevante

¹² Breschi, S. and Lissoni, F. (2003). Mobility and Social Networks: Localised Knowledge Spillovers Revisited.

¹³ Source: Figure 2.7 in A. Grover, A.V. Lall & W.F. Maloney (2022), *Place, Productivity, and Prosperity. Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development*. Washington: World Bank Group, p.23.

bedrijfskennis van complementaire (“Marshall-externaliteiten of lokalisatievoordelen¹⁴”), of concurrerende bedrijven (Porteriaans-externaliteiten), en de voordelen juist door *diversiteit, massa en dichtheid* zodat innovatieve cross-overs tussen tot dan toe ongerelateerde sectoren en bedrijven ontstaat (“Jacobs- of diversiteits-externaliteiten¹⁵”).

Afgezien van de first-nature voordelen, worden de agglomeratievoordelen ook wel voordelen van “matching, sharing en learning” genoemd¹⁶, hoewel in die indeling geprijste en ongeprijsde voordelen door elkaar lopen. Inmiddels weten we ook dat de ongeprijsde voordelen niet strikt door óf specialisatie óf diversiteit tot stand komen, maar door activiteiten die cognitief gerelateerd zijn door een overlap in technische kennisbasis¹⁷. Innovatieve en productieve kennis bouwt vaak voort op in de regio al aanwezige competenties, en springt zelden tot nooit over naar competentievelden waar geen enkele ervaring mee is opgedaan in de regio¹⁸. Er is dus vaker sprake van een evolutionair ontwikkelingstraject in regio’s, met pad-creatie en pad-afhankelijkheid binnen de grenzen van het aanwezige menselijke- en bedrijfskapitaal. Het 10% plaatsgebonden loon- en productiviteitsvoordeel is typisch groter dan de nadelen (steden blijven groeien; huisvesting is echter de belangrijkste kostenpost die het voordeel absorbeert via de grondmarkt), het ongeprijsde voordeel is in internationaal vergelijkbaar onderzoek hooguit een derde van het effect, en het geprijste, via de arbeidsmarkt en consumentenmarkten (“amenities”) lopende effect is dan tweederde van het totale effect¹⁹.

Hieruit leren we een aantal belangrijke lessen uit voor Zuid-Holland. De 1% structurele *extra* groei (hoger dan landelijk, onafhankelijk van de conjunctuur) kent enkele belangrijke componenten:

1. Het belangrijke first nature voordeel, de ligging aan de monding van Rijn en Maas van de Rotterdamse haven vervult een rol voor de gehele Nederlandse en Europese economie die niet tot moeilijk elders ondergebracht kan worden. De ligging verschaft de haven een ruimtelijk monopolie.
2. De voordelen van uitsortering van bedrijven in clusters en competitieve groeisectoren, waar ze profiteren van kritische massa, zijn onderhevig aan voorwaarden. Een voorwaarde is het bieden van voldoende en goede ruimte – iets wat recentelijk in de knel komt²⁰.
3. De sortering van talentvolle werknemers, steeds meer de belangrijkste productiefactor van de kenniseconomie, heeft als voorwaarden de sterk onder druk staande woningmarkt en amenities.
4. Specialisatie en diversiteit zijn beide nodig. Zuid-Holland is rijk in veel specialisaties, jong en oud, en heeft kritische massa in vrijwel alle sleutel technologieën en topsectoren²¹. Het ligt

¹⁴ Vernoemd naar Alfred Marshall (1890), *Principles of Economics*. MacMillan and Co., London.

¹⁵ Vernoemd naar Jane Jacobs (1969), *The Economy of Cities*. Random House, New York.

¹⁶ G. Duranton & D. Puga (2004), Micro-foundations of urban agglomeration economies. *Economic Policy*, 4(04):2063-2117.

¹⁷ Frenken, K., van Oort, F. G., and Verburg, T. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth. *Regional Studies*, 41(5):685-697.

¹⁸ R. Boschma, F.G. van Oort & J. van Haaren e.a. (2022), Innovatiekansen in de Rotterdamse Haven. Rotterdam: Smartport

¹⁹ Grover et al. (2022), Combes et al. (2019), Duranton & Puga (2020). In ontwikkelingslanden zijn deze verhoudingen anders.

²⁰ Walter Manshanden, Frank van Oort & Jeroen van Haaren (2022), “Monitor Herstel & Vernieuwingsagenda Rotterdamse Economie 2.0”. Rotterdam: Neo Observatory & Erasmus Universiteit Rotterdam. Zie ook: “Circulaire activiteiten vragen per saldo meer ruimte”, PBL-studie.

²¹ F.G. van Oort & J. van Haaren (2018), De levenscyclus van Rotterdamse sectoren. Kansen en bedreigingen voor lokale economische dynamiek. Erasmus Universiteit Rotterdam: UPT.

voor de hand om de extra groei te verwachten van de *portfolio* van alle sterkten, en niet a priori te kiezen voor een te beperkt aantal specialisaties.

5. Het raamwerk gaat uit van een verdubbeling van economische dichtheid voor agglomeratievoordelen tot 10%, maar recent onderzoek laat zien dat een polycentrisch stedelijke netwerk als Zuid-Holland vergelijkbare voordelen door ruimtelijke ‘spillover’²² kan behalen door kritische massa onderling goed bereikbaar te maken²³. De extra afstand dient dan afgeruild te worden tegen massa én dichtheid tussen beide verbonden deelgebieden, hetgeen gereflecteerd wordt door de rentabiliteit van een OV-verbinding. Het vergroten van de stedelijke massa en daar optredende urbanisatievoordelen is niet eenvoudig, zo leert de hardnekkige geconcentreerde groei in het kerngebied van de MRA. Een vergroting van stedelijke massa is daarmee niet voorbehouden aan bestaande steden alleen. Dit vergt investeringen in infrastructuur die de woon- en werkgebieden van stedelijke kernen onderling verbindt. Belangrijk is ook dat polycentriciteit potentieel een aantal van de agglomeratienadelen mitigeert.

De verwachting is dat op de lange termijn het Zuid-Hollandse groeipad dat van het Nederlandse cijfer volgt, terwijl extra welvaart juist in de verbonden grotere kernen ontstaat door de leereffecten, de synergie van specifieke bedrijfstakken (lokalisatievoordelen), en de synergie tussen bedrijfstakken in het algemeen (diversiteitsvoordelen), gepaard gaan met de harde en zachte infrastructuur en extra loonvorming met bestedingen van huishoudens aan allerlei consumentendiensten (urbanisatie-voordelen). Cruciaal is dat deze onderdelen van agglomeratiekracht niet in isolement worden gezien – gezorgd moet minimaal worden dat ze elkaar niet tegenwerken. De elementen dienen per stuk de juiste kant op werken om de doelstelling te halen. Naast economische structuurverandering zijn de arbeidsmarkt, woningmarkt en grondmarkt daarom noodzakelijke voorwaarden. Vrijwel alle onderdelen van de agglomeratie-externaliteiten (nadelen en voordelen door people-based uitsortering van werkgevers en werknemers, en ruimtelijke, place-based condities voor matching, sharing en learning) zijn beleidsgevoelig, maar een zelforganiserend vermogen van bedrijven en talent, al dan niet geprijsd, is veelal binnen de juiste voorwaarden de grootste aanjager van economische dynamiek.

De Regionale Projecten in de Groeiagenda en het Groeifonds

De 1% *extra* groei boven het landelijk het gemiddelde kan dus verwacht worden door het genereren en benutten agglomeratie- en urbanisatievoordelen. In figuur 2 is aangegeven hoe dat uitwerkt voor de in de Groeiagenda opgestelde projecten (analyse zog). Analyse van cijfers over het verleden laat zien dat menselijk kapitaal naar schatting een aandeel van 0,36 aan de groei van het brp in Zuid-Holland leverde. Dit betekent dit dat investeren in human capital – onderwijs op alle niveaus – zich altijd uitbetaalt. De achterliggende mechanismes zijn participatie (meer mensen aan het werk) en een hogere productiviteit (meer waarde in bestaande banen). Onderzoek over de verklaring van economische groei via een productiefunctie levert vrijwel altijd zo’n resultaat op, naast

²² Zie voor een kwantificering van ruimtelijke spillover Manshanden (1996) over effectieve bereikbaarheid tussen regio’s. Deze is afhankelijk van de reistijd en omvang van de verbonden regio’s en correleert met de vestiging van de zakelijke dienstverlening (revealed preference) en vestigingsvoorkeuren van ondernemers (stated preference).

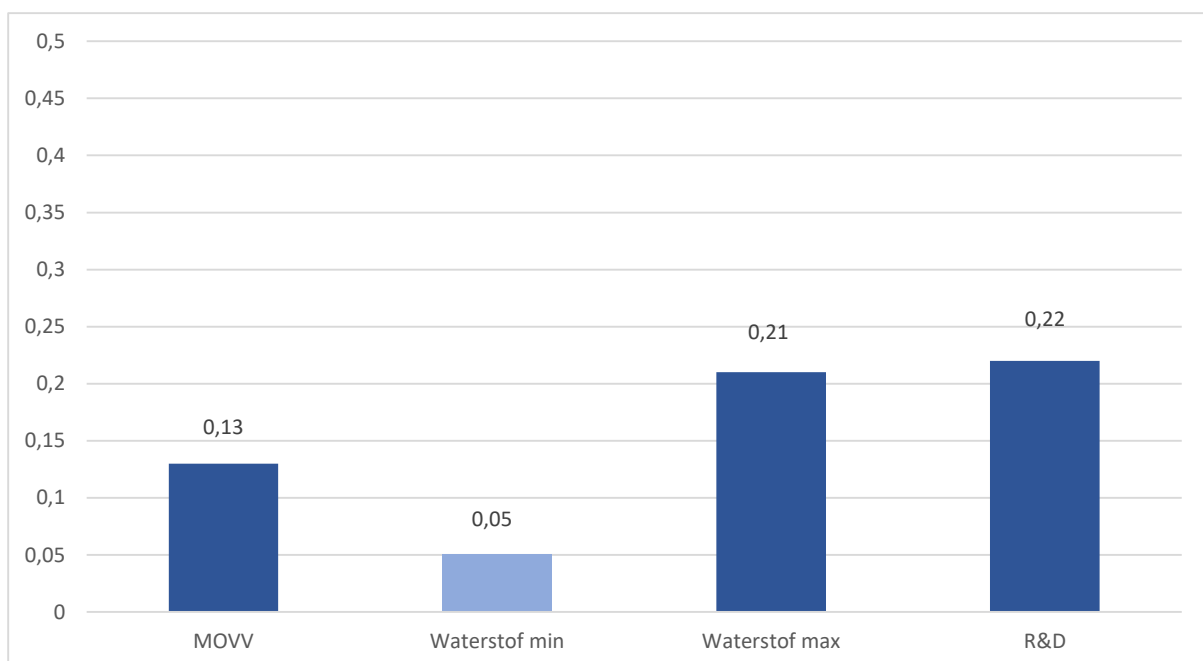
²³ Wessel Ouwehand, Frank van Oort & Nicola Cortinovis (2022), “Spatial structure and regional productivity in European regions”. *Regional Studies* 56(1): 48-62.

investeringen in kapitaal (infrastructuur) en overige factoren als R&D (innovatie in de Groeiagenda) en ondernemerschap. De doorwerking van human capital in de productie wordt bovendien bepaald door het aantal uren per week dat mensen werken, welke keuze wordt beïnvloed door een keuze tussen huishouden, vrijwilligerswerk, vrije tijd, betaald werk en ondernemen.

Inmiddels hebben twee rondes van beoordeling van projecten ingediend voor investeringen uit het Groeifonds plaatsgevonden²⁴, en volgt nog een laatste ronde. Veel van de (volledig, gedeeltelijk of conditioneel) gehonoreerde projecten dragen bij aan de agglomeratiekracht en de extra groei van de regio door in te spelen op de voordelen neergezet in de vorige sectie. Het proactief contextualiseren van het gevraagde pakket als een geheel moet worden vastgehouden, omdat dat nodig is om “alle radartjes dezelfde kant op te laten bewegen”.

Figuur 2 Extra groei van de drie onderzochte investeringscomponenten*, exclusief bijdrage human capital en exclusief positieve externe effecten

Bijdrage aan de beoogde extra gemiddelde jaarlijkse groei van het brp in Zuid-Holland in procentpunt



* waterstof afhankelijk van de schaal van de uitvoering

Bron: NEO Observatory/EUR (2020).

De beoordeling stelt dat visie en missie belangrijk zijn – met de huidige turbulentie zelfs meer dan voorheen (zie volgende sectie). Bij de beoordeling is een sterke roep om valorisatie en aandacht voor human capital en internationale samenwerking merkbaar, onderdelen die nodig zijn voor de beoogde extra groei. De identificatie van maatschappelijke effecten, zoals inclusie, weerbaarheid en kwetsbaarheid, overstijgt eveneens de individuele projecten. De visie van de Groeiagenda is actueler dan ooit, maar moet daarmee wel fragmentatie omzetten in coherentie, synergie en samenhang, met cross-overs tussen sectoren en projecten, en meer aandacht voor ketenanalyses waarvan regionale projecten (of projectonderdelen) onderdeel zijn. Fragmentatie komt op meerdere plekken in evaluaties naar voren. Bijvoorbeeld, de versnippering van de maritieme sector en voorstellen

²⁴ www.nationaalgroeifonds.nl

daarvoor verdient een coherentieslag²⁵. Innovatie in het haven-industriële cluster kent vaak een incrementeel karakter, terwijl de visie uitgaat van missie-gedreven grootschalige vernieuwing. Recent onderzoek laat zien dat de Rotterdamse haven vooroploopt in vernieuwing van duurzame energie, minder nog in digitalisering²⁶. Daar is internationale samenwerking zeker een belangrijke optie. Maar er zijn meer tekenen van fragmentatie: in de human capital agenda, waar ambitieuze kwantitatieve doelen (o.a. 55.000 mensen van werk naar werk, verhoging productiviteit van 5-15% in 2030) niet lijken te worden gehaald terwijl de gekozen kwalitatieve insteek goed aanslaat²⁷, en in de campus strategieën, waar nog gezocht wordt naar coherentie en synergie binnen en tussen de campussen²⁸.

Kennis en innovatie: cross-overs in AI, Quantum, Life Sciences²⁹

Een belangrijk onderdeel van de Groeiagenda is gericht op de kennisinfrastructuur van de regio, en dan met name publiek onderzoek en ontwikkeling. In dit ‘post corona & oorlog Oekraïne’ essay houden we vast aan de investeringen in innovatie, waaronder Artificial Intelligence, Quantum en Life Sciences (andere onderdelen zijn al bij de investeringen in groene waterstof belegd), zoals deze in ons hoofdrapport over de Groeiagenda in 2020 zijn doorgerekend. Niettemin noemen we in onderstaande alinea’s de rationale van de investeringen in R&D in Zuid-Holland.

De regio heeft goede uitgangspunten in vrijwel alle sleuteltechnologieën, maar deze posities zijn alle nog in een vroeg ontwikkelende fase. Er wordt daarom in de Groeiagenda een groot beroep gedaan op publieke investeringen in kennis, omdat overheden nu eenmaal de enige zijn die grote investeringen kunnen vrijmaken gericht op nieuwe technologie, transities en het borgen van cruciale onderdelen in waardeketens³⁰. Juist in Zuid-Holland is er excellentie in veel typen onderzoek en potenties voor crossovers³¹.

Met drie complementaire universiteiten die excelleren op hun vakgebieden, met internationaal voorop lopende instituten zoals CLAIRE (kunstmatige intelligentie) en QuTech (kwantum technologie), met hotspots als de TU Delft, Bioscience Park Leiden, en in de toekomst Smart Healthtech Campus Rotterdam (Erasmus Medisch Centrum), met unieke specialisaties die de transities naar energiezuinig, duurzaam en circulair gaan maken als het Havenindustriële Complex van Rotterdam, de tuinbouw in het Westland en de goederenvervoer sector, en met bedrijven (1,8 miljoen werknemers) en huishoudens (3,6 miljoen inwoners) die een brede welvaart nastreven, is de regio een testgebied voor veel toegepast onderzoek dat aansluit bij maatschappelijke opgaven.

De kennisstructuur van de regio Zuid-Holland is echter net als het verstedelijkingspatroon gefragmenteerd en polycentrisch. Goede verbindingen en interactie om meerwaarde te creëren vergt investeringen die verder gaan dan in de technologieën alleen voor de kritische massa.

De convergentiestrategieën voor kennisdeling die in de regio worden opgezet moeten nog verder worden ontwikkeld, onderzoek en onderwijs moet worden uitgebouwd op de interacties van

²⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), “Tweede Ronde Nationaal Groeifonds”.

²⁶ Boschma, Van Oort & Van Haaren (2022), op cit.

²⁷ SEOR (2021), “Halfweegevaluatie Human Capital Akkoord 2019-2024 Zuid-Holland”. Rotterdam, EUR.

²⁸ BCI (2022), “Campussen Zuid-Holland: profiel en prioriteiten. Voortgangpresentatie”, en BCI (2022) “Versterken campussen Zuid-Holland op basis van een gezamenlijke investerings- en samenwerkingsagenda”.

²⁹ Deze paragraaf is ontleend aan de Groeiagenda (2020), NEO/EUR

³⁰ Mariana Mazzucato (2013), *The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press.

³¹ Frank van Oort (2012), De weerbare regio. Ruimtelijk-economisch beleid in de Zuid-Hollandse kenniseconomie. Den Haag: Provincie Zuid-Holland; Pierre-Alexandre Balland & Ron Boschma (2020), *Ontwikkelingspotenties in West-Nederland*. Kansen voor West.

disciplines, private investeringen in kennis en ontwikkeling moeten de publieke investeringen gaan complementeren (maar met nieuwe technologieën gaat de kost voor de baat uit), de fysieke verstedelijking en bereikbaarheid zijn faciliterend voor de locatie van kennis (voor talent, campussen, voorzieningen en concentraties van gespecialiseerde bedrijvigheid) en moeten worden geoptimaliseerd, en ondernemerschap moet de behoeften van de markt verkennen maar uiteindelijk ook weer de kennisagenda voeden. Dat vergt voor vrijwel alle betrokken partijen een treden buiten de comfortzone, waarin juist de excellentie in het verleden is opgebouwd. De nog onzekere verbindingen vormen uiteindelijk de meerwaarde. Publieke investeringen in kennis, schaal, interactie en aanvullend ondernemerschap zijn dus een noodzakelijke voorwaarde voor toekomstige ontwikkeling, omdat ze een deel van de onzekerheid wegnemen.

Fragmentatie is frustratie, coherentie is potentie.

Er hoeft niet per se te worden geselecteerd binnen de vele specialisaties van de regio om extra groei te bewerkstelligen (zie vorige sectie), maar de onderdelen moeten wel met elkaar oplijnen en de onderdelen moeten samenwerken. Het is de samenhang tussen economische vernieuwing, sortering van MKB en talent in ondernemerschap en werken, woningbouw, vervoer, ongelijkheden, valorisatie en (internationale) samenwerking die structureel aandacht moet krijgen voor het bereiken van extra groei. Tenslotte is er ook aandacht voor de uitstralingseffecten van Zuid-Hollandse dynamiek op de rest van de Nederlandse economie in de zin van netto additionele welvaartsbaten. Verdringing en herlocatie van extra welvaart zijn niet effectief voor de nationale welvaart. Daartegenover staat dat juist grootstedelijke regio's door agglomeratie-, lokalisatie- en urbanisatievoordelen de bron van nationale welvaart zijn. De toegezegde en conditionele bijdragen van de Groeifondsprojecten die in Zuid-Holland neerslaan dragen bij aan het extra groeivermogen van de regio en de rest van Nederland, maar het organiserende vermogen van de vele betrokken bedrijven en instituten van de regionale Groeiagenda moet het structureel doen, en verdient meer systematische aandacht en integratie.

Hoge Groei, Lage Werkloosheid: Inflatie

Er zijn twee redenen om stil te staan bij de effectiviteit van de Groeiagenda in de veranderde context. De eerste reden is dat de coronapandemie anders inwerkte op de maatschappij en economie dan vooraf werd ingeschat. De tweede reden is dat de internationale context zowel macro-economisch als geopolitiek in een kort tijdbestek sterk is veranderd. Tal van ontwikkelingen lopen door elkaar heen, waarvan sommige al gaande waren voor de corona epidemie, andere onverhoeds aan het licht kwamen (de oorlog in Oekraïne) en sommige door de Oekraïne-oorlog worden veroorzaakt.

In het tweede kwartaal van 2020 ontstond een grote onzekerheid over de gevolgen van de coronapandemie op de economie. Het CPB gaf medio 2020 over de groei van het bbp van de Nederlandse economie geen verwachting af, maar vier scenario's waarin de nog onbekende invloed van corona op de economie werd geschetst (figuur 3). Het IMF en de Europese Commissie gaven verwachtingen die vergelijkbaar zijn met het meest pessimistische scenario van het CPB. Achteraf, nu de realisatie van de groei bekend is, blijkt deze krimp aanzienlijk milder te zijn geweest dan het gemiddelde van de scenario's van medio 2020. De meevallende krimp van de economie is

waarschijnlijk toe te schrijven aan de snel opgezette financiële ondersteuning en coördinatie op Europees niveau en de ECB om de euro te dekken. Het herstel in 2021 pakte vervolgens beter uit dan de meeste verwachtingen en benaderde het meest gunstige herstelpad van de scenario's van medio 2020, namelijk een V-vormig herstel. Voor de werkloosheid geldt hetzelfde. De toename ervan in 2020 is zeer beperkt, tot 5% in 2020, gevolgd door een daling tot 4,2 procent in 2021. Dat is ongeveer $\frac{3}{4}$ procent hoger dan het CPB in maart 2020 voor het uitbreken van de coronapandemie verwachtte in 2021. Alle overige ramingen zijn hoger. Dat beeld ontwikkelde zich in de loop van 2021 en blijkt in het begin van 2022 sterker te zijn geworden. Achteraf is dit het gevolg geweest van de financiële loonsteun.

De conclusie is dat NOW en TOZO de arbeidsmarktpositie van werknemers en zelfstandigen beschermden, waardoor na de coronacrisis zij direct weer aan het werk kunnen. Werknemers zijn daardoor behouden gebleven voor bedrijven, waardoor zij niet in de werkloosheid terecht kwamen. Omvangrijke aanpassingen op de arbeidsmarkt – eerst werkloos, dan weer werk zoeken – zijn zo vermeden. De arbeidsmarkt werd vervolgens zeer krap, omdat de loonsteun een stimulans voor de economie betekende en het normale proces van faillissement en nieuwe bedrijvigheid werd verstoord. Tegelijkertijd vond er een nieuw fenomeen plaats: 'The Great Resignation'. Werknemers, ook in de NOW, namen ontslag om zich te herbezinnen op hun loopbaan. NOW en TOZO zijn ten koste gegaan van een sterk gestegen staatsschuld. Een nadeel, zo werd al in 2021 opgemerkt, is dat er zo opwaartse druk op prijzen werd opgebouwd. Immers, er vindt monetaire verruiming plaats waarbij de rente laag blijft en de belastingen niet worden verhoogd. Dit telt op bij de opgespaarde middelen van huishoudens die aan het werk bleven en niet konden uitgeven. Dat leidt hoe dan ook tot inflatie. Zolang de bestedingen nog onder maximale bezetting van de productiecapaciteit blijven, is dat geen probleem. Inflatie bleef dus uit in 2021, omdat de koopkracht nog onder de maximale productiecapaciteit bleef. Eind 2021 is dat wel gebeurd en vanaf dan loopt de inflatie op, veroorzaakt door het herstel en de achterlopende aanpassing van de economie. Tegelijkertijd is de arbeidsmarkt uitermate krap, veroorzaakt door de NOW, en bestaat er voor verschillende sectoren grote schaarste aan personeel. De NOW heeft bedrijven heel gehouden, maar heeft zo bijgedragen aan de inflatie, doordat het aanpassingsproces in de economie is vertraagd.

In normale omstandigheden, dat wil zeggen zonder dat er sprake is van herstel uit een coronapandemie en de oorlog in Oekraïne, wijzen lage werkloosheid en hoge inflatie op oververhitting van de economie. De lage werkloosheid en knelpunten in de aanvoerketens duiden op de grenzen van de productiecapaciteit, zodat inflatie ontstaat. Daar komt bij dat bedrijven van de inflatie gebruik maken om de prijzen te verhogen om geen marktaandeel te verliezen en de omzet te vergroten. Inflatie heeft via twee mechanismen om zichzelf te versterken: 1) het meeloop-effect ('front running'). Bedrijven verhogen de prijzen omdat ze gehoord hebben dat er inflatie is en zien er een kans in de omzet te verhogen en de boot niet te missen, 2) het verwachtingen effect bij werknemers en vakbonden, die hogere looneisen stellen omdat zij inflatie verwachten. Westerse economieën hebben sinds de late jaren zestig en de jaren zeventig geen ervaring met inflatie. Ongecontroleerde inflatie boven 2% wordt algemeen als onwenselijk beschouwd. Verhoging van de rente door de centrale banken is dan het aangewezen middel om de economie af te koelen. Belastingverhoging of loonsverlagingen hebben macro-economisch hetzelfde effect, maar zijn ongewenst, zowel voor de politiek, als voor de vakbonden ('sticky wages'). Inflatie is niets anders dan herverdeling van een vraagoverschot via de prijzen van goederen en diensten.

De situatie is vanwege de coronapandemie echter abnormaal, omdat deze oververhitting het gevolg is van stijgende, weliswaar voorlopige houdbare, overheidstekorten. Een normale hoogconjunctuur gaat gepaard met dalende tekorten en begrotingsoverschotten door toenemende belastinginkomsten. Niettemin zal de overheid op middellange termijn prudentier met de overheidsbestedingen moeten omgaan. Benadrukt wordt dat de huidige stand van de economie nog geen stagflatie is. Stagflatie is lage groei, hoge inflatie én toenemende werkloosheid, waarmee de Phillips-curve leek te worden weerlegd. Deze curve beschrijft de relatie tussen inflatie en werkloosheid. In dit kader wordt niet op die analyse ingegaan, maar op de duiding van de ontstane inflatie in de loop van 2021 en 2022 en wat dit betekent voor de investeringen ten behoeve van de Groeiagenda Zuid-Holland, tegen de achtergrond van de geo-politieke ontwikkelingen. De volgende paragrafen gaan daarop in.

Het internationale perspectief op de economische ontwikkeling

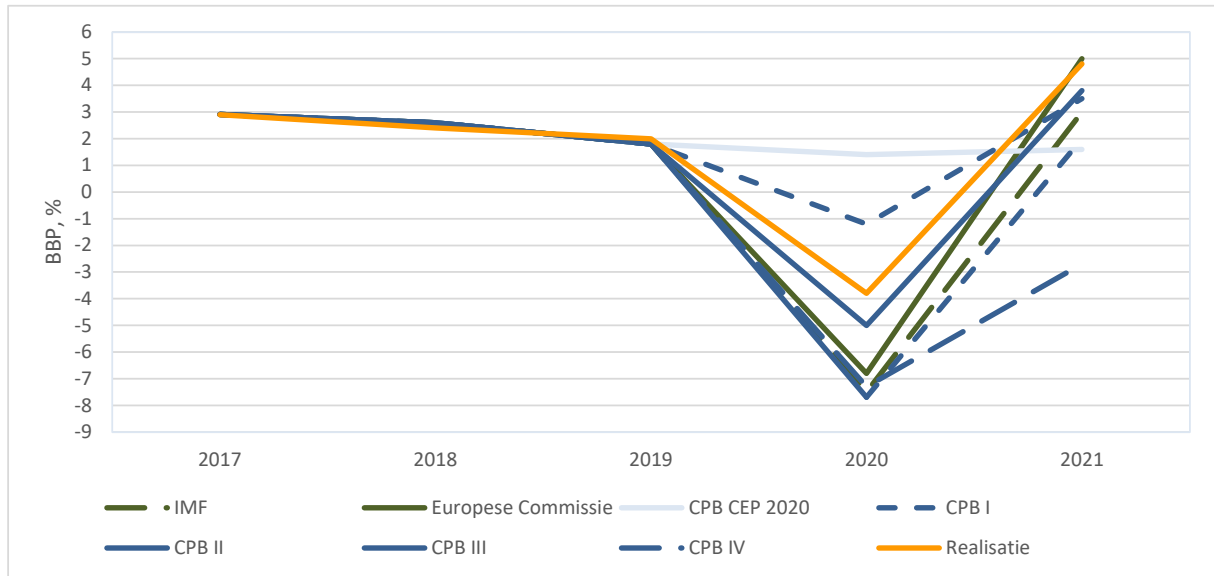
Het vervolg van de beschouwing van de economische ontwikkeling is gebaseerd op de voortdurende ramingen van het IMF over het bbp van de ontwikkelde landen in Europa. Daarbij gaat het om de verwachtingen en realisatie van de ontwikkeling van het bbp afzonderlijk en die van het bbp in vergelijking met de inflatie. De verwachtingen over groei en inflatie in ontwikkelde landen van het IMF voor het jaar 2022 in zes achtereenvolgende ramingen vanaf januari 2021 loopt daarbij in het oog. Dit is gedaan door een vergelijking te maken van de opeenvolgende prognoses voor een bepaald jaar die het IMF per kwartaal voor output en inflatie van de ontwikkelde landen in de wereld maakt, en twee keer jaarlijks voor het bbp en inflatie voor de ontwikkelde landen in Europa (figuur 6). Daarbij zijn de prognoses van januari, april, juli en oktober van het afgelopen jaar, het lopende jaar en het komende jaar met elkaar vergeleken. Deze reeksen (figuur 5 en figuur 6) leveren een langzaam kantelend gezichtspunt op.

1 Aanvankelijk optimisme: herstel van de groei

Tot 2019 is het verschil tussen de diverse ramingen en uiteindelijke definitieve cijfers van de groei van het bbp in een bepaald jaar niet groot. De krimp van het bbp ten gevolge van covid-19 is niet voorzien, hetgeen vanzelf spreekt. Vanaf het moment dat duidelijk is dat COVID bestaat (april 2020), duiken de ramingen van het bbp voor 2020 en 2022, die betrekkelijk weinig van elkaar afwijken. Dan valt het op dat de verschillen tussen de ramingen voor de groei van het bbp in 2022 behoorlijk uiteenlopen: de eerste raming (zwarte lijn) is 4%, de tweede (oranje lijn) is hoger (4,4%), en de derde raming van de bbp-groei voor 2022 is beduidend lager (3%). Voor de laatste raming geldt dat de Oekraïne oorlog is uitgebroken. De conclusie is dat er voor 2022 sprake is van een toenemend optimisme over de groei van het bbp in de loop van 2021 voor de ontwikkelde landen in Europa is.

Figuur 3 Scenario's (CPB) en verwachting (IMF en EC) over de ontwikkeling van het bbp in Nederland, 2020 en 2021, realisatie 2020 en 2021

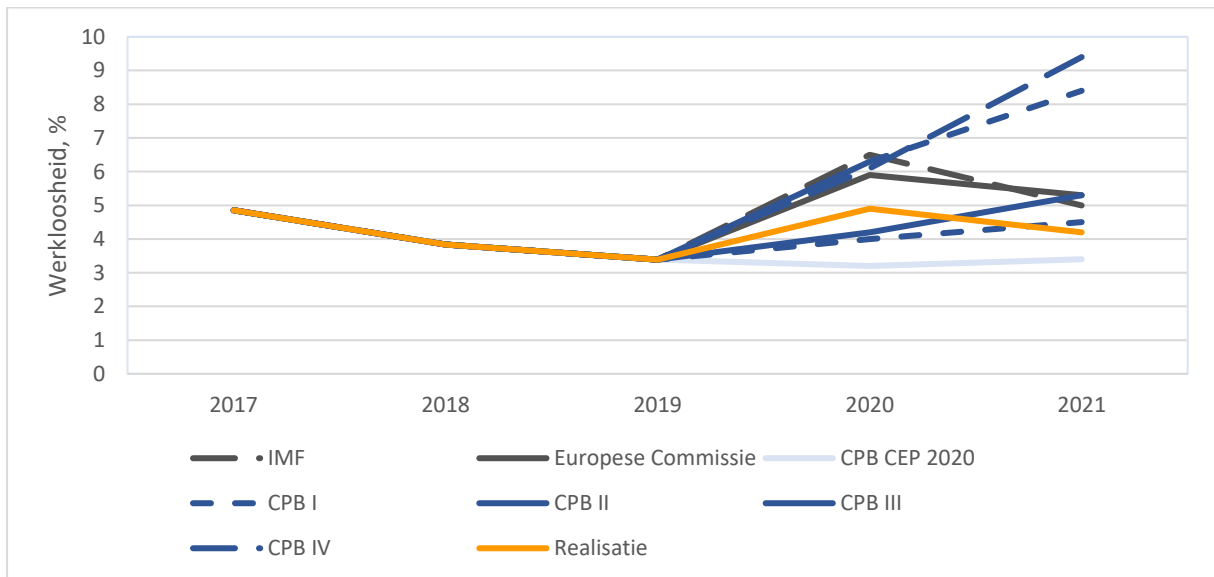
Groei van het bbp ten opzichte van het voorgaande jaar



Bron: IMF, CPB, EC/bewerking NEO Observatory

Figuur 4 Scenario's (CPB) en verwachting (IMF en EC) over de ontwikkeling van de werkloosheid in Nederland, 2020 en 2021, realisatie 2020 en 2021

Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking



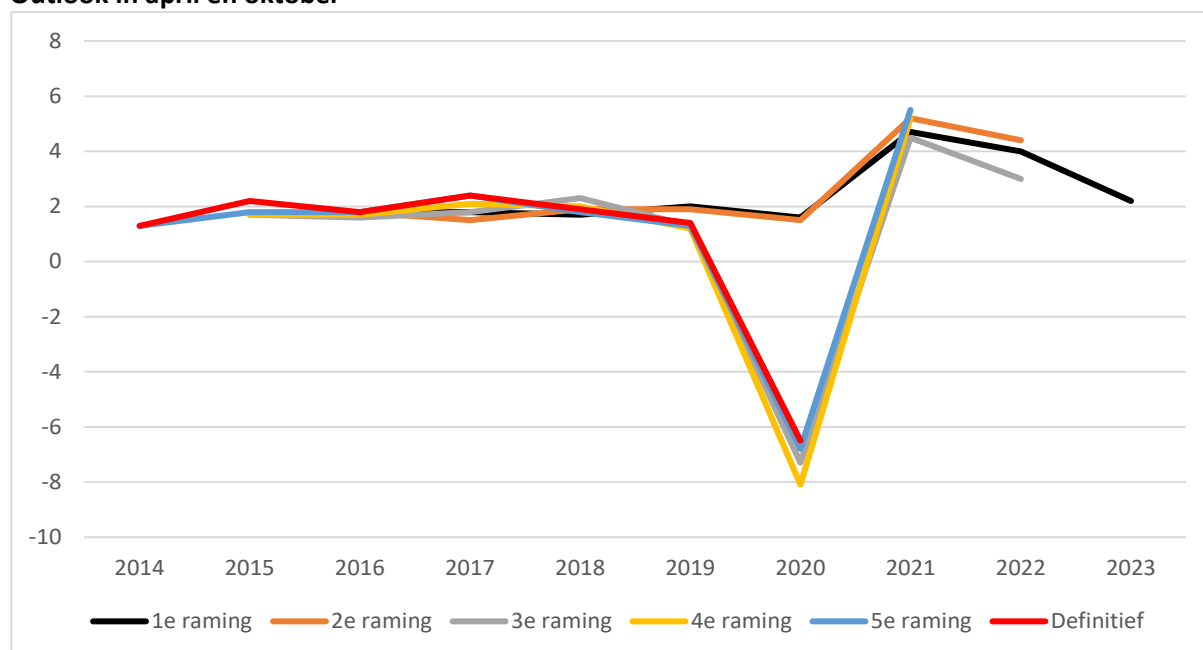
Bron: IMF, CPB, EC/bewerking NEO Observatory

2 Indalend pessimisme

Een tweede constatering is dat de groei over de periode 2015-2019 betrekkelijk evenwichtig is verlopen ('steady state', waar het aanbod van productiemiddelen voortdurend kon aanpassen aan de vraag naar goederen en diensten). De inflatiecurve laat dat zien. Om het effect van de Oekraïne oorlog dat pas in de recente prognose in april 2022 bekend is weg te filteren, is gekozen voor kwartaalcijfers van output en inflatie van de ontwikkelde landen in de wereld. Voor het beeld maakt dat geen verschil. Het voordeel is dan dat de verwachting uit januari 2022 in beeld komt, en die is cruciaal, want dan is er nog geen besef van de oorlog in de Oekraïne. Dan blijkt in januari 2021 de verwachting over de groei van de output en inflatie voor 2022 buitengewoon gunstig is, namelijk een hoge groei van de output (3,1%) en een lage inflatie (1,5%). Verwachtingen over de groei van de output in 2022 verbeteren in de loop van 2021, van 3,1% in januari naar 4,5% in oktober 2021.

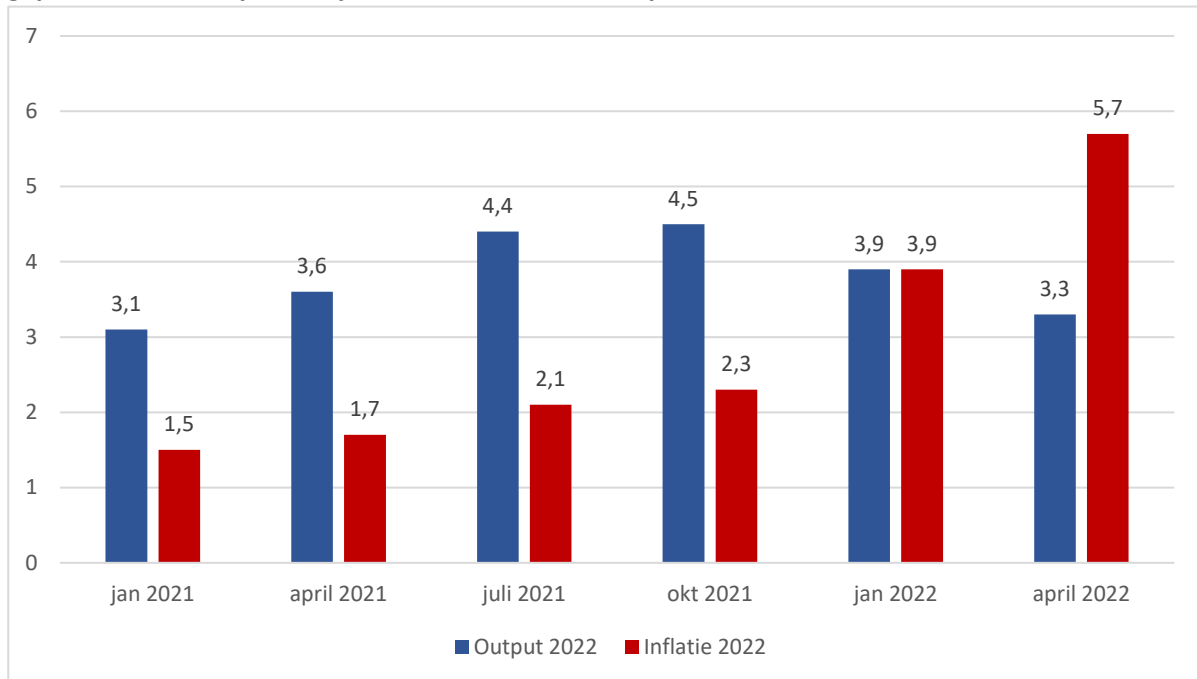
De verwachting voor de inflatie in 2022 neemt daarbij ook toe, 0,8% extra naar 2,3% (prognose in oktober 2021). De groei van de output is dan hoger, van 3,1% naar 4,5% voor 2022, 1,4% procent extra. Kortom, het optimisme over de economie in 2022 neemt in de loop van tijd toe in 2021. In het laatste kwartaal van 2021 draait de stemming, die tot uiting komt in de prognose voor 2022 uit januari 2022. De verwachting over de inflatie in 2022 neemt plots toe van 2,3 naar 3,9%, ver boven de doelstellingen van centrale banken. De groei van de output in 2022 wordt getemperd, namelijk naar 3,9 procent. De prognose voor output en inflatie in 2022, gepubliceerd in april 2022, spreekt met 3,3% groei van de output en snel stijgende inflatie van 5,7% duidelijke taal: stagflatie. De conclusie is dat het beeld over de economische ontwikkelingen in 2022 al kantelde vanaf oktober 2021, en radicaal kantelde in het voorjaar van 2022. De jongste verwachtingen houden een aanhoudende verslechtering van de economie in, namelijk een recessie vanaf het najaar van 2022.

Figuur 5 Verwachtingen over de groei van het BBP in de ontwikkelde Europese landen in 5 ramingen en definitief, 2014-2023, op basis van jaarlijkse publicaties van de World Economic Outlook in april en oktober



Bron: World Economic Outlook, IMF/bewerking NEO

Figuur 6 Verwachtingen over groei output en inflatie in de ontwikkelde landen* in 2022, gepubliceerd in de periode januari 2021 tot en met april 2022 in de World Economic Outlook.



Bron: World Economic Outlook, IMF/bewerking NEO

*Ontwikkelde landen: VS, Canada, Euro-gebied, Japan, VK

3 Stagflatie in het verschiet?

Tijdens de corona epidemie kwamen beelden over een snelle groei van de welvaart in het decennium na de pandemie op, te vergelijken met de 'roaring 20's' na de Spaanse griep in 1918-1919. Echter, in amper een halfjaar is het perspectief voor 2022 en daarna gedraaid van aanvankelijk aanhoudend herstel na de coronapandemie naar stagflatie. De somberste verwachting is een gelijktijdige recessie in de VS, EU en China³². Enkelen zijn uitgesproken over de verwachting: een globale recessie³³. Aanhoudende inflatie en verlate rentestijgingen bepalen het beeld. Het is een optelling van diverse factoren zoals de lockdown China (waar ook een vastgoedzeepbel is) en aanhoudend hoge prijzen voor voedsel en energie. In de loop van 2021 was het beeld dat de inflatie tijdelijk zou zijn, omdat de markten vanzelf weer in evenwicht zouden komen. Dit beeld werd eind 2021, begin 2022 al overschaduwd door het besef dat de structuur van de economie was veranderd en dat de inflatie zou kunnen aanhouden zonder ingrijpende maatregelen zoals het optrekken van de rente en terugschroeven van overheidsbestedingen. Gesteld wordt dat overheden weinig instrumenten hebben om een ingrijpende recessie te voorkomen³⁴. Het stimuleringskanon is tijdens de coronapandemie min of meer al verbruikt. Rentestijgingen in een hoogconjunctuur hebben als doel de economie te vertragen, maar zodanig dat er geen recessie met hoge werkloosheid ontstaat. Zo fijnzinnig is het rentewapen niet in een conjunctuurcyclus en het heeft een politieke prijs.

Een structureel punt is dat corona (arbeidsmarkt krapte en the Great Resignation bovenop vergrijzing) en de oorlog in Oekraïne de omstandigheden die voordien de inflatie laag hielden, hebben doen verdwijnen. Met name het einde van de globalisering, de economische isolatie van

³² Kenneth Rogoff (2022), The growing threat of global recession. Project Syndicate, April 26, 2022

³³ Nouriel Roubini (2022), The Gathering Stagflationary Storm. Project Syndicate, April 25, 2022,

³⁴ Kenneth Rogoff (2022), The growing threat of global recession. Project Syndicate, April 26, 2022

Rusland, en structureel hogere energie en voedselprijzen wakkeren inflatie aan. Inflatie komt op een structureel hoger peil te liggen. Hierdoor kan inflatie omslaan in stagflatie: hoge inflatie én lage groei, in combinatie met werkloosheid. In anticipatie op de rentebesluiten van de centrale bank van de VS en het Eurogebied is de rente gestegen – maar nog bescheiden. Een goede analyse van de huidige inflatie, mogelijk uitmondend in stagflatie, is van belang om goed beleid te voeren. Hoewel er knelpunten in de aanvoerketens zijn ('supply-push'), is de huidige inflatie ('demand pull') vraag gedreven, maar bovenal persistent omdat markten er in beperkte mate op kunnen aanpassen³⁵. De opgezwollen vraagzijde in de economie is de belangrijkste oorzaak van de huidige inflatie en aanstaande stagflatie. Het economisch herstel in 2021 is namelijk niet gehinderd door inflatie; dat trad pas laat in 2021 en het begin van 2022 op. De factoren die de vraagzijde hebben bevorderd zijn de lage rente, de financiële stimulansen, de hogere overheidsschuld, en huishoudens die na lockdowns plots het spaaroverschot dan wel uitgaven, of belegden op de beurs of in hogere huizenprijzen. De verwachte aanhoudende inflatie/stagflatie en verwachte terugslag van de economische groei later in 2022, hebben verschillende effecten:

- Lage groei of tijdelijke recessie
- Lage inkomens zullen de prijsstijgingen niet bij kunnen houden (inflatie = herverdeling)
- Hogere overheidstekorten
- Afbouw van stimuleringen en hogere belastingen
- Hogere rentes
- Robuuste loonstijgingen of schaarser aanbod van arbeid bij de huidige lonen.

De zorg die onder economen leeft is dat de centrale banken traag zullen zijn met het optrekken van de rente om het post-coronaherstel niet te frustreren. Het probleem dat daarbij ontstaat, is dat consumenten en producenten verwachten dat de rente in de nabije toekomst zal stijgen, en gaan daarom vandaag middelen besteden; hun geld wordt immers minder waard. Juist dit heeft een inflatoir effect. De stijgende inflatie is hoe dan ook te laat opgemerkt. De ECB voorzag in december 2021 dat de CPI in het eerste kwartaal van 2022 zou terugvallen naar 4,1 procent, maar het werd een toename van 6,1%, ingeschat³⁶. Onlangs³⁷ heeft ook Janet Yellen aangegeven de inflatie in 2022 onderschat te hebben.

Indien we de huidige economische situatie als hoogconjunctuur beschouwen, betekent dat normaliter dat voor de Groeiagenda Zuid-Holland dat investeringen juist uitgesteld dienen te worden. In prudent conjunctuurbeleid dient de overheid anticyclisch beleid te voeren en te investeren in laagconjunctuur. Er is echter geen sprake van een normale hoogconjunctuur, en dat maakt de timing van investeringen tot een dilemma:

- Er zijn robuuste maatschappelijke uitdagingen die de markt niet oplost: de energietransitie en een falende woningmarkt (en bereikbaarheid),
- Aanhoudende mismatches op de arbeidsmarkt,
- De oorlog in Oekraïne, die de markt voor energie, graan en zonnebloemolie verstoort.

³⁵ Jason Furman (2022), This Inflation Is Demand-Driven and Persistent. Project Syndicate, April 20, 2022

³⁶ ECB issues mea culpa for poor inflation forecasts, Financial Times, 28 April 2022

³⁷ 'Janet Yellen admits she was 'wrong' about inflation threat', Financial Times, 1 juni 2022.

Hoewel er dus een case te maken is om voor de Groeiagenda de investeringen in de energietransitie en andere speerpunten niet plots te versnellen (en een waarschuwing is het zeker), weegt het argument van de lange-termijn impact en het gevaar van korte-termijn wegvallen van projecten zwaarder. Verwacht kan worden dat de economie toegroeit naar een evenwicht en prijzen zich aanpassen, maar de Groeiagenda kan daar niet op wachten. Dit tegen de economische stroom inzwemmen van investeringen vergt (nog) meer leiderschap en visie in de regionale economie dan momenteel het geval is.

Urgentie van de Energietransitie

Het IPCC heeft in het najaar van 2021 nogmaals aangegeven dat de ruimte om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5C verbruikt is en dat een kantelpunt naar ongecontroleerde stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur op afzienbare tijd wordt bereikt. De temperatuurstijging verkrijgt dan een zelfversterkend effect. Dit vraagstuk heeft aan urgentie gewonnen. Verschillende factoren hebben na het opstellen van de Groeiagenda de urgentie van de energietransitie vergroot. Achtereenvolgens zijn dat:

1 Afwisselende lockdowns door corona leiden tot onzekerheid in de afzet, voorraad en productie van fossiele brandstoffen. De risico's nemen toe, hetgeen tot hogere prijzen leidt. De prijzen voor energie stegen daardoor al in de loop van 2021. Het plotse herstel tijdens en na corona in 2022 heeft de onzekerheid in de bij brandstofproducenten vergroot waardoor de productie te traag aanpaste aan de snelgroeivende vraag. Duurzame energie is inherent onvoorspelbaar en creëert onzekerheid op de energiemarkt.

2 De oorlog in Oekraïne en de navolgende sancties die de EU op Rusland instelde hebben de onzekerheid in de oliemarkt vergroot en het aanbod van aardolie in de EU verkrappt, hetgeen de prijsstijgingen in het tweede kwartaal van 2022 versterkte

3 de EU heeft krachtig beleid opgezet met verduurzaming als doel. Het Nederlandse kabinet heeft middelen beschikbaar gesteld voor de energietransitie en voor klimaat. de investeringsboom met energietransitie als doel heeft een inflatoir effect: greenflation. Tevens is de vraag of nucleaire energie een optie is.

Onzekerheid werkt prijsverhogend. Er zijn in de markt voor energie drie bronnen van onzekerheid die binnen hetzelfde tijdsbestek optreden: de invloed van de energietransitie op investeringen in zowel fossiele als duurzame energie, de schokken door de afwisselende lockdowns en oorlog in Oekraïne danwel sancties tegen Rusland. De prijzen voor energie stegen al in de tweede helft van 2021. Deze prijsstijgingen waren het gevolg van het economisch herstel in de tweede helft van 2021. Daar komt bij dat de onzekerheid over de afzet van olie en gas toenam. De afzet is afhankelijk van eventuele lockdowns (zoals kortgeleden nog in China), hetgeen de energieproducenten met een hoge mate van onzekerheid confronteert en niemand wil met onverkochte voorraad achterblijven. Het is goed om in herinnering te brengen dat er negatieve prijzen waren in maart/april 2020, omdat er plots geen behoefte was aan de brandstof die eerder was aangeschaft. Daardoor ontstonden er tijdelijk overschotten, tot de productie was aangepast.

Onzekerheid over de afzet met mogelijke voorraadvorming leidt altijd tot hogere marktprijzen. Deze marktonzekerheid die door de lockdowns ontstaat komt boven op de onzekerheid die wordt

veroorzaakt door de energietransitie. De ontwikkeling van groene energie verdringt fossiele energie, hetgeen neerkomt op extra aanbod. Dat werkt op de lange termijn prijsverlagingen in de hand, maar deze zijn afhankelijk van de technische kwaliteiten van energie. Groene energie kent grote fluctuaties in het aanbod en kan op waterkracht na niet opgeslagen worden. Bovendien is het aanbod van groene energie behoorlijk onvoorspelbaar. Fossiele energie heeft deze nadelen niet, maar heeft het grote voordeel van continue beschikbaarheid. In de energiemarkt leiden zulke eigenschappen tot onder-investeringen in zowel fossiele als groene energie, heeft de IEA aangegeven³⁸. Immers, de 'return on investment' kent een grotere onzekerheid in een toch al riskante markt. Daarbij wordt de keuze tussen investeren in fossiele energie en groene energie bepaald door economische en geopolitieke wetmatigheden. De kosten van het winnen van fossiele energie lopen voortdurend op, omdat dat meer en meer aangewezen is op 'deep oil'; 'easy oil' bronnen drogen op, en de geopolitieke kosten (zakendoen met autocraten) lopen op. De investeringskosten van groene energie zullen dalen, omdat de technologie verbetert, de marginale kosten van groene zonne- en windenergie gelijk zijn aan nul (dus lager dan die fossiele energie) en de geopolitieke kosten van groene energie lager zijn dan die van fossiele energie.

Voor cruciale grondstoffen (windmolens, zonnecellen, elektrische auto's) is er afhankelijkheid van autocraten. De verwachting is dat de prijzen van fossiele energie hoog zullen blijven. Gevoegd bij de lagere marginale kosten van groene energie zullen marktkrachten het voordeel uiteindelijk naar groene energie doen draaien. De lagere geopolitieke kosten en voordelen voor het klimaat ondersteunen dit voordeel. Bestaande lobby's en de sunk costs van de petrochemische industrie vertragen dit proces – het is voor het rendement de minst riskante optie.

De jongste ontwikkelingen: de oorlog in Oekraïne en Europees beleid

Handelstheorie stelt dat in een ongehinderde handelsrelatie de productie van goederen optimaal gealloceerd is. Beëindiging daarvan betekent suboptimale allocatie van productie en daardoor verlies van welvaart, omdat de productiefactoren minder efficiënt worden ingezet. De verwachting is dat de oorlog in Oekraïne meer jaren gaat duren. Het beëindigen van de handelsrelatie met Rusland door sancties betekent voor beide partijen verlies van welvaart. De economische effecten van een langdurig gewapend conflict in Oekraïne zijn dan eveneens structureel, met bijzondere effecten voor Zuid-Holland. Welke effecten zijn dat³⁹?

Voor de oorlog in Oekraïne uitbrak, was er sprake van een zeer lage werkloosheid, stijgende prijzen voor energie en oplopende inflatie. De oorlog in Oekraïne heeft deels additionele, deels nieuwe effecten. De oorlog in Oekraïne versterkt de onbalans in de energiemarkt die al gaande was, waar nieuwe, grote verstoringen in de markt voor voedselgewassen bijkomen. Naar verwachting versterkt dit de macro-economische onbalans, veroorzaakt door de coronacrisis, verder. Aanhoudende inflatie, in combinatie met lage groei of zelfs recessie (stagflatie) is goed mogelijk. Relatief sterke

³⁸ Bron: International Energy Agency (2020), World Energy Investment 2020. Wenen: IEA (www.iea.org): 'This raises the spectre of an energy system characterised by systematic underinvestment in new technologies and overreliant instead on its existing capital stock, with all that this implies for emissions.(p.21).

³⁹ Daarvoor wordt ingegaan op enige recente artikelen van vooraanstaande economen en politici, die zijn gepubliceerd door Project Syndicate. Dit medium publiceert de visie van overwegend economen en politici over actuele, relevante onderwerpen. Verschillende artikelen uit de periode maart-april 2022 gaan over de plots oplaaiende inflatie, het risico op stagflatie, energiemarkten, de balans duurzame energie/fossiele energie en de relatie met geopolitieke stabiliteit.

verhogingen van de rente liggen in de rede. Hoewel er voor aardolie en aardgas substitutiemogelijkheden zijn, lijkt het zeker dat de relatieve prijzen voor aardgas zullen stijgen. Substitutie is echter beperkt. Dat betreft bijvoorbeeld de glastuinbouw, die (nog) niet volledig kan substitueren en deels nog afhankelijk is van aardgas. De omschakeling naar andere handelspartners of naar andere energiebronnen zullen in ieder geval op de lange termijn prijsverhogend werken. Reductie van de vraag is dan effectief. Dat is mogelijk door isolatie van gebouwen en woningen, elektrisch rijden en warmtepompen. Vervolgens kan een CO₂-heffing, al dan niet aangevuld met accijnzen op kerosine, in theorie economisch neutraal, de vraag naar energie dempen zonder verlies van welvaart. Fit for 55, een programma van de Europese Commissie, streeft naar een limitering van de uitstoot van CO₂ door vliegverkeer. Rekeningrijden, parkeertarieven, isolatie van verouderde goedkope huurwoningen, compact en stedelijk bouwen en hoogwaardig openbaar vervoer stimuleren het gebruik van minder energie-intensieve substituten.

De Europese Commissie benadrukt het belang van investeringen in duurzame energie met het oog op klimaatverandering en geopolitieke zekerheid: 'decarbonization has become a geopolitical imperative'⁴⁰. Zulke investeringen dienen daarom versneld te worden. Puur economisch is het zinvol om de import van energie te substitueren door eigen productie. Het bevordert de vorming van een binnenlandse markt voor de duurzame energiesector. Klimaatneutraliteit door imports substitutie (import vervangen door eigen productie) verschaft de EU leveringszekerheid en maakt democratieën minder kwetsbaar.

Fossiele brandstoffen zijn voor een groot deel afkomstig uit autocratieën. De overstap naar groene energie mag volgens de EU vervolgens geen nieuwe afhankelijkheid van andere autocraten creëren, niet qua grondstoffen en niet qua landgebruik. Dit kan alleen op basis van samenwerking binnen én buiten de EU door middel van klimaatdiplomatie. Via de Europese Green Deal en het nieuwe Global Gateway initiatief maken Europese lidstaten en instelling in totaal 300 miljard vrij om te investeren in groene energie.

Is nucleaire energie een optie? Er is voorgesteld om de levensduur van kerncentrales, die nu worden uitgefaseerd in Duitsland, te verlengen⁴¹. Dit is technisch lastig haalbaar, omdat het stilzetten van kerncentrales past bij een onderhoudsschema dat al jarenlang op afbouw en sluiting is gericht, evenals het laten uitwerken van de brandstofstaven zonder deze te vervangen. Het verlengen van de gebruiksduur betekent dat het onderhoud dient te worden ingehaald, voor zover mogelijk, en dat er nieuwe brandstofstaven moeten worden ingeregeld. In Nederland gaan stemmen op om nucleaire energie in te zetten, met mogelijk een centrale in de regio Rotterdam. Op korte termijn is dit geen oplossing, hoogstens op de (middel)lange termijn. Het probleem van de herkomst van de brandstof en de opslag van afval blijft bovendien.

De vraag is nu: wel of geen groene investeringen in een oververhitte economie, met stagflatie in het vooruitzicht? Milieu- en geopolitieke doelstellingen gaan hand in hand.⁴² Duurzame energie vergt weliswaar investeringen, maar vervangt fossiele energie, die met hoge economische, klimatologische en politieke kosten gepaard gaan. De stijging van de prijzen van fossiele energie verlagen de relatieve kosten van imports substitutie. Verlagen van accijnzen op fossiele brandstoffen geven echter een verkeerde prikkel, omdat ze de vraag naar fossiele brandstof juist

⁴⁰ EU (2022); Borell, J., W. Hoyer (2022), Decarbonization is now a strategic imperative. Project Syndicate, 27 april 2022.

⁴¹ Frankel, J. (2022), The West's Energy Policy Can Be Geopolitical and Green. Project Syndicate, 26 april 2022.

⁴² Frankel (2022), op cit.

op cit.; Borell & Hoyer (2022). Borell, J., W. Hoyer (2022), Decarbonization is now a strategic imperative. Project Syndicate, 27 April 2022

stimuleren en duurzame energie een concurrentienadeel geven. Het zoeken naar vervangende leveranciers van aardgas zal hoe dan ook de prijs ervan verhogen. De algemene overtuiging is: “Continuing the recent trend toward wind and solar power is important for both geopolitical and environmental reasons”⁴³. Hoewel deze visie door verschillende economen gedeeld wordt, is er niettemin voorzichtigheid geboden. Het belangrijkste probleem is dat markten door een te snelle ommezwaai uit evenwicht kunnen worden gebracht. Het is van belang de energietransitie ondanks de prijsdruk en geopolitieke druk gecoördineerd te laten verlopen.

Samenvatting van Bevindingen en Conclusies

Agglomeratievoordelen:

- De kapitalisatie op agglomeratievoordelen die kunnen zorgen voor de structurele 1% extra groei, zijn naast een economische structuurverandering naar groeisectoren, afhankelijk van een goed functionerende arbeidsmarkt, woningmarkt en grondmarkt. Een relatief groot deel van de “ongrijpbare” en veronderstelde zelf-organiserende voordelen hangt daarmee wel degelijk af van planbare (people-based en place-based) elementen in het verstedelijkingsproces, wat voordelig is voor het realiseren van de doelstelling.
- De breedheid van de Zuid-Hollandse economie maakt dat er veel cross-over kansen zijn, een ingrediënt van agglomeratievoordelen, meer dan elders⁴⁴. Het is daarom niet zozeer zaak te kiezen voor enkele speerpunten in het portfolio van specialisaties, maar om de toonaangevende technologieën en sectoren blijvend met elkaar te verbinden.

De Regionale Projecten in de Groeiagenda en het Groeifonds

- De (volledig, gedeeltelijk of conditioneel) toegekende investeringen vanuit het Groeifonds dragen bij aan de agglomeratiekracht van de regio en benutten de voordelen die bijdragen aan extra groei. Het is echter nog de vraag of het genoeg is voor de doelstelling van 1% extra groei. Het organiserend vermogen van de regio moet blijvend gericht zijn op synergie, samenwerking en integratie (van thema’s, van technologieën, van woon- werk- en transportfuncties, van mee koppelende mechanismen op de arbeidsmarkt). Fragmentatie is frustratie, coherentie en integratie is potentie.
- De arbeidsmarkt is de Achilleshiel van de groeiende economie, en de ambitieuze human capital agenda Zuid-Holland moet, ondanks de kwalitatieve lof die het krijgt, nog meer centraal staan.

⁴³ Frankel (2022), The West’s Energy Policy Can Be Geopolitical and Green. Project Syndicate, 26 april 2022 op cit.

⁴⁴ Frank van Oort (2012), “De weerbare regio. Ruimtelijk-economisch beleid in de Zuid-Hollandse kenniseconomie”. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Economische Groei en Inflatie na Covid19

- De economische krimp door de coronapandemie pakte veel milder uit dan in 2020 is voorzien. Vooral door effectieve overheidssteun is de schok in 2021 en 2022 snel geabsorbeerd en bleef de werkloosheid laag. Het maakt de arbeidsmarkt momenteel wel bijzonder krap.
- Het is verleidelijk om de huidige economische situatie als hoogconjunctuur beschouwen, wat voor de Groeiagenda Zuid-Holland zou betekenen dat investeringen juist uitgesteld dienen te worden. Toch is er geen sprake van een normale hoogconjunctuur, en dat maakt de timing van investeringen tot een dilemma: er zijn robuuste maatschappelijke uitdagingen die de markt niet oplost - de energietransitie en een falende woningmarkt (en bereikbaarheid), er zijn aanhoudende mismatches op de arbeidsmarkt, en de oorlog in Oekraïne verstoort de markt voor energie, graan en zonnebloemolie.
- Groene energie heeft prioriteit voor de Groeiagenda. Door de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne is dit versneld. Vanuit conjunctureel perspectief dienen de investeringen in groene energie echter niet versneld te worden, maar uitgesmeerd over een langere periode om bij voorkeur uitgevoerd te worden tijdens laagconjunctuur. Het dilemma vooruit of pas op de plaats pur sang.
- Onverkort vasthouden aan de doelstellingen van de Groeiagenda: investeren in woningbouw en HOV (MOVV), groene waterstof, R&D voor innovatie in AI, Quantum en Life Sciences. Voor R&D geldt dat op de genoemde terreinen de excellentie aanwezig is, maar dat de verbindingen en schaal nog ontbreken. Investeringen in schaal en cross-over zijn nodig voor kritische massa en netwerkvoordelen.
- Er kan echter moeilijk niet geïnvesteerd worden met de grote opgaven die spelen. De doorlooptijden van investeringen zijn lang; er gaan jaren overheen voordat impact gerealiseerd wordt. Nu inhouden kan daarvoor niet. Op meerdere belangrijke thema's is de urgentie van investeringen groter geworden door de recente omstandigheden. Er zijn blijvende maatregelen en prioritering nodig voor de reductie van de vraag naar energie, investeren in waterstof om de pieken in aanbod in wind en zon op te vangen, versterking van circulariteit en recycling van metalen en grondstoffen, inzetten op huurwoningen, inkomensongelijkheid, voedselprijzen en voedselbanken, en opleiden bij grootste knelpunten: technisch en praktisch geschoolden. Investeringen zijn de sine qua non voor behoud van en vooruitgang in welvaart.

De jongste ontwikkelingen

- Opvallend is dat het beeld over de economische ontwikkelingen in 2022 al kantelde vanaf oktober 2021, en radicaal kantelde in het voorjaar van 2022 (met het uitbreken van de oorlog in Oekraïne). De jongste verwachtingen houden een aanhoudende verslechtering van de economie in, namelijk een recessie vanaf het najaar van 2022. De Rotterdamse haven gaat dit direct merken, maar er komt ook minder geld voor de nodige investeringen in economische structuurverandering beschikbaar.
- Eind 2021, begin 2022 werd het aanvankelijke optimisme van de post-corona groeiverwachting al overschaduwd door het besef dat de structuur van de economie was

veranderd en dat de inflatie zou kunnen aanhouden zonder ingrijpende maatregelen zoals het optrekken van de rente en terugschroeven van overheidsbestedingen.

- Een structureel punt is dat corona en de oorlog in Oekraïne de omstandigheden die voordien de inflatie laag hielden, hebben doen verdwijnen. Inflatie komt daardoor op een structureel hoger peil te liggen. Hierdoor kan stagflatie ontstaan. Die neerwaartse bijstellingen van de groei van het bbp in het laatste kwartaal van 2021 zijn ingegeven door gebleken krapte en verstoringen op arbeidsmarkten als gevolg van corona en het bewustzijn dat er robuuste inflatie kon gaan optreden.
- Voor de Groeiagenda betekent inflatie/stagflatie dat de financieringsmogelijkheden van het Rijk beperkter zijn en daardoor de bestedingen doelgericht en effectief moeten zijn. De belangrijkste effecten hiervan voor de Groeiagenda betreffen ten eerste de inkomensverdeling. Juist lage inkomens worden getroffen door hogere energie- en voedselprijzen. Ten tweede is de bestedingsruimte van de overheid versmald.
- De verdringen van fossiel door duurzaam kan snel gaan, maar momenteel stijgen de grondstofprijzen snel, aangewakkerd door economisch herstel van na de coronapandemie, hetgeen is versterkt door zowel de energietransitie als de isolatie van Rusland. Stijgende prijzen van grondstoffen voor de energietransitie wordt aangeduid met 'greenflation'.
- Hoewel er dus een case te maken is om voor de Groeiagenda de investeringen in de energietransitie en andere speerpunten niet plots te versnellen (en een waarschuwing is het zeker), weegt het argument van de lange-termijn impact en het gevaar van korte-termijn wegvallen van projecten zwaarder. Verwacht kan worden dat de economie toegroeit naar een evenwicht en prijzen zich aanpassen, maar de Groeiagenda kan daar niet op wachten. Dit tegen de economische stroom inzwemmen van investeringen vergt (nog) meer leiderschap en visie in de regionale economie dan momenteel het geval is.

Prioriteiten voor de Groeiagenda en Inschatting Effecten

De sterk gewijzigde economische en politieke omgeving van Nederland en Zuid-Holland heeft ondanks alle mitsen en maren één belangrijke noemer: inflatie en mogelijk stagflatie, met een langjarig lager groeipad in het vooruitzicht. De inflatie heeft een economische achtergrond – het snelle herstel tot boven de productiecapaciteit, en een geopolitieke achtergrond: oorlog en sancties, juist in de energiemarkt. Specifiek voor Zuid-Holland heeft dit een aantal effecten. Er is expliciet aandacht nodig voor de inkomensverdeling. Juist Rotterdam en Den Haag hebben een relatief grote groep lage inkomens, die onevenredig door de prijsstijgingen wordt getroffen. Dit betekent dat de Groeiagenda ook aandacht moet hebben voor ongelijkheden en kwetsbare doelgroepen die nog kwetsbaarder worden door de ontwikkelingen. Zonder een flankerend of zelfs geïntegreerd sociaal-economisch beleid wordt de ambitie van 1% extra groei gefrustreerd door toenemende armoede en een gemis aan baankansen voor groepen in de samenleving. Daarnaast voelt de petrochemische industrie in Rijnmond de druk van sancties in de olie- en gasmarkt en energietransitie. Andere grondstoffen ondervinden eveneens sterke prijsstijgingen, in het bijzonder landbouwproducten. Tegelijkertijd zijn de financiële middelen, vooralsnog binnen limieten, beperkter geworden vanwege de verslechterde positie van de overheidsfinanciën, hogere rentes en bestaande schaarstes op de arbeidsmarkt. De bestedingen om aan de doelstellingen van de Groeiagenda te voldoen leggen een bijzondere claim op de productiefactoren en financiële middelen; prudentie en doeltreffendheid van de bestedingen aan investeringen is nodig.

Op meerdere belangrijke thema's is de urgentie van investeringen dus groter geworden door de recente omstandigheden. Het algemene maatschappelijke doel van de Groeiagenda betreft het benutten en versterken van agglomeratievoordelen door de (place-based) verstedelijkingsagenda (woningbouw in stedelijk gebied plus HOV), de energietransitie, de innovatie-agenda en de (people-based) human capital agenda. Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn de verslechtering van lage inkomensgroepen, prijsstijgingen van voedsel en schaarste aan grondstoffen bijgekomen. Er zijn blijvende maatregelen en prioritering nodig voor de reductie van de vraag naar energie, investeren in waterstof om de pieken in aanbod in wind- en zonne-energie op te vangen, versterking van circulariteit en recycling van allerlei metalen en grondstoffen, inzetten op huurwoningen, inkomensongelijkheid, voedselprijzen en voedselbanken, en opleiden bij de grootste knelpunten: technisch en praktisch geschoolden.

Gebaseerd op deze bevindingen over de recente ontwikkelingen, blijft de Groeiagenda en haar investeringen prioriteit houden. Inflatie of niet, door investeren is een noodzaak. Specifiek vragen we aandacht voor de volgende prioriteiten:

De eerste prioriteit van de Groeiagenda leggen we bij de energietransitie om drie redenen:

- Ten eerste is de urgentie van het klimaatvraagstuk vergroot.
- Ten tweede is schaarste aan fossiele brandstoffen toegenomen.
- Ten derde kan de overschakeling naar duurzame energie de vraag naar en de kosten van energie doen afnemen, juist voor de lage inkomens die door inflatie worden getroffen.

De voorgaande redenen resulteren in twee prioriteiten van de energietransitie:

De eerste prioriteit is de reductie van de energievraag via de al in de Groeiagenda voorziene impuls in de woningvoorraad, maar dan met extra aandacht voor verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Isolatie en versnelde bouw van duurzame goedkopere huurwoningen zijn daarvoor de aangewezen middelen. Afschaffing van de verhuurdersheffing voor corporaties, bouwprogramma's van corporaties en netwerken tussen corporaties en onderwijsinstellingen zijn hiertoe de sleutel. Deze bestedingen hebben op korte en middellange termijn een structureel effect. Dit kan kostenefficiënt en voordelig zijn voor lage inkomens, omdat een onzekere en fluctuerende post in het huishoudboekje van lage inkomens onder controle worden gebracht. Het sluit bovendien aan bij de impuls van het huidige nationale woningbouwbeleid.

De tweede prioriteit is de investeringsimpuls in groene waterstof in de Groeiagenda. Echter, deze kennen in de Groeiagenda een nog niet uitgekristalliseerde schaal, waardoor een bandbreedte in het effect van deze investeringen ontstaat. De bijdrage van juist de waterstofhub heeft daardoor, afhankelijk van de schaal van de investeringen, een onzekere bijdrage op de beoogde 1% groei extra. Ons voorstel is om voor de maximaal mogelijke variant te gaan. Dit creëert vraag, biedt zekerheid voor producenten en zal daardoor tot innovatie leiden. Hier ontstaat een link met de innovatie-agenda, hetgeen de agglomeratievoordelen versterkt. Productie en opslag van groene waterstof vergen bovendien nog enige innovatiestappen met het oog op productiviteit, hetgeen de prijs verlaagt. De maximale inzet hierop draagt extra bij aan de groei-doelstelling en de energietransitie. De waterstofhub draagt waarschijnlijk overigens meer bij aan de agglomeratievoordelen dan projecten voor CO₂ opslag. De indirecte effecten zijn namelijk groter vanwege de grotere sectorale variatie en nieuwe kennis en productiemiddelen die nodig zijn.

Als derde prioriteit stellen we de human capital agenda, die nodig is om de werknemers op te leiden die nodig zijn voor de eerste twee prioriteiten. Deze dient gericht te zijn op de bouw- en installatiesector en metaalnijverheid – d.w.z. via bouw en maakindustrie te lopen. Vaste, niet-flexibele arbeidscontracten verhogen de productiviteit, het sociaaleconomisch (brede welvaart) en uiteindelijk het financieel effect.

Als vierde prioriteit, en deze kwam niet eerder zo specifiek naar voren, zien we het midden- en kleinbedrijf. Hoewel soms beperkt in innovatieambities en middelen en meer gericht op incrementele en toepasbare vernieuwing, draagt het sterk bij aan het verdienvermogen van de regio en creëert het veel banen in de creatieve sector en zakelijke en financiële dienstverlening⁴⁵, zodoende een integraal onderdeel vormend van de urbanisatievoordelen van de regio. Ook kleinschalige nieuwe maakindustrie en toepassingen in Artificial Intelligence gedijen sterk in het MKB⁴⁶.

Als vijfde prioriteit stellen we verhoogde ambities en bestedingen aan de circulaire economie, zoals aan circulaire industrie en recycling van grondstoffen, ontwerp van goederen etc voor. Momenteel stijgen prijzen voor grondstoffen snel, aangewakkerd door economisch herstel en de sancties tegen Rusland.

Als laatste, nieuwe prioriteit gelden sociaaleconomische maatregelen en beleid gericht op brede welvaart, nodig om de ongelijkheid in kansen en uitkomsten te mitigeren. Brede welvaart is daarbij een containerbegrip, wat goed onderzocht moet worden op de relatie met verdienvermogen (“enge welvaart”), baancreatie en voorwaardenscheppend vermogen voor agglomeratievoordelen⁴⁷.

De bevindingen en prioriteiten zijn ook doorgerekend op hun effect op de 1% extra groei-doelstelling. Op basis van een huidige toekenning, in het bijzonder die aan HOV-infra en onder conditie van en verstedelijkingsprogramma gebaseerd op massa, verdichting en functiemenging, is een extra agglomeratie-effect van 0,07% procent in het pakket MOVV haalbaar. Maximale uitvoering van waterstof, noodzakelijk door de huidige energiecrisis, trekt het effect op de extra brp van 0,05% naar 0,21%. Dit cijfer is ogenschijnlijk, omdat de omschakeling naar waterstof deels vervanging van de petrochemie inhoudt. Het extra deel komt uit agglomeratievoordeel in de sector zelf en imports substitutie, hetgeen een productiviteitseffect en een bestedingseffect inhoudt. Bij het bestedingseffect dient te worden gelet op verdelingseffect. Het welvaartseffect kan aan huishoudens worden doorgegeven, hetgeen de koopkracht direct verhoogt, maar het kan door energiemonopolies worden afgeroomd door de eigenaren van de productiemiddelen voor duurzame energie. Door de maximalisering van investeringen in waterstof ontstaat bovendien een impuls op R&D, waarvan de omvang onbekend is. Een verdubbeling van de R&D inspanning leidt tot een impuls van 0,02% extra uit de maximale variant van de impuls van waterstof (van 0,21 naar 0,23).

In totaal is bij de huidige toekenningen en focus van de Groeiagenda een extra groei van 0,25% boven op het huidige effect niet uitgesloten. Een noodzakelijke voorwaarde is inspanning op extra opleiding voor technisch personeel voor de bouw en maakindustrie, in het bijzonder de

⁴⁵ Walter Manshanden, Frank van Oort & Jeroen van Haaren (2022), “Monitor Herstel & Vernieuwingsagenda Rotterdamse Economie 2.0”. Rotterdam: Neo Observatory & EUR.

⁴⁶ Frank van Oort (2021), “Scaling forces of firms, cities and regions”. European ScaleUp Monitor 2021, Erasmus Center for Entrepreneurship, pp. 8-9.

⁴⁷ Frank van Oort (2022), Webinar Provincie Zuid-Holland, 28-1-2022: “Brede welvaart”. <https://www.eur.nl/evenementen/webinar-brede-welvaart-2022-01-28>

metaalnijverheid, elektrotechniek en installatiebedrijven. Het aantal vacatures bedraagt circa 6000. Deze opleidingen dienen georganiseerd te worden tussen opleidingsinstellingen en bedrijven.

Conclusie: Zuid-Holland verdient beter

De Groeiagenda Zuid-Holland richt zich op een structureel extra groei van het bbp met 1 procent. Daartoe dienen agglomeratievoordelen beter te worden benut. Om dat te bewerkstelligen zijn investeringen nodig die de welvaart en het welzijn van de bevolking ten goede komen; investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer, huisvesting, stedelijke kwaliteit (voorzieningen en vestigingsklimaat), ondernemerschap, innovatie en vernieuwing, de energietransitie en menselijk kapitaal. De regio heeft een goede, diverse portfolio van economische activiteit, en ook in de huidige situatie van inflatie, geopolitieke onrust en oplopende energie- en voedselprijzen, zijn de investeringen nodig voor een robuust lange termijn ontwikkelingsperspectief van de regio.

De 1% groei is niet zo eenzijdig monetair als het lijkt. Het wordt sterk gevoed door het vermijden van de nadelen van het huidige 'groeimodel' op de leefomgeving enerzijds en het nastreven van een indirecte positieve bijdrage van investeringen aan andere bedrijven, huishoudens en de leefomgeving anderzijds. Het is onlosmakelijk verbonden met kwalitatieve verbeteringen in de woon- en werkomgeving, die bijdragen aan brede welvaart. Kwaliteit voor kwantiteit is een adagium dat hierbij expliciet opgeld doet. Zuid-Holland verdient beter – een klemtoon op elk van deze drie woorden geeft de urgentie en noodzaak aan van de Groeiagenda en de focus daarin op transitie en verbeteringen in leef- en werkomgeving. Daaraan moeten veel partners collectief blijven bijdragen – de Groeiagenda is de goede weg.