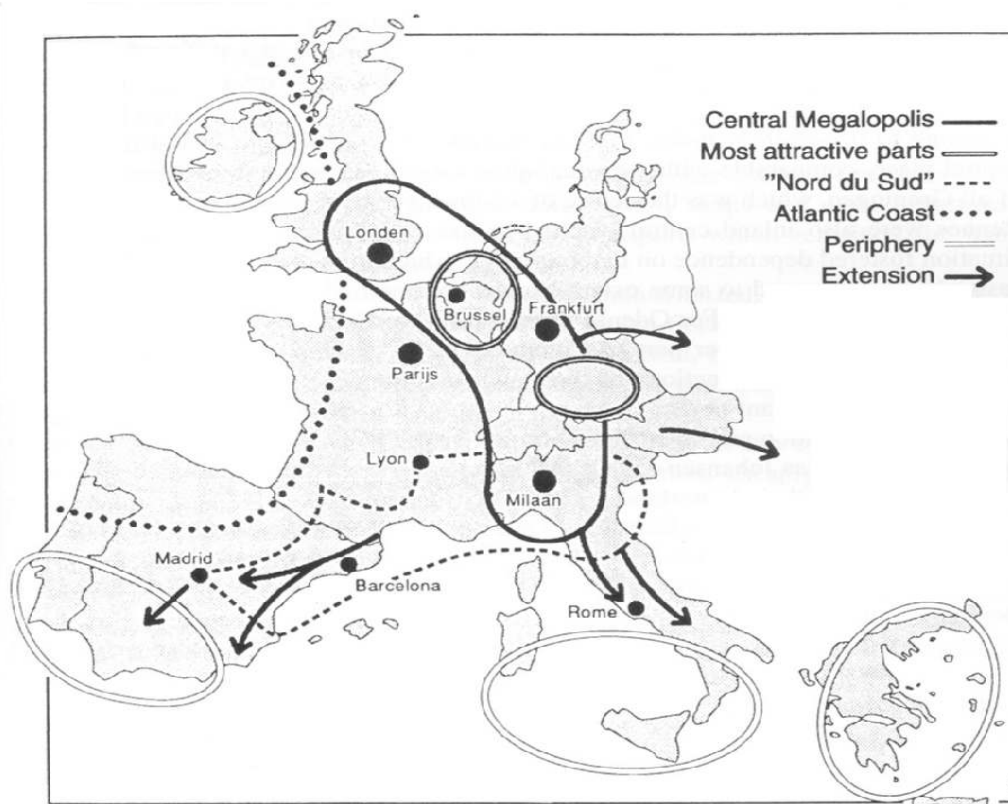


Regionaal-economische verandering in Europa: een neo-Schumpeteriaanse visie

Gert-Jan Hospers



Summary in Dutch (Nederlandstalige samenvatting)

De economische geografie van Europa is aan het veranderen. Sommige regio's zijn in verval, terwijl andere gebieden juist opkomen – en dat allemaal tegen de achtergrond van een Europese Unie die in toenemende mate integreert. In dit complexe krachtenveld hebben beleidsmakers meer dan ooit een samenhangende visie nodig op het proces van regionaal-economische verandering. Door een gebrek aan contact tussen de standaardbenadering binnen de regionale economie en de institutioneel-getinte stroming van de economische geografie is er nog steeds behoefte aan onderzoek dat algemeen geldende economische noties koppelt aan de specifieke omstandigheden van tijd en plaats. Dit soort onderzoek zou een eerste bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het generalisatie-specificatieprobleem dat aan talloze wetenschappelijke debatten ten grondslag ligt. In dit boek zijn we de uitdaging aangegaan om bij te dragen aan de ontwikkeling van zo'n intermediaire theorie van ruimtelijk-economische dynamiek. Daarvoor hebben we aansluiting gezocht bij een heterodoxe stroming in de economische literatuur, namelijk de 'geconcretiseerde theorieën' van Schumpeter en zijn Franse volgelingen Fourastié en Perroux. Bij het ontwikkelen van onze neo-Schumpeteriaanse benadering hebben we de volgende onderzoeksvraag als leidraad genomen:

Hoe kan het proces van regionaal-economische verandering worden geïnterpreteerd vanuit neo-Schumpeteriaans perspectief, hoe is dit proces in een aantal geselecteerde Europese regio's over de

na-oorlogse periode verlopen en wat leert deze gecombineerde analyse ons over de rol van de overheid in het proces van regionaal-economische verandering?

Om dit complexe vraagstuk te kunnen behappen, hebben we bewust gekozen voor een neo-Schumpeteriaanse aanpak. Schumpeter legt een sterk theoretisch fundament voor de studie van economische verandering op de lange termijn, terwijl hij tegelijkertijd het belang erkent van specifieke historische omstandigheden. Temidden van de collega-economen uit zijn tijd valt Schumpeter op door zijn pleidooi voor 'geconcretiseerde theorievorming' waarin theorie en empirie elkaar wederzijds verrijken ('interpenetratie'). Om Schumpeters aanpak in een regionale context te kunnen plaatsen, hebben we zijn ideeën aangevuld met inzichten uit het werk van Fourastié en Perroux, die deel uitmaken van een neo-Schumpeteriaanse school met wortels in de Franse traditie van 'géohistoire' en 'possibilisme'. Beide Franse economen laten de visie van Schumpeter in tact en voegen er een sectorale respectievelijk ruimtelijke dimensie aan toe. In lijn met deze gedachtegang hebben we een neo-Schumpeteriaanse benadering van regionaal-economische verandering kunnen ontwikkelen. Om de theorie te concretiseren, hebben we onderzocht hoe het proces van structurele verandering in de afgelopen vijftig jaar is verlopen in Sardinië, het Ruhrgebied en de Öresund. Dankzij een dergelijke 'interpenetratie' van theorie en feiten zijn we erin geslaagd om enkele implicaties voor het regionale beleid te formuleren. Tijdens onze ontdekkingsreis naar de achtergronden van regionaal-economische verandering zijn we tal van interessante auteurs, waardevolle inzichten en stimulerende voorbeelden tegengekomen. Het is onmogelijk om daarvan in kort bestek verslag te doen. Toch zullen we proberen de belangrijkste ontdekkingen die we in de loop van dit boek hebben gedaan voor de lezer op een rij te zetten.

In *hoofdstuk 2* hebben we op basis van het pionierswerk van Schumpeter, Fourastié en Perroux een overzicht gegeven van de Schumpeteriaanse economie, structuurveranderingstheorie en agglomeratietheorie. Het gemeenschappelijke uitgangspunt van de benaderingen is dat technologische ontwikkeling de drijvende kracht is achter economische verandering. In dit verband wijst Schumpeter op het belang van innovatieve ondernemers die een proces van 'creatieve destructie' in gang weten te zetten. Bij innovatie gaat het echter om meer dan om economie alleen, stelt hij: institutionele factoren kunnen het economische veranderingsproces danig afremmen en vertragen. De visie van Schumpeter heeft een groot aantal wetenschappers geïnspireerd, met name neoklassieke economen, evolutionaire en institutionele economen en politicologen. Hoewel hun werk belangrijke inzichten heeft opgeleverd, laten Schumpeters volgelingen nog steeds een belangrijk kritiekpunt op zijn werk ongemoeid, namelijk de ongekwalificeerde aard van zijn innovatietheorie. Volgens ons heeft Schumpeter te weinig oog voor de ontwikkeling van de vraagzijde van de economie over de lange termijn. Daardoor is hij niet in staat om rekening te houden met veranderingen in het preferentiestructuur die de vraag naar bepaalde innovaties op de lange duur kunnen verminderen. Onze stelling is dat Schumpeters ongedifferentieerde theorie kan worden gespecificeerd met behulp van de structuurveranderingsanalyse enerzijds en de agglomeratietheorie anderzijds. In de voetsporen van Fourastié splitsen structuurveranderingstheoretici de economie op in drie sectoren (landbouw, industrie en diensten) om de interactie tussen aanbod- en vraagfactoren in het proces van economische ontwikkeling te kunnen bestuderen. Naar hun mening leidt de onevenwichtigheid tussen de groeiende productie en consumptie ertoe dat er – ondanks het optreden van institutionele transitieproblemen – geleidelijk een structurele verandering van de economie plaatsvindt in de richting van een dienstenmaatschappij. Welke rol diensten spelen in het proces van economische ontwikkeling, is een blijvend punt van discussie: in de literatuur komen we in beginsel drie opvattingen tegen, te weten het post-industriële, neo-industriële en productieve-diensten-perspectief. Dit debat hebben we gelaten voor wat het is; als de diensteneconomie zich ergens door kenmerkt, dan is het door een toenemende aandacht voor de kwaliteit van leven en de menselijke maat. De structuurveranderingstheorie is weliswaar inzichtelijk, maar ze biedt nog geen verklaring voor het voorkomen van tijd- en plaatsgebonden verschillen in ontwikkeling. Op dat punt kan de agglomeratietheorie van Perroux ons verder helpen. Perroux maakt duidelijk dat economische activiteiten ertoe neigen zich te concentreren in groeipolen die op een ongelijkmatige wijze over het economische landschap verdeeld zijn. Deze polarisatie wordt teweeg gebracht door de ruimtelijk gebonden en cumulatieve verspreidingseffecten waarmee innovatieve ondernemersactiviteiten gepaard gaan. De groeipooltheorie heeft aan de basis gestaan van moderne agglomeratiebenaderingen zoals die ontwikkeld zijn door input-output theoretici, auteurs op het terrein

van de 'nieuwe economische geografie' en geografen. De verschillende bijdragen van deze onderzoekers hebben de agglomeratietheorie verrijkt, maar ze schenken nauwelijks aandacht aan de vraag op welke plekken in de ruimte we het ontstaan van groeipolen mogen verwachten. In ons eigen raamwerk willen we trachten wel op deze vraag in te gaan.

In *hoofdstuk 3* hebben we de inzichten uit de Schumpeteriaanse economie, de structuurveranderingsanalyse en de agglomeratietheorie gecombineerd en geïntegreerd in een neo-Schumpeteriaanse visie op regionaal-economische verandering. Die integratie was mogelijk omdat de drie afzonderlijke theorieën geënt zijn op vergelijkbare uitgangspunten: ze benadrukken allemaal het belang van technologische vooruitgang, het meso-niveau van de economie en de tendens tot onevenwichtige economische ontwikkeling op de lange termijn. De algemene boodschap van ons neo-Schumpeteriaanse raamwerk luidt als volgt: regionaal-economische verandering kan het beste opgevat worden als een veranderend landschap van groeipolen die door innovatieve ondernemersactiviteiten en wijzigingen in de preferenties van economische actoren in de loop van de tijd uitbreiden of inkrimpen. Met andere woorden, wat een welarend kerngebied is in één fase van economische ontwikkeling, kan in een volgende fase verworden tot een minder welvarende, perifere locatie. Om deze nog relatief onbepaalde notie invulling te geven, hebben we op basis van Fourastié's drie-sectoren-hypothese een typologie van groeipolen en hun respectievelijke locaties afgeleid: (1) perifere agrarische gebieden, (2) intermediaire industriële gebieden en (3) centrale dienstengebieden. Vervolgens hebben we deze generieke, top-down-visie gecomplementeerd met een specifieke, bottom-up-visie op de positie van afzonderlijke groeipolen in het algemene, zich op macro-niveau afspelende proces van structurele verandering. Aan de hand van neo-Schumpeteriaanse inzichten kunnen we stellen dat de specifieke positie van een locatie in het normale patroon van lange-termijn-ontwikkeling een functie is van haar aantrekkingskracht op een bepaald moment in de tijd alsmede haar aanpassingsvermogen in de loop van de tijd. De aantrekkingskracht van een groeipool, oftewel de aantrekkelijkheid van een gebied in de ogen van buitenstaanders, varieert op verschillende momenten in de tijd: hoe geavanceerder de economie, des te minder waarde mensen hechten aan klassieke economische locatiefactoren (de 'hardware') en des te meer ze afgaan op factoren van een institutionele en cognitieve aard (de 'software' en 'mindware' van een locatie). We mogen derhalve veronderstellen dat in de loop van het economische ontwikkelingsproces gebieden met een gunstig leefklimaat en/of wervend imago groeien ten koste van plaatsen die op deze software- en mindware-aspecten minder scoren. De positie van afzonderlijke groeipolen staat echter niet voor eeuwig vast; gebieden kunnen hun aantrekkelijkheid vergroten. Hoeveel succes ze daarbij hebben, hangt af van het gemak en de snelheid waarmee ze zich aan nieuwe omstandigheden kunnen aanpassen. Op grond van noties uit ons neo-Schumpeteriaanse raamwerk betogen we dat het aanpassingsvermogen van gebieden afhankelijk is van economische, institutionele en beleidsmatige factoren. Onze verwachting is dat economisch-gediversificeerde en institutioneel-open systemen het beste in staat zijn om in te spelen op de nieuwe eisen die met structurele verandering gepaard gaan. In tegenstelling tot sterk gespecialiseerde en gesloten systemen, beschikken gediversificeerde en tolerante gebieden namelijk over het absorptievermogen dat nodig is om innovatieve 'nieuwe combinaties' van trend en traditie te kunnen ontwikkelen. Ten slotte leiden we uit ons raamwerk af dat de staat het aanpassingsvermogen van een systeem in economische en institutionele zin kan vergroten door het voldoende open te houden voor verandering en diversiteit. Tegelijkertijd zijn we het met Schumpeter eens dat het moeilijk is om algemene uitspraken te doen over de precieze rol van de staat in dezen. In feite is het slechts mogelijk om in concrete gevallen te zeggen of, en zo ja, welke beleidsmaatregel nodig is.

Om bovenstaande reden en om ons neo-Schumpeteriaanse raamwerk te concretiseren, hebben we de overstap gemaakt naar de praktijk van regionaal-economische verandering in Europa. Hoofdstuk 4, 5 en 6 doen verslag van deze 'regionale concretisering'. De ervaringen van het Italiaanse eiland Sardinië, een typische agrarisch perifeer gebied, staan centraal in *hoofdstuk 4*. In *hoofdstuk 5* hebben we de kijker gericht op het Duitse Ruhrgebied dat bij uitstek beschouwd kan worden als een intermediair industriegebied. *Hoofdstuk 6* gaat in op de economische ontwikkeling van een centrale dienstenregio in het noorden van Europa, te weten de Öresund (Kopenhagen/Malmö). In overeenstemming met ons neo-Schumpeteriaanse perspectief zijn we elk hoofdstuk begonnen met een geografische, historische en economische schets van het gebied in kwestie alvorens de lotgevallen van de regio's in het na-oorlogse structurele veranderingsproces te beschrijven en te evalueren. Ondanks hun specifieke context en eigen problematiek laten de gebieden overeenkomsten zien als het gaat om

de wijze waarop ze met economische verandering zijn omgegaan. Na een proces van trial-and-error in de jaren zestig en zeventig, kwamen de partijen in de drie regio's erachter dat ze beter de specifieke, lokale economische en institutionele context als basis voor structurele vernieuwing konden nemen. Vooral vanaf de jaren tachtig is men in de gebieden dan ook op zoek gegaan naar nieuwe activiteiten waarin unieke, plaatselijke kenmerken gekoppeld werden aan structurele trends in de vraagstructuur op macro-economisch niveau. In Sardinië heeft deze aanpak bijvoorbeeld geleid tot eco-toerisme, een 'nieuwe combinatie' waarin het rurale karakter van het gebied en de toenemende aandacht voor kwaliteit, vrije tijd en duurzaamheid samenkomen. Het Ruhrgebied heeft juist haar industriële verleden en imago aangewend en gecombineerd met post-industriële trends. Voorbeelden daarvan zijn milieutechnologie en industriecultuur. In de Öresund hebben lokale partijen gekozen voor het thema 'de mens en zijn behoeften' en het daaraan gerelateerde regionale merk 'Øresund: The Human Capital'. Op deze wijze hoopt de regio een concurrerend onderscheid te maken in een tijd waarin de 'mindware' (het imago) van gebieden aan belang wint. Als we de economische dynamiek van de drie regio's beschouwen, dan valt op hoe groot de rol van de overheid daarin geweest is: vooral de lokale overheid fungeerde als aanjager van netwerken gericht op de ontwikkeling en marketing van 'nieuwe combinaties' van trend en traditie. Ook al staan de ervaringen in Sardinië, het Ruhrgebied en de Öresund op zichzelf, we menen op basis van ons onderzoek ter plaatse te mogen afleiden dat de overheid inderdaad kan bijdragen aan het vergroten van het regionale aanpassingsvermogen in het economische veranderingsproces.

In *hoofdstuk 7* hebben we getracht om vanuit een neo-Schumpeteriaans perspectief uitspraken te doen over de mogelijke rol van de staat en haar verschillende schaalniveaus in het proces van regionaal-economische verandering. Hoewel Schumpeter er terecht op wijst dat zinvolle oordelen over staatsinterventie slechts in het hier-en-nu gevelde kunnen worden, betogen we dat er uit de 'interpenetratie' van ons theoretische raamwerk en de drie regionale concretiseringën wel enkele algemene beleidsimplicaties naar voren komen. Volgens ons is er op het ogenblik veel behoefte aan dergelijke beleidsaanbevelingen: de huidige opzet van het Europese regionale beleid is complex en haar effecten zouden wel eens gering kunnen zijn. Zo stimuleert de Europese Commissie regio's om een voorbeeld te nemen aan regionale 'best practices' (denk aan Silicon Valley), een beleidslijn die ertoe leidt dat er overal in Europa 'Silicon Somewheres' verrijzen. Omdat ze hetzelfde doen als hun concurrenten, denken we echter dat regio's juist hun concurrentiekracht ondermijnen. Vanuit neo-Schumpeteriaans perspectief valt dit kopieergedrag goed te verklaren: net zoals ondernemers neigen politici ertoe een pionier te imiteren in de hoop in zijn oorspronkelijke succes te kunnen delen – maar als meer en meer elkaar kopiërende concurrenten op het toneel komen, verdwijnen geleidelijk de winstmogelijkheden met een pijnlijke herstructurering als het onvermijdelijke gevolg. Als een alternatief voor het op 'best practices' gerichte Europese beleid stellen we een regionaal beleid op neo-Schumpeteriaanse leest voor. In deze visie kan de staat in het proces van regionaal-economische verandering de rol aannemen van metgezel en ondernemer. Om deze rol te vervullen, kan de overheid regio's helpen bij het ontwikkelen en in de markt zetten van een divers pakket aan 'nieuwe combinaties' (innovaties waarin unieke, lokale tradities aan de regionale aanbodkant inspelen op universele, globale trends in de macro-economische vraagstructuur) en dat allemaal onder de vlag van een onderscheidend, regio-specifiek thema. Goede ervaringen op dit terrein – niet alleen in Sardinië, het Ruhrgebied en de Öresund, maar ook in andere (Europese) regio's – suggereren dat zo'n 'glokale' strategie inderdaad effect sorteert. Om uitspraken te kunnen doen over de organisatie van een regionaal beleid gericht op 'nieuwe combinaties' hebben we ons gewend tot de theorie van het fiscaal federalisme (die als deel van de public-choice-theorie teruggaat tot Schumpeter) en de daaraan gerelateerde multi-level-governance-literatuur. Aan de hand van beide benaderingen betogen we dat het door ons voorgestelde 'glokale' beleid het beste aan het sub-nationale (lokale) niveau kan worden overgelaten, mits de (supra-)nationale overheid erop toeziet dat de neiging van politici om elkaar te kopiëren niet ontaardt in een inter-regionale 'race-to-the-bottom'. In de praktijk van het huidige Europese beleid is er binnen het subsidiariteitsbeginsel in principe ruimte voor een dergelijke gelokaliseerde beleidsfilosofie. In concreto zou de Europese Commissie kunnen overwegen om een extra artikel in het Verdrag van Maastricht op te nemen dat bepaalt dat zij ervoor zorg zal dragen dat er tussen regio's in de EU een voldoende mate van 'beleidsdiversiteit' aanwezig is. Op deze wijze denken we dat de pogingen van veel Europese regio's om uit te groeien tot een tweede Silicon Valley voorkomen kunnen worden.