

Economische recessie en ruimtelijke ordening

DRS. J. P. MENGER – DRS. H. OLDEN – DRS. K. PAALMAN*

Zoals het gehele overheidsbeleid ondervindt ook de ruimtelijke ordening duidelijk de gevolgen van de economische recessie. Het ruimtelijk gedrag van mensen en bedrijven verandert. Dit heeft invloed op de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid. De beperkte financiële mogelijkheden spelen bovendien een steeds belangrijker rol bij de ruimtelijke inrichting van ons land. Op veel gebieden wordt gezocht naar goedkope en toch goede oplossingen. De auteurs schenken in dit artikel aandacht aan een aantal ruimtelijke gevolgen van de economische recessie.

Inleiding

Sinds de tweede wereldoorlog heeft zich een lange periode van economische groei voorgedaan. Tot in het begin van de jaren zeventig werd algemeen aangenomen dat deze ontwikkeling zich zou voortzetten. Tegen deze achtergrond hebben in die periode in het ruimtelijk beleid de bezwaren die de groei met zich bracht voor het leefklimaat, gaandeweg een belangrijker plaats gekregen. De Oriënteringsnota uit 1972 getuigt hiervan 1). De aandacht voor het energieprobleem in de *Verstedelijkingsnota* en de *Nota landelijke gebieden* vormt een signaal voor een gewijzigd toekomstperspectief 2).

Er is echter in economische zin veel meer aan de hand. De ernst van de recessie is sinds het begin van dit decennium steeds duidelijker geworden. Dit artikel zal ingaan op een aantal belangrijke consequenties hiervan voor het ruimtelijk beleid. Daarbij is 10 à 15 jaar vooruit gekeken, de gebruikelijke termijn in ruimtelijke plannen. De behandeling vindt plaats langs twee lijnen. In de eerste plaats zal het ruimtelijk gedrag van bedrijven en huishoudens veranderen. Dit heeft invloed op de uitgangspunten van het beleid. In de tweede plaats ondervindt ook het ruimtelijk beleid de gevolgen van budgettaire krapte, waardoor nieuwe wegen moeten worden gezocht om de ruimtelijke ideeën daadwerkelijk gestalte te geven.

Economische ontwikkelingen

Recente economische beschouwingen schetsen voor de komende tien à vijftien jaar veelal een lage macro-economische groei. Daarbij horen bijna onverbrekkelijk een bescheiden groei van produktie en investeringen, een sterk toenemende werkloosheid en een daling van de reële individuele inkomens. In de ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met de effecten van het voortzetten van dit soort ontwikkelingen. Tegelijkertijd moeten ook voorwaarden worden geschapen voor een mogelijk economisch herstel. Dit artikel zal zich concentreren op de gevolgen van de recessie. Vooralsnog zijn de ruimtelijke gevolgen van eventueel herstel niet erg duidelijk.

Technologische veranderingen hebben uiteraard invloed op de vestigingsplaatskeuze van bedrijven 3). Door de sterke opkomst van telecommunicatie boet de factor afstand, van oudsher een belangrijke vestigingsplaatsfactor, aan betekenis in. Het is nog onduidelijk op welke wijze de regionale spreiding zal veranderen. Als bij voorbeeld het woonmilieu een belangrijke rol gaat spelen bij de keuze van een vestigingsplaats kan een toenemende overloop van bedrijvigheid worden verwacht naar Noord-Brabant en Gelderland. Het is echter ook goed mogelijk dat andere factoren, zoals de aanwezigheid van voorzieningen en een hoog

informatiepotentieel, belangrijker worden. In dit laatste geval ligt het meer voor de hand dat bedrijven aan de grootstedelijke agglomeraties in het westen van het land gebonden blijven.

Hoe de ontwikkelingen ook zullen verlopen, het lijkt zeer waarschijnlijk dat de situatie op de arbeidsmarkt problematisch zal blijven. Tussen 1980 en 2010 zal de beroepsbevolking volgens recente prognoses met ruim één miljoen personen toenemen 4). Deze toename ligt op een aanmerkelijk hoger niveau dan in de ons omringende landen. In West-Duitsland en Engeland kan zelfs sprake zijn van een daling 5). Het zal daarom heel wat inspanning kosten om de werkloosheid in ons land terug te dringen. Meer dan in andere landen bestaat bij ons de noodzaak om tot herverdeling van arbeid over te gaan. Uit het industrieel herstelscenario dat het Centraal Planbureau heeft opgesteld voor de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid blijkt dat ook bij economisch herstel een aanzienlijke arbeidstijdverkorting nodig is om de werkloosheid tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen 6). Voor de komende jaren ligt daarom een forse, al dan niet vrijwillige, toename van de vrije tijd in de lijn van de verwachting.

Bedrijven

De lagere groei van produktie en investeringen heeft een vermindering van het aantal en de omvang van de ruimteclaims van

* De auteurs zijn werkzaam bij de Rijksplanologische Dienst als hoofd resp. medewerkers van het bureau Economische en Financiële Zaken. Dit artikel is een verkorte en geactualiseerde versie van het eerste hoofdstuk van het Jaarverslag 1982 van de RPD. Het komt in deze vorm voor rekening van de auteurs. Het jaarverslag is verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnlaan 2, postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, telefoon: (070) 789911. Daar is ook een overdruk verschenen van het eerste hoofdstuk „Ruimtelijke ordening en economische recessie”.

1) *Oriënteringsnota's ruimtelijke ordening*, eerste deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974.

2) *Verstedelijkingsnota*, tweede deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, deel 2a, 1976; *Nota landelijke gebieden*, derde deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, deel 3a, 1977.

3) J. Verschuure, *De revolutie in de telecommunicatie en haar denkbare gevolgen voor ruimtelijke ordening en ruimtelijk beleid* (nog te publiceren).

4) Raad voor de Arbeidsmarkt, *Arbeidsmarktverkenning 1983*, Den Haag, 1983.

5) *SMO-berichten*, december 1982.

6) CPB, *Het industrieel-herstelscenario voor de periode 1985-2000*, Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, deel II, 1983.

bedrijven tot gevolg. De uitgifte van bedrijfsterrein is tussen 1980 en 1982 gehalveerd in vergelijking met de daaraan voorafgaande periode 7). Waar men enkele jaren geleden nog sprak over kwalitatieve en regionale tekorten aan bedrijfsterrein is nu de overcapaciteit een groot probleem. Ook in de kantorensector lijkt de vraag terug te lopen. Na een recordomzet in 1980 en 1981 is in 1982 de hoeveelheid kantoorruimte die verkocht of verhuurd is, sterk afgenomen 8). De recessie heeft ook invloed op de verhuismobiliteit van bedrijven. Ondernemers nemen een afwachtende houding aan en stellen het besluit hun bedrijf te verplaatsen uit.

Door de afnemende mobiliteit zijn er minder mogelijkheden om wonen en werken op landsdelig niveau op elkaar af te stemmen. Uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat de werkloosheidsverschillen tussen provincies de komende 15 à 20 jaar zouden kunnen afvlakken 9). Dit betekent dat het oplossen van de problemen van de traditionele achterstandsgebieden een andere aanpak vergt, die zich baseert op de sterke en niet op de zwakke kanten van de regio. De Randstad kan door de toegenomen werkloosheid in de grote steden niet meer fungeren als bron voor naar de periferie te verplaatsen werkgelegenheid.

De dalende mobiliteit heeft ook consequenties voor de doelstelling van bevordering van werkgelegenheid in groeikernen. De migratie van bedrijven van donorstad naar groeikern is de belangrijkste component van de werkgelegenheidsontwikkeling. Valt deze component weg, dan is het moeilijk een redelijke werkgelegenheidsontwikkeling tot stand te brengen. Uit berekeningen van de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden (ICOG) blijkt dat het tekort aan arbeidsplaatsen in de komende jaren aanzienlijk zal toenemen. Dit is vooral toe te schrijven aan de zeer snelle groei van de beroepsbevolking die door de nog resterende taakstellingen en de leeftijdsopbouw van de bevolking aanzienlijk boven de nationale groei zal liggen. Bij een werkgelegenheids groei die ligt op het niveau uit de tweede helft van de jaren zeventig, neemt het tekort aan arbeidsplaatsen toe van 50.000 in 1980 tot 90.000 in 1985 10).

Consumenten

De consumenten voelen al geruime tijd de recessie aan den lijve en passen hun gedrag daaraan aan. In 1979 is een daling opgetreden in het volume van de particuliere consumptie, die zich tot op heden voortzet. Dit is vooral ten koste gegaan van de duurzame consumptiegoederen. De vaste lasten, waartoe onder meer huren en medische voorzieningen worden gerekend, zijn wel gestegen 11). Op welke manier huishoudens bezuinigen is moeilijk exact aan te geven. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert vooral iets minder luxe: „De nieuwe auto moet maar even wachten, men geeft minder uit aan cafébezoek, alcohol en vakanties” 12).

De relatie tussen economische recessie en ruimtelijk gedrag is zeer complex. In dit artikel zullen we daar niet uitputtend op in gaan. Voorbeeldsgewijze stellen we hierna twee sectoren aan de orde: vrije tijd en verkeer en vervoer.

Een van de belangrijke aandachtspunten voor de komende jaren is de reeds gesignaleerde toename van vrije tijd. De ruimtebehoefte vanuit de recreatieve sector neemt er ongetwijfeld door toe. Er lijkt vooral behoefte aan voorzieningen in en om de woning, zoals wijkgebouwen, overdekte en niet-overdekte sportaccommodaties. Daarnaast zal de stadsrand meer in de belangstelling komen te staan. Ruimtelijk gezien is ook de groei van vakantie in eigen land van belang. Tussen 1979 en 1981 is het aandeel van de bevolking dat de vakantie in eigen land doorbrengt al toegenomen van 38% tot 42%. De druk op nu al drukbezette vakantiegebieden zoals kust en duinen, Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug neemt daardoor vermoedelijk nog verder toe.

Hoe groot het uiteindelijke effect van de toenemende vrije tijd is hangt vooral af van de ontwikkeling van de koopkracht en de wijze waarop de vrije tijd tot stand zal komen. Verdeling van het werk betekent een andere vraag naar voorzieningen dan werkloosheid. Een uur korter werken per dag heeft andere gevolgen dan een extra vrije middag of meer vakantiedagen 13).

Op het gebied van verkeer en vervoer heeft de recessie een mobiliteitsremmende werking. Voor de ruimtelijke ordening is een

belangrijke vraag in hoeverre ook de automobilititeit kan worden beperkt. Uit het onderzoek Verplaatsingsgedrag blijkt dat in de afgelopen periode de totale mobiliteit al nauwelijks meer gestegen is. Het aantal verplaatsingen neemt nog wel toe, maar de gemiddelde verplaatsingsafstand daalt 14). In de komende jaren spelen de vervoerkosten in combinatie met het dalende inkomen een belangrijke rol in het gedrag van de consument. Het verloop van de kosten is moeilijk in te schatten. Zij zijn afhankelijk van de energieprijzen, die een onzekere factor vormen. Wel mag worden aangenomen dat de tarieven van het openbaar vervoer de komende jaren nog flink zullen stijgen, als het beleid wordt voortgezet om de consument meer dan tot nu toe te laten bijdragen in de kosten. Door het grote tekort (f. 2,8 mrd. in 1982) dat integraal ten laste komt van de rijksbegroting dreigt bovendien een fundamentele aantasting van het voorzieningsniveau.

De vooruitzichten voor een verdere bevordering van het openbaar vervoer zijn derhalve niet erg gunstig. Toch kan bij een blijvende daling van het vrij besteedbaar inkomen een zekere overgang van de auto naar het openbaar vervoer worden verwacht, omdat de vaste kosten hiervan lager zijn. Doordat de tarieven van het openbaar vervoer steeds moeilijker zijn op te brengen, zal het gebruik van het openbaar vervoer noodgedwongen selectiever worden. Dit zal vooral ten koste gaan van hen die weinig andere mogelijkheden hebben dan openbaar vervoer, zoals jeugd en jeugd.

Woningbouw

Op de woningmarkt zal de recessie tot uitdrukking komen in daling van de vraag naar woningen. Door de achteruitgang van inkomens zal de effectieve vraag naar woningen waarschijnlijk niet zo hoog zijn dan op grond van het geregistreerde aantal woningzoekenden kan worden verwacht.

Ook aan de aanbodkant doen zich op de woningmarkt ongunstige ontwikkelingen voor. Om het woningbouwprogramma op peil te houden heeft het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het voor dat onderdeel uitgetrokken bedrag verhoogd van f. 5,4 mrd. in 1980 naar f. 9,11 mrd. in 1983 15). Tegelijkertijd stijgt het beroep op individuele huursubsidie steeds verder, vooral door de inkomensachteruitgang. Onlangs is dan ook bekend geworden dat het woningbouwprogramma wordt verlaagd. In 1984 en volgende jaren zullen nog maximaal 100.000 woningen en wooneenheden worden gebouwd 16).

Het gevolg is dat ook op het gebied van de volkshuisvesting de ruimteclaims afnemen. Dit heeft weer gevolgen voor de keuze van nieuwe bouwlocaties en de reservering en verwerving van grond. Nu al worden veel gemeenten geconfronteerd met een overcapaciteit aan bouwgrond, omdat zij met het oog op toekomstige stadsuitbreiding meer hebben verworven dan waaraan nu behoefte is. Een recente inventarisatie in Gelderland heeft uitgewezen dat er in de provincie voldoende grond is verworven om tot in de loop van de jaren negentig in de behoefte te voorzien 17). Zowel op de keuze van bouwlocaties als op de problematiek van de braakliggende terreinen komen we elders in dit artikel terug.

7) Tweejaarlijkse enquête naar de bedrijfsterreinsituatie in gemeenten uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken, de Rijksplanologische Dienst en de Economisch Technologische Instituten in de provincies.

8) *Vastgoedmarkt*, 1983-1.

9) A. Kwaak, *Een scenario voor de provinciale arbeidsmarktontwikkeling tot het jaar 2000*, maart 1983 (interne CPB-notitie).

10) ICOG, *Beschrijving van de werkgelegenheidsontwikkeling in groeikernen*, mei 1983.

11) CBS, *Nationale rekeningen*.

12) SCP, *Sociaal Cultureel Rapport 1982*, Staatsuitgeverij, 1982.

13) Studierapport Rijksplanologische Dienst, *Basisanalyse vrije tijd, een voorstudie ten behoeve van de bepaling van de ruimtelijke gevolgen van de ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd* (nog te publiceren).

14) CBS, *Maandstatistiek Verkeer en Vervoer*, januari 1982.

15) CPB, *Macro Economische Verkenning 1983*.

16) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 869, nr. 1.

17) Te grote grondvoorraad gaat gemeenten in Gelderland opbreken, *Binnenlands Bestuur*, 4 februari 1983, blz. 5.

Accentverschuivingen

Hoewel de beschreven ontwikkelingen belangrijke ruimtelijke consequenties hebben, lijken zij vrij goed inpasbaar in de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid. Wel zijn een aantal accentverschuivingen waarschijnlijk. Wij willen de volgende noemen:

- a. minder nadruk op spreiding;
- b. meer aandacht voor de grote steden;
- c. bij de keuze van nieuwe bouwlocaties uitgaan van het principe dat het wonen aan moet sluiten op het werken.

Ad a. Gezien de economische problemen in het gehele land is herbezinning nodig op het uitgangspunt van de evenwichtige verdeling van bevolking, arbeidsplaatsen en voorzieningen over het land. Het accent komt meer te liggen op de oplossing van problemen in de regio zelf. Niet het verplaatsen van werkgelegenheid, maar het benutten van economische kansen waar die zich voordoen en het behoud en verbeteren van rendabele activiteiten moeten uitgangspunt van het beleid zijn. Dit betekent dat de Randstad met zijn grote werkgelegenheidsconcentraties en potenties voor nieuwe ontwikkelingen meer dan in het verleden zijn bevolking zal moeten vasthouden. Als gevolg hiervan zal de druk toenemen op de daar nog beschikbare open ruimten, met name aan de stadsranden. Men kan de vraag opwerpen of onder deze omstandigheden een instrument om de druk te geleiden, zoals de Wet selectieve investeringsregeling, wel kan worden gemist.

De eerste accentverschuiving valt overigens niet uitsluitend toe te schrijven aan de recessie. Zij past goed in de historische ontwikkeling. De sterke bevolkingsspreiding waar in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1966 nog sprake van was is al langer van de baan.

Ad b. Binnen het stadsgewest komt meer nadruk te liggen op de centrale stad. De ideeën over de compacte stad, die dateren van voor de economische recessie, winnen steeds meer terrein. Het in stand houden van onze steden vereist dat ze in een periode van schaarste nadrukkelijker prioriteit krijgen. De mogelijkheden voor het realiseren van de compacte stad lijken op dit moment groter dan enkele jaren geleden, omdat de ruimtelijke capaciteit van de grote steden thans veel groter is dan men lange tijd heeft aangenomen. Mede onder invloed van de dalende woningbehoefte is de noodzaak voor het aanwijzen van nieuwe grote bouwlocaties afgenomen.

Er zijn wel grenzen aan de dichtheden waarin in de compacte stad kan worden gebouwd. Een dogmatische uitvoering van de intensivering kan het woon- en leefklimaat aantasten. Zeker in een periode waarin de vrije tijd sterk zal toenemen is een goede woonomgeving van groot belang. Indien in te grote dichtheden wordt gebouwd is bovendien de kans groot dat deze lokaties als „second” of zelfs als „third best” worden gezien. Bij een aantrekende economie is het gevaar groot dat deze „mindere” woonomgeving een stimulans vormt voor hernieuwde suburbanisatie met alle nadelen van dien.

De groeiende belangstelling voor de grote steden ligt niet alleen op het terrein van de volkshuisvesting. Ook de economische functie krijgt steeds meer aandacht (18). Dit komt door de problematiek van de afkalvende werkgelegenheid, de explosief stijgende werkloosheid en het verslechterende vestigingsklimaat. Om de economische functie van de steden te behouden en te versterken moeten gemeenten in ieder geval over voldoende ruimtelijke mogelijkheden beschikken. Ondanks het grote landelijke overschot was er in het verleden in een aantal steden te weinig geschikt bedrijfsterrein beschikbaar om aan de vraag te voldoen. Het gevolg was dat veel bedrijven een nieuwe vestigingsplaats zochten in de omliggende gemeenten. Ook nu de vraag naar terreinen door de recessie tijdelijk laag is, is het belangrijk dat de plannen voor bedrijfsterrein in steden verder worden uitgewerkt.

De binnenstad is het hart van de stad en speelt een cruciale rol in de stedelijke economie. Het is een belangrijke vestigingsplaats voor onder meer kantoren en detailhandel. De laatste tijd neemt de bezorgdheid over het functioneren van de binnensteden toe. Uit een recent onderzoek dat gebaseerd is op de enquête regionale bedrijfsontwikkeling van de Vereniging van Kamers van

Koophandel blijkt dat bedrijven meer problemen ondervinden naarmate ze dichterbij het stadscentrum gevestigd zijn (19). Als grootste knelpunten noemt het onderzoek twee ruimtelijke factoren: de bereikbaarheid en de bedrijfshuisvesting. Het verbeteren van bevoorradingsmogelijkheden voor in het centrum gevestigde bedrijven en de bereikbaarheid per auto voor klanten zijn twee belangrijke aandachtspunten in dit verband.

Bij de stadsvernieuwing spelen vaak huisvestingsproblemen voor bedrijven. Door een sterke nadruk op de woonfunctie is nogal wat bedrijfsruimte verloren gegaan. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat de dynamiek van de bedrijven in stadsvernieuwinggebieden hoog is (20). Er verdwijnen veel bedrijven door opheffing en vertrek, maar er komen ook weer veel nieuwe bedrijven bij door oprichting en verplaatsing van elders. Door een stelselmatige afbraak van bedrijfsruimte zijn de negatieve processen in afgelopen periode gaan domineren. Hoewel de rentabiliteit van de betrokken bedrijven vaak niet hoog is, is het vanuit werkgelegenheidsoogpunt van belang dat de bedrijvigheidsfunctie van stadsvernieuwinggebieden gehandhaafd blijft.

Ad c. De toenemende onevenwichtigheid tussen wonen en werken in de groeikernen en de sterk toegenomen pendelstromen naar de grote steden vormen een motief om binnen de stadsgewesten de mensen zo dicht mogelijk bij de bestaande werkgelegenheid te huisvesten. Ook vanuit mobiliteitsoogpunt verdient bouwen in en aan de stad de voorkeur. Bij het zoeken naar eventuele nieuwe bouwlocaties buiten de steden zal meer rekening moeten worden gehouden met de voorkeuren van het bedrijfsleven. Lang is men er vanuit gegaan dat het werken het wonen wel zal volgen. Onder de gunstige groeiomstandigheden in het verleden was daar vanuit beleidsoogpunt veel voor te zeggen. Onder de huidige omstandigheden is dit niet zonder meer vol te houden. Het knelpunt doet zich zowel in de noordvleugel als in de zuidvleugel van de Randstad voor, maar komt het duidelijkst naar voren in Noord-Holland. De bevolking migreert naar de groeikernen in het Noorden van de provincie terwijl de bedrijven een duidelijke voorkeur hebben voor een vestigingsplaats ten zuiden van het Noordzeekanaal. Vanuit het oogpunt van afstemming van wonen en werken zouden nieuwe woningbouwlocaties in het zuiden van de provincie de voorkeur genieten.

Financiële mogelijkheden

In het verleden speelde het kostenaspect bij de ruimtelijke ordening doorgaans een bescheiden rol. De financiële uitwerking bij het concretiseren van het ruimtelijk beleid werd aan de sector-departementen overgelaten. Pas in de jaren zeventig is men in de ruimtelijke ordening meer op de financiële aspecten gaan letten. Dit vraagt om nieuwe creativiteit. Op veel gebieden moet worden gezocht naar goedkope en toch goede oplossingen.

Bij de keuze van nieuwe bouwlocaties gaat het daarbij niet alleen om kosten op het terrein van de volkshuisvesting, maar ook om kosten op andere beleidsterreinen zoals verkeer en vervoer, welzijnsvoorzieningen, onderwijs en recreatie. Daarnaast zijn ook de baten en de besparingen van belang. Zowel bij de kosten als bij de baten gaat het niet uitsluitend om in geld uit te drukken aspecten van overheidszorg. Ook kwalitatieve voor- en nadelen, het tijdsaspect en, bij voorbeeld, het onderscheid tussen korte en lange termijn zijn van belang.

Uit een onderzoek van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat de kosten van stadsvernieuwing en het bouwen in groeikernen elkaar weinig

18) Zie onder meer de gemeentelijke beleidsnota's: *Brood op de plank*, deel I en II, gemeente Rotterdam, december 1981 en maart 1982; en *Nota sociaal economisch beleid*, gemeente Den Haag, mei 1981.

19) N. Tijdink, *Knelpuntenanalyse ERBO-2-1981*, Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland, Woerden, december 1982.

20) B. Kruijt en J. A. van der Flier, *Ambachtsbedrijven en stadsvernieuwing (I)*, *Kroniek voor het Ambacht- en Midden- en Kleinbedrijf*, 1981, nr. 3.

ontlopen 21). De investeringslasten bij stadsvernieuwing blijken doorgaans hoger te zijn dan die bij het bouwen in groeikernen. Voor de onderhouds- en beheerslasten geldt daarentegen het omgekeerde. Uit het NEI-onderzoek *Prijs van een woning* blijkt dat de investeringskosten voor het bouwen van een wijk aan een bestaande stad meestal lager zijn dan voor het bouwen van een wijk „in de wei” 22). Dergelijke onderzoeken kunnen overigens niet meer dan indicaties geven over de werkelijke kostenverhoudingen. In concrete gevallen kunnen de uitkomsten anders uitpakken. Toch lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat bouwen in en aan de stad op lange termijn ook financieel gezien niet onaantrekkelijk is.

Braakliggende terreinen

Een probleem dat samenhangt met de terugvallende bouwactiviteiten voor woningen en bedrijfsgebouwen vormen de braakliggende terreinen. Het tempo waarin bouwgronden in gebruik worden genomen is aanzienlijk gedaald. Voor gemeenten die eigenaar zijn van braakliggende terreinen doet zich het probleem voor dat doorberekening van de gederfde rente de verkoopprijzen alsmat doet toenemen. Dat maakt de sluitende financiering van bestemmingsplannen, die toch al zo problematisch is door het wegvallen van de particuliere woningbouw, steeds moeilijker, en in een toenemend aantal gevallen zelfs onmogelijk. Gezien de zware financiële lasten lijkt het vanzelfsprekend de voorraad zo snel mogelijk te verminderen. Er lijkt niet te ontkomen aan het afstoten van terreinen en daarmee het nemen van verlies. Zeker nu het verlies in veel gevallen beperkt kan worden door de stijging van de prijzen van landbouwgronden. Het ETI Noord-Brabant, heeft in verband hiermee gewezen op het mogelijke gevaar van een varkenscyclus 23). Als de vraag weer aantrekt zullen gemeenten die met tekorten aan grond worden geconfronteerd zich haasten om weer nieuw terrein bouwrijp te maken. Dat kost veel tijd, waardoor de vraag op het moment van realisatie al weer kan zijn gedaald.

Bij de uiteindelijke beslissing over het al dan niet afstoten van grond zijn ook planologische aspecten in het geding. Daarvan is bij voorbeeld sprake als:

- een gemeente goede mogelijkheden heeft om te bouwen in het bestaande stedelijk gebied, maar er niet in slaagt dit te realiseren vanwege de lasten van een grondaankoop in een uitbreidingsplan;
- zowel donorstad als groeikern een overschot aan grond hebben;
- er overcapaciteit bestaat in kleine kernen.

Het zal duidelijk zijn dat in dergelijke gevallen een zorgvuldige afweging dient plaats te vinden tussen het lange termijn ruimtelijke beleid en de financiële knelpunten van gemeenten op korte termijn.

Bezuinigingen

De Studiegroep Begrotingsruimte 24) heeft geconcludeerd dat de bezuinigingen door het rijk meestal naar rato van de aandelen van de ministeries in de rijksbegroting zijn versleuteld. Vaak zijn „meevallers” als bezuiniging ingeleverd, zodat uiteindelijk de „tegenvallers” de bezuinigingen (deels) weer ongedaan hebben gemaakt. De tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig laten een voortdurend groter wordend financieringsstekort zien.

Er wordt met de heroverwegingsprocedure getracht tot een meer inhoudelijke afweging van de bezuinigingsmogelijkheden te komen. Het recente regeerakkoord leert dat van de eerste twee heroverwegingsrondes dankbaar gebruik is gemaakt. Doordat bij de nieuwe werkwijze de minister van Financiën vooraf voorstellen doet voor de artikelen waarop kan worden bezuinigd, is het mogelijk in de Ministerraad niet alleen te discussiëren over het totaal van de bezuinigingen en hun verdeling over de sectoren, maar ook over de keuze van de te korten begrotingsartikelen zelf. Dit schept betere kansen om de bezuinigingen vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening vooraf door te lichten. Hoge ver-

wachtingen zijn echter niet gewettigd. Effectief is een dergelijke doorlichting alleen als in de Ministerraad het non-interventiedrag een geringere rol gaat spelen. De minister van Ruimtelijke Ordening loopt nu immers een grote kans door zijn collega's te worden aangesproken op de sectoren, die eveneens onder zijn verantwoordelijkheid vallen.

Deregulering

Bezuinigingen door de overheid behoeven niet beperkt te blijven tot verlaging van diverse beleidsuitgaven. Het afschaffen of beperken van regelgeving, tegenwoordig vaak aangeduid met de term „deregulering”, is ook een goede mogelijkheid. Deregulering leidt niet alleen tot kostenbesparing bij de overheid, maar ook tot vermindering van de kosten voor het bedrijfsleven, tot grotere flexibiliteit van het aanbod en tot bevordering van de concurrentie. Uit een door het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond uitgebrachte nota over dereguleringsmogelijkheden op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening blijkt dat het niet alleen gaat om het afschaffen of beperken van regels, maar ook om eenvoudiger, doelmatiger en goedkoper reguleren 25).

De gevolgen van deregulering voor de ruimtelijke ordening zijn niet onder één noemer te vangen. Zo zal het voorstel om voor interne verbouwingen geen bouwvergunningen meer te eisen, veel minder ingrijpend zijn dan het voorstel om aan het bestemmingsplan uitsluitend nog het karakter van een globale zoneringsregeling te geven en het opstellen ervan bovendien facultatief te maken. Invoering hiervan zou niet alleen een financiële bezuiniging, maar tevens een totaal andere wijze van ruimtelijke ordening in ons land betekenen.

Het effect dat deregulering van de ruimtelijke ordening heeft op de ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen moet niet worden overschat. De Wet op de ruimtelijke ordening biedt de ondernemer zekerheid over zijn toekomstige produktie-omstandigheden. Hij kan ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur en woningbouw beter inschatten. Een goed geordende ruimte is geplaatst tegenover wildgroei zeker op wat langere termijn een gunstige factor van betekenis. Voor bedrijven die zich kunnen vestigen in verschillende landen kan de regelgeving een belangrijk aspect bij de vestigingsbeslissing zijn. Binnen Nederland kampen vooral de kleinere ondernemers met ondoorzichtigheid, lange tijdsduur en afstemming van de procedures. De grote groep van ondernemers tussen de internationale bedrijven en de kleine (startende) ondernemer in zal zich echter niet zo snel van investeringen laten weerhouden.

Ongetwijfeld zullen in bepaalde gevallen ruimtelijke regels de directe actie van bedrijven belemmeren. De geringe flexibiliteit van ruimtelijke plannen is zo'n probleem. De wetgever en alle uitvoerders van de ruimtelijke wetgeving staan voor de taak om tussen voor- en nadelen van regelgeving de juiste balans te vinden. De ervaringen in Engeland geven aan dat dereguleringszones geen oplossing bieden.

Overheidsinvesteringen

Overheidsinvesteringen zijn een belangrijk element bij de ruimtelijke inrichting van ons land. Binnen de departementale begrotingen is het tot nu toe moeilijk geweest op de arbeidskosten te bezuinigen, zodat vooral investeringsartikelen zijn aangetast. Een investeringsministerie als Verkeer en Waterstaat heeft duidelijk een meer dan evenredig deel in de bezuinigingen

21) Stichting voor Economisch Onderzoek, *Enkele financiële gevolgen voor de overheid bij stadsvernieuwing en het bouwen in groeikernen*, Amsterdam, 1983.

22) Nederlands Economisch Instituut, *De investeringskosten van woonwijken op alternatieve lokaties; de prijs van een woning*, Rotterdam, 1981.

23) ETI Noord-Brabant, *Zou er een varkenscyclus van bestemmingsplannen zijn?* ETI-notities Noord-Brabant, nr. 6, 1982.

24) Tweede Kamer, zitting 1982-83, 17 600, nr. 1, bijlage 7.

25) VNO en NCW, *Visie van het VNO en NCW op het milieu en ruimtelijke ordeningsbeleid*, Den Haag, 1982.

moeten dragen 26). Maan noemt als belangrijke factoren voor de terugloop van de overheidsinvesteringen de geringe maatschappelijke tegenstand bij bezuinigingen op overheidsinvesteringen, sterke prijsstijging, de hoge rentestand, de verzadiging in sommige investeringssectoren en de complementariteit met de economische activiteit in het bedrijfsleven 27).

Inmiddels is de bodem in zicht. Uit een recent rekenvoorbeeld van de GrontMij blijkt bij voorbeeld dat bezuinigingen op de landinrichting uiteindelijk geld kosten door hogere werkloosheid en derving van inkomsten (btw-afdrachten, herverkavelingsrente en inkomstenbelasting) 28). Het accent in de bezuinigingen verschuift langzaam in de richting van de arbeidskosten.

De vraag rijst of het aflopen van een omvangrijk investeringsproject als de afsluiting van de Oosterschelde niet vraagt om het aanpakken van nieuwe projecten. Door de betalingsbalansoverschotten en het zeer geringe beroep van bedrijven op de kapitaalmarkt is macro-economisch ruimte beschikbaar. In het tweede voortgangsverslag van de commissie-Wagner wordt ook voor zo'n actieve investeringspolitiek gepleit 29). Economisch herstel zal gepaard gaan met behoefte aan nieuwe infrastructuur. Zo'n investeringspolitiek bereidt daarvoor de weg. De ruimtelijke ordening kan hier op alle overheidsniveaus een belangrijke bijdrage leveren.

Aan te pakken projecten dienen een redelijk sociaal-economisch rendement op te leveren en aan te sluiten op het voor bedrijfsinvesteringen gevoerde beleid. Daarnaast zullen zij een algemeen maatschappelijke toetsing moeten doorstaan. Het zou bij voorbeeld kunnen gaan om energieprojecten, Markerwaard, kustprojecten, afvalbergingen en -verwerking, stadsvernieuwingprojecten en projecten in de sfeer van communicatie en toerisme. In een tijd van grote financieringstekorten voor de overheid is het alleen verantwoord dergelijke projecten uit te voeren als ze zich binnen een redelijke termijn terugbetalen. Daarbij hoeft een groot gedeelte van de arbeidskosten niet te worden ingecalculeerd. Gezien de hoge werkloosheidsverwachting worden deze immers door een verminderde aanspraak op werkloosheidsfondsen „inverdiend”.

Besluit

Onder de huidige omstandigheden is onderhoud en beheer van

bestaande infrastructuur in brede zin essentieel. Er moet zuinig worden omgesprongen met de steden en hun centra, met de werkgelegenheid en met het eigen karakter van het landelijk gebied. Nieuwe ontwikkelingen dienen zo goed mogelijk in de bestaande structuur te worden gepast.

De consequenties van de recessie voor de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid zijn beperkt. Gesteld is dat herbezinning nodig is op de evenwichtige verdeling van bevolking, arbeidsplaatsen en voorzieningen, de positie van de centrale stad in het stadsgewest en de afstemming van wonen en werken in het stadsgewest.

De beperkte financiële mogelijkheden spelen in de toekomst een steeds belangrijker rol bij de ruimtelijke inrichting van ons land. Op veel gebieden wordt gezocht naar goedkopere en toch goede oplossingen. Dit vraagt een mentale omschakeling van een gedrag dat door drie decennia groei is geconditioneerd.

De mogelijke bijdrage van de ruimtelijke ordening aan het economisch herstel verdient ten slotte nog enige toelichting. Het is duidelijk dat ruimtelijke maatregelen niet uit zich zelf nieuwe duurzame economische activiteiten in het leven kunnen roepen. Wel vormen zij dikwijls een onontbeerlijke voorwaarde daarvoor. Bovendien kunnen ruimtelijke omstandigheden het rendement van bestaande activiteiten in belangrijke mate bepalen. In verband daarmee is gewezen op de noodzaak om de overheidsinvesteringen op peil te houden en alert te zijn op de voorwaarden die door nieuwe ontwikkelingen worden gesteld. Een goede investeringsklimaat eist echter meer. Zo'n klimaat is ook afhankelijk van het aanbod van geschikte woonruimte, goede voorzieningen en een plezierig en gezond leefklimaat. De ruimtelijke ordening kan daaraan een bijdrage leveren.

Joost Menger
Han Olden
Kees Paalman

26) K. Reitsma, De begroting van Verkeer en Waterstaat en de infrastructurale bouw, *Bouw/Werk*, 1982, nr. 29, blz. 40-58.

27) C. P. Maan, Overheidsinvesteringen, *ESB*, 27 oktober 1982, blz. 1162-1165.

28) Grontmij, *Jaarverslag 1982*.

29) Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verslag van werkzaamheden 2*, 1983.