

# **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

**W 92**

**Analyse versus ontwerp; ruimtelijk-economische  
studies nader beschouwd**

**T. Oterdoom**

Stage-opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor  
het Regeringsbeleid

**Den Haag, april 1996**

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-5352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3289 x

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),  
Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

## TEN GELEIDE

De voorliggende studie is geschreven in het kader van het WRR-project *Mobiliteit, Communicatie en Informatie*. De planologische literatuur van de afgelopen jaren geeft blijk van sterk uiteenlopende voorspellingen ten aanzien van de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa. In deze studie is gepoogd meer zicht te krijgen op de oorzaak van de verschillen van inschatting. In een tweetal RPD-studies - *Ruimtelijke Verkenningen 1992* en *Perspectieven in Europa* - is met dat doel nagegaan hoe relevant geachte processen zijn geanalyseerd en, vervolgens, hoe de geselecteerde factoren zijn geoperationaliseerd naar ruimtelijke toekomstbeelden. Het gaat hier om een beperkt stageverslag dat interessante aanzetten geeft tot analyse van achterliggende veronderstellingen bij ruimtelijke toekomstprognoses.

Mr J.P.H. Donner

Voorzitter WRR

## INHOUDSOPGAVE

1.	INTRODUCTIE . . . . .	7
1.1	Inleiding . . . . .	7
1.2	Probleemstelling en vraagstelling . . . . .	7
1.3	Werkwijze . . . . .	8
2.	RUIMTELIJKE VERKENNINGEN 1992 . . . . .	11
2.1	Korte introductie . . . . .	11
2.2	De studie belicht . . . . .	12
2.3	Normatieve aspecten . . . . .	18
2.4	Conclusie . . . . .	21
3.	PERSPECTIEVEN IN EUROPA . . . . .	25
3.1	Korte introductie . . . . .	25
3.2	De studie belicht . . . . .	26
3.3	Normatieve aspecten . . . . .	36
3.4	Conclusies . . . . .	41
4.	BEVINDINGEN . . . . .	45
4.1	Evaluatie . . . . .	45
4.2	Analyse versus ontwerp . . . . .	45
4.3	Conclusies en aanbevelingen . . . . .	46

## SAMENVATTING

Enkele jaren geleden werden in de planologische literatuur sterk uiteenlopende voorspellingen gedaan ten aanzien van de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa. Om nu meer inzicht te krijgen in de oorzaak van deze verschillen zijn twee publicaties van de Rijksplanologische Dienst uit de periode rond 1990 bestudeerd, namelijk 'Ruimtelijke Verkenningen 1992' en 'Perspectieven in Europa'.

Allereerst is bestudeerd hoe relevant geachte processen in deze studies worden geanalyseerd. Vervolgens is bestudeerd hoe de geselecteerde factoren zijn geoperationaliseerd in de verschillende ruimtelijke toekomstbeelden.

In 'Ruimtelijke Verkenningen 1992' worden toekomstbeelden ontworpen met behulp van de potentiaal-techniek. Hierbij zijn de factoren afstand en economisch gewicht van groot belang voor de economische potentie. Deze economische potentie vormt een indicatie voor de economische perspectieven van stedelijke regio's.

'Perspectieven in Europa' laat een ruimtelijke uitwerking zien aan de hand van twee scenariobeelden, 'Specialisatie en concentratie' en 'Ketens en zones'. In deze scenariobeelden zijn twee tegengestelde ruimtelijke ontwikkelingen uitgewerkt.

Het scenario 'Specialisatie en concentratie' gaat uit van een sterke *concentratie* van menselijke activiteiten. Deze visie laat een mondiaal proces zien waarin economische functies zich specialiseren en concentreren (mainports). De onderlinge functieverdeling vindt plaats op basis van een hiërarchisch stelsel van Europese steden en hangt samen met een diversiteit in vestigingsmilieus. Het draagvlak voor de clusterende krachten ten aanzien van economische activiteiten in de centrale stad is hierbij van groot belang. Grootschalige industrie en landbouw zoeken gespecialiseerde milieus. Het scenario leidt dus tot een scheiding van functies.

Het scenario 'Ketens en zones' daarentegen laat juist ruimtelijke *spreiding* zien van menselijke activiteiten; binnen zekere grenzen kan alles overal. Economische activiteiten kunnen dankzij het toenemende

'foot-loose' karakter overal worden gevestigd. Goede verbindingen, voldoende arbeidsaanbod, aantrekkelijk landschap en een goed leefklimaat zijn hierbij belangrijke vestigingsvoorwaarden. De vervoers- en transportrelaties dienen te worden gebundeld, verstedelijking moet worden geleid.

Het landelijk gebied zal een multifunctioneel gebruik kennen; landbouw is hierbij inbegrepen. Steden schakelen aaneen en vormen stedelijke zones. De nabijheid van economische kernregio's is van belang; onderlinge (handels)relaties verlopen vooral via ontwikkelingsassen. In die zin is goede aansluiting op Zuid- en zeker ook Oost-Europa van belang.

De rapporten 'Ruimtelijke Verkenningen 1992' en 'Perspectieven in Europa' vertonen een grote overeenkomst ten aanzien van de analyse. Min of meer dezelfde factoren worden beschouwd als richtinggevend voor toekomstige ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Ondanks deze overeenkomsten in de analyse laat de ruimtelijke interpretatie echter duidelijke verschillen zien.

Nadere bestudering leert dat de ruimtelijke vertaling in beide rapporten gebaseerd is op selectief gebruik van de factoren die van belang geacht worden voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Hierdoor zijn de ruimtelijk-economische toekomstbeelden zwak gefundeerd. Dit doet vermoeden dat de geselecteerde factoren willekeurig zijn gebruikt ter ondersteuning van een voor ogen staand eindbeeld. In die zin hebben normatieve aspecten dus een grote rol gespeeld!

Dit alles pleit voor een objectievere werkwijze. Laat de geselecteerde factoren voor zich spreken en onderzoek mogelijke toekomstbeelden door inderdaad alle van belang geachte factoren mee te nemen in de ruimtelijke uitwerking. Door vervolgens de invloed van de verschillende factoren te variëren, wordt zicht geboden op mogelijke toekomstige ontwikkelingen op ruimtelijk-economisch gebied. Hierbij zullen zowel kansen als bedreigingen naar voren komen. Stimulering van mogelijke kansen en bestrijding van kwalijke gevolgen dienen vervolgens te worden vertaald naar de beleidsvorming. Hierbij kan beleidsmatig ingrijpen terugvallen op de geselecteerde factoren; dit zijn immers de stuurvariabelen.

Confrontatie met reeds geformuleerd beleid zal op deze manier meer vruchten afwerpen. Er is geen noodzaak om naar een bepaald beleid c.q.

eindbeeld toe schrijven. Het onderzoek kan zo meer aansluiten bij de empirie en meer vrijheid bieden om los van het huidige beleid gewenste beleidsdoelen te formuleren.

**VOORWOORD**

In het kader van de studie Landinrichtingswetenschappen aan de Landbouwuniversiteit te Wageningen ben ik gedurende de maanden september tot en met december 1995 als stagiair actief geweest bij het Bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), onderdeel van het Ministerie van Algemene Zaken te 's-Gravenhage. Gedurende deze stageperiode maakte ik deel uit van de projectgroep Mobiliteit, Communicatie en Informatie.

Daarnaast heb ik me beziggehouden met het bestuderen van ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Dit verslag is hiervan het resultaat. Eind jaren '80 en begin jaren '90 is er veel over deze ruimtelijk-economische ontwikkelingen geschreven. Ook de Rijksplanologische Dienst heeft hieraan veel aandacht besteed, waarbij het Europees perspectief centraal stond. Hoewel dit laatste nu als niet meer dan logisch wordt beschouwd, was een dergelijk perspectief destijds nogal vernieuwend; in zekere zin is dan ook sprake geweest van pionierswerk. Diverse nationale gegevens zijn gebaseerd op eigen berekeningsmethoden en rekeneenheden. Hierdoor werd de koppeling van ruimtelijke gegevens op Europees niveau op z'n minst bemoeilijkt.

Twee rapporten heb ik bestudeerd om de destijds uitgevoerde analyses en ruimtelijke uitwerkingen in evaluerende zin tegen het licht te houden. Uiteraard leidt dit tot enkele punten van kritiek. Bedacht moet worden dat het leveren van kritiek niet het doel is geweest van mijn studie; dat doel was inzicht te krijgen in ontwikkelingen die in de periode rond 1990 van belang werden geacht. Door de aangedragen argumenten in ogenschouw te nemen vanuit de huidige situatie wordt het inzicht in ruimtelijk-economische ontwikkelingen wellicht vergroot.

Graag wil ik drs Henk van Latesteijn hartelijk danken voor zijn stagebegeleiding en de inspirerende gesprekken die we hebben gehad. Nuchter verstand, duidelijke opbouw en wetenschappelijke benadering zijn onderwerpen die hierbij veelvuldig aan de orde kwamen. Ook dr Hans Hetsen wil ik hartelijk danken voor zijn begeleiding vanuit de Landbouwuniversiteit. Gebleken is dat het planologische wereldje af en toe gezellig klein kan zijn!



## 1. INTRODUCTIE

### 1.1 Inleiding

Zo'n vijf jaar geleden verschenen enkele rapporten over de toekomstige ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa. Deze rapporten laten sterk uiteenlopende toekomstbeelden zien. De rol die Nederland hierin toebedeeld is eveneens sterk wisselen. Enerzijds zou Nederland deel uit gaan maken van een grote economische kernregio, anderzijds wordt een beeld geschetst waarin Nederland 'verjutlandiseert' en in de perifere zone van Europa belandt. Dit laatste beeld steunt op de gedachte dat toekomstige economische groei zich in Zuid-Europa zal concentreren.

Nu er na het verschijnen van de rapporten enkele jaren verstreken zijn, is het interessant om vanuit de huidige stand van zaken nog eens terug te kijken: hoe zijn destijds de ruimtelijk-economische ontwikkelingen geanalyseerd en geïnterpreteerd, welke factoren werden hierbij van belang geacht en welke processen liggen hieraan ten grondslag? Ter beantwoording van dergelijke vragen zijn in deze (beperkte) studie twee boeken van de Rijksplanologische Dienst (RPD) uit het begin van de jaren '90 bestudeerd:

- Ruimtelijke Verkenningen 1992; jaarboek van de Rijksplanologische Dienst 1992; en
- Perspectieven in Europa; een verkenning van opties voor een Europees ruimtelijk beleid. Rijksplanologische Dienst 1991.

### 1.2 Probleemstelling en vraagstelling

Met betrekking tot de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa zijn in de literatuur uiteenlopende toekomstbeelden gepresenteerd. Blijkbaar geeft de analyse van het onderzoeksveld (ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa) aanleiding tot zeer verschillende interpretaties. Het is hierbij moeilijk om in te schatten hoe de diverse processen die invloed uitoefenen op ruimtelijk-economische ontwikkelingen zich in de toekomst zullen gedragen. Dit veroorzaakt grote onzekerheid bij de fundering van het toekomstgericht ruimtelijk beleid. Toch wordt binnen de ruimtelijke ordening sterke druk gevoeld om nu de ruimtelijke randvoor-

waarden ten behoeve van toekomstige (economische) ontwikkeling te creëren, om zodoende te kunnen delen in de welvaarts-groei van morgen. Actuele projecten als de Betuweroute en de uitbreiding van Schiphol illustreren dit.

Aan de hand van de twee beleids(ondersteunende) rapporten van de RPD zal worden nagegaan hoe de analyse van ruimtelijk-economische ontwikkelingen heeft plaatsgevonden en op welke wijze deze analyse is geïnterpreteerd bij het ontwerpen van het ruimtelijk beleid. Hierbij zal tevens aandacht worden besteed aan normatieve aspecten; wellicht spelen zij een rol in het ontstaan van verschillen in ruimtelijk-economische verwachtingen. De vraagstelling voor deze studie luidt derhalve:

*'Hoe worden in de planologische beleidsvorming ruimtelijk-economische ontwikkelingen geanalyseerd en geïnterpreteerd ten behoeve van ruimtelijk beleid en in hoeverre spelen normatieve aspecten hierbij een rol?'*

### 1.3 Werkwijze

De probleemstelling en de hieruit volgende vraagstelling zullen worden uitgewerkt aan de hand van de twee RPD-rapporten. Hiertoe zal allereerst de inhoud van beide rapporten kort worden weergegeven. Vervolgens zal getracht worden de vraagstelling te beantwoorden met behulp van enkele onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen richten zich op drie aandachtspunten: analyse, interpretatie en de normatieve aspecten.

Met betrekking tot de *analyse* luiden de vragen:

- welke factoren worden dominant geacht voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen?
- waarop is deze selectie gebaseerd?

Met betrekking tot de *interpretatie* wordt aandacht besteed aan:

- hoe wordt de analyse geoperationaliseerd?
- welke beleidsdoelen worden hieraan ontleend?

Vervolgens worden de *normatieve aspecten* bestudeerd. Hierbij gaat de aandacht uit naar vragen als:

- wordt uitgegaan van normatieve planningsconcepten?
- kent de analyse/interpretatie een partiële opzet?
- is er voldoende oog voor onzekerheden c.q. vrijheidsgraden voor beleid?

Tot slot zullen de bevindingen met betrekking tot de analyses en het ontwerpen van toekomstbeelden worden samengevat in conclusies.

## 2. RUIMTELIJKE VERKENNINGEN 1992

### 2.1 Korte introductie

In 'Ruimtelijke Verkenningen 1992' wordt het begrip 'internationalisering' centraal gesteld; internationale aspecten spelen steeds vaker een belangrijke rol op het gebied van de ruimtelijke ordening, aldus de RPD. In bovenstaand jaarboek wordt het thema internationalisering van verschillende zijden belicht, onder andere vanuit het perspectief van stedelijke netwerken<sup>1</sup>. Deze stedelijke netwerken zullen in het kader van deze studie naar ruimtelijk-economische ontwikkelingen uitgebreid behandeld worden.

Uit de beschrijving van de historische ontwikkeling blijkt dat niet langer afzonderlijke steden, maar complexe stedelijke netwerken de ruimtelijke ontwikkeling bepalen. Steden lossen op in stadsgewesten, de invloedssferen van deze stadsgewesten overlappen elkaar in stedelijke regio's, die tenslotte netwerken vormen op Europees en zelfs mondiaal niveau. Deze netwerkvorming steunt op intensieve onderlinge relaties; op basis van politieke, economische dan wel culturele motieven vindt er uitwisseling plaats tussen mensen.

Lange tijd was de stad middelpunt van al deze relaties; er was een duidelijke scheiding tussen stad en land en de onderlinge uitwisseling van personen, goederen en diensten vond plaats via een stervormig patroon. Momenteel is deze structuur minder duidelijk en zijn binnen de uitdijende steden vanuit de verschillende stadsdelen eveneens stervormige relaties ontstaan. Gezamenlijk levert dit voor de gehele stad een kristalpatroon op, een netwerk van relaties.

Op Europees schaalniveau valt eveneens een netwerk te onderscheiden, dat bestaat uit stedelijke regio's die als knooppunten met elkaar zijn verbonden door middel van vele onderlinge relaties. Hoe intensiever deze onderlinge relaties zijn, hoe beter zijn de knooppunten geïntegreerd in het Europees stedelijk netwerk. Dit laatste is van belang voor de positie

---

<sup>1</sup> Hierbij beperk ik mij tot de paragrafen 1 t/m 6 van hoofdstuk 1, 'Stedelijke Netwerken'.

van stedelijke regio's in het stedelijk netwerk. Het aantal knooppunten waarmee relaties wordt onderhouden, het economisch gewicht van deze knooppunten, alsmede de intensiteit van de onderlinge relaties beïnvloedt in sterke mate de positie en daarmee het economisch perspectief van stedelijke regio's.

De RPD beschouwt bovenstaande als richtinggevend voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hij werkt dit thema uit met het begrip potentiaalwaarde als indicatie voor de economische potentie van stedelijke regio's. Op basis van verschillen in potentiaalwaarden variëren de economische perspectieven van de knooppunten in het Europees stedelijk netwerk.

## 2.2 De studie belicht

Aan de hand van de in hoofdstuk 1 genoemde onderzoeksvragen zal nu worden nagegaan op welke wijze dit RPD-rapport de ruimtelijk-economische ontwikkelingen analyseert en in ruimtelijke zin uitwerkt.

### a. *Welke factoren worden dominant geacht voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen?*

De positie van de stedelijke regio's in het Europees netwerk is bepalend voor de potentiaalwaarde en dus voor het economisch perspectief van de verschillende knooppunten. Het is daarom van belang de factoren te achterhalen die deze positie kunnen veranderen en daarmee ruimtelijk-economische ontwikkelingen veroorzaken.

De economische potentie van stedelijke regio's hangt sterk samen met hun integratie binnen het stedelijk netwerk. Voor de mate van integratie worden de onderlinge relaties als maatgevend beschouwd. Hierbij is het aantal knooppunten waarmee relaties wordt onderhouden van belang, evenals het economisch gewicht en de onderlinge afstand van deze knooppunten, en de intensiteit van de onderlinge relaties. In dit kader is de kwaliteit van de tussenliggende infrastructuur van belang als drager voor de onderlinge relaties. De economische potentie van stedelijke regio's is echter geen statisch gegeven; ontwikkelingen in de economie en de infrastructuur zorgen voor de dynamiek in het Europees stedelijk netwerk. Dit hangt samen met veranderingen binnen de ruimtelijke organisatie van productieprocessen. Processen als schaalvergroting en arbeidsdeling in de

industrie, maar ook in de dienstensector, spelen hierbij een belangrijke rol. Dergelijke processen stimuleren in sterke mate de mobiliteitsbehoefte. Daarnaast zal de economische groei in Oost-Europa een belangrijke factor zijn in de ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

b. *Waarop is bovenstaande selectie gebaseerd?*

Voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen worden veranderingen in de onderlinge positionering van de stedelijke regio's in het Europees netwerk van groot belang geacht. Voor deze positionering worden de relaties met andere stedelijke regio's als maatgevend beschouwd. Hiermee kan de mate van integratie binnen het Europees netwerk worden bepaald. Verondersteld wordt dat de mate van interactie samenhangt met het aantal knooppunten waarmee relaties wordt onderhouden. De intensiteit van deze relaties neemt toe naarmate de knooppunten welvarender zijn (groter economisch gewicht hebben), de onderlinge afstanden geringer zijn en de kwaliteit van de verbindende infrastructuur hoger is.

Ten aanzien van het economisch gewicht van stedelijke regio's is het van belang economische activiteiten te genereren c.q. aan te trekken. In dit verband zijn de veranderingsprocessen binnen de ruimtelijke organisatie van productieprocessen van belang. Gewezen wordt op de ruimtelijke spreiding van diverse economische activiteiten. Hierdoor vinden verschillende activiteiten binnen het productieproces niet meer binnen dezelfde fabriek plaats. Onderzoek en ontwikkeling, financiering, ontwerp, productie en marketing vinden meer en meer ruimtelijk gescheiden van elkaar plaats, wat leidt tot een reallocatie van economische activiteiten. De mate waarin stedelijke knooppunten van deze dynamiek weten te profiteren, is van belang voor het economisch gewicht en dus voor de positie van de betreffende stedelijke regio in het Europees netwerk.

De emancipatieprocessen in Midden- en Oost-Europa zijn een gevolg van de politieke 'Wende'; de ondergang van de communistische regimes betekende het einde van de kunstmatige scheiding door het 'IJzeren Gordijn'. Hierdoor werd nieuw leven geblazen in de aloude relaties tussen Oost- en West-Europa.

c. *Hoe wordt deze analyse geoperationaliseerd?*

De ruimtelijke uitwerking is gebaseerd op het Europees netwerk van stedelijke regio's en de hiërarchische positie die de verschillende

knooppunten binnen dit netwerk innemen. Ruimtelijk-economische ontwikkelingen hangen samen met veranderingen in de onderlinge hiërarchie (rangorde) van de stedelijke knooppunten.

Ter illustratie van dit Europees netwerk van stedelijke regio's zijn met behulp van drempelwaarden en op basis van bevolkingsdichtheid en -omvang 25 stedelijke regio's geselecteerd, die als knooppunten fungeren. Deze knooppunten vormen via de onderlinge relaties een netwerk. De meest omvangrijke relaties in de vorm van stromen personen en goederen zijn in kaart gebracht voor:

- goederenvervoer over de weg;
- goederenvervoer per rails;
- personenvervoer over de weg;
- personenvervoer per rails;
- personenvervoer door de lucht.

Combinatie van deze relaties geeft een indruk van de mate waarin stedelijke regio's geïntegreerd zijn in het Europees stedelijk netwerk. Criterium hierbij is het aantal relaties dat een stedelijke concentratie onderhoudt met andere knooppunten. Dit levert een hiërarchie op binnen het Europees stedelijk netwerk. Met name de stedelijke regio's in West-Duitsland blijken sterk geïntegreerd te zijn binnen het beschreven netwerk, dit in tegenstelling tot de Zuid-Europese stedelijke knooppunten.

Bovenstaande rangorde komt tot stand door de onderlinge relaties per stedelijke regio te tellen. Dit levert echter een statisch beeld op, waarmee geen recht wordt gedaan aan de bij a. en b. besproken processen die dynamiek veroorzaken in de rangorde van de stedelijke regio's.

Om meer zicht te krijgen op deze dynamiek in relatie tot ruimtelijk-economische ontwikkelingen wordt gewerkt met het begrip economische potentie: 'de potentiaaltechniek geeft een indruk van de verschillende posities van de regio's in het Europees netwerk en brengt de veranderingen in beeld, die het gevolg zijn van veranderingen in de economie en de infrastructuur.'

De RPD maakt melding van twee aspecten die van belang zijn voor de economische potentie: het regionaal vestigingsklimaat en de regionale potentiaalwaarde. Factoren die het vestigingsklimaat beïnvloeden zijn ondermeer:

- opleidingsniveau beroepsbevolking;
- arbeidsrust;
- fiscaal klimaat;
- fysieke infrastructuur;
- kennisinfrastructuur;
- beschikbaarheid bedrijfslocaties;
- woon- en leefklimaat.

In de ruimtelijke uitwerking is alleen het tweede aspect terug te vinden, de regionale potentiaalwaarde. De RPD stelt economische ontwikkelingskansen van regio's namelijk afhankelijk van de positie die stedelijke regio's innemen in het Europees netwerk en werkt dit uit aan de hand van de potentiaaltechniek als indicator voor economische potentie.

Overeenkomstig het natuurkundige zwaartekrachtmodel worden potentiaalwaarden berekend als een indicatie voor de economische potentie van stedelijke regio's. De aantrekkingskracht tussen twee lichamen (stedelijke knooppunten) wordt bepaald door de massa's en de onderlinge afstand. Hoe groter de massa's en hoe kleiner de afstand, hoe groter de aantrekkingskracht en hoe intensiever de onderlinge relaties. Dit komt tot uiting in de potentiaalwaarde.

De RPD heeft voor alle relaties binnen het Europees netwerk deze potentiaaltechniek toegepast. De potentiaalwaarden zijn voor de verschillende stedelijke regio's berekend, uitgaande van het Bruto Regionaal Product als maat voor de massa, en de absolute afstanden tussen de verschillende knooppunten.

Potentiaalkaarten geven de situatie in 1980 en 1989 weer. Door middel van potentiaal-hoogtelijnen is Europa opgedeeld in vijf zones; een perifere zone met een geringe economische potentie gaat via graduele overgangsgedieden over in een economisch sterk kerngebied. Vergelijking van de kaarten leert dat met name Noord-Italië aan economische potentie heeft gewonnen. De stedelijke regio Milaan bijvoorbeeld is in 1989 qua economi-



sche potentie gelijkwaardig aan de economische kernzone in Noordwest-Europa. Ook Spanje vertoont lichte versterking van de economische potentie.

De potentiaaltechniek wordt eveneens toegepast om mogelijke toekomstige situaties weer te geven. Aan de hand van drie scenario's worden toekomstige potentiaalwaarden weergegeven. Scenario 1 is gebaseerd op een dusdanige welvaartsgroei in Zuid-Europa dat de welvaart hetzelfde niveau bereikt als in de Noordwest-Europese kernzone. Een volgend scenario combineert deze welvaartsgroei met een andere belangrijke ontwikkeling: het optrekken van het 'IJzeren Gordijn' en de hieruit volgende emancipatie van Oost-Europa. Verondersteld wordt dat naast Zuid-Europa ook Oost-Europa een economische inhaalslag doormaakt. Het derde scenario toont een kaart waarbij bovenstaande ontwikkelingen worden gecombineerd met de aanleg van de in het Europees beleid beoogde rail-corridors. Dit laatste heeft grote consequenties voor de potentiaalwaarde. Goede infrastructuurele voorzieningen zullen de onderlinge (handels)relaties van een flinke impuls voorzien en in die zin de economische potentie versterken.

d. *Welke beleidsdoelen worden hieraan ontleend?*

Met betrekking tot de beleidsvorming op Europees schaalniveau worden door de RPD de volgende onderwerpen aangedragen: de kwaliteit van infrastructuur is van belang voor het functioneren van het stedelijk netwerk, aangezien infrastructuur de drager is van de onderlinge relaties. Infrastructuurele voorzieningen kennen echter een sterk nationale oriëntatie, terwijl er blijkens de Europese netwerkgedachte behoefte is aan goede verbindingen tussen diverse nationale netten alsmede boven-nationale infrastructuurele netwerken.

De RPD veronderstelt dat ruimtelijk-economische ontwikkelingen sterk afhankelijk zijn van schaalvergroting en arbeidsdeling in productieprocessen. De hiermee samenhangende uitbesteding van onderdelenproductie en het extern betrekken van zakelijke diensten hebben een forse toename van de mobiliteitsbehoefte tot gevolg. Dit wordt nog versterkt door de toenemende handelsrelaties met Oost-Europa. Er is dan ook sprake van een continue groei van stromen grondstoffen en eindproducten. Dit vraagt om voortdurende groei van de capaciteit en verbetering van de kwaliteit van

het transportsysteem. Door toenemende vraag naar 'just in time' leveranties en miniaturisering (producten worden kleiner, lichter en hoogwaardiger) verandert de concurrentiepositie tussen de verschillende transportmodi; transportkosten per product per kilometer dalen en de factor tijd wint aan belang. Transport en vervoer per vrachtwagen en vliegtuig profiteren hiervan, dit in tegenstelling tot de trein en het vrachtschip. Dit brengt echter ernstige congestieproblemen en een zware milieubelasting met zich mee, hetgeen een duurzame economische ontwikkeling mogelijk sterk in gevaar brengt. Stimulering van transport en vervoer per (binnen)schip en trein zou dan ook, in die gedachtenlijn, aanbeveling verdienen.

Daarom pleit de RPD voor de volgende aanpassingen binnen de Europese infrastructuur:

- een Europees hoge-snelheidsnet voor personen en goederen dat over de bestaande nationale netten heen wordt gelegd, maar grotendeels gebruik maakt van nieuwe sporen;
- verbetering van grensoverschrijdende schakels tussen nationale wegenetten;
- vrije banen voor vrachtauto's in mainportgebieden, zodat het vrachtverkeer niet wordt gehinderd door de congestie van personenauto's;
- vermindering van het aantal vliegvelden.

Hiermee wordt de sterk nationale oriëntatie van infrastructuur doorbroken. Wanneer tevens immateriële barrières (o.a. cabotage en grensformaliteiten) verminderen, zal de Europese integratie sterk bevorderd worden. Met name voor grensregio's die op niet al te grote afstand van de gevestigde industriële centra liggen, biedt dit perspectief. Door zich te ontwikkelen tot hoogwaardige toeleveringsregio's wordt de economische potentie versterkt. Genoemde infrastructurele aanpassingen zullen ook gunstige perspectieven bieden aan regio's die zich specialiseren in transport, distributie en zakelijke dienstverlening.

De aanleg van infrastructuur richting Oost-Europa verdient echter voorrang. Hier is de achterstand en tegelijkertijd de te verwachten groei het grootst. Zodoende zal naar verwachting het huidige kerngebied van

Noordwest-Europa maximaal van de ontwikkelingen in Oost-Europa kunnen profiteren, aldus de RPD.

### 2.3                    Normatieve aspecten

Nu voor het rapport 'Ruimtelijke Verkenningen 1992' de analyse en het ontwerp van de ruimtelijke ontwikkelingen in Europa zijn weergegeven, wordt vervolgens de vraag gesteld welke rol normatieve aspecten hierbij hebben gespeeld.

#### a.            Normatieve aspecten met betrekking tot de analyse

In de analysefase zijn verschillende factoren geïdentificeerd die van belang worden geacht voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa. Allereerst worden door de RPD de relaties tussen steden c.q. stedelijke regio's van groot belang geacht voor de economische ontwikkeling. Naast deze onderlinge relaties en de hiermee samenhangende integratie binnen het stedelijk netwerk, zijn in die analyse ook veranderingen in de ruimtelijke organisatie van productieprocessen van belang. Deze voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen van belang geachte processen worden echter nogal plots geïntroduceerd. Een beschrijving van hiermee samenhangende processen zoals de fors toenemende samenwerking binnen de (toen nog) Europese Gemeenschappen en de emancipatie van Midden- en Oost-Europese landen komt slechts zijdelings of niet aan bod. Dit geldt eveneens voor ontwikkelingen op het gebied van informatie-overdracht, verbeterde communicatietechnieken en hieruit voortvloeiende mogelijkheden tot (mondiale) spreiding van economische activiteiten. Dergelijke ontwikkelingen veranderen de onderlinge verhouding van factoren die bepalend zijn voor de vestigingslocatie van economische activiteiten. Mijns inziens is onvoldoende stil gestaan bij de mogelijke gevolgen van genoemde ontwikkelingen. Hierdoor is wellicht voorbij gegaan aan factoren die eveneens sterke invloed uit (gaan) oefenen op ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa. Bovenstaande processen verdienen dan ook meer aandacht als achtergrond waartegen de in dit rapport vermelde veranderingen binnen de (ruimtelijke) organisatie van productieprocessen zich afspelen.

b. *Normatieve aspecten met betrekking tot de ruimtelijke vertaling*

Om inzicht te verwerven in toekomstige ruimtelijk-economische ontwikkelingen zullen de in de analysefase geïdentificeerde factoren moeten worden geoperationaliseerd en in ruimtelijke zin worden vertaald. Ten behoeve van de begripsvorming wordt het Europees stedelijk netwerk geïllustreerd. Met behulp van drempelwaarden is een 25-tal stedelijke regio's geselecteerd aan de hand van bevolkingsdichtheid en omvang. Vervolgens is voor de mate van integratie binnen het stedelijke netwerk een rangorde gepresenteerd op basis van een vijftal relaties:

- personen- en goederenvervoer over de weg;
- personen- en goederenvervoer per rail, en
- personenvervoer door de lucht.

Hoewel beoogd wordt hiermee de onderlinge relaties weer te geven, is slechts het gebruik van enkele infrastructurele verbindingen weergegeven. Hiermee wordt een indruk verkregen van enkele transport- en vervoersstromen. Voor de beoogde weergave van de onderlinge relaties tussen stedelijke knooppunten is deze werkwijze echter veel te selectief. Onderlinge relaties komen bijvoorbeeld ook tot stand door transport en vervoer per schip, door vrachtvervoer per vliegtuig en via de elektronische snelweg. Aan deze relaties wordt geen aandacht besteed, terwijl zij wellicht leiden tot een andere hiërarchie binnen het stedelijk netwerk.

Naast de netwerkvorming zijn in de analyse nog andere factoren onderscheiden die van belang worden geacht voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa. Het is echter opvallend dat slechts een klein deel van deze factoren terugkomt in de ruimtelijke uitwerking. De analyse wordt zeer summier verwerkt in het ontwerp van mogelijke toekomstige situaties.

Vermeld wordt dat de beschreven rangorde ten aanzien van de integratie van de stedelijke regio's in het Europees netwerk bloot staat aan diverse processen die ruimtelijk-economische ontwikkelingen veroorzaken. In concreto gaat het hier om veranderingen binnen de ruimtelijke organisatie van productieprocessen en de geconstateerde schaalvergroting en arbeidsdeling. Ook wordt veel aandacht besteed aan de hieruit volgende toename van de mobiliteitsbehoefte. Er wordt ingegaan op de veranderende concurrentiepositie van de verschillende transportmodi, waarvan met name het

transport en vervoer per vrachtwagen en vliegtuig profiteren. Bovenstaande wordt uitgewerkt voor stedelijke regio's die sterk gericht zijn op transport en distributie en voor regio's die niet te ver zijn verwijderd van industriële centra. De eerste groep zal naast een efficiënt multimodaal transportsysteem met name in zakelijke dienstverlening moeten investeren, terwijl de tweede groep de economische potentie kan opvijzelen door als toeleveringsregio goede kennisinfrastructuur aan te bieden, in combinatie met een aantrekkelijke leefomgeving. Hiermee worden factoren genoemd die wel belangrijk worden verondersteld voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen, maar niet aan bod komen bij de ruimtelijke uitwerking door middel van de potentiaal-techniek.

Het is het opvallend dat de factoren die dynamiek in de onderlinge rangorde van de stedelijke regio's zouden veroorzaken (samenhangend met veranderingen in de ruimtelijke organisatie van productieprocessen) buiten de potentiaalberekeningen worden gehouden, terwijl toepassing van de potentiaaltechniek deze dynamiek nu juist in beeld zou brengen: 'de potentiaaltechniek geeft een indruk van de verschillende posities van de regio's in het Europese netwerk en brengt de veranderingen in beeld, die het gevolg zijn van ontwikkelingen in de economie en infrastructuur.'

Ook uit de potentiaalberekening op zich en de hierbij toegepaste variabelen blijkt dat bovenstaande veranderingen aan het zicht van de potentiaalwaarden worden onttrokken. De potentiaalberekeningen berusten namelijk op de variabelen massa (economisch gewicht in bruto regionaal product) en bereikbaarheid. Blijkens de tekst wordt deze laatste variabele uitgedrukt in absolute afstand. Omdat de absolute afstand tussen stedelijke knooppunten niet zozeer aan verandering onderhevig zal zijn, is het in die zin geen variabele. Dit betekent dat veranderingen in de potentiaalwaarde in wezen slechts toe te schrijven zijn aan veranderingen in het bruto regionaal product. Op basis hiervan kan naar mijn mening niet worden voldaan aan de pretentie dat de potentiaaltechniek veranderingen in beeld brengt als gevolg van ontwikkelingen in de economie en de infrastructuur. Hooguit worden achteraf veranderingen vastgesteld!

De potentiaaltechniek is dus niet bij machte om recht te doen aan de van belang geachte factoren met betrekking tot de ruimtelijk-economische

ontwikkelingen. In de toepassing van deze techniek bepalen slechts de factoren massa (economisch gewicht) en afstand als variabelen de economische potentie. De manier waarop dit gebeurt, wordt overigens niet inzichtelijk gemaakt; de berekeningsmethode wordt louter in kwalitatieve zin omschreven. Hierdoor is onduidelijk welke formule wordt gebruikt en welk gewicht aan de verschillende variabelen is toegekend. Ook de kwantitatieve uitkomsten worden niet gepresenteerd. De berekeningsmethode is dus niet doorzichtig c.q. controleerbaar.

Waar de gevolgen van infrastructurale aanpassingen op de potentiaalwaarden (het derde scenario) worden weergegeven, wordt melding gemaakt van de invloed die infrastructurale aanpassingen uitoefenen op de in de tijd gemeten afstanden. Dit zou duiden op relatieve afstanden. Nergens wordt dit echter expliciet gemeld en evenmin is duidelijk hoe deze beïnvloeding plaats zou vinden. Bij de toepassing van de potentiaaltechniek wordt daarentegen wel expliciet gemeld dat gebruik is gemaakt van absolute afstanden als maat voor de bereikbaarheid. Dit doet geen recht aan de werkelijke situatie; niet zozeer de absolute, maar de relatieve afstand bepaalt de reistijd en de hieraan verbonden transportkosten. Ter illustratie kan het volgende voorbeeld dienen.

Dankzij de containerisatie ligt het Japanse Osaka relatief dicht bij Rotterdam dan de Franse stad Limoges. Afhankelijk van de gestelde leveringstijd zullen de kosten per eenheid product voor transport vanuit Japan eerder lager uitvallen dan voor transport vanuit Frankrijk. Hieruit blijkt het grote belang van multimodale transportmogelijkheden voor het vestigingsklimaat; afhankelijk van de eisen omtrent reistijd zal die transportvorm gekozen worden die gezien de af te leggen afstand de geringste kosten met zich mee zal brengen.

#### 2.4 Conclusie

De potentiaaltechniek berust op een sterk selectieve methode: de (toekomstige) economische potentie van regio's wordt afhankelijk gesteld van slechts enkele van de onderscheiden variabelen. Dit komt de betrouwbaarheid van de toegepaste techniek niet ten goede. Daarnaast is absoluut niet duidelijk hoe de potentiaalberekeningen worden uitgevoerd; de toegepaste formule wordt niet weergegeven en de gebruikte kwantitatieve

gegevens en uitkomsten ontbreken eveneens. Evenmin wordt duidelijk of en hoe de andere variabelen in de kaartbeelden zijn verwerkt en welke (eventuele) aannames hieromtrent in acht worden genomen. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid tot toetsing volledig.

De beschreven scenario-beelden komen een beetje uit de lucht vallen; de onderbouwing van de keuze voor deze scenario's ontbreekt. Daarbij lijken de gekozen toekomstbeelden weinig realistisch. Zuid-Europa moet wel een heel grote achterstand inhalen alvorens het over een economie kan beschikken die gelijkwaardig is aan het kerngebied in Noordwest-Europa. Dit geldt uiteraard in nog veel sterkere mate voor Oost-Europa. Ook wordt er geen relatie aangegeven met de variabelen die, binnen de theorie over economische potentie, de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa zouden aansturen. Vanuit de potentiaal-methode is dus niet van binnen naar buiten geredeneerd, maar van buiten naar binnen. Hier is teruggegrepen op sterk normatieve toekomstbeelden, die voorbij gaan aan onzekerheden rondom een voortzetting van de economische groei in Zuid-Europa, alsmede de vele moeilijk in te schatten factoren die een rol spelen in het emancipatieproces in Midden- en Oost-Europa.

Met betrekking tot de totstandkoming van de beleidsaanbevelingen valt eveneens een selectieve handelswijze te constateren. Los van de potentiaal-techniek en de toepassingen hiervan worden beleidsdoelen aangegeven die gebaseerd zijn op de verwachte verdere toename van de mobiliteitsbehoefte en de wens duurzame economisch ontwikkeling te stimuleren. Dit grijpt terug op factoren die in de analyse geselecteerd zijn in verband met veranderingen binnen de ruimtelijke organisatie van productieprocessen. De hieruit voortvloeiende processen als schaalvergroting en arbeidsdeling, de behoefte aan 'just in time' leveranties en de relatieve voordelen van vrachtwagen en vliegtuig leiden tot congestie- en milieu-problematiek. Aangezien dit een duurzame economische ontwikkeling in de weg staat, worden de bedoelde beleidsdoelen geformuleerd. Hierbij is het opvallend dat er geen relatie wordt gelegd met de (selectieve) operationalisatie van de geselecteerde factoren door middel van de potentiaal-techniek. De geformuleerde doelen zijn ontleend aan reeds geformuleerd beleid door de Europese ministers van verkeer en kennen geen onderbouwing vanuit de potentiaal-techniek.

Zowel voor de scenariobeelden, beleidsformulering als operationalisering zou het veel interessanter zijn geweest om, uitgaande van de potentiaaltechniek, te onderzoeken hoe de onderscheiden variabelen de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa beïnvloeden. Hiermee zouden, los van het huidige ruimtelijke beleid, beleidsdoelen kunnen worden geformuleerd en kan inzicht worden verkregen in de sturingskracht van de gebruikte variabelen. Hierbij zullen dan uiteraard alle variabelen aan bod moeten komen.

Wellicht is de potentiaaltechniek hiervoor echter niet de juiste methode. Hoewel hiermee diverse economische relaties tussen stedelijke knooppunten helder worden weergegeven, berust deze techniek op een te partiële benadering van het complexe studiegebied naar ruimtelijk-economische ontwikkelingen.



### 3. PERSPECTIEVEN IN EUROPA

#### 3.1 Korte introductie

Met het rapport 'Perspectieven in Europa' is getracht bij te dragen aan de gedachtenvorming over de toekomst van de Europese ruimte. Het bouwt voort op de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Vino 1988), waarin voor het eerst de Nederlandse ruimtelijke ordening in internationaal perspectief wordt geplaatst en de behoefte aan ruimtelijke planvorming op Europees niveau wordt geformuleerd. Dit mede naar aanleiding van de plannen voor ver(der)gaande Europese integratie en samenwerking (Europa 1992). Door economische eenwording ontstaat in Europa een grote interne markt waarin personen en bedrijven zich overal kunnen vestigen en de grenzen als barrières wegvallen. De politieke samenwerking leidt ertoe dat besluiten over landbouw, regionale ontwikkeling, infrastructuur, milieu en vele andere zaken op Europees niveau worden genomen. Getracht is na te gaan in hoeverre ruimtelijke ontwikkelingen aanleiding kunnen zijn voor Europees ruimtelijk beleid en Europese ruimtelijke planvorming. Vanuit dit Europees perspectief is geprobeerd het inzicht in sommige vraagstukken van de ruimtelijke ordening te vergroten, om daarmee het streven naar een Europese benadering, in plaats van louter sectoraal of nationaal beleid te ondersteunen. Hierbij is aandacht besteed aan de volgende thema's:

- de steden in West-Europa;
- het landelijk gebied van West-Europa;
- de regio's in West-Europa;
- netwerken en vervoersstromen.

Deze thema's komen naar voren in diverse ruimtelijke concepten die in verschillende Westeuropese landen worden gebruikt. Hieruit blijkt dat er een ruimtelijke problematiek wordt ervaren. Voor de genoemde thema's worden de ruimtelijke problemen verkend en de kansen in Europees verband geschetst. Dit heeft geleid tot twee scenario-beelden: 'Specialisatie en concentratie' en 'Ketens en zones'.

Het studiegebied waarop dit rapport zich concentreert, bestaat uit Groot-Brittannië, Frankrijk, West-Duitsland (de voormalige DDR kon slechts in

beperkte mate in beschouwing worden genomen), België, Luxemburg, Nederland, Denemarken en Noord-Italië. Zuid-Europa wordt buiten beschouwing gelaten vanwege de sterk verschillende klimatologische en sociaal-economische omstandigheden, alsmede een afwijkende ruimtelijke problematiek. Ook Oost-Europa is buiten deze studie gelaten; de forse structuuromslag aldaar vraagt om een aparte benadering aldus de auteurs van 'Perspectieven in Europa'.

### 3.2 De studie belicht

Alvorens de onderzoeksvragen los te laten op het in dit hoofdstuk te behandelen boek, wil ik de aandacht vestigen op een accentverschil tussen het rapport 'Perspectieven in Europa' en deze studie. 'Perspectieven in Europa' bestudeert ruimtelijke vraagstukken op Westeuropese schaal en zoekt aanknopingspunten voor ruimtelijk beleid op Europees schaalniveau. Deze studie concentreert zich op een onderdeel hiervan: de ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Dit betekent dat 'Perspectieven in Europa' selectief behandeld zal worden vanuit de ruimtelijk-economische optiek.

#### a. *Welke factoren worden dominant geacht voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen?*

Handelsbetrekkingen zullen toenemen ten gevolge van de economische groei in zowel Zuid - als Oost-Europa, alsmede ten gevolge van een verdere integratie en harmonisering binnen de interne Europese markt. De eenwording van Europa en de hiermee samenhangende internationaliseringstrend veroorzaken dynamiek in het locatiedrag van economische activiteiten; moderne economische activiteiten zijn veel minder gebonden aan traditionele vestigingsvoorwaarden. Mits steden beschikken over een vestigingsklimaat dat de juiste kwaliteiten biedt, geeft dit mogelijkheden om economische groei te genereren c.q. aan te trekken. Voor de economische potentie van Europese regio's is tevens de geografische positie ten opzichte van de Europese kernregio's van groot belang, gezien de onderlinge netwerken en vervoersstromen.

#### b. *Waarop is bovenstaande selectie gebaseerd?*

Toetreding tot de toenmalige E.G. heeft tot forse economische groei geleid in de Zuid-Europese landen. Met name Spanje lijkt de grote

achterstand op economisch gebied snel in te halen. Economische groei in Oost-Europa ontstaat dankzij het wegvallen van het IJzeren Gordijn in 1989 en de opheffing van de kunstmatige tweedeling van Europa. Nu de handelsbelemmeringen verleden tijd zijn, lijken zowel Oost - als West-Europa te profiteren van de emancipatieprocessen in het Oosten.

De onder a. genoemde internationaliseringstrend hangt samen met een verdergaande integratie binnen de E.G. en ontstaat door toename van internationale contacten en samenwerkingsverbanden. In 'Perspectieven in Europa' wordt dit geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden:

1. locatiegedrag economische activiteiten;
2. internationalisering in de financiële wereld;
3. toenemend aantal economische organisaties;
4. toename van internationale contacten door middel van congressen en conferenties.

Ad 1. Tot dusver nationaal georiënteerde bedrijven kopen aandelen in soortgelijke bedrijven in andere landen. Op internationale schaal vindt overname plaats van ondernemingen en dit trekt wereldwijd investeerders aan, aldus de RPD. Dankzij deze groei van het aantal en het belang van internationaal georiënteerde bedrijven ontstaat een dynamiek in het locatiegedrag van economische activiteiten. Ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnieken hebben hieraan sterk bijgedragen. Dankzij moderne communicatiemogelijkheden is afstand geen belemmering meer voor directe onderlinge relaties binnen het bedrijf. Het oorzakelijk verband tussen bedrijfsactiviteit en vestigingsplaats is deels verbroken. Dit heeft sterk bijgedragen aan de keuzevrijheid met betrekking tot het locatiegedrag. Door middel van geografische spreiding kan nu worden ingespeeld op verschillen in kwaliteit en kosten. Bedrijven kunnen zodoende flexibeler opereren en zijn minder afhankelijk van nationale regeringen; risicospreiding wordt actief nagestreefd. Binnen multinationale ondernemingen valt dan ook een ruimtelijke spreiding waar te nemen van beslissingseenheden en productie-eenheden.

Naast deze (mondiale) *spreidingstendens* valt eveneens een *concentratietendens* waar te nemen. Nu de verschillende bedrijfsonderdelen los van elkaar kunnen functioneren, zullen de eigen locatiepreferenties bepalen waar een bepaald bedrijfsonderdeel zal worden gevestigd. Dit resulteert

in een zekere clustering van vergelijkbare bedrijfsonderdelen van verschillende bedrijven.

Met name de bestuursfuncties van multinationale ondernemingen lijken zich te concentreren op aparte, herkenbare en representatieve locaties. Dergelijke concentraties trekken diverse productiediensten aan waardoor een uitgebreid en kwalitatief hoogstaand dienstenaanbod ontstaat. Dit verhoogt weer de aantrekkelijkheid van de bewuste locatie. Geconstateerd wordt dat al met al topmilieus ontstaan voor hoogwaardige (bestuurs)functies, vooral in grootstedelijke milieus als Londen en Parijs.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de sterke groei van gespecialiseerde productiediensten; toeleverende bedrijven die uitbestede onderdelen van het productieproces verzorgen. Naast de industrie valt deze 'outsourcing' nu ook in de dienstensector waar te nemen. Ook hier is sprake van toenemende internationalisering. Internationale ondernemingen richten zich via verschillende vestigingen steeds meer op een mondiale afzetmarkt.

Bovenstaande ontwikkelingen met betrekking tot het locatiegedrag van economische activiteiten wekken dus enerzijds een ruimtelijke spreiding op, maar anderzijds ontstaan clusteringen.

Ad 2. Toenemende internationale relaties verhogen de internationale handel in waardepapieren. Het kapitaal aanbod, effectenhandel, opties, deviezen en verzekeringen worden meer en meer internationaal georganiseerd. Financiële centra trekken diverse financiële instellingen aan: beurzen, banken, correspondenten, commissionairs, verzekeringsmaatschappijen, institutionele beleggers, enzovoort.

De internationaliseringstendens levert hier het beeld op van concentraties van financiële activiteiten. Indien steden zich naar de toekomst toe als internationaal financieel centrum weten te profileren, zal sterk geprofiteerd kunnen worden van de werkgelegenheid die zo'n centrum met zich meebrengt. Met name Londen neemt hier een sterke positie in. De sterk overheersende positie van Londen leunt echter gedeeltelijk op de invloed van allerlei nationale vormen van regulering van de beurshandel. De RPD verwacht dat verdergaande deregulering kansen biedt aan de kleinere beurzen, zeker wanneer ook ingespeeld wordt op internationale

specialisatie (niches in de markt). Met name Frankfurt lijkt in dit verband goede kans te maken, mede dankzij de sterke impulsen vanuit Oost-Europa.

Ad 3. De internationaliseringstrend uit zich eveneens in de toename van het aantal internationale organisaties. Hierbij valt te denken aan ((semi-)gouvernementele) instellingen als onderdeel van de beslissingsstructuur. Ook hier liggen kansen voor steden om aantrekkelijke werkgelegenheid te creëren door dit soort instellingen aan te trekken. Gezien de vaak nauwe relatie met de politieke besluitvorming lijken met name Brussel en Strasbourg hiervan te profiteren.

Ad 4. Als laatste onderdeel van de ontstane dynamiek met betrekking tot (locatie van) economische activiteiten onder invloed van de maatschappelijke internationaliseringstendens, ziet de RPD de toename van internationale contacten door middel van congressen en conferenties. Het zakelijk toerisme, in de vorm van vakbeurzen, congressen, cursussen, discussiebijeenkomsten en wat dies meer zij, groeit sterk. Deze congresmarkt is interessant, aangezien een sterke positie op deze markt medebepalend is voor de kwaliteit van locaties en daarmee voor de aantrekkingskracht op andere economische activiteiten. Omdat het (massaal) aanhoren van lezingen verschuift naar het werken in kleinere groepen in de vorm van 'workshops', wordt naast het specifieke congresaanbod meer en meer gevraagd naar een integraal aanbod, waarin ook plaats is voor cultuur, entertainment, ontspanning, sportvoorzieningen enzovoort. Hierdoor lijkt dit zakelijk toerisme zich te verplaatsen van metropolitaan gebied naar een meer landelijke omgeving; ook toeristisch attractieve gebieden met vele horecavoorzieningen lijken een goede kans te maken als congreslocatie. Van dit laatste is Oostende een duidelijk voorbeeld.

Uit de vier voorbeelden blijkt dat de internationale oriëntatie en de dynamisering van het locatiegedrag van diverse economische activiteiten sterk is toegenomen. Dit laatste wordt eveneens bevorderd door de eisen die nieuwe vormen van bedrijvigheid aan de (productie)ruimte stellen. Dit heeft gevolgen voor de selectie van vestigingsplaatsen. Kenmerk van dergelijke economische activiteiten is hun onafhankelijkheid ten aanzien van de traditionele vestigingsfactoren; zij zijn 'foot-loose'. Voorbeel-

den hiervan zijn ondermeer high-tech industry, dienstverlening, media en het fors in (economische) betekenis toenemende toerisme.

In 'Perspectieven in Europa' wordt benadrukt dat de toenemende handelsrelaties met Zuid- en Oost-Europa, evenals de internationaliseringstendens, resulteren in een sterke groei van de mobiliteitsbehoefte. Dit versterkt echter de congestie- en milieuproblematiek. Bereikbaarheid is van groot belang en speelt als vestigingsvoorwaarde dan ook een grote rol.

Nabijheid van economische kernregio's wordt eveneens van groot belang geacht voor de economische potentie van regio's (ter grootte van de Duitse 'Länder'). Deze conclusie wordt onderbouwd door onderzoek naar de handelsrelaties tussen regio's. Op basis van de (totale) uitvoer van Nederland naar de Duitse regio's Nordrhein-Westfalen (buurregio), Baden-Württemberg en Bayern (beiden Zuid-Duitsland) wordt geconcludeerd dat afstand en economische kracht van direct belang zijn voor de omvang van de handelscontacten. De handelscontacten blijken voor het overgrote deel plaats te vinden met de buurregio's. Hoe groter de welvaart, hoe intensiever de handel.

Wanneer enkele goederenstromen nader worden bekeken, blijkt er sprake te zijn van een gespreid patroon. Slechts een enkele interregionale goederenstroom springt eruit (olie vanuit Rotterdam naar Nordrhein-Westfalen). De volgende conclusies worden getrokken:

1. steeds blijkt het intraregionale transport groter te zijn dan het transport over de eigen regiogrenzen;
2. relaties tussen nabuurregio's blijken talrijk te zijn;
3. industriële en verstedelijkte regio's hebben onderling veel contacten.

Met name de derde conclusie onderstreept dat de positionering van regio's ten opzichte van economische kernregio's van belang is voor hun economische ontwikkelingskansen.

c. *Hoe wordt de analyse geoperationaliseerd?*

Alvorens na te gaan hoe de ruimtelijke vertaling van de hiervoor beschreven ruimtelijk-economische ontwikkelingen plaatsvindt, zullen eerst de

twee scenario-beelden uit 'Perspectieven in Europa' worden geschetst. Deze twee ruimtelijke uitwerkingen kennen een bredere invalshoek dan de ruimtelijk-economische optiek die in deze studie wordt gehanteerd. Zoals reeds gemeld, wordt in 'Perspectieven in Europa' gezocht naar aanknopingspunten voor ruimtelijk beleid op Europees schaalniveau.

Uit de in 'Perspectieven in Europa' beschreven ruimtelijke ontwikkelingen blijkt dat het locatiegedrag van economische activiteiten steeds dynamischer wordt. Dit biedt steden de kans om door middel van een kwalitatief hoogwaardig vestigingsklimaat de stedelijke problematiek aan te pakken en in te spelen op nieuwe kansen voor economische groei. Gewezen wordt op verlies aan ruimtelijke diversiteit in het landelijk gebied en de sterke achteruitgang van de milieuhygiëne. Deze ontwikkelingen zijn bedreigend voor menselijke activiteiten en welzijn. Verschillen in de regionaal-economische ontwikkeling hangen samen met verschillen in de economische en ruimtelijke regionale structuur. De sterke toename van internationale handelsrelaties veroorzaakt een forse stijging van de mobiliteitsbehoefte. Met name vrachtwagens en vliegtuigen lijken de groei van verkeer en vervoer op te vangen. Dit veroorzaakt echter een milieu- en congestieproblematiek die onbeheersbaar dreigt te worden, aldus de RPD. Dit resulteert in de noodzaak structurerende maatregelen te nemen, waarbij de RPD de volgende doelstellingen wil nastreven:

1. Europees ruimtelijk beleid moet erop zijn gericht de ruimtelijke diversiteit op Europese schaal te behouden en versterken;
2. Europees ruimtelijk beleid moet erop gericht zijn kansen te bieden aan economische en sociale activiteiten opdat overal in Europa de welvaart kan toenemen.

Bovenstaande wordt uitgewerkt door middel van de twee scenario-beelden 'Specialisatie en concentratie' en 'Ketens en zones'. Hierbij worden de volgende veronderstellingen in acht genomen:

- de Europese samenwerking zet door;
- de internationale oriëntatie van de Europese economie neemt toe;
- de handel met name met Oost-Europa en Zuid-Europa neemt toe;
- economische groei zal aan zware milieu-eisen worden gebonden.

De ruimtelijke uitwerking is gebaseerd op twee verschillende visies. Zodoende wordt zicht geboden op mogelijke beleidsopties voor een ruimtelijk Europees beleid.

In deze scenario's worden alternatieve stelsels met oplossingen voor de gesignaleerde Europese ruimtelijke problemen gepresenteerd, evenals richtingen voor de benutting van kansen. Het eerste scenariobeeld is gebaseerd op de concentratie van menselijke activiteiten in een hiërarchisch stedenstelsel. 'Ketens en zones' daarentegen laat ruimtelijke spreiding en verweving zien van diverse activiteiten, waarbij stedelijke gebieden aaneen groeien tot ketens. Bedoeld is de discussie over ruimtelijke concepten hiermee te ondersteunen.

Vanuit het gedachtengoed van deze twee scenariobeelden zullen nu de voor deze ruimtelijk-economische ontwikkelingen van belang geachte factoren centraal staan, evenals de ruimtelijke uitwerking hiervan.

#### *Specialisatie en concentratie*

De internationaliseringstendens is een mondiaal proces, waarin economische functies zich specialiseren en concentreren. Topfuncties (sturingsfuncties van multinationals en hierop inspelende zakelijke voorzieningen) concentreren zich in locaties waar de voorzieningen talrijk en hoogwaardig zijn, en waar ook media en cultuur aanwezig zijn. Ook in de internationale handel- en transportsectoren doen zich dergelijke concentratietendensen voor, waarbij de regionale distributie en verzorging verschuift naar mondiale vervoersketens. Stromen goederen bundelen zich in slechts enkele mainports, van waaruit distributie en navervoer plaatsvinden. Belangrijk hierbij is het proces van poolvorming, waarbij een centrale kern groeit door een functieverdeling met de omgeving. De omgeving levert het draagvlak voor de in de kern gevestigde functies en activiteiten. Hoe groter het draagvlak, hoe meer functies zich clusteren in de kern. Zodoende ontstaat een hiërarchie van vestigingsmilieus. Metropolen liggen in gebieden waarin de aanwezige capaciteiten en faciliteiten worden geconcentreerd. In de grootstedelijke agglomeraties concurreren kernen met elkaar en vindt een verdeling van de functies plaats. Hierdoor halen deze steden niet het voorzieningenniveau van metropolen als Londen en Parijs. Wel kunnen zij zich ontwikkelen tot gespecialiseerde topcentra



voor bijvoorbeeld cultuur, financiële instellingen, winkels enzovoort. Hoge prijzen, congestie, vervuiling en dergelijke zullen echter voor bepaalde economische activiteiten aanleiding zijn zich elders te vestigen. Hierdoor ontstaan dan weer nevencentra en secundaire kernen met 'ondergeschikte' functies. Dit wijst volgens de RPD op een hiërarchisch stedelijk systeem, waarbij steden met elkaar concurreren om economische activiteiten aan te trekken.

#### *Ketens en zones*

Termen als aaneengesloten stedelijke gebieden, decentralisatie en suburbanisatie alsmede spreiding van alle mogelijke functies, zijn karakteristiek voor dit scenariobeeld. Het uitgangspunt ligt nu veel meer in de regionale economische ontwikkeling in het algemeen en in de toenemende mate waarin economische activiteiten 'foot-loose' worden. Hierdoor kunnen zij zich overal vestigen, mits voorzien wordt in een aantal noodzakelijke vestigingsvoorwaarden. Een aantrekkelijk landschap en een goed leefklimaat spelen hierbij een grote rol. Gewezen wordt op de kris-kras relaties binnen verkeer en vervoer, waarbij de lange afstandsstromen worden opgenomen in de veel omvangrijkere stromen op korte afstand. Bereikbaarheid is uiteraard zeer belangrijk. Hierbij is niet zozeer de nabijheid van infrastructuur van belang; de belasting van de bestaande infrastructuur vormt veeleer de sleutel tot feitelijke bereikbaarheid. Kenmerkend hierbij is het vice-versa karakter van de relaties tussen (welvarende) stedelijke gebieden; gelijkwaardige producten worden heen en weer getransporteerd. Van functionele specialisatie binnen en tussen regio's is dan ook geen sprake in deze visie. De stedelijke gebieden groeien meer en meer aaneen tot stedelijke zones, waarbij de onderlinge intensieve contacten tussen de steden leiden tot een aaneenschakeling van het stedelijk gebied. Gebieden tussen de steden staan dan ook bloot aan een grote druk van het verkeer en de localisering van stedelijke functies (uitdijende steden).

#### *d. Welke beleidsdoelen worden hieraan ontleend?*

De twee scenariobeelden vragen om verschillende beleidsinspanningen. De diverse beleidsdoelen zullen dan ook per scenariobeeld worden behandeld.

Het scenario 'Specialisatie en concentratie' schetst een beeld van stedelijke concentraties, gespecialiseerde functionele gebieden en mainports. Beleid dat hierop inspeelt zal vanuit Europees perspectief functies moeten toekennen. Hierbij zal vanuit een ruimtelijke en integrale benadering aandacht moeten worden besteed aan het geheel van vestigingsvoorwaarden: specifieke kenmerken van milieus, de noodzakelijke omvang en veelzijdigheid, verbindingen enzovoort. Door middel van een vroegtijdige functieverdeling kunnen stedenconcurrentie en hiermee samenhangende kostbare desinvesteringen worden voorkomen. De RPD werkt dit uit in de vorm van een stedenclassificatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt in:

- metropolen (Londen, Parijs en toekomstig Berlijn);
- europolen (steden als Amsterdam, Brussel, Frankfurt, Milaan e.d.);
- eurosteden (steden als Antwerpen, Rotterdam, Lyon, Dresden, Bonn e.d.);
- kleinere steden die ofwel floreren (bijv. Grenoble en Aken) ofwel als probleemsteden te boek staan (bijv. Luik).

Door oog te hebben voor de verschillende kenmerken en karakteristieken van de onderscheiden groepen, kan door middel van een Europees vestigingsbeleid worden ingespeeld op de verschillende kansen en bedreigingen en ontstaat de beoogde hiërarchie van vestigingsmilieus. Deze hiërarchische ordening is ook richtinggevend voor beleid met betrekking tot het verkeer en vervoer. Gedacht wordt aan een transportsysteem waarbij de metropolen het hart vormen van radiale patronen die hen verbinden met de europolen. Vanuit deze europolen vindt, eveneens via radiale systemen, verbinding plaats met andere steden. Mainports bevinden zich in de metropolen, die als onderdeel van het mondiaal systeem door middel van intensief vliegverkeer met elkaar verbonden zijn. De verbindingen met de europolen dienen uit hoge snelheidstreinen te bestaan, ondersteund door regionale luchthavens. Intercity-verbindingen maken de andere steden goed bereikbaar.

Ook voor het goederenvervoer wordt schaalvergroting voorzien waarbij het concept van stedenhiërarchie inspeelt op de congestie- en milieuproblemen. Concentratie en specialisatie voorkomen dat activiteiten zich overal zullen voordoen. Door de voorgestane clustering ontstaat draagvlak voor een hoge mate van efficiëntie. Tengevolge van de mondialisering zullen

voor de scheepvaart twee mainports ontstaan in Europa: Rotterdam via de Atlantische route en Marseille via de Middellandse zee en het Suezkanaal. Vanuit deze 'aanlandingspunten' zal een sluitend systeem van waterwegen en hoge snelheidstreinen voor verder transport moeten zorgen. De inzet van vrachtwagens dient hierbij te worden beperkt tot eindtransport vanuit de verschillende Europese distributiecentra. In deze centra vindt koppeling plaats van vaarwegen en railverbindingen aan autosnelwegen. Dankzij de sterke economische ontwikkeling van haar achterland zal de haven van Hamburg zich wellicht tot een geduchte concurrent van Rotterdam kunnen ontwikkelen.

Binnen het scenario 'Ketens en zones' dient beleidsmatig te worden gestreefd naar bundeling van stromen en inkadering van verstedelijking. Voorkomen moet worden dat de verstedelijking zich ongecontroleerd verspreid. Het stedelijk gebied dient te worden versterkt door het woon- en leefklimaat te verbeteren, terwijl de interne en externe verbindingen gebaat zullen zijn bij een veelzijdig en op vele kernen gerichte netwerkstructuur. Zo heeft ook het internationale bedrijfsleven een grote keuze aan vestigingsmogelijkheden. Hierdoor krijgen de stedelijke gebieden een tamelijk compleet spectrum van economische activiteiten. Tussen steden bestaat dan ook geen duidelijke hiërarchie of specialisatie; alles kan overal. Relaties zijn vooral sterk tussen nabijgelegen stedelijke gebieden; naarmate de afstand groter is, zijn de relaties minder intensief.

Steden schakelen zich aaneen tot uitgebreide stedelijke gebieden, die echter wel binnen het kader van de stedelijke zones dienen te blijven. Zo ontstaat een ruimtelijke structuur die erop gericht is de Europese samenhang te versterken; de ketens zijn te beschouwen als ontwikkelingsassen. Het omringende landelijke gebied kent een veelzijdige verweving van diverse functies.

De regionale ontwikkeling is in dit scenariobeeld grotendeels afhankelijk van de situering van de regio's in de ketens. Een centrale ligging binnen de ketens belooft betere perspectieven dan localisatie daarbuiten. Daarnaast is de kwaliteit van het leefmilieu van groot belang. Externe relaties vinden bij uitstek plaats via de ketens. Iedere stad/regio dient dan ook in een eigen aansluiting te voorzien. Verschillende transportmodi

(vliegveld, railverbindingen, autosnelwegen, haven) moeten zorgen voor goede verbindingen. Binnen de schakels vormen de huidige intercity- en snelwegnetten een goede basis voor die verbindingen. Het telecommunicatienetwerk kent eveneens een hoofddrager in de lengterichting van de ketens, met vele vertakkingen in de sterk geurbaniseerde gebieden. Toekomstige economische groei en welvaartstijging zijn te verwachten langs nieuwe ontwikkelingsassen. Met name in oost-westelijke richting lijkt dankzij de economische groei in Duitsland en Oost-Europa beweging plaats te vinden.

### 3.3 Normatieve aspecten

In 'Perspectieven in Europa' worden de ruimtelijke ontwikkelingen in Noordwest-Europa geschetst. Hieruit zijn ondermeer twee tegengestelde ruimtelijke processen waar te nemen: concentratie van menselijke activiteiten, en ruimtelijke spreiding van menselijke activiteiten. Deze ontwikkelingen worden gecombineerd met een tweetal doelstellingen: behoud en versterking van de ruimtelijke diversiteit, alsmede welvaartsgroei overal in Europa. De twee scenario-beelden die hieruit worden afgeleid, beogen zicht te bieden op mogelijke beleidsopties. Zo kunnen discussies over de ruimtelijke organisatie vanuit een Europees perspectief worden gevoed. Hoewel dit perspectief dus ruimer is dan de in de voorliggende studie gehanteerde ruimtelijk-economische optiek, is het interessant om na te gaan hoe de factoren <sup>1</sup> die voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen van belang zijn, worden uitgewerkt in de verschillende scenario-beelden.

#### a. *Economische groei in Zuid- en Oost-Europa*

Hoewel economische groei in Zuid- en Oost-Europa als belangrijke factor wordt beschouwd voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen, wordt in het scenariobeeld 'Specialisatie en concentratie' hieraan veel minder aandacht besteed dan in 'Ketens en zones'. Een verschillende benadering ligt hieraan ten grondslag. 'Specialisatie en concentratie' gaat uit van het begrip draagvlak als basis voor clustering van functies. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in de vorm van een stedenhiërarchie. De verwachte

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 3.2.

economische groei in Zuid- en Oost-Europa is in dit verband geen dominante variabele. Het scenariobeeld 'Ketens en zones' kent daarentegen veel waarde toe aan (economische) interactie met welvarende buurregio's en naburregio's als basis voor economische potentie. Gesproken wordt van stedelijke ketens en ontwikkelingsassen. Wanneer binnen zo'n ontwikkelingsas sprake is van economische groei, worden door middel van een soort domino-effect de economieën in nabijgelegen regio's gestimuleerd. In die zin zijn de ontwikkelingen in Zuid- en Oost-Europa wel van groot belang. Vanuit deze theorie valt het goed te verdedigen dat Nederland belang heeft bij goede verbindingen met de ons omringende economische kernregio's, maar ook met gebieden waar economische groei verwacht wordt. Hierbij gaat de voorkeur uit naar multimodale transport- en vervoersvormen. De economische groei en de toename van de mobiliteitsbehoefte moeten dan voor het overgrote deel worden opgevangen door vrachtwagens en het vliegverkeer. Deze ontwikkeling versterkt de congestie- en milieuproblematiek. Dit pleit voor bevordering van de (binnen)scheepvaart en aanleg van hoge-snelheidstreintrajecten, waarbij naast de noord-zuid verbindingen ook veel aandacht voor de oost-west verbindingen gewenst is.

b. *Internationaliseringstendens, dynamiek in locatiegedrag en vestigingsklimaat*

De toename van de internationale oriëntatie en de hieraan gerelateerde internationaliseringstendens krijgt binnen de visie 'Specialisatie en concentratie' een sterk mondiaal karakter. De beschreven hiërarchie is gebaseerd op de bundeling van mondiale goederenstromen via wereldwijde mainports en metropolen. Door middel van radiale systemen vindt vervolgens interactie plaats met steden en stedelijke agglomeraties die lager in de hiërarchie staan.

Het beleid ten aanzien van de stedenhiërarchie gaat ervan uit dat vanuit een Europese optiek de verschillende functies worden verdeeld over de diverse categorieën steden. Hiermee wordt beoogd de stedenconcurrentie met betrekking tot de (re)allocatie van diverse functies te geleiden om kostbare desinvesteringen te voorkomen. Dit vereist veel stuurkracht, iets waar Europese instanties meestal niet erg in uitblinken. Het is dan ook de vraag of de vereiste stuurkracht op Europees niveau wel aanwezig

is, daar waar de verschillende nationale belangen wisselend samenvallen en conflicteren.

Met betrekking tot het locatiedrag van economische activiteiten gaat het scenario uit van de stelling: 'hoe groter het draagvlak, hoe meer economische activiteiten zich zullen concentreren in de betreffende kern.' Hoogwaardige en veelzijdige voorzieningen zijn in deze visie belangrijke vestigingsvoorwaarden, evenals 'face to face' contacten en prestige. Dit heeft clustering in grote steden/grootstedelijke gebieden tot gevolg, een proces dat zichzelf versterkt.

In deze visie wordt een beeld geschetst van stedelijke concentraties, waar tal van activiteiten zich bevinden, waaronder activiteiten als wonen, werken, recreëren enzovoort. De stad behoudt hier duidelijk de functie van centrale ontmoetingsplaats waar tal van activiteiten plaatsvinden.

Enige relativering van dit beeld is echter op zijn plaats. Dankzij toepassingen van de informatietechnologie kunnen mensen deelnemen aan allerlei activiteiten zonder daarvoor het huis te hoeven verlaten. Voorbeelden als telewerken, teleshoppen en telebankieren illustreren dit. Deze ontwikkelingen frustreren de centrale ontmoetingsfunctie van de steden. Doordat de factor afstand sterk aan betekenis inboet, verdwijnt voor een deel van de bevolking de noodzaak om dicht bij het werk te wonen. Zeker in het geval van telewerken zal meer waarde worden gehecht aan de woonomgeving. Om in zo'n situatie de stad aantrekkelijk te houden als woonlocatie zal een gevarieerde woningenmarkt moeten worden gecombineerd met hoogwaardige en veelzijdige voorzieningen. Het voordeel van de beoogde concentratie is dat een groot draagvlak voor dergelijke voorzieningen zal ontstaan.

In het scenario 'Ketens en zones' komt de internationalisering tot uiting in het statement 'alles kan overal'. De factor afstand speelt een steeds geringere rol, waardoor andere vestigingsfactoren een dominantere rol zullen gaan spelen bij de locatiekeuze van economische activiteiten. Inspelen op (internationale) verschillen in prijs en kwaliteit, alsmede grotere onafhankelijkheid van nationale wet- en regelgeving, behoren in

deze visie thuis in de moderne ondernemingsstrategie. Daarnaast zal het verminderde belang van afstand ertoe leiden dat meer aandacht ontstaat voor een aantrekkelijk woon- en werkklimaat. De wens 'buiten te wonen' versterkt de suburbanisatie. Behalve de hieruit volgende geografische spreiding van economische activiteiten binnen het studiegebied, wordt verder weinig aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen hiervan voor de economische structuur. Of door deze ontwikkeling arbeidsintensieve economische activiteiten meer en meer verplaatst zullen worden naar ontwikkelingslanden (lage lonen) en welke gevolgen zo'n ontwikkeling zou kunnen hebben voor de economische ontwikkeling van het studiegebied, zijn vragen die helaas niet aan bod komen. Ook wordt niet stilgestaan bij de stuuropgave om, ondanks de term 'alles kan overal', stedelijke ontwikkeling en verkeer- en transportstromen te bundelen en te geleiden. Het zal veel moeite kosten om het landelijk karakter van gebieden tussen steden te vrijwaren van stedelijke invloeden en tegemoet te komen aan de doelstelling ruimtelijke diversiteit te waarborgen en te versterken.

c. *Nabijheid van economische kernregio's*

In 'Perspectieven in Europa' wordt verwacht dat kansen op regionale economische groei worden beïnvloed door de nabijheid van economische centra/economische kernregio's. Onder verwijzing naar de afstandsfunctie in de handel tussen Nederland en drie Duitse regio's (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg en Bayern) concludeert de RPD dat bovenstaande verwachting juist is geweest; afstand en economische kracht zijn van direct belang voor de omvang van de handelscontacten.

Naar mijn mening wordt deze conclusie echter te snel getrokken. Slechts de handelsrelaties tussen één regio (Nederland) en drie Duitse regio's die steeds iets verder weg liggen, worden geanalyseerd. Aan de handel(somvang) met andere landen en de relatie hierbij met de factoren afstand en economische kracht wordt geen aandacht besteed. Daarnaast is sprake van een uitzonderingssituatie; de vier beschreven regio's zijn met elkaar verbonden via de Rijn. Dit betekent dat er sprake is van uitstekende transport- en vervoersmogelijkheden via het water, iets waar vele andere regionale handelsrelaties niet van kunnen profiteren.

Het veronderstelde belang van nabijheid van economische centra c.q. kernregio's wordt op basis van de gepresenteerde unieke situatie dan ook onvoldoende aangetoond en is normatief bepaald.

De factor 'nabijheid van economische kernregio's' wordt binnen het concept 'Specialisatie en concentratie' niet als richtinggevend beschouwd. Centraal staat hier de ordening aan de hand van de gepresenteerde stedenhiërarchie. Het scenariobeeld 'Ketens en zones' daarentegen steunt wel op de gedachte dat nabijheid van welvarende regio's belangrijk is voor het economisch perspectief. Hierbij zijn omvangrijke handelsstromen van gelijksoortige producten in beide richtingen kenmerkend voor relaties tussen nabijgelegen, welvarende gebieden. In 'Perspectieven in Europa' wordt een vergelijking gepresenteerd van enkele economische parameters van de verschillende regio's in de landen van het studiegebied. Hieruit blijkt dat de oude economische kernregio's -weliswaar in wisselende mate- weer goede toekomstmogelijkheden kennen. De saneringsoperaties in de herstructureringsgebieden zijn blijkbaar niet zonder succes uitgevoerd. Moderne vormen van industrie en ontwikkeling van de dienstensector zijn van groot belang om het economisch perspectief te verbeteren. Zo wordt men minder afhankelijk van de oude, in het slop geraakte, industriële activiteiten.

De RPD concludeert op basis van het bovenstaande dat de vermeende verschuiving van het economisch zwaartepunt richting Zuid-Europa dan ook gerelativeerd dient te worden. Er is weliswaar sprake van economische versterking van het Alpengebied, waar naast Zwitserland en Oostenrijk ook Noord-Italië en de Zuid-Duitse regio's een belangrijke groei doormaken, maar van een verschuiving van het economisch zwaartepunt in zuidelijke richting zou echter geen sprake zijn. De oude kernregio's kennen na een periode van stagnatie tegelijkertijd ook weer goede economische perspectieven.

Nu, vijf jaar later, lijkt bovenstaande stelling gerechtvaardigd te worden. Diverse regio's in Zuid-Europa laten inderdaad een sterke economische groei zien. Gezien de grote achterstandssituatie is een dergelijke groei natuurlijk al snel gerealiseerd. De financiële impulsen die landen als Griekenland, Spanje en Portugal tegemoet mochten zien na



toetreding tot de toenmalige Europese Gemeenschappen, hebben de economische groei sterk gestimuleerd; gelijkmatige verdeling van de welvaart wordt vanuit 'Brussel' actief nagestreefd. Toename van het welvaartspeil in deze landen wil echter nog niet zeggen dat hier het nieuwe economische kerngebied van Europa te vinden zal zijn. Het is echter opmerkelijk dat de RPD zich baseert op economische parameters uit de periode 1950 - 1985 en hiermee in 1991 stelling neemt tegen het denkbeeld dat het Europees economisch zwaartepunt richting zuiden zou verschuiven, een denkbeeld dat eind jaren '80 tot ontwikkeling kwam<sup>2</sup>. Dit zou erop duiden dat de argumentatie van de RPD niet op actuele data berust.

### 3.4 Conclusies

In de vorige paragraaf is nagegaan hoe de factoren die voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen van belang worden geacht, betrokken zijn bij het ontwerpen van de scenariobeelden. Hieruit blijkt dat de operationalisering van deze factoren nogal selectief plaatsvindt. In de verschillende scenariobeelden worden deze factoren afwisselend wel of niet als richtinggevend beschouwd voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Wellicht is dit eigen aan het streven de twee tegelijkertijd gesignaleerde, tegengestelde ontwikkelingen in extremo uit te werken. Deze werkwijze relativeert echter in sterke mate het realiteitsgehalte van de scenariobeelden.

Het zou interessant zijn geweest om naast de gepresenteerde selectieve uitwerkingen ook toekomstbeelden te ontwerpen, waarin alle onderscheiden factoren in ruimtelijke zin worden uitgewerkt. Door de invloed van de verschillende factoren te variëren, ontstaat evenzeer zicht op mogelijke toekomstige situaties, zonder daarbij de interne consistentie tekort te doen.

Binnen het scenariobeeld 'Ketens en zones' wordt veel waarde gehecht aan de economische groei in met name Oost-Europa. Gepleit wordt voor goede infrastructurale verbindingen met de oostelijke regio's, zodat Nederland aansluiting krijgt op deze oostelijke ontwikkelingsas. Zodoende zou

---

<sup>2</sup> Zie ondermeer DATAR/Reclus: Les villes Européennes (1989).

Nederland mee kunnen profiteren van de sterke economische groei aldaar. Dit ondersteunt de argumenten om de Betuwe-route aan te leggen, inclusief het Betuwe-Noord traject. Door middel van goede verbindingen wordt via de ontwikkelingsas Amsterdam-Enschede-Osnabrück-Berlijn-Polen de interactie gestimuleerd met de economische groeigebieden in Oost-Europa.

'Specialisatie en concentratie' daarentegen hecht veel waarde aan draagvlakvorming als basis voor de concentratie van economische activiteiten. Wanneer dit betrokken wordt op de Nederlandse situatie, is het van belang de Randstad Holland verder uit te bouwen als draagkrachtig gebied voor concentratie van tal van economische activiteiten. Als Nederland een sterke positie in wil nemen binnen de beoogde hiërarchie, zal het draagvlak vergroot moeten worden om economische activiteiten aan zich te binden. In die zin zou de Randstad Holland zich moeten profileren als een prettig vestigingsgebied. Mits de congestieproblematiek en de hiermee samenhangende milieuproblematiek binnen de perken kunnen worden gehouden, kan dit gebied profiteren van de landschappelijke diversiteit.

Vanuit dit perspectief is versterking van de aanwezige mainports (Rotterdam en Schiphol) van groot belang voor de economische perspectieven van deze regio en daarmee van Nederland. De stevig bediscussieerde uitbreiding van Schiphol door middel van een vijfde baan is binnen deze denkwijze zeer gewenst.

In de scenariobeelden leidt de geconstateerde toename van de internationale oriëntatie enerzijds tot concentratie van economische activiteiten, anderzijds tot spreiding van economische activiteiten. Met betrekking tot de woon- en werkomgeving wordt in beide gevallen vertrouwd op een sterke sturingskracht vanuit de Europese overheid.

Om mensen te concentreren in de stedelijke gebieden zal naast een ruim en gevarieerd woningaanbod een woonklimaat van hoge kwaliteit moeten worden aangeboden. Dikwijls wordt aan deze vereisten niet voldaan. Ook druist de beoogde concentratie in tegen de wens om 'buiten te wonen', iets wat dankzij mogelijkheden als telewerken nog wordt gestimuleerd. Gebleken is dat ook 'foot-loose' industrie zich bij voorkeur vestigt in suburbane gebieden met landelijke kwaliteiten. Bovenstaande doet vermoeden dat een niet realistische sturingskracht van de (Europese) overheid vereist is om menselijke activiteiten in steden te kunnen concentreren.

In het spreidingsscenario wordt als doel gesteld de ruimtelijke spreiding van wonen en werken te bundelen tot ketens. Zo kunnen duidelijke overgangen tussen stedelijke en landelijke zones worden gewaarborgd in het kader van de nagestreefde ruimtelijke diversiteit. Ook hier lijkt de term 'vechten tegen de bierkaai' van toepassing; evenals in het concentratiedenken wordt een sturingskracht verondersteld die naar mijn mening niet realistisch is. De Groene Hart discussie spreekt in dit verband voor zich.

De RPD relativeert de vermeende verschuiving van het economisch kerngebied richting Zuid-Europa en ziet voor Nederland goede economische perspectieven weggelegd. Hierbij speelt de factor 'nabijheid van economische kernregio's een belangrijke rol. De analyse van verschillen in de regionale economische groei in Noordwest-Europese landen ondersteunt eveneens bovenstaande stelling.

Uit de historische schets van regionaal-economische verschillen blijkt dat de van oudsher welvarende, Noordwest-Europese industriële regio's in problemen raakten vanwege het sterk afnemend belang en de tanende concurrentiekracht van de aanwezige industriële activiteiten. Deze periode van verval en stagnatie heeft eveneens grote sociale problemen met zich meegebracht. Deze observatie is een belangrijke voedingsbodem geweest voor de stelling dat Zuid-Europa sterk aan economische kracht zou winnen. Dit werd nog versterkt doordat zuidelijke regio's inderdaad een sterke economische groei lieten zien.

Uit een analyse van de belangrijkste herstructureringsgebieden blijkt echter dat saneringsoperaties en de ontwikkeling van moderne industrie en diensten belangrijke voorwaarden zijn voor het ontwikkelen van nieuwe economisch perspectief. De RPD concludeert dat de herstructureringsgebieden, zij het niet in gelijke mate, weer uit het sociaal-economische dal aan het opkrabbelen zijn. Verschillen in regionaal-economische ontwikkeling komen voort uit verschillen in economische en ruimtelijke structuur. Op welke activiteiten de regionale economie leunt en hoe de betreffende regio is gepositioneerd ten opzichte van de (andere) economische kernregio's in (West-)Europa is hierbij van belang.

Met name voor het Ruhrgebied (Nordrhein-Westfalen) wordt sterke economische groei verwacht. Gezien het veronderstelde belang van de nabijheid van economische kernregio's voor regionaal-economische perspectieven

zullen de buurregio's hier sterk van profiteren. In die zin zou Nederland als buurregio van het genoemde Ruhrgebiet over goede kaarten beschikken.

#### 4. BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk zullen enkele aspecten uit de voorgaande hoofdstukken in evaluerende zin aan bod komen. Dit wordt gevolgd door een beschouwing over de relatie tussen de analyse en de ruimtelijke uitwerkingen. Conclusies en aanbevelingen vormen het slotakkoord van deze studie.

##### 4.1 Evaluatie

Vanuit de constatering dat planologische literatuur enkele jaren geleden blijk gaf van uiteenlopende voorspellingen ten aanzien van de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europa, is in deze studie geprobeerd meer zicht te krijgen op de oorzaak van de verschillen in inzicht. De keuze om uiteindelijk twee boeken van de Rijksplanologische Dienst te analyseren, bleek niet bevorderlijk voor het in kaart brengen van een grote diversiteit aan visies ten aanzien van ruimtelijk-economische processen. De bestudeerde literatuur vertoont een grote overeenkomst als het gaat om de analyse van het ruimtelijk-economisch onderzoeksveld. Ten aanzien van de ruimtelijke uitwerking van de van belang geachte factoren zijn echter wel verschillende wegen gekozen. In 'Perspectieven in Europa' worden bewust twee tegengestelde ontwikkelingen in extreme zin uitgewerkt, terwijl 'Ruimtelijke Verkenningen 1992' experimenteert met toekomstbeelden op basis van de potentiaaltechniek.

Het is opvallend dat een groot deel van de onderbouwing van de potentiaaltechniek niet in 'Ruimtelijke Verkenningen 1992' terug te vinden is, maar in 'Perspectieven in Europa'. Met name het scenariobeeld 'Ketens en zones' draagt veel bij aan de begripsvorming rond economische potentie en de relatie die in dit verband wordt gelegd met economisch gewicht en afstand.

##### 4.2 Analyse versus ontwerp

De twee bestudeerde rapporten vertonen beide in sterke mate gebrek aan interne consistentie. Uit de analyse van het onderzoeksveld omtrent ruimtelijk-economische ontwikkelingen komen factoren naar voren die van belang worden geacht voor deze ontwikkelingen. Telkens blijkt echter dat de ruimtelijke vertaling gebaseerd is op slechts enkele van de onder-

scheiden factoren c.q. variabelen. Deze werkwijze relativeert in sterke mate de bruikbaarheid van de getoonde ontwerpen; de analyse vindt onvoldoende weerklank in de ontworpen ruimtelijke beelden.

#### 4.3 Conclusies en aanbevelingen

De beschreven rapporten zijn inmiddels enkele jaren oud en de gepresenteerde toekomstbeelden zijn sterk bepaald door de rond 1990 sterk in de belangstelling staande processen en gebeurtenissen. Hierbij is een voorname plaats ingeruimd voor de toenemende internationale (handels)contacten. Enerzijds komt dit tot uiting in de sterke belangstelling voor het Europa na 1992 (top van Maastricht) en de hoge verwachtingen ten aanzien van de economische impulsen van de interne Europese markt met vrij reizen en transporteren van personen, goederen en diensten. Anderzijds staan de ontwikkelingen in Zuid-, maar zeker ook in Oost-Europa sterk in de belangstelling, wat zijn weerslag vindt in de gepresenteerde toekomstbeelden. Gezien het feit dat de overgangperiode voor Spanje en Portugal ten behoeve van een harmonieuze toetreding tot de Europese Gemeenschappen amper was beëindigd en de val van de Berlijnse Muur nog vers in het geheugen lag, mag dit geen verwondering oproepen.

Terugblikkend, lijken hiermee inderdaad belangrijke factoren te zijn aangeduid in het kader van de ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Wel moet worden geconstateerd dat toenemende internationalisatie niet alleen binnen Europa, maar evenzeer op mondiale schaal plaatsvindt. Het verdient dan ook aanbeveling om deze mondiale oriëntatie sterker te betrekken bij het ruimtelijk-economisch onderzoek.

Momenteel staan de elektronische snelweg en de mogelijke ruimtelijke gevolgen hiervan sterk in de belangstelling. Het is echter allerm minst duidelijk welke effecten dit met zich meebrengt. Enerzijds vallen clusterende effecten te constateren, anderzijds wordt (verdere) ruimtelijke spreiding van menselijk activiteiten voorzien. In die zin sluit dit uitstekend aan bij de in 'Perspectieven in Europa' uitgewerkte scenario-beelden.

Wat betekent een en ander nu voor de vele discussies die in Nederland gevoerd worden/zijn rond vraagstukken omtrent de aanleg van hoge snel-

heidstrein-trajecten, de Betuwe-route en uitbreiding van luchthaven Schiphol? In 'Perspectieven in Europa' worden argumenten aangedragen om deze projecten inderdaad uit te voeren, maar niet vanuit dezelfde visie. Wil Nederland een hoge positie verwerven binnen de stedenhiërarchie en zo zicht krijgen op economische groei en welvaartstijging, dan volgt uit de visie 'Specialisatie en concentratie' dat Schiphol inderdaad moet worden uitgebreid en Rotterdam moet worden versterkt. De aanleg van lange hogesnelheidstreintrajecten hebben in de radiale vervoers- en transportsystemen dan minder prioriteit.

Dergelijke (spoor)verbindingen worden binnen de visie 'Ketens en zones' echter als voorwaarde voor economische groei beschouwd. Hiermee worden immers de (handels)relaties met verder weg gelegen regio's versterkt. Rotterdam en Schiphol zorgen uiteraard voor het dichterbij brengen van overzeese/verweg gelegen gebieden c.q. economische regio's, maar in dit scenariobeeld hebben goede verbindingen met en aansluiting op stedelijke ketens en ontwikkelingsassen prioriteit. Wellicht kan dit accentverschil verhelderend werken in de vele debatten over de bedoelde ruimtelijk-economische projecten.

Hier zijn slechts enkele van de vele elementen genoemd die een rol spelen in de discussies omtrent de genoemde infrastructurele projecten. Het is dan ook niet de bedoeling geweest deze discussies uitputtend te behandelen.

Rest nog de vraag of normatieve aspecten een grote rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de grote diversiteit in ruimtelijk-economische toekomstbeelden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is uitgebreidere literatuurstudie vereist. Wel valt op te merken dat de selectieve uitwerking van de analyse in de bestudeerde literatuur inderdaad leidt tot haaks op elkaar staande resultaten. Hierbij lijkt echter naar een normatief bepaald eindbeeld te zijn toegewerkt. De geselecteerde factoren lijken willekeurig te zijn aangegrepen ter ondersteuning van de beoogde eindbeelden. Dit pleit dan ook voor een objectievere aanpak. Laat de geselecteerde factoren voor zich spreken en onderzoek mogelijke toekomstbeelden door inderdaad alle van belang geachte factoren mee te nemen in de ruimtelijke uitwerking. Door vervolgens de invloed van de verschillende factoren te variëren, wordt zicht geboden op mogelijke toekomstige ontwikkelingen op ruimtelijk-economisch gebied. Hierbij zullen zowel

kansen als bedreigingen naar voren komen. Stimulering van mogelijke kansen en bestrijding van kwalijke gevolgen dienen vervolgens te worden vertaald naar de beleidsvorming. Hierbij kan beleidsmatig ingrijpen terugvallen op de geselecteerde factoren; dit zijn immers de stuurvariabelen.

Confrontatie met reeds geformuleerd beleid zal op deze manier meer vruchten afwerpen. Er is geen noodzaak om naar een bepaald beleid c.q. eindbeeld toe schrijven. Het onderzoek kan zo meer aansluiten bij de empirie en meer vrijheid bieden om los van het huidige beleid gewenste beleidsdoelen te formuleren.



## LITERATUURLIJST

Brunet, R. et al. Les Villes Européennes: rapport pour la DATAR; Montpellier, Groupement d'Interet Reclus, 1989.

Coopers & Lybrand Management Consultants te Utrecht. Internationalisering en ruimtelijk economische trends; Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1994.

Europese commissie. Europa 2000: perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap; Luxemburg, Europese Commissie, 1992.

Europese Commissie. Europa 2000+: samenwerking voor de ruimtelijke ordening van Europa; Luxemburg, Europese Commissie, 1994.

Ministerie van Economische Zaken. Kennis in beweging: kennis en kunde in de Nederlandse economie; Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1995.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening; Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988.

Rijksplanologische Dienst. Ruimtelijke Verkenningen 1992; Den Haag, Rijksplanologische dienst, 1992.

Verbaan, A.A. et al. Perspectieven in Europa: Een verkenning van opties voor een Europees ruimtelijk beleid in Noordwest-Europa; Den Haag, Rijksplanologische Dienst, 1991.