

Economische positie Randstad (nog) niet in gevaar

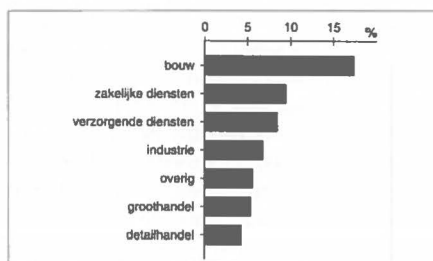
Ruimtelijke ordening levert een belangrijk instrument voor interventie in de allocatievraagstukken rond woonwensen en andere vestigingswensen. De snelle economische veranderingen vragen een flexibel locatiebeleid. Aangezien locatiebeleid structureel van aard is, zal er dus ingespeeld moeten worden op toekomstige economische veranderingen.

PROF. DR. J.G. LAMBOOY*

Ruimtelijke ordening heeft vaak een betrekkelijk lange werkingsduur, terwijl economische ontwikkelingen gebaat zijn bij snelle beslissingen en bij de mogelijkheid om voortdurend in te kunnen spelen op nieuwe externe veranderingen. Economische actoren, zoals woonconsumenten, moeten voortdurend beducht zijn voor bedreigingen en zijn steeds bezig met strategische ontwikkelingen. Ruimtelijke ordening is structuurbeleid en heeft door de betrokkenheid op de lange termijn en door het politieke karakter ervan lang niet altijd oog voor de benodigde dynamiek van de meer alledaagse problemen van de economie. Daardoor worden er in de ruimtelijke ordening wel eens besluiten genomen die op de korte termijn een minder positieve uitwerking hebben voor de economie. Het gaat daarbij dan in principe om twee aspecten: allereerst de effecten op de verhouding van kosten en opbrengsten bij de marktpartijen, en ten tweede, die op de mogelijkheid van een vestiging op de gewenste plaats. Economische actoren hebben vaak een heel andere wens dan mogelijk is door de belemmeringen vanuit de ruimtelijke ordening. Voor ondernemers kan een minder gewenste locatie vaak uitlopen op hogere kosten, bijvoorbeeld door een verminderde bereikbaarheid.

STRUCTUUR

De locatie van een onderneming is overigens slechts een der factoren die van invloed is op het functioneren. Van grotere betekenis is de technologie. Ook die verandert snel. Er zijn voortdurende veranderingen van processen en producten. Dit is een van de redenen waarom het voorspellen van economische ontwikkelingen erg moeilijk, zo niet onmogelijk, is. Wat dan ook meestal gebeurt is het doortrekken van lijnen in drie scenario's, met een hoge en een lage groeivariant. Hoe de economie er werkelijk uit zal zien is zeker voor een langere termijn niet te voorspellen. Het gaat bij de scenario's om niet meer dan een zekere kans: in het verleden is de Nederlandse economie gemiddeld over de lange termijn met 2,5 procent gegroeid, dus het is aannemelijk dat de groei nu tussen de twee en de drie procent zal schommelen. Wat meer zekerheid voor de ruimtelijke ordening biedt is het letten op de veranderingen van de economische structuur. Daarbij spelen de gevolgen van de veranderingen in beschikbare technologie en de wijze van productie van goederen en diensten een belangrijke rol. Zo kan men veilig veronderstellen dat de industrie weinig of geen directe groei in de werkgelegenheid zal opleveren, vanwege



Figuur 1. Verplaatsingstoename naar sector 1995

de toegenomen productiviteit per werknemer. Anderzijds zal door de toegenomen mogelijkheid om kantoorwerk te automatiseren de vraag doen rijzen of daar nog veel werkgelegenheid zal ontstaan, met de nodige consequenties voor de bouw en de bezetting van kantoren. Daartegenover staat dat de toegenomen complexiteit van de maatschappij en de nog steeds toenemende regelgeving veel deskundigheid vragen, waardoor de vraag naar deskundigen en kantoren weer zou kunnen stijgen.

Voor wat betreft de locationele consequenties van deze structurele veranderingen wordt dikwijls ook de aandacht gevraagd voor een andere technologische ontwikkeling, die van de informatie- en telecommunicatie technieken (IT). Hierdoor zou een fysieke verplaatsing kunnen ontstaan van het werk naar de woonomgeving en zal de behoefte aan vloeroppervlak voor kantoren en winkels afnemen. Het is duidelijk dat er grote invloed van de IT zal uitgaan, maar hoe mensen en organisaties dat zullen verwerken is nog onduidelijk. De bestaande patronen hebben de tendentie om niet snel te veranderen, hetgeen men *path-dependency* noemt. Locationeel is dit een belangrijke factor: ruimtelijke structuren veranderen minder snel dan economische structuren en kunnen daardoor mogelijkheden en belemmeringen voor het economische gedrag inhouden.

ONTWIKKELING

Een belangrijk structurerend ruimtelijk perspectief in Nederland is steeds de positie van de Randstad en het Groene Hart. Heel lang is gedacht dat de grote steden bedreigd werden door terugloop op het gebied van economische activiteit. De laatste jaren is duidelijk geworden dat de zogenaamde teruggang meer te zien valt als een aanpassing aan nieuwe technologische en economische ontwikkelingen. Uit onderzoeken blijkt dat het zowel in Europa als in de VS helemaal niet zo slecht gaat met de steden als men een jaar of tien geleden heeft voorspeld. De werkgelegenheid is qua structuur ingrijpend gewijzigd van een traditionele dominantie van handel en industrie naar een dominantie van de zakelijke dienstverlening en de consument gerichte economische activiteiten, zoals onderwijs, cultuur en detailhandel. De basis van de economische ontwikkeling is van het maken en vervoeren van goederen verschoven naar het bedenken en behandelen van ideeën: de productie en het gebruiken van kennis alsmede de bezigheden gepaard gaande aan productie en consumptie van *entertainment* zijn voor de steden van grote betekenis geworden. De bevolkings-samenstelling is wel gewijzigd: er is een nieuwe categorie bijgekomen, de immigranten vanuit andere landen en culturen. Vroeger waren er altijd al immigranten, maar nu vallen ze

provincie	totaalsaldo gemiddeld				industrie			groothandel			zakelijke diensten		
	88/89	90/91	92/93	94/95	90/91	92/93	94/95	90/91	92/93	94/95	90/91	92/93	94/95
Groningen	-45	-33	-14	-45	-5	-3	4	-5	-2	-8	-24	-10	-41
Friesland	3	31	38	51	7	3	11	2	11	5	22	24	35
Drenthe	26	20	24	41	3	6	7	2	13	15	16	5	19
Overijssel	-35	8	10	3	-8	8	2	2	9	8	14	-7	-7
Flevoland	66	88	130	136	17	24	10	36	39	44	35	67	82
Gelderland	17	74	69	107	21	-5	13	36	7	41	17	67	53
Utrecht	97	88	-1	-31	4	-2	-59	52	8	-23	33	-7	-3
N-Holland	-51	-119	-79	-172	-33	-38	-38	-76	-58	-75	-10	17	-59
Z-Holland	-152	-289	-353	-314	-40	-36	-32	-79	-78	-91	-170	-239	-191
Zeeland	-10	18	33	14	5	3	-2	2	7	8	12	24	8
N-Brabant	89	115	130	201	29	36	23	23	37	71	64	58	107
Limburg	-5	0	15	10	2	5	7	7	8	5	-8	3	-2

Tabel 1. Migratiesaldo bedrijven naar sector en provincie 1988-1995

pas echt uiterlijk en cultureel op. De arbeidsmarkt is voor die groepen moeilijker toegankelijk dan voorheen voor de inlandse immigranten, veelal vanwege taal- en opleidingsverschillen. Anderzijds komen er ook nieuwe groepen consumenten en producenten op de markt, maar nog zonder grootscheepse gevolgen voor de economische groei.

De algemene welvaartsverhoging en de grote bevolkingsverspreiding in ons land heeft er toe geleid dat de oude dominantie (ook de kwalitatieve) van de Randstad aanzienlijk is verminderd. Voorts is de oriëntatie op de exportmarkten RheinRuhr-gebied en België steeds groter geworden, zodat het logisch is dat de tussen-gelegen regio's sterker groeiden dan de Randstad. De voorkeur voor de woonmilieus van kleinere steden met goede voorzieningen is overal zichtbaar.

De vraag is nu wat er in de toekomst gaat gebeuren met de ruimtelijke structuur van de

economische groei. Het ligt voor de hand om een verdere spreiding te verwachten. De woonmilieus en de bereikbaarheid van de exportmarkten buiten de Randstad zijn voor veel mensen aantrekkelijk. De technologische ontwikkelingen leiden ertoe dat de grote steden niet meer kunnen bogen op brede voordelen van de agglomeratie van informatie. Natuurlijk blijven steden zoals Amsterdam met een vliegveld en twee universiteiten alsmede een hoog niveau van voorzieningen aantrekkelijk voor een bepaald soort activiteiten, zoals de productie van *entertainment* (theaters, concerten, films). Men ziet dan ook dat de regio Amsterdam een redelijk groeivolume laat zien. Vanuit de economische en technologische ontwikkelingen die nu zichtbaar zijn is er geen terugkeer naar de sterke dominantie van de Randstad te verwachten, maar eerder een verdere convergentie met de landsdelen Oost en Zuid. Voor het Noorden is het 'natuurlijke' perspectief van groei minder gemakkelijk. De veel geringere bevolkingsdichtheid en de minder gunstige ligging ten opzichte van de exportmarkten maakt een hoog groeiperspectief op kortere termijn niet waarschijnlijk, zeker niet bij een zwakke ondersteuning van de Rijksoverheid.

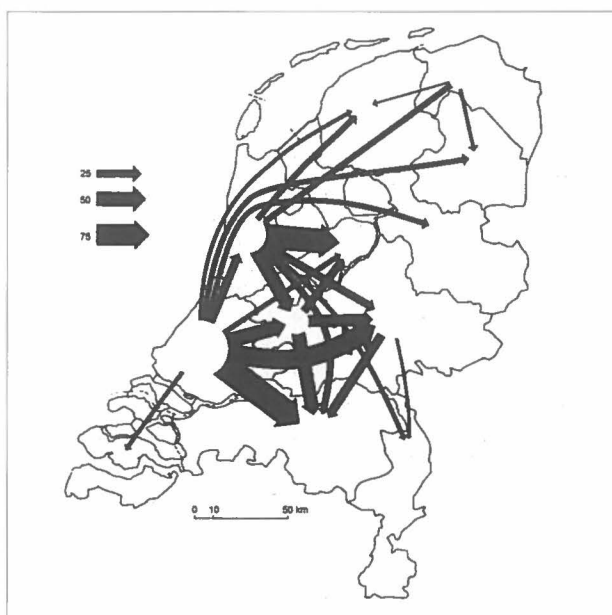
GESTUURD

In het beleid van de ruimtelijke ordening wordt er vaak vanuit gegaan dat de economische activiteiten de beoogde ruimtelijke structuur wel zullen volgen. Als instrument om dit te bewerkstelligen heeft de overheid vooral het locatiebeleid, de volkshuisvesting en het beleid inzake de infrastructuur. Hoewel de markt van gereed gekomen

woningen geliberaliseerd is, kan dat niet worden gezegd van de markt voor nog te bouwen woningen. Via het Vinex-beleid is de aanbodzijde van die markt extreem gereguleerd en voor lange tijd vastgelegd. Dat levert vooral spanningen op in de sneller groeiende marktgebieden in Gelderland en Brabant, terwijl ook de kwaliteit van de woningbouw in de Vinex-locaties van vraagtekens zijn te voorzien. Vanuit kostenperspectief bezien is bijvoorbeeld de locatie bij Utrecht (bij Vleuten-De Meern) extreem duur. De vraag is of de bedrijven in de komende jaren hun locatiekeuze laten beïnvloeden door de locatie van de Vinex-plekken. Dat lijkt hoogst onwaarschijnlijk voor die bedrijven die *footloose* en export georiënteerd zijn. Anderzijds zal de blijvende groei van de grotere steden het verkeersprobleem laten aanwassen, omdat het uiterst romantische idee dat de mensen aldaar de auto zullen laten staan, de eerste decennia niet realistisch is. Er is immers in geen velden en wegen een goed systeem van openbaar vervoer zichtbaar. De investeringen daarvoor moeten nog worden gedaan. Het gevolg is dat de bestaande *corridors* aantrekkelijke locaties zijn en blijven, zeker als die nog gekoppeld kunnen worden aan aantrekkelijke woonmilieus. Deze congestie is zeker de komende twintig jaren niet goed op te lossen. Zolang kunnen economische actoren niet wachten met hun beslissingen.

De verschuiving van het economische zwaartepunt zal langzaam maar zeker doorgaan, zonder overigens de economische positie van de Randstad ernstig aan te tasten. Daar zijn nog voldoende zware punten in het voordeel, behalve voor de bedrijvigheid die strikt en alleen op goederen is gericht. Maar ruimtelijke ordening blijft natuurlijk een belangrijke economische factor, die de locationele opties mede bepaalt.

*Prof. dr. J.G. Lambooy is werkzaam aan de Economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.



Figuur 2. Bedrijfsverplaatsingen tussen provincies 1994-95 gemiddeld per jaar, alleen industrie, groothandel en zakelijke diensten