

De Vierde nota

Voorgeschiedenis

Op 17 maart jongstleden werd het Nederlandse volk verblijd met het beleidsvoornemen van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*. Zoals de titel aangeeft is dit de vierde nota. Er zijn met een zekere regelmaat (vanaf 1961) al eerder nota's over de ruimtelijke ordening verschenen. Voor het begrip van de positie van de *Vierde nota* is het van belang om kort de historie hiervan de revue te laten passeren. Immers, in de *Vierde nota* zijn nog de naweëen te bespeuren van de vorige plannen. Men denke bij voorbeeld maar aan de beloften aan het Noorden des Lands in het kader van het spreidingsbeleid.

Vanaf 1961, toen de eerste nota verscheen, tot heden ten dage is een viertal fasen in het ruimtelijke-ordeningsbeleid te onderkennen¹. Elke fase wordt gemarkeerd door het verschijnen van een nota over de ruimtelijke ordening. In de *Eerste nota* stond de evenwichtige spreiding van de economische groei over het land centraal. De naoorlogse industrialisatie (vooral in het westen) die in de tijd samenging met een verlies van arbeidsplaatsen in de landbouw (vooral in de periferie), zorgde voor een grote migratiestroom in de richting van de Randstad. Op basis hiervan vreesde men een sterke overbevolking van het westen en een economisch achterblijven van de periferie. Een betere spreiding was dus het parool.

Langzamerhand kwam men echter tot de ontdekking dat niet zozeer de landelijke spreiding op gang kwam, maar eerder een regionale spreiding van de bevolking: de overloop. Relatief snel (in 1965) kwam dan ook de *Tweede nota* uit. Belangrijk hierin bleef het landelijke spreidingsbeleid. Naast dit uitgangspunt werd echter tevens het beleid ten aanzien van de suburbanisatie van belang: het beleid van de gebundelde deconcentratie. Men accepteerde wel de suburbanisatie, maar alleen in die vorm waarbij de suburbane groei (deconcentratie) zou worden opgevangen in speciaal aangewezen plaatsen, de groeikernen. Lelystad, Almere, Purmerend, Hoorn, Huizen in de Noordvleugel van de Randstad, en Capelle a/d IJssel, Zoetermeer in de Zuidvleugel. Later kwam nog de aanwijzing van Spijkenisse, Hellevoetsluis en bij Utrecht Nieuwegein². Helaas ontbrak in het begin het goede instrumentarium tot imple-

mentatie van het beleid. Men ondervond dan ook grote financiële en organisatorische problemen.

Tegelijkertijd, terwijl het overloopbeleid in instrumentele zin nog op poten werd gezet, verschoof echter langzamerhand weer de inhoud van het beleid. In 1974 kwam de *Derde nota* uit. Naast de bekende doelstellingen van spreiding en gebundelde deconcentratie kwam een derde punt naar voren. Het bleek namelijk dat onder meer de suburbanisatie tot grote problemen in de steden leidde. Het verlies van voorzieningen, werkgelegenheid en een groot deel van de produktieve bevolking gaf aanleiding tot meer aandacht voor de steden. Dit leidde in de jaren tachtig tot wat bekend is geworden als het compacte-stadbeleid. Opvallend is tevens dat er in deze periode er een kentering plaatsvond van aspecten van 'woon- en leefklimaat' naar 'leef- en produktielieu'. Met andere woorden, het economisch functioneren van steden kwam weer meer in de schijnwerpers te staan. Zowel het compacte-stadsdenken als de toename van de economische component komen duidelijk tot uiting in de *Structuurschets voor de stedelijke gebieden* uit 1983.

De historie tot in het begin van de jaren tachtig overziende, kan in de eerste plaats worden waargenomen dat het nationale beleid steeds kleinschaliger is geworden. Ging de *Eerste nota* vooral in op het landelijk (spreidings-)beleid, steeds meer is men zich gaan richten op de (compacte) stad.

Tevens kan worden geconstateerd dat de formulering van doelen één ding is, maar de implementatie ervan iets geheel anders. Er treedt hierbij een duidelijke 'time-lag' op. Bovendien blijkt dat op het moment dat het beleid op basis van bepaalde doelen dan eindelijk kan worden uitgevoerd, de inhoud van die doelen vaak alweer aan het verschuiven is. Dit leidt tot allerlei spanningen. Wederom valt te wijzen op de in het verleden gedane beloften met betrekking tot de spreiding van de rijksdiensten naar het Noorden. In de jaren tachtig blijken deze beloften niet meer zo populair bij de Haagse beleidsmakers te zijn. Ook valt in deze context nog te wijzen op het afstand nemen van het groeikernenbeleid. Niet voor niets lopen de gemeentebesturen van deze groeikernen te hoop tegen het groeikernenbeleid.

Nu dan de *Vierde nota*. In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat men weer meer terugkeert naar het nationale niveau. Geen gedetailleerde behandeling van steden meer, maar een grotere nadruk op het nationale en zelfs internationale kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden en daarmee het functioneren van de daar gevestigde bewoners en bedrijven.

Ten tweede kan worden waargenomen dat de *Vierde nota* heel expliciet afstand neemt van het spreidingsbeleid ten faveure van het ontwikkelingsbeleid. Dat wil zeggen, een nog grotere nadruk op de rol die gebieden voor de ontwikkeling van de nationale economie kunnen vervullen. In de nota houdt dit een accentuering van de steden als trekpaarden van de economie in. Innovativiteit, kansrijkheid, logistiek zijn hierbij de sleutelwoorden. Ontdaan van hun modieuze sausje blijkt dat eigenlijk oude regionaal-economische begrippen van stal worden gehaald. Elementen uit de groeipooltheorie, de 'export-base'-theorie en de toegankelijkheidsnoties kunnen zo worden aangewezen. Zowel qua beleidsniveau (nationaal) als inhoudelijk (begrippen) is zo een cirkelgang in de periode vanaf 1961 voltooid.

Dit geldt ook voor een derde punt, namelijk in het algemeen het belang van de economische aspecten. Zoals hiervoor aangegeven stonden deze wel in de jaren zestig, maar minder in de jaren zeventig voorop. Nu dan weer een kentering.

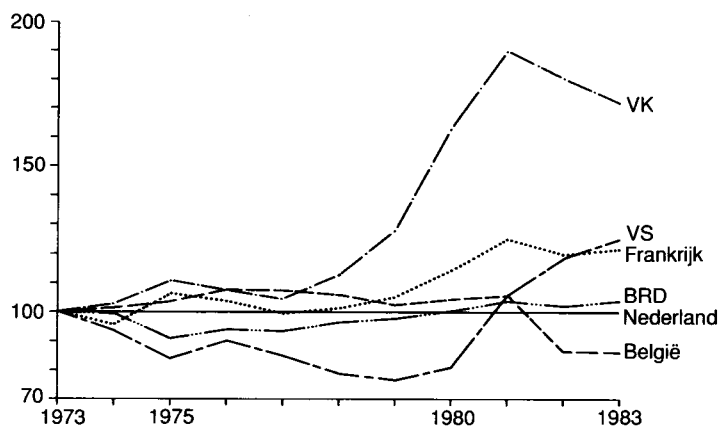
De internationale positie van Nederland

De veranderende economische positie van Nederland in internationaal verband is een van de fundamentele uitgangspunten van de nota. In dit opzicht dient volgens de nota te worden aangesloten bij de aanwezige sterke punten en kansrijke ontwikkelingen. Volgens de plannen draagt de rijksoverheid hiervoor zelf de primaire verantwoordelijkheid. De *Vierde nota* dient hierbij wat het ruimtelijke aspect betreft richtinggevend te zijn. Helaas moet worden geconstateerd dat het wollige, elk risico vermijdende, taalgebruik van de nota, het zicht op die richting ont-

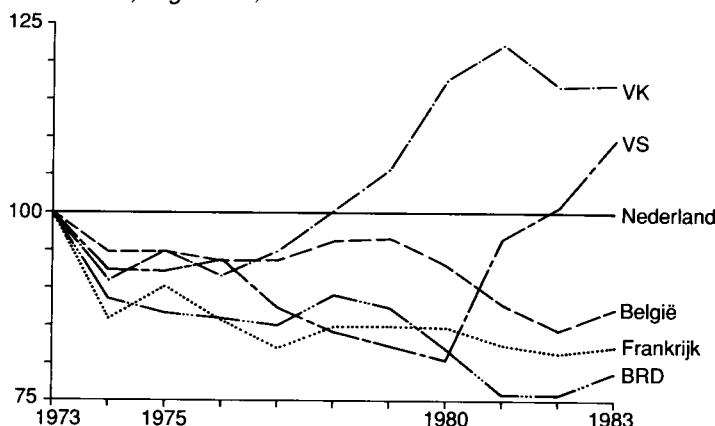
1. L. van der Laan, Residential migrations and spatial policies in mixed economies, a case study of the Dutch Randstad, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1987, nr. 12, blz. 84-96.

2. Zie ook E. Brands, H. Leeflang en C.E. van der Werf-Zijlstra, Groeikernen en groeistedenbeleid, *Stedebouw en volkshuisvesting*, 1984, nr. 10, blz. 399-407.

Figuur 1. Ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt in concurrerende landen vergeleken met Nederland, in guldens, 1973 = 100



Figuur 2. Ontwikkeling van de exportprijzen in concurrerende landen vergeleken met Nederland, in guldens, 1973 = 100



neemt. Tevens blinkt de *Vierde nota* uit in het herhalen van kreten als 'Nederland distributieland' en 'infrastructurale verbeteringen'. Dat is jammer, omdat zo geen recht wordt gedaan aan het vele voorwerk dat in verband met deze nota is ondernomen³. Daar onder meer deze onderzoeksbasis grotendeels is weggevallen en geen gefundeerde keuzen worden gedaan, krijgt men de indruk dat de inhoud van de *Vierde nota* er vooral op gericht is conflicten (met andere ministeries en overheden) uit de weg te gaan.

Een en ander geldt ook voor het internationale aspect. Het enige min of meer substantiële materiaal dat met betrekking tot deze internationale positie wordt aangegeven is een tabel met de verdeling over de vier grote steden van instellingen als internationale hotels, scholen, ondernemingen. De rest is een traditionele beschrijving van landsdelen en allerlei transportverbindingen. Kennelijk moet hieruit dan maar het richtinggevende karakter van de nota worden afgeleid. De nota maakt weinig echte nieuwe keuzen. De discussie in het kader van de planologische kernbeslissing zal vermoedelijk dan ook door een grote mate van vaagheid worden gekenmerkt.

Wel kan uit de nota afgeleid worden dat de beleidsvoornemens voortborduren op de aanzetten die al in de *Derde nota* (1974), maar vooral in de *Structuurschets voor de verstedelijking* (1983), te vinden waren. Dit betreft met name de nadruk op de stedelijke centra in het westen en in de Randstedelijke uitstralingszone. Hier dienen de steden als knooppunten en als internationale vestigingslocaties te worden ontwikkeld. De vraag op de achtergrond is dan hoe het in regionaal opzicht eigenlijk met de concurrentiepositie van regio's in Nederland is gesteld.

Regionale concurrentiekracht

De internationale positie van een land of regio is opgebouwd uit verschillende elementen:

- de positie binnen het internationale financiële circuit. De internationale kapitaaltransfermarkt is momenteel vele malen groter dan de handelsstromen. Ook dit heeft vele directe en indirecte regionale effecten;
- de omvang van de buitenlandse handelsbetrekkingen. Dit betreft weer twee zijden: de export- en de import-

zijde;

- de kwaliteit van de buitenlandse handel. Hierbij gaat het vooral om de aard van de handel. Gaat het om hoogwaardige producten met een grote concurrentiekracht, zoals de wapenindustrie of om laagwaardige massaproducten (basischemie, staal).

Deze elementen te zamen bepalen zoals gezegd de internationale economische positie van regio's. Opvallend is dat de *Vierde nota* zich eigenlijk alleen maar op een deel van het eerste aspect richt: de investeringen in Nederland. De andere worden soms even genoemd. Dat ook deze echter een grote invloed op de regionale ontwikkeling kunnen hebben blijkt uit de volgende, korte schets van de regionale concurrentiekracht⁴.

Tussen 1973 en 1980 is het aandeel van de Nederlandse export in de wereldhandel met 10% gedaald. De verontrusting over deze situatie leidde in het begin van de jaren tachtig tot het verschijnen van diverse rapporten hierover, o.a. van de WRR en de commissie-Wagner⁵. In deze rapporten worden als belangrijkste oorzaken voor deze verslechtering genoemd: kostenstijging, appreciatie van de gulden, de eenzijdige specialisatie van de industrie en de slechte aansluiting van het exportpakket bij de landen met de hoogste groei.

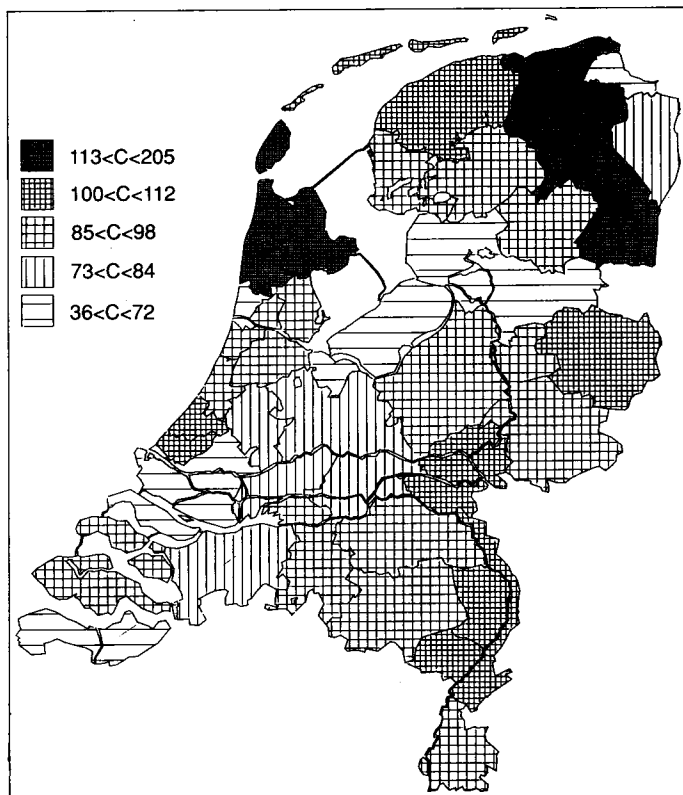
Naast de verslechtering van de exportpositie is met name door de stijging van de kosten en de appreciatie van de gulden de invoerpenetratie versterkt, zodat de Nederlandse industrie zowel internationaal als nationaal marktaandeel heeft moeten prijsgeven. Van groot belang bij dit alles is de prijsconcurrentie van de Nederlandse productie. Deze wordt, naast de mate van concurrentie op de markt, grotendeels bepaald door de hoogte van de produktiekosten. De loonkosten zijn hierbij natuurlijk van groot belang. Voor de beschouwing van

3. Bij voorbeeld: NEI, *De Randstad in economisch perspectief*, Rotterdam, 1986; NEI, *Plaats en functie van de Randstad in de Nederlandse economie*, Rotterdam, 1987; G.A. van der Knaap en P.J. Louter, *Regionale variaties in economische gezondheid*, Instituut voor economie en geografie van ruimte en vervoer (i.o.), Erasmus Universiteit Rotterdam, publikatie 88-1, 1988.

4. L. van der Laan, A.J. Vaandrager en J. van de Wal, *International competitive relations and regional development*, Instituut voor economie en geografie van ruimte en vervoer (i.o.), Erasmus Universiteit Rotterdam, publikatie 87-3, 1987; A.J. Vaandrager en J. van de Wal, *De concurrentiekracht van regio's in een internationale context*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1988.

5. WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, 1980*; Adviescommissie inzake het industriebeleid (commissie-Wagner), *Naar een nieuw industrieel elan*, 1981.

Figuur 3. Ontwikkeling van de concurrentiekracht (C) voor het totaal van de bedrijven, 1973-1983, Nederland = 100



middelde voor Nederland) weergegeven. Wat opvalt is dat juist de meer perifere regio's en het gebied rond 's-Gravenhage de beste ontwikkeling van de concurrentiekracht kennen. De overige Randstad en het omliggende gebied tonen een matige ontwikkeling. Het is opvallend dat juist de noordelijke periferie de beste ontwikkeling toont. Ook de industriële regio's in Noord-Brabant en Zuid-Limburg hebben een ontwikkeling beneden het Nederlandse gemiddelde.

Het voorgaande toont aan, en nu weer terug naar de *Vierde nota*, dat het spreken over internationale posities van regio's een complexe zaak is, waarbij vaak tegengestelde tendenties zijn aan te wijzen. Het beperken van de beleidsanalyse tot maar enkele aspecten van deze internationale positie zoals in de *Vierde nota* (Nederland: distributie- en vestigingsland) geeft maar een zeer beperkte kijk op de werkelijke ontwikkeling en potenties van regio's. Maar getoet op het geringe gewicht dat momenteel aan de regionale problematiek wordt toegekend, is dit voor beleidsmakend Den Haag misschien ook niet van groot belang⁶.

L. van der Laan
A.J. Vaandrager
J. van de Wal

de relatieve concurrentiepositie van Nederland kijken we dan ook eerst naar de ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt. Dit gebeurt door een gestandaardiseerde vergelijking te maken met enige relevante andere landen. Hierbij zijn de lokale valuta's omgerekend naar gulden.

Het blijkt dat de ontwikkeling van de loonkosten in Nederland vrij gunstig is geweest (figuur 1). Wanneer wordt gekeken hoe deze ontwikkeling van de loonkosten zich in relatieve exportprijzen vertaalt, wordt de situatie aanmerkelijk minder gunstig. In deze exportprijzen is naast de ontwikkeling van de loonkosten ook de winstontwikkeling meegenomen. Tot 1978 kent Nederland vergeleken met de andere landen zelfs de slechtste ontwikkeling van de exportprijzen en na 1978 wordt het verschil met België, Frankrijk en West-Duitsland nog steeds groter (figuur 2).

Grotendeels kan dit verklaard worden door de stijging van de gulden ten opzichte van de meeste andere valuta's. Alleen de Duitse mark is gemiddeld sterker dan de gulden, terwijl de dollar zoals bekend zeer instabiel is. Duidelijk is dat de concurrentiepositie danig wordt aangetast door de sterke gulden; de loonkostenmatiging blijkt niet voldoende geweest te zijn om de appreciatie van de gulden te compenseren.

Regionaal gezien betekent dit, afhankelijk van de produktiestructuur, dat naarmate de export een groter deel uit-

maakt van de produktie, men sterker de invloed voelt van de harde gulden. Men is dan gedwongen genoeg te nemen met lagere winstmarges en er resulteert een verslechtering van de concurrentiekracht. De regionale verscheidenheid in de ontwikkeling van de concurrentiekracht is in figuur 3 voor het totaal van de bedrijven (in afwijking van het ge-

De eerstgenoemde auteur is verbonden aan het Economisch-Geografisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Beide laatstgenoemden hebben recent een onderzoek uitgevoerd naar de regionale concurrentiekracht van regio's in een internationale context.

6. Zie ook R.H.M. Paping en P.H. van der Meer, Herijking van het regionale beleid, *ESB*, 16 maart 1988, blz. 283-286.