

Openbaar bestuur en economische ontwikkeling

Achtergronddocument
Studiegroep Openbaar Bestuur

Openbaar bestuur en economische ontwikkeling

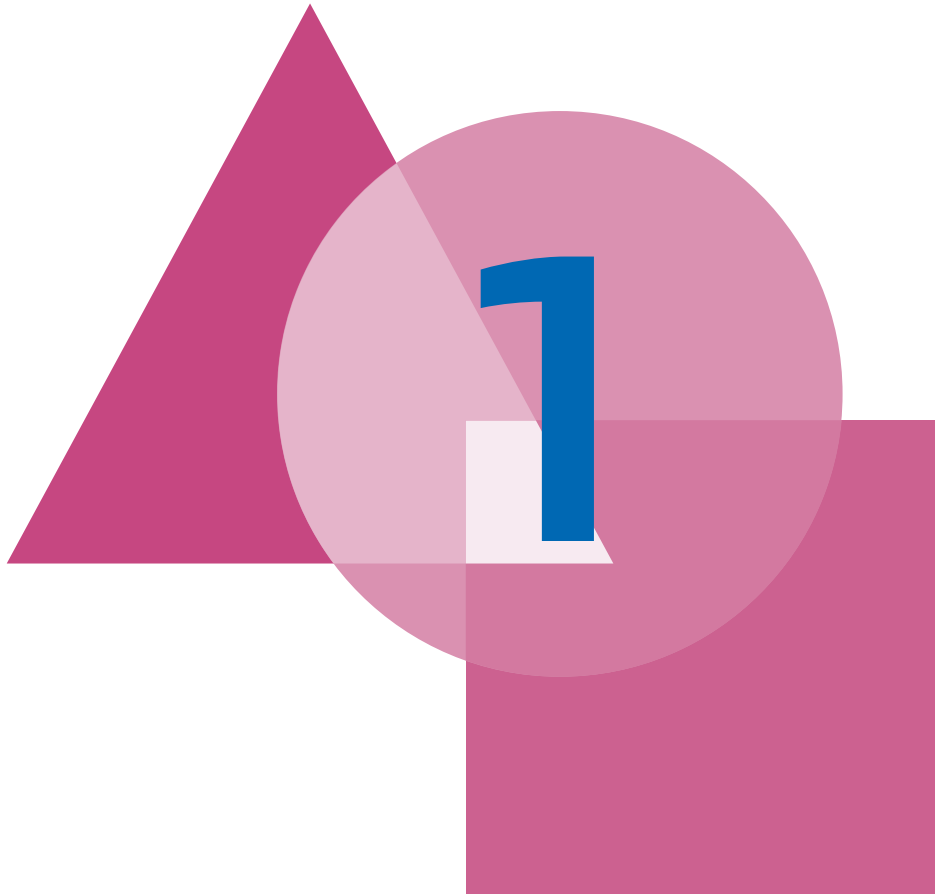
Boudewijn Steur
Lenneke Parie-Joosen

De auteurs bedanken Robin Bode, Julie Fijnje, Wouter Hogervorst en Ivo Specker voor het meelesen met dit review artikel en het leveren van kritisch commentaar.



Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Doel paper en begrippenduiding	6
2.1 Doel	7
2.2 Begrippenkader	7
3. De relatie tussen bestuur en economische ontwikkeling	9
3.1 Vertrouwen	10
3.2 Democratie en rechtstaat	11
3.3 Welzijn	11
3.4 Schaal	12
3.5 Externaliteiten	13
3.6 Decentralisaties	15
3.7 Financiële verhoudingen	17
3.8 Menselijk kapitaal	18
3.9 Leiderschap	18
3.10 Nieuwe werkwijzen	19
3.11 Gezamenlijke visie	20
3.12 Betrokkenheid van stakeholders	20
4. Tot besluit	21
Geraadpleegde literatuur	23



Inleiding

In hun boek *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity, and Poverty* trappen Daron Acemoglu en James Robinson hun verhaal af aan de hand van een kleine illustratie. Het betreft de stad Nogales, doorkruist door de Amerikaans-Mexicaanse grens. Ten noorden van het hek bevindt zich Nogales, Arizona, een welvarende Amerikaanse stad. Ten zuiden van het hek bevindt zich een heel ander Nogales, Sonora: een vervallen, stoffige stad met slechte huisvesting, een onbetrouwbaar elektriciteitsnetwerk, slechte riolering, veel minder welvaart en hoge criminaliteitscijfers. Nogales is letterlijk één stad, maar gedeeld door een hek. De auteurs beschrijven het klimaat, de cultuur, de genen als dezelfde, maar toch is er een aanzienlijk verschil in welvaart. Het antwoord van Acemoglu & Robinson is ‘instituties’. Mensen ten zuiden van het hek hebben zich anders georganiseerd dan de mensen ten noorden van het hek, en dit blijkt grote gevolgen te hebben voor de samenleving en de economie.²

Dit voorbeeld is één van vele. Het openbaar bestuur doet er toe voor de economie. De gedachte van een betekenisvolle relatie tussen het openbaar bestuur en economische ontwikkeling is niet nieuw. Wetenschappers uit de institutionele economie hebben in diverse studies aangetoond dat de institutionele context van een land van (doorslaggevende) betekenis is voor het economische groeivermogen.¹ Volgens deze stroming wordt economisch handelen bepaald door allerlei facetten, zoals instituties, organisaties, vaste gewoontes en gedragscodes. De term ‘instituties’ dient daarbij breed te worden opgevat. Zij omvat ook de politiek-bestuurlijke instituties van een land. Het gaat daarbij om “humanly devised constraints that structure political, economic and social interactions”.² Op mondiaal niveau worden daarbij vergelijkingen gemaakt tussen landensystemen met of zonder democratisch stelsel, met of zonder rechtstatelijke principes. Het openbaar bestuur - zoals we de overheid in deze paper noemen - is een verzameling van instituties die het economisch handelen (en daarmee de economische ontwikkeling) beïnvloeden.

¹ In de internationale literatuur kunnen wij wijzen op mensen als: Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers.; North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.; Bruinshoofd, A. (2016). *Institutional quality and economic performance: Rabobank special*. Voor de Nederlandse context kan gewezen worden op de volgende publicaties: Prak, M., Zanden, J.L. van (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Bert Bakker.; Bavel, B. van (2008). *Markt, mensen, groei en duurzaam welzijn? Economie en samenleving van de Middeleeuwen als laboratorium*. Utrecht: Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht.

² North, D. (1991). *Institutions, The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.

In deze paper zetten we in brede zin uiteen wat de invloed van het openbaar bestuur is op economische ontwikkeling. Daarnaast gaan we meer specifiek in op het belang van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur in relatie tot economische ontwikkeling.³ We realiseren ons dat in Nederland veel van de elementen uit deze paper reeds goed georganiseerd en geborgd zijn. Nederland doet het economisch goed als we kijken naar de verschillende internationale ranglijsten.⁴ Toch kunnen we niet zomaar achterover leunen. Er is altijd ruimte voor verbetering.

Leeswijzer

Aan de hand van breed literatuuronderzoek presenteren we de opgehaalde inzichten in deze paper als volgt: allereerst zetten we kort het doel van de paper uiteen, schetsen we het begrippenkader van de paper en benoemen we welke beleidsterreinen effect hebben op economische ontwikkeling (hoofdstuk 2). Vervolgens laten we zien hoe het openbaar bestuur in zijn institutionele vormgeving van invloed is op economische ontwikkeling (hoofdstuk 3). Dit doen wij aan de hand van verschillende elementen, waarbij onder andere aspecten als vertrouwen, democratie, financiële verhoudingen en het menselijk kapitaal de revue passeren. Tot besluit concluderen wij dat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur van belang zijn voor de economische ontwikkeling van een land (hoofdstuk 4).

³ De insteek om naar de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur te kijken in relatie tot economische ontwikkeling komt voort uit de taakopdracht van de Studiegroep Openbaar Bestuur (Kamerstukken II, 2014-2015, 31490, nr. 162).

⁴ OECD (2016). *OECD Better Life Index: Netherlands*.



Doel paper en begrippenduiding

2.1 Doel

De Studiegroep Openbaar Bestuur heeft opdracht gegeven tot het schrijven van deze paper omdat het kabinet in zijn taakopdracht specifiek vraagt hoe de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur kan bijdragen aan economische ontwikkeling.⁵ Voor de beantwoording hiervan moeten we inzicht hebben in de wijze waarop de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur van invloed zijn op de economische ontwikkeling. Het gaat om het blootleggen van relaties, los van de vraag in hoeverre deze van toepassing zijn op de Nederlandse situatie. De inzichten in dit review artikel kunnen door de Studiegroep worden gebruikt voor het uiteindelijke rapport.

Wij presenteren de belangrijkste uitkomsten van de relatie tussen inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur en economische ontwikkeling in de vorm van een review artikel. Hierdoor kunnen we verschillende visies naast of tegenover elkaar presenteren. Wij gaan aan de hand van nationale en internationale literatuur in op de verschillende aspecten, zonder ons daarbij direct te richten op de Nederlandse situatie. Wij doen dat alleen wanneer in de gebruikte literatuur concreet de Nederlandse situatie is onderzocht. De paper is vooral bedoeld inzichtelijk te maken welke elementen van de institutionele vormgeving relateren aan economische ontwikkeling zonder een oordeel te vellen over hoe dit in de Nederlandse context tot uiting komt.

2.2 Begrippenkader

In deze paper beschouwen wij economische ontwikkeling als een noodzakelijke voorwaarde voor de groei van welvaart. Dit kan materiële welvaart zijn (productie van goederen en diensten), ook wel welvaart in enge zin genoemd. Economische ontwikkeling biedt tevens door een hogere productiviteit ruimte voor vormen van immateriële welvaart, zoals bijvoorbeeld vrije tijd, duurzaamheid, gezondheid en meer inkomensgeelijkheid. Hier is een belangrijke rol voor de overheid weggelegd zoals herverdeling van inkomen, zodat groei breed gedeeld wordt, het efficiënt aanbieden van publieke goederen die bekostigd zijn uit publieke middelen (zoals onderwijs en gezondheidszorg) en het verzekeren van de bevolking voor bijvoorbeeld werkloosheid. Voordat we ingaan op de relatie tussen het openbaar bestuur en economische ontwikkeling (het mogelijk maken van welvaart), is het belangrijk aan te geven hoe tegen begrippen als welvaart en economische ontwikkeling wordt aangekeken. Daarom zetten we kort de twee begrippen uiteen.

⁵ Kamerstukken II, 2014-2015, 31490, nr. 162.

2.2.1 Welvaart

Het vergroten van de welvaart van alle inwoners in Nederland is een belangrijk streven. Die welvaart is zowel materieel (inkomen) als immaterieel (geluk, gezondheid, vrije tijd; ook wel aangeduid als welzijn). De materiële welvaart van een land wordt op de lange termijn *grosso modo* bepaald door de hoeveelheid arbeid, kapitaal en arbeidsproductiviteit. Voor alle goederen en diensten die we produceren is immers een combinatie nodig van arbeid (werknemers) en kapitaal (gebouwen, computers, machines) en van kennis die ons productief maakt (slim werken, gebruik maken van technologie).⁶ Immateriële welvaart wordt bepaald door veel verschillende factoren. Gezondheid, het hebben van werk en sociale relaties zijn belangrijke factoren die het welzijn van mensen beïnvloeden.⁷ Deze factoren worden weer bepaald door de materiële welvaart (het inkomen) in een land, private keuzes en instituties. De gezondheid van mensen hangt af van persoonlijke keuzes, maar ook van het inkomen in een land en van het zorgbeleid.

Hoewel materiële en immateriële welvaart verschillende begrippen zijn, is er wel een relatie tussen de twee. Internationaal onderzoek laat tot op zekere hoogte een relatie zien tussen materieel inkomen en tevredenheid met het leven.⁸ Materiële welvaart schept immers ruimte voor immateriële welvaart. In een land met een hoog inkomen per capita kan de bevolking kiezen voor bijvoorbeeld meer vrije tijd of uitgaven aan gezondheid, zonder meteen op een laag inkomensniveau terecht te komen. De combinatie van materiële en immateriële welvaart noemen we vaak het *brede welvaartsbegrip of -perspectief*.⁹ Er is een groeiend besef dat economische vooruitgang niet altijd gepaard gaat met maatschappelijke vooruitgang, waardoor er steeds meer aandacht is voor het welzijn van de bevolking.¹⁰ Dat besef zien we in Nederland bijvoorbeeld in de toenemende discussie over evenwichtige economische groei: duurzaam, met een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie, een redelijke inkomensverdeling en zo min mogelijk impact op het milieu.¹¹

⁶ Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 70, 1, pp. 65-94.

⁷ Fleche, S., Smith, C., Sorsa, P. (2011). Exploring Determinants of Social Wellbeing in OECD Countries – Evidence from the World Values Survey. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 921.

⁸ Stevenson, B., Wolfers, J. (2013). *Subjective Well-Being and Income: Is There Any Evidence of Satiation?* Cambridge: National Bureau of Economic Research; Layard, R. (2003). Has social science a clue? What is happiness? Are we getting happier? *Lionel Robbins Memorial Lecture Series*, 03, 05.

⁹ Zanden, J.L. van, Baten, J., d'Ercole, M., Rijpma, A., Smith, C., Timmer, M. (2014). *How Was Life?: Global Well-being since 1820*. Parijs: OECD Publishing.; CPB (2009). *Brede welvaart en nationaal inkomen*.

¹⁰ CBS (2015). *Welzijn in Nederland 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹¹ SER (1992). *Convergentie en overlegeconomie*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

2.2.2 Economische ontwikkeling

Economische ontwikkeling kan zowel op de korte als op de lange termijn bekeken worden. Op korte termijn wordt meestal gekeken naar de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP: de totale toegevoegde waarde die binnenlands in een bepaalde tijdsperiode wordt geproduceerd). Het BBP kan van jaar op jaar sterk fluctueren en de groei van het BBP kan duidelijk verschillen van de groei van het besteedbaar inkomen van huishoudens. Op de langere termijn kan gekeken worden naar bijvoorbeeld de groei van het besteedbaar inkomen en de groei van productiviteit (de toegevoegde waarde per gewerkt uur).¹²

Groei van het Bruto Binnenlands Product wordt bereikt door de toename van de beroepsbevolking en door de toename van arbeidsproductiviteit. In de komende decennia zal groei in toenemende mate afhankelijk zijn van de toename van arbeidsproductiviteit. De verwachting is dat de arbeidsproductiviteit vooral zal groeien door technologie, vernieuwing en innovatie. Goed openbaar bestuur levert daar een bijdrage aan, zowel direct als indirect. Goed openbaar bestuur levert een directe bijdrage aan economische groei door het creëren van democratische en rechtstatelijke waarborgen, zoals participatie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en transparantie. Maar de economie vraagt ook inzet van het openbaar bestuur op diverse beleidsterreinen. Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende terreinen: (regionaal) economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur.¹³ Economisch beleid kan bijdragen aan de stimulering van innovatie en het investeren in relaties tussen bedrijfsleven en onderzoek. Verkeer en vervoer betreft de zorg voor de bereikbaarheid van gebieden door een goede fysieke infrastructuur (wegen, spoornet) en goed openbaar vervoer. Ruimtelijke ordening gaat over de benutting en inrichting van de ruimte in Nederland. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen, et cetera. De arbeidsmarkt zorgt voor de regulering en stimulering van de interactie tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten. Onderwijs gaat om het overbrengen van kennis en vaardigheden met onder andere als doel mensen in te laten stromen op de arbeidsmarkt. Tot slot zorgt cultuur voor het creëren van verbeeldingskracht en daarmee creativiteit en innovatie en om het creëren van aantrekkelijke voorzieningen, die het vestigingsklimaat voor werknemers kunnen verbeteren.

¹² WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹³ CPB (2010). *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau; Marlet, G., Woerkens, C. van (2014). *De Nieuwe Gemeentekaart*. Utrecht: Atlas voor gemeenten; Vermeulen, W., Teulings, C. Marlet, G., Groot, H. de (2016). *Groei en krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?*. Nijmegen: VOC Uitgevers.

De inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur zijn in belangrijke mate bepalend voor de inhoudelijke koers van de bovenstaande beleidsterreinen. Een belangrijk aspect daarvan betreft de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende bestuurslagen. Door verantwoordelijkheden en taken op die schaal te beleggen waar de vraagstukken spelen, kunnen oplossingen effectiever en efficiënter tot stand komen.¹⁴ In dat kader wordt ook wel gerefereerd aan de vermindering van ‘administratieve fragmentatie’. De gedachte daarachter is dat bestuurlijke grenzen belemmerend werken voor de economische ontwikkeling van gebieden, omdat op de verschillende beleidsterreinen meer gecoördineerd moet worden tussen de overheden binnen een bepaald gebied. De ‘transactiekosten’ in gebieden met een grote administratieve fragmentatie zijn hoger.¹⁵ De inrichting en werkwijze betreffen ook de wijze waarop de besluitvorming op deze beleidsterreinen plaatsvindt. Hoe ingewikkelder het besluitvormingsproces is vormgegeven, hoe langzamer overheden in staat zijn in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Ten slotte is de betrokkenheid van stakeholders bij het beleidsproces (wie en in welke mate) bepalend voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Hoe dit vorm krijgt, wordt in belangrijke mate bepaald door de inrichting en – misschien wel vooral – door de werkwijze van het openbaar bestuur.¹⁶

¹⁴ CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁵ Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.; Konvitz, J.W. (2016). *Cities and Crisis*. Manchester; Manchester University Press.

¹⁶ OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.



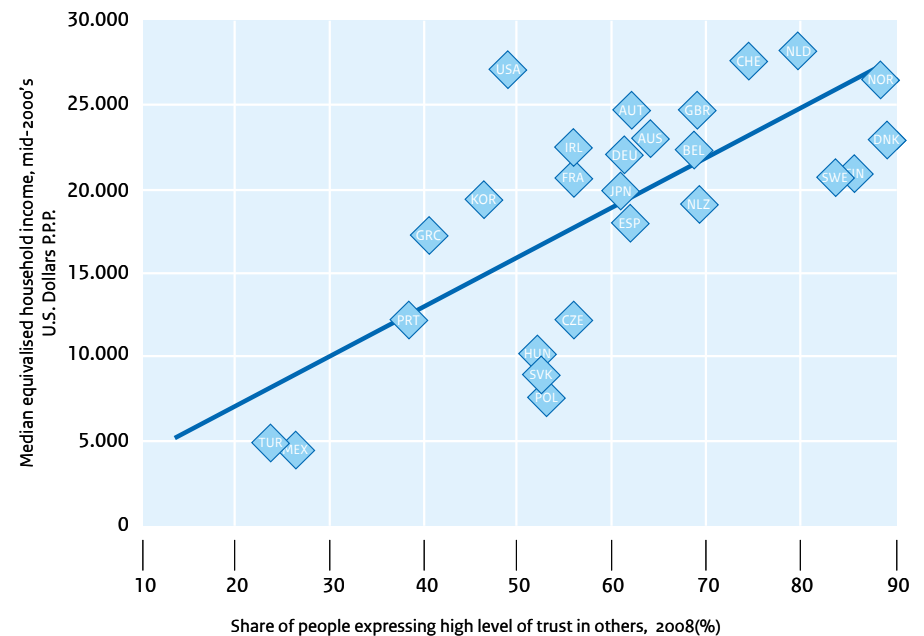
De relatie tussen openbaar bestuur en economische ontwikkeling

Het openbaar bestuur kan op verschillende manieren bijdragen aan economische ontwikkeling en neemt daarin verschillende rollen aan. Zo is het openbaar bestuur niet alleen beleidsmaker. De afgelopen decennia is steeds meer aandacht gekomen voor het randvoorwaardelijk effect dat het openbaar bestuur kan hebben op economische ontwikkeling. Dit wordt in de literatuur vaak omschreven als de *kwaliteit van instituties of good governance*. In toenemende mate wordt de kwaliteit van instituties als onderscheidend ervaren als het gaat om efficiëntie en effecten van beleid met economische ontwikkeling als gevolg.¹⁷ Overigens geldt hier enige nuance: instituties beïnvloeden economische ontwikkelingen, maar andersom is er ook een effect. Een van de bekendste bijdragen in dit debat is het belang van “inclusieve politieke en economische instituties”. Alleen binnen de context van een institutioneel kader, zoals consistente regelgeving voor bedrijven, is economische ontwikkeling mogelijk.¹⁸ De Amerikaanse econoom Acemoglu en politicoloog Robinson vinden het bijvoorbeeld cruciaal voor economische ontwikkeling om instituties te hebben die aan iedereen kansen bieden om politiek en economisch deel te nemen. Deze instituties moeten in het economische en politieke systeem voldoende *checks and balances* hebben en eigendommen beschermen.¹⁹

3.1 Vertrouwen

Een eerste relevant element is de algemene kwaliteit van instituties. Zoals eerder opgemerkt, wordt de relatie tussen openbaar bestuur en economische ontwikkeling volgens Acemoglu en Robinson in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van instituties. De mate en ontwikkeling van institutioneel vertrouwen is daarbij van groot belang.²⁰ Volgens politicoloog en socioloog Fukuyama is vertrouwen een belangrijke constituerende factor voor welvaartsontwikkeling. Het concept van de ‘trust society’ staat hierbij centraal, die zich kan uiten in een high trust society en een low trust society. Is het institutioneel vertrouwen hoog, dan zijn de transactiekosten in het economisch verkeer laag. In een low trust society is het institutioneel vertrouwen laag en zijn de

transactiekosten hoog, waardoor economische groei wordt geremd.²¹ Het effect van vertrouwen op economische groei wordt in tal van studies aangetoond.²² Dat effect kan via een aantal kanalen lopen, zoals een makkelijkere overdracht van menselijk kapitaal, governance (in landen met veel vertrouwen worden beleidsmakers eerder beloofd voor hervormingen), lagere transactiekosten voor investeringen, eigendomsrechten, patenten en het stimuleren van handel. Het effect van vertrouwen is vooral groot in landen met een relatief lage kwaliteit van formele instituties.²³



Figuur 1. Ontwikkeling van vertrouwen in relatie tot gemiddeld inkomen²⁴

¹⁷ Rodriguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49(8), pp. 1274-1290.

¹⁸ Stam, E., Bosma, N., Witteloostuijn, A. van, Jong, J. de, Bogaert, S., Edwards, N., Jaspers, F. (2012). *Ambitious Entrepreneurship. A review of the academic literature and new directions for public policy. Report for the Advisory Council for Science and Technology Policy (AWT) and the Flemish Council for Science and Innovation (VRWI)*. Den Haag: Advisory Council for Science and Technology Policy.; Greasley, S., Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 68, 4, pp. 722-730.

¹⁹ Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers.

²⁰ Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho, R. (2006). Regulation and Growth, *Economics Letters*, 92, 3, pp. 395-401.

²¹ Fukuyama, F. (1996). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.

²² Tabellini, G. (2005). *Culture and institutions: economic development in the regions of Europe*. Bocconi: IGIER Università Bocconi.; Algan, Y., Cahuc, P. (2013). Trust, Institutions and Economic Development. In Durlauf, S., Aghion, P. (eds). *Handbook of Economic Growth*, 1st Edition. Oxford: Newnes.

²³ Horváth, R. (2013). Does trust promote growth? *Journal of Comparative Economics*, 41, pp. 777-788.

²⁴ New York Times (2011). *Trust Me, We're Rich*.; OECD (2008). *Growing Inequality? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Parijs: OECD Publishing.

3.2 Democratie en rechtstaat

De laatste decennia is er een controverse ontstaan over de vraag of een democratisch staatsstelsel een (belangrijke) voorwaarde is voor economische groei. De econoom Thomas Friedman concludeert bijvoorbeeld dat “[o]ne-party autocracy certainly has its drawbacks. But when it is led by a reasonably enlightened group of people, as China is today, it can also have great advantages. That one party can just impose the politically difficult but critically important policies needed to move a society forward in the 21st century”.²⁵ Meer economen zoals Friedman stellen dat het besluitvormingsproces en de beleidsuitvoering in niet-democratische systemen effectiever zijn, waardoor een positief effect op de economische groei bestaat. Een tegenovergestelde positieve relatie tussen een democratisch systeem en economische ontwikkeling is ook aangetoond. Acemoglu en anderen hebben aangetoond dat de overgang van een autocratische staatsvorm naar een democratische staatsvorm tot 20 procent economische groei kan betekenen.²⁶ Er zijn meer oorzaken te benoemen voor het positieve effect van democratie op economische groei door invloed van de maatschappij, zoals breder gedragen en meer economische hervormingen, investeringen in onderwijs en gezondheid, grotere private investeringen, meer belastingheffing en publieke goederen en meer sociale stabiliteit.²⁷ Een andere verklaring voor het positieve effect van democratie op groei – ook in ontwikkelde landen – is dat het toetredingsdrempels verlaagt: in een democratie hebben gevestigde belangen minder macht. Daardoor ontstaat groei in geavanceerde sectoren.²⁸

Een goed functionerende rechtstaat is ook van belang voor economische ontwikkeling. Onder de rechtstaat worden hier vier elementen verstaan:

- a. Legaliteitsbeginsel – Het beginsel dat iedere overheidshandeling moet berusten op een wettelijke grondslag. In de wetenschap bestaat er weinig twijfel over een direct verband met economische ontwikkeling. Dit zien we in landen waar het legaliteitsbeginsel sterk aanwezig is. De corruptie is daar namelijk laag en de rechtszekerheid hoog.²⁹

- b. Scheiding der machten – De scheiding der machten heeft vooral in afgeleide zin een positief effect op de economische ontwikkeling door bijvoorbeeld onafhankelijke rechtspraak.³⁰
- c. Directe toegang tot de rechter – Ook de directe toegang van burgers en bedrijven tot de rechter heeft een positief effect op de economische ontwikkeling door de bijdrage aan lage transactiekosten.³¹ Hierbij moet wel worden aangetekend dat de directe toegang tot de rechter ook potentiële negatieve gevolgen heeft door de mogelijke juridisering van de samenleving, indien bijvoorbeeld grote (infrastructurele) projecten hierdoor vertraging oplopen.
- d. Grondrechten – De mate waarin de aanwezigheid van grondrechten bijdraagt aan de economische ontwikkeling is sterk afhankelijk van het soort grondrechten. Met name de grondrechten gelijke behandeling, vrijheid van vereniging, bescherming van individueel bezit hebben een positief effect op het investeringsklimaat en daarmee op de economie.³²

3.3 Welzijn

Ook via welzijn kan het openbaar bestuur bijdragen aan economische ontwikkeling. Er wordt steeds vaker gesproken over de wens om overheidsbeleid meer te richten op het verhogen van het algemeen welzijn van burgers aan de hand van ‘happiness’ (ofwel geluk) of subjectief welzijn.³³ Onderzoek toont aan dat er een relatie bestaat tussen ‘happiness’ en productiviteit.³⁴ Steeds vaker wordt het welzijn van inwoners van een land als einddoel gezien, zoals in Bhutan waar prestaties niet gemeten worden in bruto binnenlands product maar in geluk van haar burgers. Dit is ook terug te zien op gemeentelijk niveau waar outputindicatoren, zoals het minimale aantal vierkante meters groen vervangen worden door groenbeleving door burgers. De overheid richt zich volgens deze zienswijze op tevreden burgers, bijvoorbeeld door een tendens te stimuleren naar inclusieve (duurzame) economische groei waardoor er meer aandacht is voor immaterieel

²⁵ Friedman, T. (2009, September 8). Our one-party democracy. *New York Times* pp. A29.

²⁶ Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., Robinson, J. (2014). *Democracy Does Cause Growth*. (No. W20004). National Bureau of Economic Research.; Papaioannou, E., Siourounis, G. (2007). Democratization and Growth. *The Economic Journal*, 117(532), pp. 1520-1551.

²⁷ O.a. Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., Robinson, J. (2014). *Democracy Does Cause Growth*. (No. W20004). National Bureau of Economic Research.; Papaioannou, E., Siourounis, G. (2007). Democratization and Growth. *The Economic Journal*, 117(532), pp. 1520-1551.; Cingano, F. (2014). *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163.

²⁸ Aghion, P., Alesina, A., Trebbi, F. (2007). Democracy, Technology and Growth. *NBER Working Paper Series*, No. 13180.

²⁹ Haggard, S., Tiede, L. (2011). The rule of law and economic growth: where are we? *World Development*, 39, 5, pp. 673-685.; Rivera-Batiz, L. (2002). Democracy, governance and economic growth: theory and evidence. *Review of Development Economics*, 6, 2, pp. 225-247.

³⁰ Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9, pp. 271-303.; Barro, R., Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic Growth*. Cambridge: The MIT Press.; Velthoven, B. van (2005). Economische groei en institutionele context: naar een schatting van de betekenis van de juridische infrastructuur voor de Nederlandse economie. *Recht der Werkelijkheid*, 26, 2, pp. 27-57.

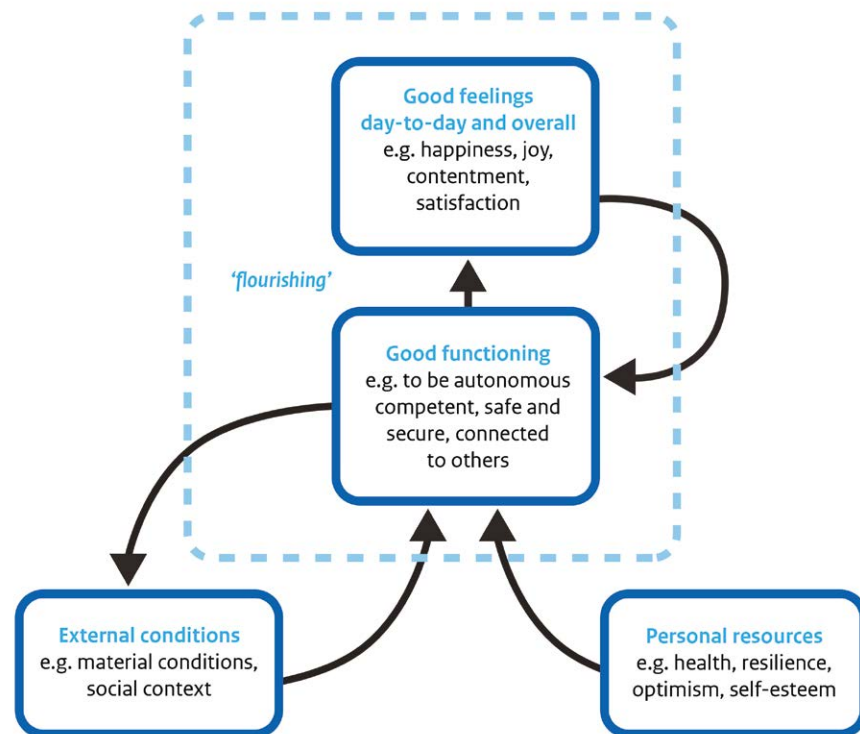
³¹ Velthoven, B. van (2005). *De Waarde van de Juridische Infrastructuur voor de Nederlandse Economie*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

³² Claessens, S., Laeven, L. (2003). Financial Development, Property rights, and Growth. *The Journal of Finance*, 58, 6, pp. 2401-2436.; La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2007). *The Economic Consequences of Legal Origins*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

³³ Campen, C. van, Bolier, L., Bergsma, A. (2012). *Sturen op Geluk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.; OECD (2014). *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*. Parijs: OECD Publishing.

³⁴ Oswald, A., Proto, E., Sgroi, D. (2009). Happiness and Productivity. *IZA Discussion Paper*, 4645.

welzijn, mede gevoed door wereldwijd toenemende ongelijkheid en armoede.³⁵ Echter, het kan zijn dat economische groei gelukkig maakt, maar de relatie kan ook omgedraaid worden: succes maakt niet per se blij; blij zijn kan ook leiden tot succes. ‘Gelukkige werknemers’ gebruiken hun tijd effectiever waardoor het tempo van werk versnelt zonder concessies aan de kwaliteit. Dit leidt tot een verhoogde productiviteit. Er kan een vicieuze cirkel ontstaan waarbij investeringen in gezondheid en welzijn een hogere productiviteit en betrokkenheid tot gevolg hebben, wat weer kan leiden tot betere gezondheid en een groter gevoel van welzijn.³⁶



Figuur 2. Dynamisch model van welzijn³⁷

³⁵ OECD (2015). *The Governance of Inclusive Growth*. Parijs: OECD Publishing.

³⁶ Pruyne, E. (2011). *Corporate Investment in Employee Wellbeing: The Emerging Strategic Imperative*. Hertfordshire: Ashridge Business School and Nuffield Health.

³⁷ NEF (2014). *Well-being at work: A review of the literature*. London: New Economics Foundation.

Figuur 2 laat deze relatie zien. Hierin staan de oorzaak en vicieuze relaties van welzijn. Externe condities en persoonlijke hulpmiddelen beïnvloeden goed functioneren (positieve interactie met de wereld) die bijdragen aan het globale welzijnsniveau. Deze relaties werken in elkaar door en versterken elkaar zowel in positieve als negatieve zin. De kwaliteit van bestuur kan hier invloed op hebben. In de empirische literatuur vinden we een aantal kanalen waarlangs deze invloed kan lopen, zoals inclusieve instituties, politieke participatie, het creëren van een eerlijk speelveld, het bevorderen van vertrouwen in de rechtstaat, betrouwbaarheid, effectiviteit en vrijheid. Welzijn bevordert productiviteit en vice versa. Het relatieve belang van deze factoren hangt wel af van de fase van de ontwikkeling van een land. Zo wordt er in (relatief) rijke landen meer aandacht geschonken aan het belang van vrijheid (e.g. persvrijheid). Ook wordt in rijkere landen de democratische kwaliteit als belangrijker gezien voor welzijn dan de kwaliteit van dienstverlening, terwijl het in arme landen vaak andersom is doordat de behoeften andere prioriteiten kennen.³⁸ Door het vervullen van primaire behoeften kan er aandacht komen voor andere – eveneens – belangrijke rechten die leiden tot een meer inclusieve rechtstaat, wat goed is voor een breed gedeelde economische ontwikkeling.

3.4 Schaal

De omvang van het openbaar bestuur, ofwel de grootte van gemeenten, provincies en het Rijk is van belang als schaalvoordelen of –nadelen kunnen optreden. Met name voor gemeenten is er divers onderzoek gedaan naar de optimale grootte van een gemeente, gezien de decentralisaties die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Bij de schaal van een gemeente spreken we doorgaans over het aantal inwoners. Er is sprake van schaalvoordelen als de kosten van het openbaar bestuur met minder dan 1 procent stijgen terwijl de productie wel met minstens 1 procent stijgt. Vaak geldt dat schaalvoordelen maar tot een bepaalde omvang optreden en voorbij dit punt zelfs omslaan in schaalnadelen.³⁹ Dit komt onder andere doordat de optimale schaal van een gemeente vanuit een economische, democratische of bestuurskundige invalshoek gemeten kan worden. Wanneer de schaal van een gemeente, dus het aantal inwoners, door herindeling of via samenwerkingsverbanden toeneemt, zullen er schaalvoordelen optreden. Grotere gemeenten zouden publieke voorzieningen goedkoper kunnen leveren, vanwege hun

³⁸ Helliwell, J., Huang, H., Grover, S., Wang, S. (2014). *Good Governance and National Well-Being: What are the Linkages?* Cambridge: National Bureau of Economic Research.

³⁹ Niaounakis, T., Blank, J. (2015). Gerichte gemeentelijke samenwerking beter dan fuseren. TPC: Platform voor Public Governance, Audit & Control, pp. 4-8.

grotere afzetmarkt⁴⁰ en doordat er minder sprake zal zijn van 'dubbeling van taken'.⁴¹ Grotere gemeenten hebben daarnaast een betere financiële draag- en veerkracht, waardoor ze het voorzieningenniveau beter op peil kunnen houden.⁴² Door de grotere omvang zijn deze gemeenten innovatiever, productiever en kunnen zij beter personeel aannemen, waardoor hun professionaliteit, de continuïteit en de dienstverlening verbetert. Gemeenten hebben hierdoor een betere bestuurlijke toerusting en kunnen eerder op eigen kracht aan de behoeften van de bevolking voldoen.⁴³ Wanneer de kosten en baten van werk, winkels, cultuur, onderwijs en zorg, door degene betaald worden die er van profiteert, zou er sprake zijn van een optimale allocatie van publieke goederen en zou Nederland kunnen bestaan uit 57 gemeenten.⁴⁴

Aangezien het gemeentelijke takenpakket divers is, verschilt de optimale schaal tussen voorzieningen sterk. Het optimale schaalniveau voor verschillende taken komt naar voren in diverse IPSE-studies, die hebben aangetoond dat de optimale schaal voor bijvoorbeeld afvalverwerking 30.000 huishoudens is, terwijl de optimale schaal voor belastinginning op 230.000 eenheden ligt.⁴⁵ Naast de vele schaalvoordelen kunnen namelijk ook schaalnadelen optreden bij het opschalen van gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat naarmate gemeenten groter worden het aantal ambtenaren (fte) per inwoner toeneemt.⁴⁶ Ook de apparaatskosten van grote gemeenten zijn hoger dan die van kleine gemeenten. Dit heeft te maken met de hogere kosten die grote gemeenten hebben en met het feit dat zij doorgaans een centrumgemeente zijn (zij bieden voorzieningen voor de omgeving/regio en niet alleen voor hun inwoners), waardoor zij meer voorzieningen leveren dan een kleine gemeente. Vanuit democratisch oogpunt is het niet voordelig dat gemeenten een grotere omvang krijgen. De fysieke afstand tussen de burger en het gemeentehuis neemt toe, waardoor er minder contact is met de burgers en zij hierdoor

⁴⁰ Bönisch, P., Haug, P., Illy, A., Schreier, L. (2011). Municipality size and efficiency of local public services: does size matter? *IWH-Diskussionspapiere*, No. 2011, 18.

⁴¹ Allers, M., Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB Openbare Financien*, 99, 4688, pp. 406-409.

⁴² Meijeren, J. van (2013). Dossier de efficiënte gemeente: Interview met Prof.dr. M. Boogers over de ervaringen met schaalvergroting van gemeenten in Nederland. *Bestuursforum*, 4, pp. 10-15.

⁴³ Heuvel, H. van den, Huijben, M. (2003). Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting. *Openbaar Bestuur*, 1, pp. 30-35.

⁴⁴ Marlet, G., Woerkens, C. van (2014). *De Nieuwe Gemeentekaart*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.

⁴⁵ Wilschut, J., Groot, H. de (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling*. Delft: IPSE-studies.; Felsö, F., Wilschut, J., Groot, H. de, Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.; Niaounakis, T.K. & Blank, J.L.T. (2015). *Lasten van (samen) belastingen. Een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van de gemeentelijke belastingheffing en de uitvoering van de Wet WOZ tussen 2005 en 2012*. Delft: IPSE studies.

⁴⁶ Allers, M. (2010). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *Economisch Statistische Berichten*, 95, p. 341; Huijben, M., Geurtsen, A., Hedde, M. ter, Meussen, P., Steinmeijer, M. (2002). Groot zijn is ook niet alles: over de ideale omvang van de Nederlandse gemeente. *Openbaar Bestuur*, 10.

minder betrokken zijn.⁴⁷ Dit is ook terug te zien in de lagere opkomst bij Tweede Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen in grote gemeenten.⁴⁸

Grofweg laten de resultaten een gevarieerd beeld zien tussen de voor- en nadelen van grote gemeenten of gemeenten die streven naar het vergroten van hun omvang. Met name heel kleine gemeenten hebben baat bij het samenwerken met andere. De afgelopen decennia zijn vooral deze heel kleine gemeenten gefuseerd.⁴⁹ Meer onderzoek is echter gewenst om voor gemeenten na te gaan bij welke voorzieningen schaalvergroting een positief effect kan sorteren. Een bestuurlijke schaalvergroting heeft in theorie andere gevolgen dan schaalvergroting via het aangaan van samenwerkingsverbanden of uitbesteding. Bij tal van voorzieningen wordt al samengewerkt, waardoor de effecten daarvan beter in kaart kunnen worden gebracht.⁵⁰

3.5 Externaliteiten

Externaliteiten zijn effecten die niet direct binnen de economische afwegingen vallen die personen, bedrijven of de overheid maken. Een klassiek voorbeeld hiervan is milieuschade bij vervuulende bedrijven. In dat geval wordt een bepaald product gemaakt, maar is schade die daardoor aan het milieu ontstaat de externaliteit. De producent zal hier uit zichzelf (zonder regelgeving) in theorie geen rekening mee houden. Publieke voorzieningen in een gemeente (zoals onderwijs en infrastructuur) hebben vaak ook effecten op de economie buiten de gemeentegrenzen. Als een gemeente (of provincie) investeert in deze voorzieningen, zullen veel bedrijven of bewoners buiten die gemeente er ook voordeel van hebben. In economische termen heet dit een externaliteit. Bij gemeenten met een kleine oppervlakte zullen waarschijnlijk meer externaliteiten van buiten de gemeentegrens optreden in de eigen gemeente. Hierdoor is theoretisch gezien de kans groter dat het aanbod aan publieke voorzieningen afwijkt van het sociale optimum.

Een specifieke externaliteit in de relatie tussen openbaar bestuur en economische ontwikkeling is het agglomeratie-effect. Agglomeratie-effecten zijn externaliteiten die optreden als er een hoge dichtheid is van mensen en/of bedrijven binnen een bepaald gebied. Deze effecten bepalen in belangrijke mate het economisch belang van steden.

⁴⁷ Beerepoot, R., Fraanje, R., Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

⁴⁸ CPB (2014). *Verkiezingen: beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁴⁹ Heuvel, H. van den, Huijben, M. (2003). Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting. *Openbaar Bestuur*, 1, pp. 30-35.

⁵⁰ Niaounakis, T., Blank, J. (2015). Gerichte gemeentelijke samenwerking beter dan fuseren. *TPC: Platform voor Public Governance, Audit & Control*, pp. 4-8.

Concreet bestaan ze bijvoorbeeld uit kennispillovers, een gedeelde arbeidsmarkt, een grote afzetmarkt en aantrekkelijke voorzieningen en sociale interacties. Daarnaast concentreren hoger opgeleiden zich in toenemende mate in steden. CPB en PBL duiden deze drijvende mechanismen van stedelijk-economische ontwikkeling als *sharing*, *matching*, *learning* en *sorting*.⁵¹ Ze kunnen ook negatief zijn, bijvoorbeeld als het gaat om drukte, bereikbaarheidsproblemen en vervuiling. De theorie leert dat personen of bedrijven uit zichzelf geen rekening houden met deze externaliteiten. Daarom moet het openbaar bestuur in zijn beleid hier rekening mee houden. Bij een kleine gemeente zullen vermoedelijk meer externaliteiten van buiten de gemeentegrens optreden. In het geval van agglomeratie-effecten kan het bijvoorbeeld gaan om investeringen in kennis, infrastructuur of andere voorzieningen. Die kunnen een positief effect hebben op de economische ontwikkeling in aangrenzende gemeenten, maar de gemeente zelf houdt daar mogelijk geen rekening mee. In dat geval zal te weinig geïnvesteerd worden. Vanuit economisch perspectief dienen investeringsbeslissingen te worden genomen door actoren die zowel alle kosten als alle baten ervaren.⁵²

Agglomeratie-effecten doen ertoe voor de productiviteit en aantrekkelijkheid van een land. Volgens het CPB en PBL leidt een twee keer zo hoge dichtheid van steden in Nederland tot een productiviteitsgroei van 2 tot 5 procent.⁵³ Een vergelijkbare trend is waarneembaar in een studie over agglomeratievoordelen in vijf OECD-landen. In deze studie wordt geconstateerd dat de productiviteit toeneemt met de grootte van de stad.⁵⁴ Als de analyse wordt uitgebreid naar de stedelijke gebieden in Nederland, kan de positieve relatie tussen de grootte van de stad en de productiviteit alleen worden bevestigd als rekening wordt gehouden met het polycentrische karakter van Nederland.⁵⁵ Als alleen de individuele kenmerken van bepaalde Nederlandse stedelijke gebieden worden bekeken, wordt geen significante positieve correlatie van de productiviteit en de grootte van de stad gevonden.⁵⁶

⁵¹ CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁵² CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁵³ CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁵⁴ Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis I and Lembcke A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.

⁵⁵ De OECD spreekt in deze context over 'Functional Urban Areas' (FUA).

⁵⁶ OECD (2016). *Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague*. Parijs: OECD Publishing.

Een grotere stedelijke agglomeratie wordt meestal geassocieerd met een hogere mate van productiviteit. Dit proces gaat vaak gepaard met een hogere administratieve fragmentatie, waardoor de complexiteit van coördinatie de agglomeratievoordelen vermindert. Fragmentatie binnen een bepaald stedelijk gebied wordt door de OECD gemeten als het aantal gemeenten per 100.000 inwoners. Hoe groter een stad wordt in inwonersaantallen, hoe vaker de sociaaleconomische opgaven zich verder begeven dan de administratieve grenzen. Hierdoor wordt de administratieve fragmentatie groter. Fragmentatie kan wijzen op potentiële coördinatieproblemen binnen een stedelijk gebied. Beleid wordt vaak in isolatie uitgevoerd (of overlapt), zodat politieke kortetermijndoelen worden bereikt, maar stedelijke regio's als collectief falen om de economische potentie om te zetten in groei.⁵⁷ In een ander onderzoek wordt eveneens gevonden dat de bestuurlijke structuur, in termen van inrichting, een statistisch significant effect heeft op economische groei. In Europa wordt steeds een positief verband gevonden tussen een grotere schaal en economische groei.⁵⁸ Daarentegen is er bijna geen onderzoek naar de relatie tussen herindeling en economische groei. De twee onderzoeken die er zijn (uit Zweden) vinden alleen voor kleine gemeenten een licht positief verband.⁵⁹ Met het oog op concurrentiekracht ziet een meer gefragmenteerde regio op de lange termijn zijn concurrentiepositie verslechteren. Eenzelfde patroon gaat op voor werkgelegenheid: werkgelegenheid groeit in "geconsolideerde stedelijke gebieden over tien jaar 2 procent sneller dan in gefragmenteerde stedelijke gebieden".⁶⁰ Daarnaast toont onderzoek aan dat, na correctie voor het mogelijke effect van *sorting* (meer productieve individuen in stedelijke agglomeraties), tussen twee steden van dezelfde grootte binnen hetzelfde land, een gebied met twee keer het aantal gemeenten binnen de functionele grenzen gemiddeld ongeveer 3,4 procent minder productief is.⁶¹ Interessant is dat als een bestuursorgaan op het grootstedelijk niveau bestaat (*metropolitan governance body*), het negatieve effect van fragmentatie op de productiviteit verminderd wordt met bijna de helft. Het negatieve effect van fragmentatie kan dus worden gecompenseerd door een betere coördinatie tussen actoren. Hoe groter de stad wordt, hoe beter het lijkt

⁵⁷ OECD (2015). *Governing the city*. Parijs: OECD Publishing.; OECD (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. Parijs: OECD Publishing.

⁵⁸ Ape onderzoek & advies (2014). *Onderzoek naar empirische literatuur schaal en welvaart*. Den Haag: APE Public Economics.

⁵⁹ Ape onderzoek & advies (2014). *Onderzoek naar empirische literatuur schaal en welvaart*. Den Haag: APE Public Economics.

⁶⁰ Ape onderzoek & advies (2014). *Onderzoek naar empirische literatuur schaal en welvaart*. Den Haag: APE Public Economics.

⁶¹ Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis I and Lembcke A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.

om fragmentatie aan te pakken door het opzetten van een grootstedelijk bestuursorgaan.⁶²

Als we kijken naar de Nederlandse situatie, lijken de stedelijke gebieden in de Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) volgens de OECD-methode minder gefragmenteerd dan andere Nederlandse stedelijke gebieden.⁶³ Echter, de OECD onderkent dat door de polycentrische structuur van de Randstad deze rekenmethode minder zinvol is dan in andere landen met een meer monocentrische ruimtelijke structuur. Binnen het dichte stedelijke netwerk van de Randstad leiden complexe forensenstromen als vanzelf tot vorming van afzonderlijke kleinere stedelijke gebieden in plaats van één groot stedelijk gebied. Aangezien de kleinere stedelijke gebieden uit slechts enkele gemeenten bestaan, lijken ze minder gefragmenteerd. Toch kunnen hun dagelijkse stedelijke systemen alsnog overlappend zijn. Dagelijkse netwerken kunnen zich over meer bestuurlijke grenzen uitstrekken of zelfs over stedelijke gebieden. Deze fragmentatie kan dus - vanuit het perspectief van de gehele Randstad - negatieve invloed hebben op agglomeratiekracht.⁶⁴ Het effect van administratieve fragmentatie verschilt echter per regio. Daarom is er gekeken naar de verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden en het effect van fragmentatie tussen deze gebieden. Horizontale fragmentatie hindert de groei van het BBP per capita naarmate er sprake is van een stedelijk gebied.⁶⁵ In regio's waar het grootste gedeelte van de bevolking in landelijke gebieden woont, blijkt fragmentatie echter geen impact te hebben. Voor TL2 regio's⁶⁶ waar meer dan 30 procent in landelijk gebied woont, blijkt fragmentatie zelfs een positieve invloed te hebben op de economische groei.⁶⁷ De voornaamste conclusie is dat bij institutionele hervormingen de regionale karakteristieken een belangrijke rol moeten spelen. Het hanteren van een *place-based approach* voor hervormingen sluit beter aan op de regionale economische

dynamiek en werkelijkheid. Het verminderen van administratieve fragmentatie kan in stedelijke gebieden tot betere economische resultaten leiden dan in landelijke gebieden, waar het minder of zelfs averechts werkt.⁶⁸

3.6 Decentralisaties

Decentralisaties hebben ook effecten op de economische ontwikkeling. Hoewel er economische argumenten zijn voor decentralisaties, gaan ze tegelijkertijd ook gepaard met mogelijke nadelen/risico's. Volgens de theorie van *fiscal federalism* leidt het neerleggen van taken en belastingbevoegdheid op een lager bestuurlijk niveau (*political and fiscal decentralisation*) tot het ontstaan van meer concurrentie tussen lokale overheden. Hierdoor worden ze geprikkeld hun beleid doelmatig uit te voeren.⁶⁹ Ook investeren lokale overheden meer in hun gemeente om deze aantrekkelijker te maken voor nieuwe inwoners en bedrijven. Dit leidt indirect weer tot een verbetering van het groeivermogen. Uit een OECD-studie blijkt dat in landen met een grotere mate van decentralisatie het BBP per capita relatief gezien hoger is.⁷⁰

Vanuit de gedachte dat lagere overheden beter kunnen inspelen op wat zich lokaal afspeelt, kunnen decentralisaties tot meer doelmatigheid leiden. Doordat taken dichterbij de burger worden georganiseerd, kunnen er synergievoordelen ontstaan en er bestaat de verwachting dat er meer transparantie kan ontstaan.⁷¹ Uit dezelfde literatuurstudie blijkt vooralsnog niet of decentralisaties goed of slecht zijn voor economische groei. Dit is onderdeel van een vervolgstudie.

Decentralisaties dragen ook bij aan het welzijn van burgers, waarvan het positieve effect op economische groei in paragraaf 3.3 al aan de orde kwam. Beleid wordt effectiever geïmplementeerd, als de overheid dicht bij de burgers besluiten neemt. Recente studies hebben een positief effect van fiscale en politieke decentralisaties uitgewezen op het welzijn van burgers in Europese landen. Fiscale decentralisaties dragen significant bij aan de mate van tevredenheid met politieke en economische instituties en ook met onderwijs en zorg. Dit geldt ook voor politieke decentralisaties, maar de variabelen daarvoor zijn beperkter. In het algemeen lijken burgers meer tevreden als een overheid dichtbij

⁶² Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis I and Lembcke A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.

⁶³ OECD (2016). *Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague*. Parijs: OECD Publishing.

⁶⁴ OECD (2016). *Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague*. Parijs: OECD Publishing.

⁶⁵ Bartolini, D. (2015). *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02. Parijs: OECD Publishing.

⁶⁶ Zowel de OECD als de Europese Commissie nemen als geografische rekeneenheid voor de decentrale overheden de volgende uitgangspunten in ogenschouw: territorial level 1 is de nationale overheid, territorial level 2 is het regionale niveau, territorial level 3 is de lokale overheid. In de Nederlandse situatie rekent de OECD met 4 landsdelen (TL2): Noord (Groningen, Friesland, Drenthe), Oost (Overijssel, Gelderland, Flevoland), Zuid (Noord-Brabant, Limburg), West (Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland). In: OECD (2011). *Defining and Describing Regions/Regions at a Glance 2011*. Parijs: OECD Publishing.

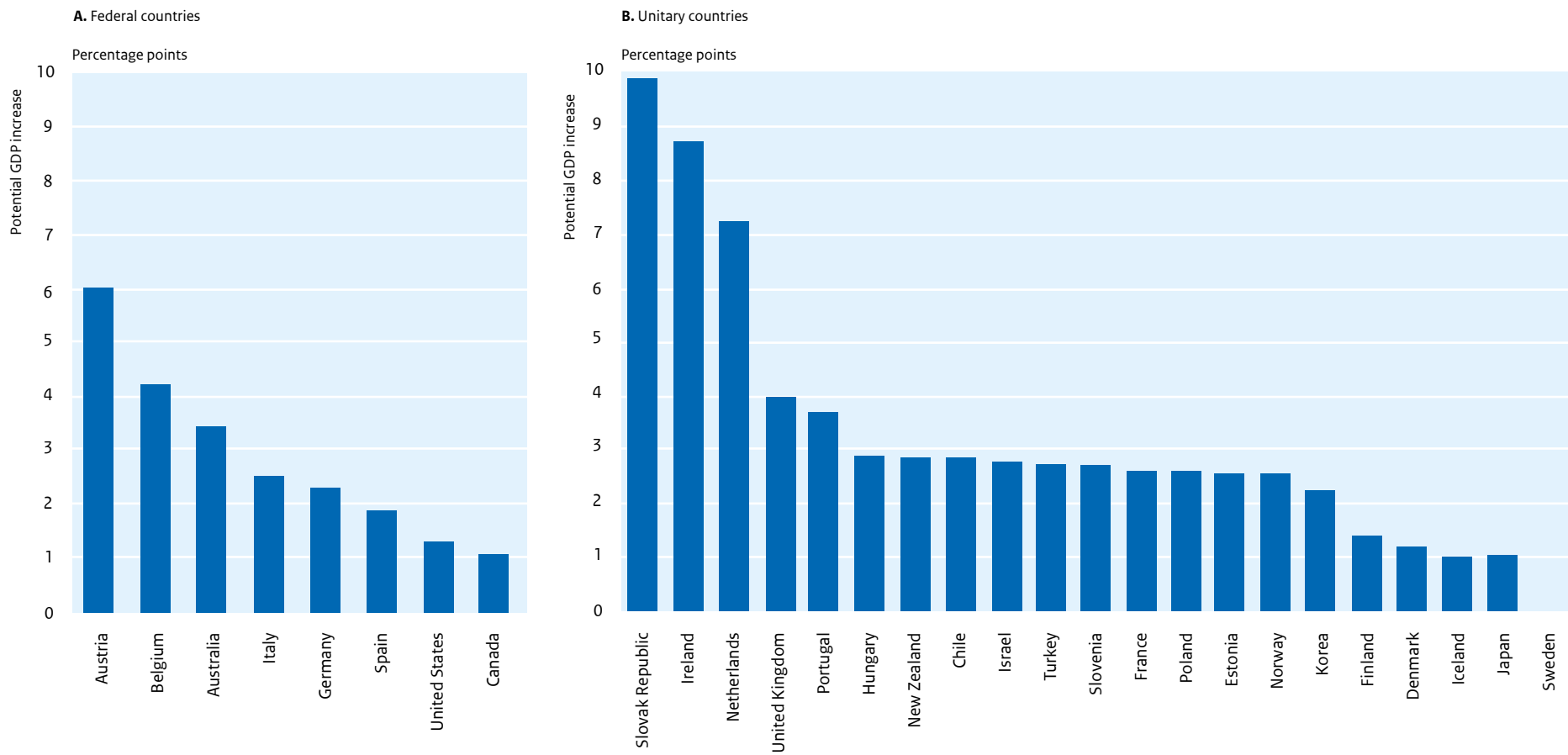
⁶⁷ Bartolini, D. (2015). *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02. Parijs: OECD Publishing.

⁶⁸ Bartolini, D. (2015). *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02. Parijs: OECD Publishing.

⁶⁹ Oates, W. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of economic literature*, 37, 3, pp. 1120-1149.

⁷⁰ De relatie met economische groei loopt omgekeerd. Dit komt echter doordat landen met een laag bbp per capita niveau over het algemeen sneller groeien (inhaaleffect). Zie: OECD (2014). *Fiscal federalism: making decentralization work*. Parijs: OECD Publishing.

⁷¹ Gradus, R. (2015). *De macro-doelmatigheid van decentralisaties: een tussenrapport*. Amsterdam: Zijlstra Center.



Figuur 3. Ontwikkeling potentiële BBP per capita in relatie tot mate van decentralisatie

besluiten over hen neemt, omdat dit leidt tot een hogere tevredenheid over de (lokale) democratie, de overheid en de economische situatie.⁷²

Daarnaast worden in verschillende literatuur nog meer mogelijke voor- en nadelen genoemd:⁷³

Voordelen:

- Horizontale beleidsconcurrentie: gemeenten hebben een prikkel om goed te presteren ten opzichte van andere gemeenten om een aantrekkelijke vestigingsplaats voor burgers en bedrijven te zijn;
- Horizontale leereffecten: doordat gemeenten verschillend beleid kunnen uitvoeren, kunnen gemeenten leren welk beleid effectief is;
- Democratie: op een lager schaalniveau kan de democratische controle en betrokkenheid van burgers relatief direct worden vormgegeven, wat voor gemeenten een extra prikkel voor goede prestaties kan zijn;
- Synergie/*economies of scope*: door verschillende taken op dezelfde schaal neer te leggen, kunnen synergievoordelen behaald worden. Dit kan bijvoorbeeld wanneer de doelgroepen van verschillende regelingen in het sociaal domein elkaar overlappen.⁷⁴

Nadelen:

- Homogeniteit uitgaven: een groot deel van de overheidsuitgaven voldoet aan een bepaalde basisbehoefte (bijvoorbeeld onderhoud infrastructuur, burgerzaken) waar geen reden is voor majeure verschillen in preferenties tussen gemeenten;
- Capaciteit: meerdere malen wordt de vraag gesteld of bij (met name kleine) gemeenten genoeg expertise in huis is voor de uitvoering van complexe taken;
- Integriteit: de *checks and balances* zijn op lokaal niveau mogelijk minder sterk dan op landelijk niveau;
- Gebrek aan schaal- en scopevoordelen: bij uitvoering op lokaal niveau kunnen schaalvoordelen of scopevoordelen (door bijvoorbeeld de combinatie met andere bevoegdheden) worden gemist, met name bij kapitaalintensieve goederen;
- Externaliteiten: als er externe effecten zijn van economisch beleid buiten de gemeente- of provinciegrens, wordt in theorie suboptimaal beleid gevoerd bij decentrale besluitvorming.

⁷² Diaz-Serrano, L., Rodríguez-Pose, A. (2012). Decentralization, subjective well-being, and the perception of institutions. *KYKLOS*, 65, 2, pp. 179-193.

⁷³ Argumenten/*risico's* gebaseerd op Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2010). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11, 4, pp. 619-643.

⁷⁴ CPB (2014). *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.

3.7 Financiële verhoudingen

In de vorige paragraaf is beschreven welke argumenten er zijn voor het beleggen van bepaalde taken op decentraal niveau. Als de taken decentraal worden belegd, kan de financiering hiervan op verschillende manieren worden vormgegeven. Deze vormgeving bepaalt de financiële verhoudingen van een land. Hieronder gaan we in op de keuzes die daarbij kunnen worden gemaakt en de mogelijke effecten ervan voor de economische ontwikkeling.

Over het algemeen geldt dat de voordelen van decentraliseren mede afhankelijk zijn van de mogelijkheden van gemeenten om eigen beleid te voeren. Een bepaalde mate van beleidsvrijheid draagt bij aan het profiteren van de voordelen van decentralisatie. Volgens de economische theorie worden afwegingen het beste gemaakt als de middelen ook vrij besteedbaar zijn, zodat de inzet van middelen kan worden aangepast aan de lokale voorkeuren.⁷⁵ De effecten van decentralisatie kunnen worden versterkt als ze samengaan met het decentraliseren van belastingen. In dat geval kan immers een lokale afweging worden gemaakt over het niveau van de voorzieningen en het niveau van de belastingdruk. Studies van de OECD tonen aan dat effecten van het decentraliseren van belastingen sterker zijn dan wanneer alleen uitgaven worden gedecentraliseerd.⁷⁶ Het IMF toont daarnaast aan dat decentraliseren van belastingen bijdraagt aan een betere financiële discipline van decentrale overheden en daardoor zorgt voor lagere overheids-tekorten.⁷⁷ Het CPB heeft onderzocht dat, afhankelijk van de vormgeving, een verruiming van het lokaal belastinggebied de structurele werkgelegenheid met 15.000 banen kan verhogen.⁷⁸

Tenslotte speelt de mate van verevening bij de economische effecten. Een grotere mate van verevening vergroot de gelijkheid, maar leidt mogelijk tot ondoelmatigheden. De middelen komen namelijk niet altijd terecht bij de regio's die het grootste groeivermogen hebben. Binnen de economie staat dit bekend als de afweging tussen *efficiency* en *equity*.⁷⁹ De Nederlandse cultuur is geënt op het zo min mogelijk toestaan van verschillen. Het Nederlandse systeem van financiële verhoudingen is daarom sterk gericht op het

⁷⁵ Zie o.a. Kim, J., Lotz, J. (2010). *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009*. Copenhagen: Danish Ministry of Interior and Health.

⁷⁶ OECD (2014). *Fiscal federalism: making decentralisation work*. Parijs: OECD Publishing.

⁷⁷ Eyraud, L., Lusinyan, L. (2011). Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance? *IMF Working Papers*, pp. 1-33.

⁷⁸ CPB (2015). *Een ruimer lokaal belastinggebied*. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁷⁹ In een beoordeling van het Canadese vereveningssysteem berekent Albouy dat ondoelmatigheden in het systeem in Canada jaarlijks 0,41% van het nationaal inkomen kunnen kosten: Albouy, D. (2012). Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of public economics*, 96, pp. 824-39.

corrigeren van verschillen tussen gemeenten (onder andere door verevening van de belastingcapaciteit van gemeenten). Ook kunnen vanuit verevening verkeerde prikkels uitgaan. Bij verevening van belastingcapaciteit kunnen lokale overheden minder gemotiveerd zijn om hun belastingbasis te ontwikkelen.⁸⁰ De keuze voor de inrichting van de financiële verhoudingen heeft dus ook invloed op de (regionale) economische ontwikkeling.

3.8 Menselijk kapitaal

Het menselijk kapitaal wordt door economen gezien als één van de drie factoren voor productie. Menselijk kapitaal kan worden gezien als: kennis, vaardigheden en bekwaamheden van individuen, die relevant zijn voor economische activiteit en die gevormd worden door onderwijs en training.⁸¹ Menselijk kapitaal levert een belangrijke bijdrage aan de economische welvaart.⁸² Vaardigheden en competenties zijn grotendeels verworven door middel van leren en ervaring en komen deels ook voort uit aangeboren capaciteiten. Dit neemt niet weg dat kennis, net als bijvoorbeeld fysieke infrastructuur, ontwikkeld en onderhouden moet blijven worden.⁸³ De inzet van vaardigheden en competenties door het menselijk kapitaal is van belangrijke waarde voor de economische ontwikkeling: het heeft een positief effect op inkomen, werkgelegenheid en economische groei.⁸⁴ We zien daarbij dat technologische ontwikkelingen effect hebben op de benodigde competenties. Volgens het CPB hebben technologische veranderingen enerzijds geleid tot een hogere productiviteit en welvaart, maar anderzijds ook tot een wijziging in vaardigheden. Zo is de vraag naar analytische en interactieve vaardigheden toegenomen.⁸⁵ Dit blijkt vooral zijn weerslag te hebben op de vraag naar hoogopgeleiden en consequenties te hebben voor de loon(on)gelijkheid aan de onder- en bovenkant van de arbeidsmarkt.

Tevens vraagt de maatschappij goede kwaliteit en service van de overheid en, hieruit voortvloeiend, ambtenaren die enerzijds integer zijn maar ook vaker flexibel en resultaat-

gericht handelen in een complexere wordende omgeving. Nieuwe technologieën en uitdagingen vragen andere vaardigheden. Dit is een heel ander soort ambtelijk vakmanschap.⁸⁶ Waar eerst 'Weberiaanse' waarden werden nagestreefd, zoals dienstbaarheid, hiërarchie en objectiviteit, is gaandeweg meer aandacht gekomen voor waarden als aangesloten zijn op de samenleving, meer samenhang en internationaal denken. De omgeving is een turbulente en complexe wereld waar veel tegelijk gebeurt en informatie makkelijk toegankelijk is. Anticiperen, maar ook prioriteren, omgaan met een netwerk-samenleving en omgaan met volatiliteit maakt dat van het ambtelijk apparaat meer gevraagd wordt. Dat dient in toenemende mate scherper op het resultaat te zijn, relaties te onderhouden, in staat te zijn de context te analyseren, politiek te opereren, transparant en toegankelijk te handelen en te verbinden met gedegen inhoudelijke kennis.⁸⁷ Er hebben geen drastische veranderingen plaatsgevonden in de hiërarchische structuur van de Nederlandse ambtelijke organisaties, die is gekoppeld aan een egalitaire organisatiecultuur, met als uitzondering wellicht de creatie van een topmanagementgroep met sterke nadruk op mobiliteit waarvan de leden gemiddeld iedere tweeënhalve, drie jaar van functie wisselen.⁸⁸

De basis voor de Nederlandse ambtenaar is meer dan op orde, maar vervolgens vragen de genoemde uitdagingen om een nieuwe investering in ambtelijk vakmanschap, zodat de kwaliteit van het openbaar bestuur ook in de toekomst op een hoog niveau blijft.

3.9 Leiderschap

Als we kijken naar menselijk kapitaal zien we het belang van leiderschap, in gedrag, houding en managementstijlen. Waar voorheen een directe koppeling bestond tussen een maatschappelijk probleem en de overheid, is de overheid tegenwoordig niet meer alleen bij machte om zelf dat maatschappelijke probleem op te lossen. De overheid is slechts één van de spelers. Ook de focus op leiderschap is door de tijd heen veranderd. Waar vroeger nadruk lag op de personen en posities, is de nadruk langzamerhand meer komen te liggen op het proces en de relaties tot anderen. Anno nu ligt de nadruk sterk op het hebben van een gemeenschappelijk doel. Het individuele leiderschap heeft plaatsge-

⁸⁰ Borge, L., Rattsø, J. (2014). Tax financing and tax equalization: Incentives and distribution in the welfare state. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology.

⁸¹ Rensman, M. (2013). *Human Capital in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁸² O.a. in: Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9, pp. 271-303.; Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.; Sequeiray, T., Ferreira-Lopes, A. (2011). An Endogenous Growth Model with Human and Social Capital Interactions. *Review of Social Economy*, 69, 4, pp. 465-493.

⁸³ Rensman, M. (2013). *Human Capital in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁸⁴ OECD (2001). *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital*. Parijs: OECD Publishing.

⁸⁵ CPB (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁸⁶ Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

⁸⁷ Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

⁸⁸ Berg, C. van den (2011). *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: University Press.

maakt voor meer collectieve vormen van leiderschap.⁸⁹ De onderlinge verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid maken horizontaal organiseren niet alleen mogelijk, maar noodzakelijk. Verbinden en delen staat centraal en in het tijdperk van globalisering draait het om waardecreatie en wendbaarheid.⁹⁰ Daarvoor wordt draagvlak gezocht bij andere (publieke) instanties en organisaties. Dit vraagt ook om ander publiek leiderschap, zoals andere eigenschappen als richting geven, werken aan een langetermijnvisie, ergens voor durven te gaan staan en grenzen te overschrijden en weten te motiveren en draagvlak te creëren.⁹¹ Een van de belangrijke basiscompetenties die bijvoorbeeld burgemeesters dienen te bezitten is verbindend vermogen.⁹² Dit heeft ook betekenis voor de economische ontwikkeling en hoe overheden daaraan bijdragen. Elementen als het vormen van nieuwe ambities, het aanbieden van een platformfunctie, het creëren van een visie, het tackelen van coördinatiefouten door directe nieuwe partnerschappen te sluiten en een effectieve klantfocus, maakt dat leiders in staat zijn van toegevoegde waarde te zijn voor de lokale economie. De resultaten die voortvloeien uit dergelijke ingrepen, maken het voor lokale overheden makkelijker om economische ontwikkelingen over meerdere zittingstermijnen veilig te stellen. De meeste steden met effectief leiderschap hebben zich weten te specialiseren en kennen een verhoogde productiviteit. Zij hebben kunnen differentiëren ten opzichte van andere steden waar dergelijk leiderschap ontbreekt.⁹³ Een van de kerncompetenties die hieraan wordt verbonden, wordt verwoord als 'facilitative leadership style'.⁹⁴ Een versterking van (politiek) leiderschap wordt ook gevonden in een aantal institutionele hervormingen, onder andere door de invoering van gekozen burgemeesters.⁹⁵

⁸⁹ Hopman, N., Berg, C. van den (z.j.). *Nieuw Publiek Leiderschap: Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering*.

⁹⁰ Hopman, N., Berg, C. van den (z.j.). *Nieuw Publiek Leiderschap: Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering*.

⁹¹ Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel Bestuur: De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

⁹² Nederlands Genootschap van Burgemeesters (z.j.). *Bestuurscompetenties*. Geraadpleegd op 15 april 2015, via <http://www.burgemeesters.nl/competenties>.

⁹³ OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.; Cerfontaine, G. (2005). *Governance in de Randstad*. Inaugurale rede gehouden op 11 november. Utrecht: Universiteit Utrecht.

⁹⁴ Greasley, S., Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 68, 4, pp. 722–730.

⁹⁵ Borraz, O., John, P. (2004). The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, pp. 107–120.

3.10 Nieuwe werkwijzen

In de literatuur wordt een positief verband gelegd tussen nieuwe (andere) manieren van werken en het effectief oplossen van maatschappelijke vraagstukken.⁹⁶ Dit wordt bijvoorbeeld bereikt door slimme ICT-toepassingen (zoals meer gebruik van consumententechnologie), maar ook via de organisatie zelf en door toepassing van andere werkwijzen: slimmer luisteren naar doelgroepen als inspiratiebron, leren omgaan met transparantie en verantwoording, resultaatgericht en kostenbewust werken et cetera.⁹⁷ Nieuwe technologie en toepassingen dwingen ook tot andere manieren van werken en bovenal tot samenwerken. Met name digitalisering leidt ertoe dat 'oude' manieren van werken niet meer terugkomen en geen plek meer kennen in de moderne kantoorpanden. Het bedrijfsleven loopt vaak voorop met dergelijke nieuwe manieren van werken. Zo is Interpolis al in 1996 begonnen met het 'nieuwe werken'. De overheid kent vaak een 'catching-up'-effect. Er wordt nu ook steeds meer flexibel gewerkt, al dan niet uit besparingsoverwegingen. Het concept kan leiden tot meer vertrouwen, verantwoordelijkheid en vrijheid. Op deze manier wordt kantoorruimte benut die anders, als de werknemer niet op zijn plaats is, onbenut en daarmee verspilld is. Door middel van (communicatie)technologie kan de werknemer op elke plek aan de slag. Door dit met thuiswerken te combineren en parttime dienstverbanden kan men realiseren dat het gebruik van het gebouw zo efficiënt en effectief mogelijk gebeurt. Door tevens een (fysieke) open sfeer neer te zetten door het slim plaatsen van werk- en ontmoetingsplekken zou de communicatie verbeterd kunnen worden. Mensen zien elkaar meer, werken naast elkaar en krijgen ruimte om het gesprek aan te gaan. Ofwel betere prestaties tegen lagere kosten. De effecten op productiviteit zijn echter nog niet duidelijk, bijvoorbeeld hoge investeringskosten in technologie en ommekeer in cultuur vragen tijd.⁹⁸

Op de lange termijn zouden deze transitiekosten moeten opwegen tegen de positieve effecten van andere/nieuwe manieren van werken. Niet elke sector leent zich voor dergelijke vormen van werken, maar wel kan lering eruit getrokken worden. Een bekend voorbeeld is Google, een bedrijf dat andere manieren van werken tot kunst verheven heeft. Google behandelt haar werknemers goed op de werkplek. Voorbeelden zijn: uitstekend eten, plezier/afleiding op de werkvloer, tijd voor eigen projecten (waar onder andere Google Maps uit is voortgekomen) et cetera. Dit vanuit de gedachte om producti-

⁹⁶ Jonker, J. (2014). *Nieuwe Business Modellen; samen werken aan waardecreatie*. Den Haag: Academic Service.

⁹⁷ Frissen, V., Hoving, D., Ponsioen, A., Staden, M. van (2002). *Ontgrenzing en Beleidsvorming. De implicaties van ICT voor het werk van ambtenaren*. Delft: TNO Strategie, Technologie en Beleid.; Hart, P. t (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

⁹⁸ Voordt, D. van der (2002). *Winst en risico's van flexibele werkplekken*. Delft: Center for People and Buildings.

viteit en creativiteit te stimuleren. Op basis van een gecontroleerd experiment kan geconcludeerd worden dat een stijging van *happiness* (ofwel het eerdergenoemde geluk) kan leiden tot productiviteitsstijgingen van 10 tot 12 procent.⁹⁹ Voor een bedrijf als Google, waar de tevredenheid steeg met 37 procent door het genoemde gerichte beleid, hebben dergelijke maatregelen grote gevolgen voor de output.

3.11 Gezamenlijke visie

De manier waarop het openbaar bestuur zijn processen vormgeeft, kan van invloed zijn op de economische ontwikkeling van regio's. Zo wordt het opstellen van een gezamenlijke cross-sectorale strategie of visie in een lokale economie vaak toegepast. Een dergelijke strategie, visie of agenda bekijkt de lokale economie als een systeem in plaats van als individuele jurisdicties, politieke mandaten of investeringscycli. Wanneer dit goed wordt gedaan, bevordert het de lokale economie. Er kan positief worden ingespeeld op risico's die verbonden zijn aan de internationale economische concurrentie en onzekerheden, bijvoorbeeld voortkomend uit milieuproblematiek.¹⁰⁰ Bovendien helpt zo'n ontwikkelpad en -strategie bij het accommoderen van nieuwe ontwikkelingen, zoals globalisering, duurzaamheid en kan het een einde maken aan onderlinge conflicten.

3.12 Betrokkenheid van stakeholders

Het opstellen van een gezamenlijke strategie kenmerkt zich door stakeholderbetrokkenheid. Een succesvolle strategie en visie wordt niet enkel opgesteld door stemgerechtigden in de regio, maar juist door een verscheidenheid aan economische stakeholders in de lokale economie. Te denken valt aan bedrijven, investeerders, studenten, forensen, et cetera.¹⁰¹ Het bijeenbrengen van behoeften en wensen van de inwoners met die van de economische actoren is niet altijd eenvoudig, zeker niet in een context waarin de economische groei en de kwaliteit van leven vaak worden gezien als tegenstrijdigheden. Lokaal economisch leiderschap vereist dan ook de mobilisatie van de actieve steun van de inwoners voor processen die vaak betrekking hebben op verandering, groei, differentiatie en de uitdaging van het opgeven van oude gewoonten en gebruiken ter vervanging van nieuwe, die nog niet direct als vanzelfsprekend en betrouwbaar worden beschouwd.¹⁰²

⁹⁹ Oswald, A., Proto, E., Sgroi, D. (2009). Happiness and Productivity. IZA Discussion Paper, 4645.

¹⁰⁰ OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.

¹⁰¹ OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.

¹⁰² OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.



Tot besluit

“Dewijl aller landen waarachtig interest bestaat in het welvaaren der Regeerders en Onderdaanen gesamentlik, en het zelve kennelik van een goede regeering hangd”
(Pieter de la Court, *Interest van Holland*, 1662)

In 1662 publiceerde Pieter de la Court zijn *Interest van Holland*, waarin hij ingaat op de oorzaken van de welvaart van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Zijn analyse mondde uit in een aantal aanbevelingen over hoe deze welvaart vergroot kon worden. Hij koppelde de grote economische voorspoed van het land vooral aan de gekozen bestuursvorm. De republikeinse staatsvorm garandeerde, volgens De la Court, de vrijheid aan handelaars, vissers en ambachtslieden om hun onderneming tot wasdom te laten komen. Die vrijheid was essentieel voor welvaartsontwikkeling. Uiteraard moet zijn analyse geplaatst worden in zijn historische context. Het is echter interessant hoe De la Court de vormgeving van bepaalde instituties koppelde aan welvaarts groei.

In deze paper zijn wij ook uitgegaan van een betekenisvolle relatie tussen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur en de invloed daarvan op de economische ontwikkeling. Dat doen wij tegen de achtergrond van Nederland anno 2016. In deze paper hebben wij geprobeerd uit de bestaande literatuur een aantal relaties te destilleren. Op meerdere aspecten van dat openbaar bestuur hebben wij geconstateerd dat bepaalde keuzes in de inrichting of werkwijze van invloed zijn op economische ontwikkeling. Deze relatie zien wij het meest eenduidig bij bepaalde inrichtingskeuzes binnen het openbaar bestuur, maar zij is ook wel degelijk aanwezig bij de manier waarop er binnen het openbaar bestuur wordt gewerkt.

Hierboven merkten wij het al op: wij hebben dit literatuuronderzoek gedaan in het licht van het hedendaagse Nederland. Wij houden er rekening mee dat Nederland al beschikt over een goed functionerend openbaar bestuur. Dat wil evenwel niet zeggen dat er geen ruimte voor verbetering is die een positief effect op de economische groei zou kunnen hebben. De inzichten tonen dat aan. In het kader van de taakopdracht van de Studiegroep Openbaar Bestuur kunnen wij dan ook vaststellen: de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur doen ertoe voor de economische ontwikkeling van Nederland.

Geraadpleegde literatuur

- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., Robinson, J. (2014). *Democracy Does Cause Growth*. (No. W20004). National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers.
- Aghion, P., Alesina, A., Trebbi, F. (2007). Democracy, Technology and Growth. NBER Working Paper Series, No. 13180.
- Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.
- Algan, Y., Cahuc, P. (2013). *Trust, Institutions and Economic Development*. In Durlauf, S., Aghion, P. (eds). *Handbook of Economic Growth*, 1st Edition. Oxford: Newnes.
- Albouy, D. (2012). Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of public economics*, 96, pp. 824-39.
- Allers, M. (2010). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *Economisch Statistische Berichten*, 95, p. 341.
- Allers, M., Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB Openbare Financien*, 99, 4688, pp. 406-409.
- Ape onderzoek & advies (2014). *Onderzoek naar empirische literatuur schaal en welvaart*. Den Haag: APE Public Economics
- Barro, R., Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic Growth*. Cambridge: The MIT Press.
- Bartolini, D. (2015). *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02. Parijs: OECD Publishing.
- Bavel, B. van (2008). *Markt, mensen, groei en duurzaam welzijn? Economie en samenleving van de Middeleeuwen als laboratorium*. Utrecht: Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht.
- Beerepoot, R., Fraanje, R., Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Berg, C. van den (2011). *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: University Press.
- Bönisch, P., Haug, P., Illy, A., Schreier, L. (2011). Municipality size and efficiency of local public services: does size matter? *IWH-Diskussonspapiere*, No. 2011, 18.
- Borge, L., Rattsø, J. (2014). Tax financing and tax equalization: Incentives and distribution in the welfare state. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology.
- Borraz, O., John, P. (2004). The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, pp. 107-120.
- Bruinshoofd, A. (2016). *Institutional quality and economic performance: Rabobank special*. Geraadpleegd op 24 januari 2016, via <https://economics.rabobank.com/publications/2016/january/institutional-quality-and-economic-performance/>.
- Campen, C. van, Bolier, L., Bergsma, A. (2012). *Sturen op Geluk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2015). *Welzijn in Nederland 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cerfontaine, G. (2005). *Governance in de Randstad*. Inaugurale rede gehouden op 11 november. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Cingano, F. (2014). *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163.
- Claessens, S., Laeven, L. (2003). Financial Development, Property Rights, and Growth. *The Journal of Finance*, 58, 6, pp. 2401-2436.
- CPB (2009). *Notitie Brede Welvaart en Nationaal Inkomen*. Geraadpleegd op 16 april 2015, via <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/brede-welvaart-nationaal-inkomen.pdf>.
- CPB (2010). *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2014). *Verkiezingen: beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2014). *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015). *Een ruimer lokaal belastinggebied*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cingano, F. (2014). Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163.
- Diaz-Serrano, L., Rodríguez-Pose, A. (2012). Decentralization, subjective well-being, and the perception of institutions. *KYKLOS*, 65, 2, pp. 179-193.
- Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho, R. (2006). Regulation and Growth, *Economics Letters*, 92, 3, pp. 395-401.

- Eyraud, L., Lusinyan, L. (2011). Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance? *IMF Working Papers*, pp. 1-33.
- Felső, F., Wilschut, J., Groot, H. de, Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostdoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.
- Fleche, S., Smith, C., Sorsa, P. (2011). Exploring Determinants of Social Wellbeing in OECD Countries – Evidence from the World Values Survey. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 921.
- Friedman, T. (2009, September 8). Our one-party democracy. *New York Times* p. A29. Geraadpleegd op 16 april 2015, via <http://www.nytimes.com/2009/09/09/opinion/09friedman.html>
- Frissen, V., Hoving, D., Ponsioen, A., Staden, M. van (2002). *Ontgrenzing en Beleidsvorming. De implicaties van ICT voor het werk van ambtenaren*. Delft: TNO Strategie, Technologie en Beleid.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9, pp. 271-303.
- Gradus, R. (2015). *De macro-doelmatigheid van decentralisaties: een tussenrapport*. Amsterdam: Zijlstra Center.
- Greasley, S., Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 68, 4, pp. 722-730.
- Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheids-manager*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Haggard, S., Tiede, L. (2011). The rule of law and economic growth: where are we?. *World Development*, 39, 5, pp. 673-685.
- Helliwell, J., Huang, H., Grover, S., Wang, S. (2014). *Good Governance and National Well-Being: What are the Linkages?* Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Heuvel, H. van den, Huijben, M. (2003). Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting. *Openbaar Bestuur*, 1, pp. 30-35.
- Hopman, N., Berg, C. van den (z.j.). *Nieuw Publiek Leiderschap: Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering*. Geraadpleegd op 25 mei 2015, via <http://media.leidenuniv.nl/legacy/abd-nieuw-publiek-leiderschap-topambtelijk-leiderschap-in-tijden-van-verandering.pdf>.
- Horváth, R. (2013). Does trust promote growth? *Journal of Comparative Economics*, 41, pp. 777-788.
- Huijben, M., Geurtsen, A., Hedde, M. ter, Meussen, P., Steinmeijer, M. (2002). Groot zijn is ook niet alles: over de ideale omvang van de Nederlandse gemeente. *Openbaar Bestuur*, 10.
- Jonker, J. (2014). *Nieuwe Business Modellen; samen werken aan waardecreatie*. Den Haag: Academic Service.
- Kamerstukken II, 2014-2015, 31490, nr. 162
- Kim, J., Lotz, J. (2010). *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009*. Copenhagen: Danish Ministry of Interior and Health.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2007). *The Economic Consequences of Legal Origins*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Layard, R. (2003). Has social science a clue? What is happiness? Are we getting happier? *Lionel Robbins Memorial Lecture Series*, 03, 05.
- Marlet, G., Woerkens, C. van (2014). *De Nieuwe Gemeentekaart*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- Meijeren, J. van (2013). Dossier de efficiënte gemeente: Interview met Prof.dr. M. Boogers over de ervaringen met schaalvergroting van gemeenten in Nederland. *Bestuursforum*, 4, pp. 10-15.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (z.j.). *Bestuurscompetenties*. Geraadpleegd op 15 april 2015, via <http://www.burgemeesters.nl/competenties>.
- NEF (2014). *Well-being at work: A review of the literature*. London: New Economics Foundation.
- New York Times (2011). *Trust Me, We're Rich*. Geraadpleegd op 16 april 2015, via <http://economix.blogs.nytimes.com/2011/04/18/trust-me-were-rich/?emc=eta1&r=0>
- Niaounakis, T., Blank, J. (2015). Gerichte gemeentelijke samenwerking beter dan fuseren. *TPC: Platform voor Public Governance, Audit & Control*, pp. 4-8.
- Niaounakis, T.K. & Blank, J.L.T. (2015). *Lasten van (samen) belasten. Een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van de gemeentelijke belastingheffing en de uitvoering van de Wet WOZ tussen 2005 en 2012*. Delft: IPSE studies.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel Bestuur: De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of economic literature*, 37, 3, pp. 1120-1149.
- OECD (2001). *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital*. Parijs: OECD Publishing.

- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2011). *Defining and Describing Regions/Regions at a Glance 2011*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Fiscal federalism: making decentralisation work*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2014). *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2015). *The Governance of Inclusive Growth*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Governing the city*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2016). *OECD Better Life Index: Netherlands*. Geraadpleegd op 20 januari 2016, via <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/netherlands/>.
- OECD (2016). *Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague*. Parijs: OECD Publishing.
- Oswald, A., Proto, E., Sgroi, D. (2009). Happiness and Productivity. *IZA Discussion Paper*, 4645.
- Papaioannou, E., Siourounis, G. (2007). Democratization and Growth. *The Economic Journal*, 117(532), pp. 1520-1551.
- Prak, M., Zanden, J.L. van (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Pruyne, E. (2011). Corporate Investment in Employee Wellbeing: The Emerging Strategic Imperative. *Hertfordshire: Ashridge Business School and Nuffield Health*.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rensman, M. (2013). *Human Capital in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Rivera-Batiz, L. (2002). Democracy, governance and economic growth: theory and evidence. *Review of Development Economics*, 6, 2, pp. 225-247.
- Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2010). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11, 4, pp. 619-643.
- Rodríguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49(8), pp. 1274-1290.
- SER (1992). *Convergentie en overlegconomie*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sequeiray, T., Ferreira-Lopes, A. (2011). An Endogenous Growth Model with Human and Social Capital Interactions. *Review of Social Economy*, 69, 4, pp. 465-493.
- Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 70, 1, pp. 65-94.
- Stam, E., Bosma, N., Witteloostuijn, A. van, Jong, J. de, Bogaert, S., Edwards, N., Jaspers, F. (2012). *Ambitious Entrepreneurship. A review of the academic literature and new directions for public policy. Report for the Advisory Council for Science and Technology Policy (AWT) and the Flemish Council for Science and Innovation (VRWI)*. Den Haag: Advisory Council for Science and Technology Policy.
- Stevenson, B., Wolfers, J. (2013). *Subjective Well-Being and Income: Is There Any Evidence of Satiation?* Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Tabellini, G. (2005). *Culture and institutions: economic development in the regions of Europe*. Bocconi: IGIER Università Bocconi.
- Velthoven, B. van (2005). *De Waarde van de Juridische Infrastructuur voor de Nederlandse Economie*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Velthoven, B. van (2005). Economische groei en institutionele context: naar een schatting van de betekenis van de juridische infrastructuur voor de Nederlandse economie. *Recht der Werkelijkheid*, 26, 2, pp. 27-57.
- Voordt, D. van der (2002). *Winst en risico's van flexibele werkplekken*. Delft: Center for People and Buildings.
- Wilschut, J., Groot, H. de (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling*. Delft: IPSE Studies.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het vermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zanden, J.L., Baten, J., d'Ercole, M., Rijpma, A., Smith, C., Timmer, M. (2014). *How Was Life?: Global Well-being since 1820*. Parijs: OECD Publishing.

