

# Inleiding: Ruimte en economie, nu en in de toekomst

*Hans Leeflang en Otto Raspe*

2015 was het Jaar van de Ruimte. In 2015 werd de planhorizon van enkele grote rijksnota's uit het eind van de jaren tachtig bereikt,<sup>1</sup> waardoor er behoefte was aan een nieuwe toekomstagenda. 25 jaar na de start van deze grote nota's bood het Jaar van de Ruimte de mogelijkheid om te kijken wat er van al die plannen terecht is gekomen. Ook om te oordelen: wat vinden we van het resultaat en wat kunnen we voor de toekomst leren? Inmiddels is het Jaar van de Ruimte afgesloten, en ligt er een Manifest met een toekomstagenda voor de ruimtelijke ontwikkeling van ons land op weg naar 2040. De gesprekken en activiteiten uit 2015 werken door in 2016 en het gesprek over de toekomst van ons land wordt steeds weer door actuele discussies gevoed, bijvoorbeeld over onze binnensteden of infrastructuur. Het is mooi dat wetenschappers voluit input leveren voor dit gesprek.<sup>2</sup> De verzameling artikelen in dit themanummer levert daaraan een belangrijke bijdrage. We hopen dat deze bundel het gesprek over de toekomst van ons land zal voeden.

Economie en ruimte zijn wederzijds met elkaar verweven. Enerzijds hebben economische activiteiten hun weerslag op de ruimte. Regio's verschillen bijvoorbeeld in hun specialisatiepatroon en groeipad. Anderzijds bepalen regionale omstandigheden hoe bedrijven en mensen functioneren. Over deze wederkerige relatie tussen Economie & Ruimte gaat dit themanummer. Diverse bijdragen in dit themanummer gaan in op de mechanismen achter regionaal-economische ontwikkeling en hoe de ruimte structurerend is voor economische processen. Juist voor beleidmakers is begrip van deze mechanismen belangrijk, omdat het kan helpen bij effectievere beleidskeuzes. We zien daarbij twee belangrijke domeinen. Ten eerste de fysieke omstandigheden, zoals infrastructuur en woningen. Dit is het traditionele domein van de ruimtelijke ordening. Ten tweede het gedrag van mensen en bedrijven, en de markten die daarbij horen, zoals de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Dit themanummer biedt een interessant palet van studies die bijdragen aan inzicht in de manier waarop ruimte en economie op elkaar inwerken.

Het themanummer start met de vraag waar we in 2050 wonen en werken. Zwaneveld, Ritsema van Eck, Van Gemeren en Van Gerwen geven inzicht in hoe Nederlandse regio's zich kunnen gaan ontwikkelen, vanuit een set van plausibele en intern consistente combinaties van verhaallijnen en aannamen over de toekomst: een hoog en een laag groei scenario. De-

---

<sup>1</sup> "Nederland in 2015: daar wordt nu aan gewerkt" was destijds het motto.

<sup>2</sup> In het Jaar van de Ruimte werd een serie van maandelijkse bijeenkomsten afgesloten, die in februari 2014 was gestart onder de titel "Kennis voor Ruimte". De bevindingen zijn samengevat in de publicatie "Toevoegen van Ruimtelijke Kwaliteit", onder redactie van Willem Salet, Rick Vermeulen en Ries van der Wouden.

ze informatie over de toekomstige Nederlandse bevolking, huishoudens en banen geeft het inzicht dat de Randstad en stedelijke regio's de komende perioden nog relatief sterk groeien. Hier treden ook knelpunten op de woningmarkt op. Maar er zijn ook plekken van krimp, vooral in de Nederlandse perifere regio's, zoals bijvoorbeeld Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en Omgeving. Groei lijkt lang niet overal een zekerheid meer. Adaptief plannen past bij deze regionale dynamiek.

Conijn, Rouwendal en Schilder laten vervolgens zien dat, adaptief gepland of niet, de Nederlandse woningmarkt nu al met veranderende verhoudingen tussen koop en huur te maken heeft, die de overheid voor een aantal dilemma's stellen. Ze vragen specifiek aandacht voor de huursector en een vermindering van de feitelijke woonkosten aldaar. Het verruimen van de mogelijkheden van nieuw aanbod, deels door overhevelen van sociale huurwoningen naar de geliberaliseerde sector, kan er volgens hen voor zorgen dat er een evenwichtiger verhouding tussen huur en koop ontstaat.

Niet alleen de woningmarkt kent een bijzondere ruimtelijke dynamiek. Ook de kantorenmarkt kent zijn complexiteit. Buitelaar en Van Dongen laten zien dat het inzicht in toekomstige banengroei of krimp (dit is de belangrijkste determinant van de gebruikersvraag naar kantoren) niet voldoende is om de dynamiek op de kantorenmarkt te snappen. Daarvoor is inzicht nodig, niet alleen in het gedrag van gebruikers, maar ook van beleggers. Zij laten bijvoorbeeld zien dat de divergentie tussen de gebruikers- en beleggersmarkt tot toenemende leegstand kan leiden. Zij adviseren dat beleid zich niet alleen moet richten op het stimuleren van onttrekkingen (sloop en transformatie), en het ontmoedigen van toevoegingen (nieuwbouw), maar ook op het creëren van beleggingsalternatieven. Juist daaraan ontbreekt het, zodat de beleggersmarkt 'vastgoed' als een van de meest interessante alternatieven blijft beschouwen.

De woningmarkt- en de arbeidsmarkt kennen dus een aparte regionaal-economische dynamiek. Een dynamiek die wellicht in de Nederlandse grensregio's anders uitwerkt. Bos en Hogervorst laten zien dat er binnen de Nederlandse grensregio's een duidelijke groep regio's is die te maken heeft met demografische krimp. Juist in die regio's kan het slechten van de grensbarrière potentieel zijn. Bos en Hogervorst beschrijven daarvan de hardere en zachtere factoren die beleidsmatig zijn te beïnvloeden.

En niet alleen grensregio's behoeven aparte aandacht. Ook binnen het stedelijke landschap zijn er grote verschillen. Marlet focust daarbij op 'de oude stad' en onderbouwt dat juist door zijn esthetiek en woonattracties dit type steden floreert. Hij laat zien dat de aanwezigheid en nabijheid van werk- en woonattracties ongeveer in gelijke mate verklarend is voor de verschillen in de aantrekkingskracht van steden. Een pleidooi om ook de zachtere kant van de economie in ogenschouw te nemen.

De Groot, Ossokina en Teulings laten zien dat juist hoogopgeleiden de motor zijn van stedelijke groei. Zij bouwen hiermee de theorievorming en empirische toetsing van de aantrekkelijkheid (van bepaalde) steden verder uit door specifiek te kijken naar de dynamiek

die hoogopgeleiden genereren. De clustering van hoogopgeleiden is een zelfversterkend proces. Maar dit betekent niet per se dat stevig moet worden ingezet op nieuwbouw en verder ontwikkelen van stedelijke voorzieningen in deze aantrekkelijke groeisteden. Minstens vijf dilemma's komen hier om de hoek kijken, zoals de vragen: of de overheid toekomstige winnaars (steden) kan selecteren en hoe het zit met de afruil tussen gelijkheid en efficiency. Om er twee te noemen.

Van Oort, Weterings, Nedelkoska en Neffke laten vervolgens zien dat niet alleen de woningmarkt, publieke infrastructuur en voorzieningen in stedelijke regio's tot regionaal-economische groei leiden. Groei heeft ook alles te maken met de mobiliteit van arbeid en de mate waarin de vaardigheden van arbeidskrachten aansluiten op de economie van een regio. Dit bepaalt in sterke mate de veerkracht, maar ook het innovatieve vermogen van een regio. Ze pleiten voor het snappen van het economische DNA van de regio. Waar is een regio goed in, welke kennis en vaardigheden heeft zij in huis om te vernieuwen en groeien. Inzicht in de structuur van economische activiteiten maakt arbeidsmarktbeleid, innovatiebeleid en flankerend ruimtelijk beleid effectiever.

Na een aantal artikelen dat ingaat op de mechanismen in de regionale woning-, vastgoed- en arbeidsmarkt richten Hoogendoorn, Van Maarseveen en Romijn zich op de ruimtelijk-economische effecten van investeringen in transportinfrastructuur. Ze geven aan dat het in Nederland steeds minder goed te verantwoorden is dat investeringen in infrastructuur worden gedaan met als doel de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland te bevorderen. Effecten zijn beperkt (de meeste locaties zijn al goed bereikbaar) en investeringen leiden veelal tot een herverdeling van economische activiteiten.

Gelauff en Wortelboer-van Donselaar laten op het thema transportinfrastructuur en bereikbaarheid zien dat het meten van effecten, bijvoorbeeld in MKBA's, niet op zichzelf staat. De relatie tussen beleid en onderzoek wordt steeds belangrijker. Daarbij gaat het over de toegankelijkheid van analyses voor beleid én het zorgen voor een goede landingsbaan voor kennis en onderzoek. Bovendien zijn veel impact-analyses opgezet vanuit een nationaal perspectief, terwijl decentralisatieprocessen de invloed en beleidsruimte van lokale overheden op een aantal beleidsterreinen, waaronder infrastructuur, vergroten. Als decentrale effecten belangrijker worden kunnen ook beleidsdoelen verschillen en afwijken van een nationale afweging in een MKBA. Inzicht in de herverdeling van economische activiteiten kan dan uitmaken. De auteurs laten zien dat er blijvend moet worden geïnvesteerd in de relatie tussen het Rijk en de lokale overheden. Onderzoekers kunnen hieraan bijdragen door duidelijk te maken hoe nationale en lokale effecten zich tot elkaar verhouden.

Allers gaat nader in op de decentralisatie (en schaalvergroting) van het openbaar bestuur. Hij benadrukt dat de ruimtelijke dimensie van de overheid een belangrijke factor is voor haar functioneren en stelt bijvoorbeeld de vraag of agglomeraties beter presteren als ze onder één bestuur vallen. Daarbij geeft hij aan dat de optimale schaal een compromis is; overheden hebben altijd meerdere taken waarvan het bereik niet samenvalt met hun be-

heersgebied. Het omgekeerde is ook waar: er zijn weinig beleidsonderwerpen waar niet meer dan een overheidslaag bij betrokken is. Allers geeft aan dat het niet mogelijk is om op basis van wetenschappelijke uitgangspunten eenduidig een ideale bestuurschaal af te leiden. En dat het belangrijk is om voor ogen te houden dat de meeste in theorie bestaande voordelen van decentralisatie alleen optreden wanneer gemeenten over echte beleidsvrijheid beschikken.

Het themanummer sluit af met een bijdrage van Koster over de economie van het ruimtelijke orderingsbeleid. Hierin laat de auteur zien dat het ruimtelijke orderingsbeleid effecten heeft op de economie van de woon- en werkomgeving. En dat dit verschillende type effecten zijn: externe, interne en aanbodeffecten. Ze blijken substantieel te kunnen zijn. Koster concludeert dat er in Nederland eigenlijk nog relatief weinig zicht is op het belang van de effecten van verschillende types ruimtelijke interventies.

Kortom de verschillende bijdragen in dit themanummers geven inzicht in de relatie tussen economie en ruimte (en van ruimte op economie), en schetsen tevens een onderzoeksagenda met nader onderzoek naar effecten en mechanismen die ruimtelijk-economische dynamiek kunnen verklaren. Beleidsmakers vragen om dit type kennis. Het themanummer past daarmee naadloos het recente pleidooi dat gemaakt wordt in het Manifest van de Ruimte, gemaakt in het Jaar van de Ruimte.

In 2015 kwamen (bij het opstellen van het Manifest) enkele discussiepunten naar voren, die in het vervolg debat zeker een rol zullen of moeten spelen. Tegen die achtergrond hebben we de hiernavolgende artikelen gelezen en ons afgevraagd wat wij als belangrijke bijdragen voor dat vervolgdebat op met name het nationaal niveau zien. We komen op vijf kwesties, waar zowel politici, beleidsmakers als wetenschappers verder bij stil zouden moeten staan:

- a. Gaan de publieke investeringen mee met de stroom (de groeiregio's), of juist niet (de krimpregio's)? Adaptief plannen past bij het omgaan met deze regionale dynamiek (Zwaneveld, Ritsema van Eck, Van Gemeren en Van Gerwen). Bos en Hogervorst beschrijven voor de grensregio's de hardere en zachtere factoren die beleidsmatig zijn te beïnvloeden. Van Oort en coauteurs pleiten voor begrip van het economische DNA van de regio.
- b. Grootstedelijk vestigingsmilieu (metropoolvorming) - ontstaat dat vanzelf of kunnen we condities scheppen? Conijn, Rouwendal en Schilder doen voorstellen voor de flexibilisering van de woningmarkt, met focus op de verhouding tussen huur en koop. Marlet focust daarbij op 'de oude stad' en onderbouwt dat juist door haar esthetiek en woonattracties dit type steden floreert. De Groot, Ossokina en Teulings laten zien dat juist hoogopgeleiden de motor zijn van stedelijke groei. De clustering van hoogopgeleiden is daarbij een zelfversterkend proces.
- c. De tijd van grote ruimtelijke ingrepen (infrastructuur, verstedelijking) lijkt voorbij. Hoogendoorn, Van Maarseveen en Romijn geven aan dat het in Nederland steeds minder goed te verantwoorden is dat investeringen in infrastructuur worden gedaan met

- als doel de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland te bevorderen. De grote opgave ligt in de transitie van de bestaande gebouwen en infrastructuurvoorraad.
- d. Commercieel vastgoed was tot de dag van vandaag een prima beleggingsmogelijkheid. Welke mogelijkheden dienen zich in de toekomst aan? Hoe belangrijk is het creëren van beleggingsalternatieven. Juist daaraan ontbreekt het zodat de beleggersmarkt 'vastgoed' als meest interessante alternatief blijft beschouwen (Buitelaar en Van Dongen).
  - e. Beleid wordt steeds meer decentraal bepaald. Gelauff en Wortelboer-van Donselaar laten zien dat er blijvend moet worden geïnvesteerd in de relatie tussen Rijk en lokale overheden, waarbij onderzoekers duidelijk zullen moeten maken hoe nationale en lokale effecten zicht tot elkaar verhouden. Maakt het pleidooi voor sterke (stedelijke) regio's met een eigen belastingregiem een kans? Allers geeft aan dat het niet mogelijk is om op basis van wetenschappelijke uitgangspunten eenduidig een ideale bestuurschaal af te leiden. En dat het belangrijk is om voor ogen te houden dat de meeste in theorie bestaande voordelen van decentralisatie alleen optreden wanneer gemeenten over echte beleidsvrijheid beschikken. Stap voor stap, met ruimte en aandacht voor het lokale en regionale experimenten zullen we moeten leren: Koster concludeert dat er eigenlijk nog relatief weinig zicht is op het belang van effecten van verschillende types ruimtelijke interventies.

#### **Auteurs**

Hans Leeflang (e-mail: Hans.Leeflang@minienm.nl) is werkzaam bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Otto Raspe (e-mail:otto.raspe@pbl.nl) is werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving.