



Ruimte voor concurrentie

Auteur(s):

Boekema, F.W.M.

Hospers, G.J.

Lochem, R.M.P., van

Boekema is verbonden aan de Katholieke Universiteiten van Nijmegen en Brabant. Hospers is werkzaam aan de Universiteit Twente. Van Lochem is zelfstandig beleidsadviseur.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4305, pagina 354, 20 april 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

regionale, economie

Uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening blijkt dat concurrentie in de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van ons land een beslissende rol zal spelen.

Als het aan het kabinet ligt, ziet de kaart van Nederland er over twintig jaar aanzienlijk anders uit dan nu. In de onlangs verschenen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening *Ruimte maken, ruimte delen* worden de contouren van de nationale ruimtelijke ontwikkeling geschetst. In een complex en dichtbevolkt land als het onze is de ruimte schaars en strijden verschillende partijen om een plaats. Dit maakt de ruimtelijke ordening tot een uiterst relevant economisch thema. In deze bijdrage bespreken we de Vijfde Nota vanuit dit economische perspectief.

De Vijfde Nota

Aan de Vijfde Nota zijn vier nota's voorafgegaan. Die nota's weerspiegelden steeds de toen vigerende maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. Denk daarbij aan de bevolkingsgroei, (sub)urbanisatie en milieuproblematiek. In reactie daarop zette de overheid steeds krachtige concepten neer zoals groeikernen, compacte steden, stedelijke knooppunten en VINEX-locaties. De Vijfde Nota zet deze traditie voort. Om in te spelen op huidige ontwikkelingen introduceert de nota onder meer 'contouren' en 'stedelijke netwerken'. Beide concepten raken aan het basisprincipe van de economie: concurrentie. Net zoals in andere beleidsvelden hebben de denkbeelden van economen zoals Porter blijkaar ook hun weg gevonden in de ruimtelijke ordening ¹.

Ten eerste gaat de nota uit van concurrentie *om* ruimte. De markt voor ruimte in ons land kent vele concurrenten. De nota onderscheidt zeven concurrerende functies met elk hun eigen ruimtebehoefte: wonen, werken, infrastructuur, recreatie en sport, water, landbouw en ten slotte natuur en landschap. Verwacht wordt dat afgezien van de landbouw de vraag naar alle functies toeneemt. De afname van de agrarische behoefte is onvoldoende om de toenemende ruimtevrage van de overige functies op te vangen. Om vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen, introduceert de nota het 'contourenbeleid'.

Ten tweede onderkent de nota dat er sprake is van concurrentie *tussen* ruimtelijke eenheden. Met name grote steden concurreren tegenwoordig niet alleen nationaal, maar ook steeds meer met hun buitenlandse collega's. De inzet van deze concurrentiestrijd is de vraag welk gebied de grootste aantrekkingskracht uitoefent op burgers en bedrijven. Ter vergroting van hun concurrentiekracht moeten steden buiten hun grenzen kijken. Zo kunnen ze aansluiting zoeken bij actuele ontwikkelingen zoals de netwerkeconomie. De nota verwacht daarbij veel van samenwerking in de vorm van stedelijke netwerken.

In het onderstaande gaan we nader op beide vormen van concurrentie in.

Concurrentie om ruimte

Het doel van het contouren-beleid is het onderscheid tussen stad en ommeland te verscherpen onder het motto 'verscheidenheid maakt kwaliteit'. De contouren moeten een zekere concentratie van activiteiten teweegbrengen die doet denken aan de concentrische zones die Von Thünen, de aartsvader van de ruimtelijke economie, in 1826 reeds om de stad tekende. Gemeenten moeten zo dicht mogelijk rond de bestaande bebouwing rode contouren trekken waarbinnen gebouwd mag worden. Gezien de schaarste aan ruimte zijn met de uitwerking daarvan problemen te verwachten ². De nota doet een beroep op de creativiteit van gemeenten en geeft slechts algemene richtlijnen om de ruimte in te richten, zoals intensivering, combinatie en herbestemming van de ruimte (bijvoorbeeld wonen en werken op één plek). Het kabinet gaat er impliciet vanuit dat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming zijn te brengen als creatiever wordt omgegaan met de beschikbare ruimte. De gedachte daarbij lijkt te zijn dat concurrentie om ruimte binnen de vastgestelde contouren de grondprijs opdrijft en dat dit gebruikers ertoe aanzet om te zoeken naar manieren om efficiënter met de aanwezige ruimte om te gaan. Deze redenering is in lijn met het markt-denken à la Porter waarin concurrentie wordt gezien als de motor van creativiteit en innovatie.

Bij deze veronderstelling van het kabinet zijn echter praktische kanttekeningen te plaatsen. Om te beginnen is het de vraag of het prijsmechanisme op de grondmarkt wel zo goed werkt. Er zijn aanwijzingen dat bedrijven zich niet veel gelegen laten liggen aan de hoogte van de grondprijs bij beslissingen over vestiging of uitbreiding van hun activiteiten ³. Gesteld dat de markt hier toch zijn werk doet, dan

is er bovendien nog geen garantie dat de beoogde ruimtelijke efficiëntie wordt bereikt. Daarvoor is namelijk vereist dat de rode contouren in het hele land messcherp worden getrokken en gehandhaafd. In de nota sluit het kabinet oprekking van de contouren echter niet uit: aanpassing is mogelijk als wordt aangetoond dat ze te krap zijn getrokken. De nota biedt weinig houvast om dergelijke claims te toetsen en eventueel af te wijzen. Hierdoor bestaat het gevaar dat de creativiteit van bedrijven, ontwikkelaars en gemeenten zich veeleer gaat richten op wegen om van deze uitbreidingsmogelijkheid gebruik te maken. In het bijzonder voor gemeenten geldt dat ze belang hebben bij zo ruim mogelijke contouren, omdat ze hiermee hun concurrentiepositie ten opzichte van andere gemeenten kunnen versterken. Het is kortom twijfelachtig of het contourenbeleid krachtig genoeg is om de concurrentie om ruimte te beheersen.

Stedelijke concurrentiekracht

In aanloop tot de Vijfde Nota is veel gediscussieerd over het begrip 'corridor' als bundeling van economische activiteiten. Dit concept heeft de Vijfde Nota niet gehaald. In plaats daarvan wordt het concept 'stedelijke netwerken' geïntroduceerd. Stedelijke netwerken zijn volgens de nota sterk verstedelijkte zones van grotere en kleinere steden die elk een eigen karakter binnen het netwerk hebben en die onderling sterke relaties onderhouden. Naast (inter)nationale stedelijke netwerken als de Deltametropool - de nieuwe naam voor de Randstad - Brabantstad en Twente worden regionale stedelijke netwerken genoemd (bijvoorbeeld de Zuid-Friese stedenzone en de zone Vlissingen/Terneuzen). Het kabinet beoogt hiermee steden geschikt te maken voor de netwerkeconomie. Ze moeten zich sterk positioneren in de concurrentie met andere stedelijke netwerken. Om de concurrentiekracht te versterken krijgen de steden in het netwerk de opdracht om gezamenlijk een ruimtelijke visie op te stellen. Het is de bedoeling dat zij onder meer overeenstemming bereiken over de invulling van de functies binnen het netwerk. Het kabinet lijkt ook hier inspiratie te hebben gezocht bij Porter, in dit geval bij zijn werk over concurrentiekracht. Ook voor steden geldt dat ze tegenwoordig voor hun vitaliteit niet meer om dit begrip heen kunnen ⁴.

Passend in het strategische karakter van de nota doet het kabinet geen uitspraken over de wijze waarop stedelijke netwerken door samenwerking hun concurrentiekracht kunnen versterken. Netwerkvorming is echter verre van eenvoudig. Ten eerste zou interstedelijke samenwerking wel eens kunnen uitlopen op interstedelijke tegenwerking. Net zoals het geval is in het bedrijfsleven is een eerste vereiste voor succesvolle samenwerking dat partners elkaar vertrouwen en bereid zijn in elkaar te investeren. Vooral omdat niemand bestuurlijk verantwoordelijk lijkt te zijn voor de totstandkoming van stedelijke netwerken, ligt het 'hold up'-probleem hier op de loer. De grootste of machtigste stad in het stedelijk netwerk kan zijn partners onder schot houden en voorschrijven wat ze moeten doen of laten. De interne samenhang binnen het netwerk is niet op voorhand gegarandeerd. Zo verschillen de steden binnen de Deltametropool sterk van elkaar in termen van omvang, financiële positie, sociaal-economische structuur en culturele achtergrond ⁵. De geschiedenis van interstedelijke samenwerking leert dat de verdeling van de kosten, baten en verantwoordelijkheden tot spanningen tussen de partners kan leiden. Een aardig voorbeeld in dat verband is de samenwerking tussen Hanzesteden die soms de vorm aannam van een ware handelsoorlog, zoals binnen het stedelijk netwerk Zwolle-Kampen tussen 1520 en 1524.

Ten tweede kunnen er problemen ontstaan bij de strategievorming van stedelijke netwerken. Streven de partijen er bijvoorbeeld allemaal naar om van hun netwerk een Silicon Valley te maken of zoeken ze juist niches in de markt? En hoe kan de brug geslagen worden tussen verleden, heden en toekomst van de samenwerkende steden? Een oude industriestad met zijn specifieke structuur en bevolking heeft immers niet de beste kaarten om op korte termijn een technopool van high-tech dienstverlening te worden. Deze en soortgelijke vragen zijn moeilijk te beantwoorden. De Vijfde Nota staat al met al onvoldoende stil bij de vereiste (bestuurlijke) instrumenten om concurrerende stedelijke netwerken te ontwikkelen.

Krachtige concepten?

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt met behulp van nieuwe concepten de visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van ons land uiteengezet. Het vertrekpunt van de visie is economisch van aard: hoe gaan we om met de schaarse ruimte in Nederland? Met het voorgestelde 'contourenbeleid' wordt geprobeerd de concurrentie om ruimte in goede banen te leiden. 'Stedelijke netwerken' zullen de concurrentiekracht van ruimtelijke eenheden moeten versterken. Beide concepten sluiten onmiskenbaar aan bij actuele economische inzichten zoals die van Porter. Maar de waarde van de concepten voor de praktijk én hun succes zal vooral afhangen van de wijze waarop ze worden uitgewerkt.

¹ Zie M.E. Porter, *On competition*, Harvard Business School Press, Boston, 1998.

² Zie ook W. Jonkhoff, [Rode contouren](#), *ESB*, 19 januari 2001, blz. 49.

³ Tegelijkertijd met de Vijfde Nota is de Grondnota verschenen, waaruit blijkt dat het grondbeleid modernisering behoeft. Zie ook *ESB Dossier De grondmarkt*, 9 december 1999 en E. van Haveren, D.B. Needham en F.W.M. Boekema, [Ruimtegebruik door bedrijven](#), *ESB*, 26 november 1999, blz. 879-881.

⁴ Zie L. van den Berg en E. Braun, Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity, *Urban Studies*, 1999, blz. 987-999.

⁵ Zie bijvoorbeeld C. Vaillant, Den Haag: de grote onbekende in de Deltametropool, *Stedebouw en ruimtelijke ordening*, 2000, blz. 44-49.