

Knooppunten en corridors

Onlangs werd in ESB het voorstel gedaan om in het ruimtelijk economisch beleid uit te gaan van corridors van ondernemingsactiviteiten. Hoe verboudt deze benadering zich tot het beleid gericht op versterking van stedelijke knooppunten?

Het debat over de ruimtelijke vormgeving van onze economie is momenteel in volle gang. Ter discussie staat de continuering van het beleid zoals omschreven in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, en dan met name het stedelijk knooppuntenbeleid. Als alternatief hiervoor werd recentelijk in *ESB* (12 april 1995) door Boeckhout, Doorackers en Verkennis de corridorbenadering aangereikt. In deze discussiebijdrage wordt gepleit voor een gedegen afweging van argumenten en belangen alvorens het ruimtelijk-economisch beleid radicaal om te gooien.

Ruimtelijke investeringen

Na het verschijnen van de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening Extra (1990) is in Nederland hard gewerkt aan de invulling van 13 stedelijke knooppunten. De knooppunten hebben niet alle dezelfde status. Er zijn slechts drie knooppunten met een internationale taakstelling (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag). Daarnaast worden knooppunten van nationale, euregionale of regionale schaal onderscheiden. De constatering van Boeckhout c.s. dat de knooppunten toch nog voornamelijk regionaal georiënteerd zijn strookt dus grosso modo met deze taakstelling.

Na een fase van plannen maken, overleg en bijstelling is thans in veel stedelijke knooppunten met de uitvoeringsfase aangevangen. Zo wordt er hard gewerkt aan een aantal ambitieuze sleutelprojecten, zoals de Kop van Zuid (Rotterdam) en Den Haag Nieuw Centrum. Ook op het gebied van de woningbouw worden vorderingen geboekt. De Vinex-'uitleglocaties', leunend tegen de bestaande steden, dienen in belangrijke mate in de woningbehoefte van de stedelijke knoop-

punten te voorzien. Ook binnenstedelijke woningbouwlocaties komen, na grote inspanningen, langzaam van de grond. Grootschalige detailhandel wordt eveneens aan (de rand van) stedelijke knooppunten ontwikkeld. Op het terrein van de weg- en spoorweginfrastructuur vinden ook belangrijke werkzaamheden plaats, die tot doel hebben de bereikbaarheid van de stedelijke knooppunten – de mainports voorop – te verbeteren. Met name de knooppunten met een internationale taakstelling, zijn inderdaad foci voor ruimtelijke investeringen geworden¹. Naar verwachting zullen deze investeringen leiden tot een verdere versterking van de concurrentiepositie van de internationaal georiënteerde stedelijke knooppunten, met name op het gebied van de zakelijke dienstverlening. Boeckhout c.s. onderkennen dat dit type dienstverlening een uitgesproken voorkeur heeft voor grootstedelijke ambiance. Daarbij wordt met name gewezen op de bereikbaarheid van en nabijheid tot Schiphol. Voor de nationale dienstverlening geldt dat overige stedelijke knooppunten hiervoor een goed vestigingsmilieu bieden, zeker na voltooiing van de aldaar voorziene sleutelprojecten. Het stedelijk knooppuntenbeleid lijkt dus op hoofdlijnen geschikt om de ruimtelijke voorwaarden te bieden waar de (internationale) zakelijke dienstverlening om vraagt.

Kanttekeningen bij corridors vanuit de markt

Momenteel voltrekt zich een uitschuivingsproces van bedrijvigheid vanuit de Randstad naar het middegebied van Nederland, zoals Noord-Brabant en Gelderland². Het pleidooi voor een corridor-benadering wordt met dit uitschuivingsproces in verband ge-

bracht. Indien tekorten aan bedrijventerreinen zich in de toekomst (verder) zullen manifesteren, zoals bij ongewijzigd beleid wordt voorzien in de studie *Ruimte voor Economische Activiteiten*³, dan ligt een continuering van dit uitschuivingsproces inderdaad voor de hand.

De behoefte aan goed bereikbare bedrijfslocaties vormt een belangrijke voedingsbodem voor de corridorbenadering. Boeckhout c.s. wijzen in het bijzonder op de ruimtebehoefte van (internationale) hoogwaardige, kennis- en kapitaalintensieve industriële productie en transport & distributie-activiteiten. Voor deze bedrijvigheid zou met name uitstekende internationale bereikbaarheid, een kwalitatief hoogwaardig arbeidspotentieel en ruimte van groot belang zijn. Inderdaad, juist de ruimtebehoevende sectoren, aangewezen op bedrijventerreinen, hebben in toenemende mate moeite binnen de stedelijke knooppunten locaties te vinden die aan hun eisen voldoen. Niet geheel duidelijk is echter waarom internationaal opererende bedrijvigheid door vestiging nabij een corridor een betere internationale bereikbaarheid zou hebben dan bij vestiging binnen bestaand stedelijk gebied. Evenmin kan er sprake zijn van een grotere beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardig personeel. Immers, arbeidsmarkten zijn geconcentreerd rond stedelijke gebieden en niet rond corridors.

Voorts kan de vraag worden gesteld in hoeverre de vestiging van bedrijven langs corridors wordt gezien als een optimale, dan wel als een 'second best' locatie. Tegenover voordelen als een goede (auto-)bereikbaarheid en de aanwezige ruimte staan nogal wat vestigingsnadelen. Te denken valt onder meer aan de grote woon-werk afstanden, aangezien mensen niet in corridors plegen te wonen maar in steden en dorpen. Ook de doorgaans slechte bereikbaarheid per openbaar vervoer is zeker nadelig. Daarnaast ontbreken vaak voorzieningen en is de afstand tot toeleveranciers, dienstverleners en instellingen veelal groot.

1. Kolpron Consultants, *Inventarisatie ruimtelijke investeringen*, interne rapportage, 1994

2. N.J. Kemper en P.H. Pellenburg, Een vlucht uit de Randstad?, *ESB*, 17 mei 1995.

3. W.H. Kleyn en J.M. de Vet, Omgaan met schaarse ruimte: tussen plan en markt, *ESB*, 30 november 1994.

Voor zover het uitschuivingsproces van bedrijven langs corridors verloopt, doet het zich met name langs twee assen voor, te weten de as Amsterdam-Utrecht-Arnhem en de as Rotterdam-Dordrecht-Breda. In beide gevallen hebben de ontwikkelingen zich geconcentreerd rond de betreffende Rijkswegen A2/A12 en A16. Betwijfeld kan worden of genoemd uitschuivingsproces zich langs het grote aantal (negen) corridors zal voordoen dat door Boeckhout c.s. wordt genoemd. Zo hebben de assen richting Noord-Nederland (Amsterdam-Lelystad-Noord Nederland) en Amsterdam/Rotterdam-Amersfoort-Zwolle-Groningen-Nieuwesches) wel een erg geforceerd karakter.

Een belangrijke verklaring voor het feit dat corridors lang niet altijd een ruimtelijk-economische betekenis hebben kan worden gevonden in het onderscheid tussen ontwikkelingsassen en vervoersassen, zoals onder meer gemaakt in een studie die Kolpron gezamenlijk met het NEI heeft verricht⁴. Over het algemeen bieden autosnelwegen en overige hoofdverbindingswegen een geschikter aangrijpingspunt voor ontwikkelingsassen dan overige infrastructurele werken, zoals spoor- en waterwegen. Ten eerste is een optimale automobilititeit en dus de ligging aan een belangrijke verbindingsweg een vestigingsfactor die van groeiend belang is voor bedrijvigheid. Op- en afritten van snelwegen zijn doorgaans dan ook geschikte locaties voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en/of kantorenparken. Vervoersassen, daarentegen, zijn assen die slechts van vervoerstechnische aard zijn en niet meer dan (twee) centra verbinden. Zo heeft de door Boeckhout c.s. onderscheiden corridor Amsterdam/Rotterdam-Utrecht/Betuwe-Arnhem/Nijmegen meer de karakteristieken van een vervoers- dan van een ontwikkelingsas. Zeker wanneer deze as wordt gevormd door een Betuwelijn die een snelle afhandeling van goederen tussen Rotterdam en Duitsland tot doel heeft.

Kanttekeningen bij corridors vanuit beleid

Doorvoering van de corridorbenadering heeft een aantal fundamentele gevolgen voor zowel ruimtelijk-economisch als flankerend beleid. De corridorbenadering kan worden aangemerkt als een tamelijk marktconforme

benadering. In dit verband kan worden gewezen op ontwikkelingsassen in landen met een geringe planningsinvloed zoals Engeland (Londen-Bristol, Londen-Dover) en België (Brussel-Antwerpen, Antwerpen-Hasselt). Aan de overheid de taak om een kader te scheppen waarbinnen de markt haar werk kan doen. Bestuurders en beleidsmakers dienen zich allereerst af te vragen in hoeverre de corridorbenadering binnen een dergelijk kader past, en in hoeverre dat kader dient te worden aangepast. Een afweging van argumenten vanuit beleidsoptiek is daarvoor vereist.

Ten eerste kan men zich afvragen of met de corridorbenadering inderdaad een bijdrage wordt geleverd aan de versterking van het internationale vestigingsmilieu. In de Vinex kan worden gelezen dat "de internationale concurrentiepositie van ons land is gebaat bij concentratie van hoogwaardige dienstverlening in de Randstad, op de Stedenring en in enkele stedelijke knooppunten daarbuiten. Wanneer de regering geen actief concentratiebeleid zou voeren zou het risico op uitwaaiing en nivellering van voorzieningen te groot zijn"⁵. Ook al wordt met de corridorbenadering door Boeckhout c.s. niet op de zakelijke dienstverlening gedoeld, dan nog kan de vraag worden gesteld in hoeverre het draagvlak voor deze voorzieningen (voorwaartse en achterwaartse linkages) binnen stedelijke knooppunten behouden blijft. Ten aanzien van industriële en transport & distributieactiviteiten kan de vraag worden gesteld of corridors wel een internationaal vestigingsmilieu van allure kunnen bieden.

De corridorbenadering staat los van het beleid op het gebied van de woningbouw. Thans worden grote aantallen woningen gepland en gebouwd binnen de stedelijke knooppunten, waarvan het grootste deel binnen de Randstad. In het verleden is het verband tussen uitschuiving van werkgelegenheid en woningbouw onvoldoende gelegd. Hierdoor zijn thans pendelstromen ontstaan die zowel economisch als maatschappelijk ongewenst zijn. Daarnaast wordt de fysieke en psychologische afstand tussen kansarme bevolkingsgroepen (woonachtig in de grote steden) en werkgelegenheidsconcentraties (buiten de steden, veelal slechts per auto te bereiken) steeds groter.

Voorts is Nederland er tot op heden redelijk in geslaagd om, ondanks een hoge bevolkingsdichtheid en een hoog niveau van economische activiteiten, een redelijk 'open' en 'groen' karakter te behouden. Dit karakter wordt sterk geapprecieerd, niet in de laatste plaats door hen die voor zakelijke doeleinden ons land bezoeken. Duidelijk moge zijn dat bewuste keuzes dienen te worden gemaakt waar dit open en groene karakter behouden kan blijven en waar niet. Vast staat echter dat een consequente doorvoering van de corridorbenadering zal leiden tot een perceptie van een 'vol' land, een lagere belevingswaarde en daardoor een geringere ruimtelijke kwaliteit. Deze belevingswaarde zal niet alleen in de Randstad verminderen, maar juist ook daarbuiten.

De meest ingrijpende consequenties van een corridorbenadering lijken echter te liggen op het gebied van de mobiliteit. Ontwikkelingen op corridors bevorderen vrijwel per definitie de (auto-)mobiliteit. Woon-werkafstanden nemen toe, evenals het aandeel van de auto in de pendelstromen. Daarbij doemt een gevaar op dat in grote buitenlandse metropolen (Londen, Parijs) reeds wordt ervaren: ontwikkelingen langs corridors wekken een dusdanige mobiliteit op, dat de bestaande infrastructuur deze niet meer kan verwerken. Juist door zones rond snelwegen en spoorlijnen te bebouwen wordt toekomstige uitbreiding van de infrastructuur geblokkeerd. Daarmee wordt het aanvankelijke bereikbaarheidsvoordeel van vestiging langs een corridor op den duur teniet gedaan.

Herbezinning op uitgangspunten

De corridorbenadering ontstaat in een klimaat waar het ruimtelijk beleid in het algemeen en dat ten aanzien van de stedelijke knooppunten in het bijzonder onvoldoende inspeelt op de vestigingseisen van het moderne bedrijfsleven. Door af te zien van een herijking van het ruimtelijke orderingsbeleid dreigt de kloof tussen het denken bij markt en overheid alleen maar groter te worden. De verhitte dis-

4. NEI/Kolpron, *Ruimteclaims in Noordwest Europa*, Den Haag, 1994.

5. Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra*, Deel 3, Den Haag, 1990.

Figuur 1. Knooppunten en corridors



Bron: NEI en VNO-NCW, 1995

cussie over het locatiebeleid is hiervan een goed voorbeeld.

Aan het vigerende ruimtelijke beleid is een grote inzet in termen van tijd, energie en afstemming vooraf gegaan. Uitgangspunten van dit beleid zijn het zoveel mogelijk tot hun recht laten komen van de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving en het zo goed mogelijk waarborgen van de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysieke milieu. De uiteindelijke prioriteitsstelling is beslecht in het voordeel van de economie, in de zin dat de bevordering van de concurrentiepositie van Nederland als eerste hoofddoel is omschreven. Deze hoofddoelstelling wordt uitgewerkt door de bevordering van een internationaal concurrerend grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad, het versterken van de positie van de mainports Schiphol en de Rotterdamse haven en die van de stedelijke knooppunten⁶.

In hoeverre geven de ruimtelijk-economische ontwikkelingen van de laatste jaren aanleiding om deze uitgangspunten te wijzigen? Vast staat dat het ruimtelijk-economisch patroon zoals dat tot ons komt, wijst op een spreiding van de stuwende werkgelegenheid, met name in industrie en transport & distributie⁷. Bij het monitoren van het ruimtelijk-economisch beleid dient dan ook terdege met deze realiteit rekening te worden gehouden.

De vraag die gesteld dient te worden, maar niet als zodanig in het arti-

kel van Boeckhout c.s. naar voren komt, is of de gesignaleerde ruimtelijk-economische ontwikkelingen vanuit markt c.q. overheid gewenst zijn en aanleiding vormen om het streefbeeld aan te passen. De corridorbenadering is een interessante gedachte, maar zeker niet de enig denkbare ontwikkelingsrichting. Er is dan ook geen reden om het ruimtelijk-economisch beleid voetstoots aan te passen.

Wel is het van essentieel belang om de voor- en nadelen van de knooppunt- en corridorbenadering, evenals die van andere concepten, integraal af te wegen. Thans zijn nog onvoldoende argumenten voorhanden om een afgevoegen keuze tussen deze of andere benaderingen te herzien. Vastgesteld kan echter

worden dat de gevolgen van een ommezwaai in de richting van een corridorbenadering naar verwachting zeer groot zullen zijn. Bovenstaande kanttekeningen wijzen op enkele consequenties van de corridorbenadering voor de internationale concurrentiepositie, de relatie met de woningbouw, de belevingswaarde van de open ruimte en de (auto-)mobiliteit. Maar ook andere, thans nog onvoorziene, effecten kunnen naar voren komen. Om verrassingen te voorkomen is het van groot belang om deze effecten, voorafgaand aan een herziening van beleid, in hun volle omvang te kennen en te onderkennen.

Jan Maarten de Vet

De auteur is als senior adviseur verbonden aan Kolpron Consultants te Rotterdam en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. Hij dankt directie en medewerkers van Kolpron voor hun bijdragen tijdens een inspirerende brainstormbijeenkomst over dit onderwerp.

6. Ministerie van VROM, *Planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid*, Den Haag, 1990.

7. Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor regio's*, Den Haag, 1995, blz. 65-69.

(Knoop-)punt gemist?

Uit de reactie van De Vet blijkt dat de idee achter het door de vereniging VNO-NCW en NEI ontwikkelde corridor-concept niet duidelijk is overgekomen. Daarnaast is sprake van een verschil van inzicht over de functie van het ruimtelijke-orderingsbeleid van de overheid.

Bottom up versus top down

De gedachte achter het corridor-concept is dat er in Nederland gebieden zijn aan te wijzen waarin zich clusters bevinden van z.g. stuwende bedrijvigheid. Deze corridors kunnen worden afgeleid uit het vestigingspatroon en de locatievoorkeuren van deze bedrijven. Het corridor-concept is, met andere woorden, vooral een 'bottom up' ontwikkelde benadering. Aangezien de locatievoorkeuren en daardoor de vestigingspatronen in de tijd veranderen, is het corridor-concept een dynamisch concept: corridors liggen niet vast en ze zijn ook niet exact af te bakenen.

Het concept van de stedelijke knooppunten komt voort uit de behoefte aan ruimtelijke ordening van de overheid. Het is een 'top-down' benadering. De overheid streeft naar een zo gunstig mogelijk vestigingsklimaat in de stedelijke knooppunten. Impliciet wordt hierbij verondersteld dat het daar nagestreefde vestigingsklimaat overeenkomt met de voorkeuren van het bedrijfsleven. Weliswaar was het knooppuntenbeleid oorspronkelijk meer economisch dan ruimtelijk geïnspireerd, maar in de uitwerking heeft het knooppuntenbeleid sterk het karakter van een ruimtelijk inrichtingsbeleid gekregen. In tegenstelling tot de corridorbenadering is het bovendien een vrij statisch concept: het baseert zich niet op de dynamiek en daaruit voortvloeiende en veranderende vestigingsvoorkeuren van het bedrijfsleven, maar sterk op orderingsdoelstellingen van de overheid. Dit is een belangrijke reden waarom de uit-

voering van het beleid in onze ogen niet slaagt.

Stad én regio

De Vet noemt de corridor-benadering een radicale omslag in vergelijking met het stedelijk knooppunten-concept. Deze inschatting is overtrokken. Corridors zijn gedefinieerd als *de (geografische) resultante van de keten van (potentieel) samenhangende economische activiteiten*. Dit is iets anders dan: corridors zijn gebieden waarbinnen economische activiteiten geconcentreerd moeten worden. De ruimtelijke neerslag van corridors is een uitvloeisel van de verschillende locatievoorkeuren van verschillende typen economische activiteiten. De corridors onderscheiden zich van andere gebieden door enerzijds de concentratie en samenhang tussen economische activiteiten en anderzijds door de aanwezigheid van een aantal (fysieke) voorzieningen die voor het internationaal opererend bedrijfsleven bij de uitoefening van hun activiteiten essentieel zijn. In ruimtelijke zin bestaan de corridors uit regio's en steden (incl. stedelijke knooppunten). Er wordt derhalve in de corridor-benadering wel degelijk een rol aan de steden toegekend. Voor een aantal activiteiten blijven steden de logische locaties. Echter, voor andere activiteiten zijn andere gebieden aantrekkelijker. De corridor-benadering is dan ook veeleer een economische aanvulling op het stedelijk knooppuntenbeleid, geen radicale omslag.

Waar De Vet spreekt van "ruimtelijk economisch beleid", gaat het naar onze mening in feite over "ruimtelijk orderingsbeleid". En hoewel er zonder meer sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen beide, zijn het zeker geen synoniemen. Het moet ons van het hart, dat in de praktijk vaak blijkt dat ruimtelijke ordenaars niet handelen op basis van locatievoorkeuren van bedrijven. Een belangrijke oorzaak hiervoor is wellicht de perceptie van het begrip afstand. Wat door het internationaal opererende bedrijfsleven als dichtbij wordt beschouwd, kan in de ogen van Nederlandse planologen al "ver weg" zijn. De Vet huldigt de laatste opvatting, getuige zijn inschatting van optimale en 'second best' vestigingsplaatsen. In internationaal opzicht is alles in Nederland dichtbij. De gemiddelde afstand tussen de steden – en dat zijn ook

voor het bedrijfsleven aantrekkelijke steden als 's-Hertogenbosch¹, Amersfoort, Apeldoorn en Dordrecht, die evenwel geen stedelijke knooppunten zijn – in de corridors bedraagt ongeveer 40 km. Bij vestiging in een corridor kan een bedrijf dus binnen een beperkte straal kiezen uit de voordelen van zowel de aanwezige steden als de andere gebieden, bij voorbeeld als het gaat om de arbeidsmarkt, diensten, toeleveranciers, voorzieningen, ruimte en internationale bereikbaarheid.

Corridors zijn ook beslist niet alleen maar vervoersassen. Hier wreekt zich ook weer het verschil in interpretatie van zowel het begrip afstand als van het begrip corridor. Corridors zijn niet beperkt tot een strook van een paar honderd meter aan weerszijden van een snelweg, maar beslaan vele kilometers daaromheen.

De huidige ruimtelijke structuur van zowel bedrijfsvestigingen als beroepsbevolking is een heel andere dan De Vet stelt. Vanuit planologisch oogpunt is het bij voorbeeld goed denkbaar dat wonen en werken ieder een gescheiden optimaal vestigingsklimaat rechtvaardigen. Men moet echter niet de fout maken om wat vanuit planologische doelstellingen gezien wellicht 'second best' is, bij voorbeeld een concentratie van bedrijvigheid buiten het knooppunt, ook simpelweg te vertalen naar bedrijfseconomisch of persoonlijk 'second best'. Daarvoor is Nederland te klein.

Ons pleidooi voor de corridor-benadering mag niet opgevat worden als een pleidooi voor een soort ruimtelijk 'laissez faire'-beleid. Uitvoering van de corridorbenadering vereist wel degelijk een afgewogen ruimtelijke inpassing, waarin ook het milieu een plaats krijgt. Dit is dan ook een opgave voor het ruimtelijk beleid. Het is echter wel een ander beleid dan het krampachtig trachten in te passen van alle maatschappelijke en economische activiteiten in een beperkt aantal steden.

Wonen, werken, mobiliteit

De werkelijkheid is, zoals betoogd, ook anders. Wonen en werken vertonen ruimtelijk gezien steeds meer krasrelaties. Het is twijfelachtig of het beleid om wonen en werken meer te concentreren het gewenste ruimtelijke resultaat zal hebben. De vraag is ook of het vanuit mobiliteitsoogpunt no-

dig is. Werkende partners kiezen bij voorbeeld vaak een woonplaats tussen hun beider werkplek. Bovendien wordt de arbeidsmarkt steeds flexibeler en doen nieuwe werkvormen zoals tele-werken hun intrede.

Zowel vanuit het oogpunt van een meer evenwichtige benutting van de (openbaar vervoers-)infrastructuur als vanuit het oogpunt van het leveren van een bijdrage aan het oplossen van de (groot-)stedelijke problematiek (door middel van meer inkomen in de stad) verdient het aanbeveling om het beleid meer te richten op het bereiken van een meer evenwichtige verhouding tussen de woon- en de werkfunctie, zowel in binnensteden als daarbuiten. Dit betekent ten opzichte van de huidige situatie dat er meer aandacht moet komen voor wonen in de binnensteden en werken aan stadsranden of daarbuiten. Dit kan zowel de gemiddelde pendelafstanden terugdringen als meer bestedingen (en dus meer werk) in binnensteden genereren.

Tot slot, de oproep van De Vet voor een integrale afweging van het knooppuntenbeleid ten opzichte van corridors is begrijpelijk, maar ons inziens onnodig. De concepten staan niet zo diametraal tegenover elkaar als De Vet schetst. De corridor-benadering is veeleer een bottom-up, economisch geïnspireerde aanvulling op het stedelijk knooppunt-concept. Op één punt zijn wij het met de Vet eens. Het is belangrijk om goed na te denken over de ruimtelijke inpassing van diverse functies in de corridors. Daartoe zijn wij gaarne bereid: wie A zegt, moet ook B zeggen.

**Sjaak Boeckhout
Jan Doorakkers
Atze Verkennis**

1. Zie o.a. NEI, *'s-Hertogenbosch: van alle markten thuis*, Rotterdam, 1995.