

Toekomstbeelden voor Europa

Auteur(s):

Nijkamp, P.

De auteur is hoogleraar Ruimtelijke Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4086, pagina 1028, 24 december 1996

Rubriek:

Trefwoord(en):

eu, emu

In deze kerstbijdrage wordt ingegaan op toekomstbeelden voor Europa, tegen de achtergrond van mondiale ontwikkelingen. Dit artikel besluit met de wens om meer Europese structuurfondsen in te zetten voor het stimuleren van hoogwaardige infrastructuur in metropolitane gebieden. Dan kunnen die mondiale speerpunten van concurrentie en knooppunten van mondiale netwerken worden.

Euro-scenario's

Een goede toekomst laat zich wèl wensen, maar niet zo gemakkelijk maken. Zelfs het voorspellen van de toekomst is steeds meer een hachelijke zaak geworden. Ingewikkelde terugkoppelingen en afwisseling van snelle en trage reacties van economische actoren dragen ertoe bij dat het economisch leven een grote mate van wisselvalligheid vertoont. Beleidsanalisten branden hun vingers niet graag aan foutieve voorspellingen en nemen daarom steeds vaker hun toevlucht tot scenario-analyses.

Scenario's zijn hulpmiddelen ter verkenning van een onzekere toekomst. Ze dienen vooral als een communicatiemiddel tussen wetenschappers en beleidsmakers, en hebben het grote voordeel dat ze geen dwingende keus opleggen, maar coherente toekomstbeelden scheppen waarover men zinnig kan praten. Bovendien is het aldus vaak mogelijk knelpunten in ontwikkelingen tijdig te signaleren. In Nederland is een scala aan scenario's ontwikkeld, niet alleen door het CPB, maar ook door het RIVM, de RPD, alsmede een groot aantal instellingen van zowel publieke als particuliere aard. De meeste zijn met prachtige, beeldende namen gesierd, bijvoorbeeld 'European Renaissance'.

Rijke beeldspraak treft men ook aan bij diverse scenario's die voor de ontwikkeling van de Europese ruimte zijn ontworpen. Er is zelfs een hele reeks scenario's, waarvan elk een bepaald belangwekkend aspect van de Europese ruimte voor het voetlicht haalt¹. Voorbeelden zijn:

- » het Europese 'blue banana'-beeld, uitgaande van het economisch groeipotentieel van de sterke corridor Londen, Randstad, Roergebied, Baden-Württemberg tot aan Noord-Italië;
- » het Europese 'blue star'-model, gebaseerd op allerlei vertakte corridors waardoor economisch sterke gebieden in Europa met elkaar verbonden worden;
- » het zgn. 'Gorbatsjov'-scenario, waarbij Europa wordt onderverdeeld in diverse - historisch met elkaar samenhangende - gebieden die samen de appartementen van het 'Europese huis' vormen;
- » het 'green grape'-scenario, waarbij de concurrentiekracht afhangt van de intrinsieke groei en het beheer van de afzonderlijke regio's in Europa;
- » het Europees netwerk-scenario, waarbij de economische synergie-effecten van door netwerken met elkaar vervlochten gebieden in Europa bepalend zijn voor hun uiteindelijke concurrentiepositie.

Er is ogenschijnlijk keus te over voor de toekomst van Europa. Wat daarbij opvalt, is de grote diversiteit aan veronderstellingen en concepties van de Euro-scenario's. Sommige zijn economisch van aard, andere meer sociaal-politiek en weer andere zijn gebaseerd op historische en culturele achtergronden. Overduidelijk is dat er geen uniform Europees referentiebeeld bestaat. Europa is divers: haar geschiedenis is divers, haar economie is divers, haar cultuur is divers en haar regio's zijn divers. Dit gegeven wordt weerspiegeld in diverse Euro-scenario's.

Spelregels

Ondanks deze ogenschijnlijke vrijheid-blijheid bij het ontwerpen van Euro-scenario's gelden er wel degelijk spelregels. Een goede illustratie daarvan wordt gegeven in een recent artikel van De Graaff c.s., waarin onder meer wordt betoogd dat identificatie van exogene

factoren, een systematische typologie van drijvende krachten (bijv. technologie of demografie), een inschatting van (inter)nationale marktdynamiek, en de aard en omvang van overheidsinterventie belangrijke onderdelen vormen van een scenario-analyse². Scenario-analyse is beslist niet eenvoudiger dan het maken van prognoses.

In een recente scenariostudie is uitgebreid geëxperimenteerd met systematische informatieverzameling gebaseerd op 'expert-opinion' (op basis van een populatie van honderden deskundigen) om systematisch de sleutelfactoren voor de ontwikkeling van ruimte en mobiliteit in Europa te traceren³. Daarbij ging het onder meer om het opsporen van institutionele, sociaal-psychologische en economische krachten, die in onderling samenspel de toekomst van de Nederlandse en Europese ruimte bepalen. Interessant was daarbij dat de deskundigen onderling een redelijke mate van consensus vertoonden aangaande hun lange-termijntoekomstverwachtingen, maar dat er grote verschillen bestonden tussen hun verwachtingen en hun wensen.

Het ziet er al met al niet naar uit dat een ondubbelzinnige toekomstvisie voor Europa in ons kerstpakket zal zitten. Er zijn meer of minder plausibele en meer of minder gewenste toekomst voor Europa. Deze toekomstbeelden kunnen beoordeeld worden op hun concurrentiekracht, hun verdelende rechtvaardigheid of hun duurzaamheid.

De Europese context

Europa is geen eiland in een grote wereld. Zij ondervindt de krachten van mondiale concurrentie en is niet bijster succesvol geweest in het opbouwen van een duurzaam sterke economische positie in een mondiale ruimte. Europa heeft een flinke veer moeten laten ten gunste van Amerika en met name de landen van de Pacific Rim.

Daarmee is echter nog niet alles gezegd. Nieuw opkomende landen als Singapore, Maleisië en Indonesië volgen in rap tempo het voorbeeld van de Aziatische tijgers (na Japan, nu ook Korea, Hong Kong en Taiwan), om over China nog maar te zwijgen. De opkomende economische krachten in Oost- en Zuidoost-Azië kunnen moeilijk overschat worden⁴. De bouw- en investeringsactiviteiten in steden als Seoul of Kuala Lumpur weerspiegelen het vertrouwen van internationale investeerders in het 'Aziatische wonder' en leiden tot de creatie van 'digital cities' en 'cyber centres' die in Europa niet te vinden zijn. En de volgende generatie Aziatische landen (o.a. Vietnam) staat al te trappelen om ook aan de race deel te nemen. De mondiale economische krachtsverhoudingen zijn drastisch aan het veranderen, en dat zeker niet ten gunste van Europa.

De voltooiing van de Europese markt en de Europese integratie hebben voor de Europese binnenmarkt beslist een grote betekenis. Sinds de Europese eenwording (vanaf 1993) is het grensoverschrijdende transport in Europa jaarlijks met gemiddeld 13% toegenomen. De integratiebaten zijn dus overduidelijk aanwezig. Maar Europa doet het relatief veel minder goed wat betreft haar buitenmarkten. En dus is de belangrijke vraag: welke middelen heeft Europa om haar mondiale concurrentiepositie te versterken? En voor Nederland geldt in het verlengde daarvan de strategische vraag: welke pijlen heeft Nederland op haar boog?

Men zou met enig recht kunnen stellen dat de opkomende nieuwe mondiale economische centra gekenmerkt kunnen worden als 'opportunity seekers'. Landen als Taiwan of Korea hebben alles op alles gezet om maar zo snel mogelijk te groeien, en daarin zijn ze heel goed geslaagd. Pas heel recent is men zich ervan bewust geworden dat de groei ook veel schaduwzijden kent: verlies van identiteit, milieuvervuiling, verkeerscongestie, ongelijke inkomensverhoudingen, enz. Europese economische centra zijn veel minder 'opportunity seekers' en worden in hun vrije ontwikkeling geremd door knelpunten en belemmeringen van allerlei aard (institutioneel, cultureel, ruimtelijk, ecologisch). Daardoor kunnen ze veel minder snel inspelen op nieuwe kansen en uitdagingen. Ter illustratie: terwijl in Japan al meer dan een kwart eeuw geleden de supersnelle kogeltrein (Shinkansen) werd ingevoerd, heeft Nederland nu pas - na negen jaar discussie(!) - besloten de knoop ook definitief door te hakken. Japan is inmiddels al weer bezig met een nieuwe generatie Maglev-treinen.

Toekomstbeelden voor het Avondland

Europa blijkt dus weinig bewegingsruimte te hebben om daadkrachtig te kunnen inspelen op mondiale ontwikkelingen. Bovendien zijn de visies over de toekomst van Europa hopeloos verdeeld. In een recent rapport aangeboden door de European Science Foundation (ESF) aan Mme Cresson, Europees commissaris voor wetenschap en technologie (DG XII), worden in extremis de volgende ruimtelijke toekomstscenario's voor Europa onderscheiden⁵:

» *mobile Europe*. Dit is een toekomst waarbij individualisering, netwerk toegankelijkheid, mobiliteit en ruimtelijke spreiding versneld doorgaan. Particulier vervoer blijft domineren, en alleen hoge investeringen in conventionele infrastructuur zullen congestie tegengaan. Sociaal-economische ongelijkheid zal daarbij sterk toenemen;

» *techno-Europe*. In dit toekomstbeeld wordt nieuwe technologie als de 'deus ex machina' gezien en toegepast, waarbij in het Europees vervoer de electronica de boventoon voert (telematica bijvoorbeeld). De ruimtelijke structuur zal steeds meer beïnvloed worden door bebouwing in de hoogte en in de diepte;

» *homebound Europe*. Dit scenario legt nadruk op traditionele waarden als gemeenschapszin; Europa is ook bereid daarvoor een prijs te betalen. Dat betekent meer zorg voor sociaal zwakkeren, voor stadsvernieuwing, voor integratie en voor cultuur. Dit toekomstbeeld stelt dus sociale cohesie voorop;

» *eco-Europe*. Dit is een contrast-scenario, waarbij milieu- en duurzaamheidseisen tot een reductie van mobiliteit leiden. Eco-principes worden leidende uitgangspunten voor beleid en industrie. Dit scenario beoogt dus een 'groene toekomst' voor Europa, dat bereid is de economische gevolgen daarvan te dragen.

Zulke zgn. 'Euro-images' vertellen ons iets over de 'omhullende' verzameling van extreme krachten die tot scenario's voor de Europese ruimte kunnen leiden. Maar zij vertellen ons weinig over toelaatbare en/of wenselijke concrete beleidsmaatregelen en -acties, zolang over de richting en marsroute voor Europa geen duidelijke consensus bestaat. Dat bepaalt ook het verschil met de Aziatische tijgers. Juist daarom zijn zulke scenario's zinvol, omdat ze aandacht vragen voor de complexiteit van ontwikkelingen in een dynamische Europese economische ruimte die een lange geschiedenis, een onuitwisbare cultuur en een waardevolle ecologie heeft en waarin ook nog eens

honderden miljoenen mensen met elkaar moeten kunnen (samen)leven, wonen en werken.

Toekomstbeelden voor het Lage Land

De 'Lage Landen bij de Zee' hebben historisch gezien altijd goed kunnen profiteren van hun strategische positie en bereikbaarheid. Met name het westen van het land heeft zich kunnen profileren als een stedelijke stedengroep van internationale allure. Het midden, noorden, oosten en zuiden hebben hiervan in toenemende mate geprofiteerd en vormen steeds meer een netwerk met het 'economisch hart' van Nederland.

Echter, de strategische positie van de Randstad (als een ruim geografisch gebied geïnterpreteerd) staat op de tocht. In een recent rapport uitgebracht door Nederland Distributieland en Railforum wordt daarover het volgende gezegd⁶: "De spilfunctie van de Randstad in het economisch functioneren van Nederland wordt in toenemende mate betwist door andere regio's. De Randstad, en zeker de stedelijke kernen daarin, lijkt onaantrekkelijker te worden als vestigingsplaats voor nationaal en internationaal opererende bedrijven. Een belangrijke, maar niet de enige verklarende factor hiervoor is de ruimtelijke inrichting van de Randstad die als het ware aanzet tot een hoog mobiliteitsniveau. De daarmee gepaard gaande druk op de bereikbaarheid zet een negatieve spiraal in werking. Een tweede verklaring is dat andere regio's in Nederland deze problemen (nog) niet kennen en ook beter scoren op andere locatiefactoren, zoals de kwaliteit van het woonmilieu. Daarnaast is van belang dat er in het verleden veel geïnvesteerd is in de kwaliteit van het wegennet buiten de Randstad.

"Op het eerste gezicht lijkt een uitwaaiing van de bedrijvigheid langs vervoerscorridors in en richting de eigenlijke Randstad macro-economisch weinig uit te maken; 'een kwestie van herverdeling', 'nuttige overloop', enz. Wie echter ziet dat het met name distributie- en daaraan gerelateerde activiteiten zijn die zich daar vestigen, beseft dat de aanvoerlijnen vanuit de mainports Rotterdam en Schiphol op deze wijze steeds langer worden. Lange aanvoerlijnen zijn kwetsbaar, niet alleen qua rijtijd, maar ook qua betrouwbaarheid. Het wordt dan steeds aantrekkelijker om buitenlandse havens en luchthavens te gebruiken als mainport en de Randstedelijke bereikbaarheidsproblematiek te omzeilen. Dit gevaar is reëel, zeker omdat het buitenland massaal investeert in de verbetering van zijn infrastructuur en tevens met alle - soms oneigenlijke - middelen bedrijven over weet te halen om de overstap te maken. Een verschuiving van het economische zwaartepunt in Europa is minder irreëel dan sommigen tot voor kort aannamen. Zo is zeer aannemelijk dat het succes van de Kanaaltunnel en de stagnerende groei van een aantal noordelijke Noordzeehavens, waaronder Rotterdam, tot op zekere hoogte met elkaar samenhangen. Een verschuiving van het zwaartepunt in oostelijke richting is evenzeer voorstelbaar, zeker als Berlijn het economisch centrum van Duitsland wordt. Het is dus van nationaal belang dat de locatienadelen van de Randstad verminderd worden teneinde een veelbelovende uitgangspositie voor de locatieconcurrentie met buitenlandse regio's te creëren".

De boodschap uit het voorgaande is duidelijk: de sterke troef van Nederland is de strategisch-geografische positie. Deze ligging met goede faciliteiten is niet alleen een Nederlands belang, maar ook een Europees belang vanuit de optiek van mondiale concurrentie. Wie ziet wat in Singapore, Hong Kong, Kobe, Kaoshiung, of Busan geïnvesteerd wordt, beseft dat er veel op het spel staat. Wil Nederland dus blijven meedoen in de (vertraagde) vaart van de (Europese) volken, dan zal het nodig zijn voldoende te investeren in hoogwaardige infrastructuur voor alle modaliteiten. 'Mainports' worden immers speerpunten in internationale netwerken en bovendien steeds meer multimodaal van aard. Nieuwe voertuig-, transport- en infrastructuurtechnologie, gesteund door 'groene logistiek' en telematica, zal noodzakelijk zijn om de negatieve externe effecten van mobiliteit binnen duurzaamheidsvoorwaarden te houden⁷. Uiteraard zal daarbij ook de ruimtelijke ordening - niet alleen lokaal, maar ook Europees - van groot gewicht zijn, aangezien de ruimtelijke structuur van productie en consumptie een belangrijke factor is bij het ontstaan van milieuvraagstukken ten gevolge van mobiliteit⁸.

Voortbordurend op de bovengeschetste Europese scenario's is het dan uiteraard mogelijk ook voor Nederland afgeleide scenario's te ontwerpen, zoals:

» *Nederland 'final gridlock'*, waarbij de groei van het particuliere autoverbruik zulke vormen heeft aangenomen dat het verkeer voortdurend totaal stilstaat⁹;

» *Nederland veredeld land*, waarbij de transport- en logistieke functie van Nederland zodanig is uitgebouwd dat hoogwaardige industriële veredeling tot stand is gekomen, waarvan de baten hoog genoeg zijn om de externe kosten van industrie en transport afdoende te bestrijden ('groene re-industrialisatie')¹⁰;

» *Nederland teleland*, waarbij het gebruik van telecommunicatie in productie, consumptie en transport zodanig is ingevoerd, dat de 'mobiliteitsdrift' drastisch is beteugeld door hoogwaardige technologie.

» *Nederland spoorland*, waarbij het merendeel van personen- en goederenvervoer wordt afgehandeld per rail (deels ondergronds) en waarbij snelle treinen een zeer groot deel van het auto- en vliegverkeer hebben geabsorbeerd.

Zulke beelden zullen zich wellicht niet binnen een generatie als realistische opties aandienen, maar gegeven de lange aanlooptijd is een strategische bezinning over de positionering van Nederland in de Europese en mondiale ruimte beslist zinvol.

Na deze weg via de toekomst is het thans zaak terug te keren tot het heden. Wat staat Nederland in Europees en mondiaal verband te doen? Kan het Nederlandse EU-voorzitterschap nog meer betekenen dan de verdere uitwerking van het Verdrag van Maastricht en het voorbereiden van de weg naar de EMU? Om die vraag te beantwoorden is het zinnig de zoekers te richten op de omvang en samenstelling van de Europese Structuurfondsen.

Een kerstwens

De Europese Structuurfondsen dienen vooral sociaal-economische en ruimtelijke distributieve doeleinden en hebben. Historisch zijn de belangrijkste: het European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), het European Regional Development Fund (ERDF) en het European Social Fund (ESF)¹¹. Het leeuwendeel van de Europese fondsen wordt opgeëist door de landbouw (meer dan 60%). Deze

disproportionele bevoordeling van de landbouw is niet alleen de Europese buitenmarkt een doorn in het oog, maar ook vele andere economische sectoren binnen de EU. Waarom dient de landbouw wel en bijvoorbeeld de transportsector (die een minstens even hoog economisch belang heeft) niet vanuit Brussel te worden gesubsidieerd? De analyse van de EU-budgetten is echter een lastig karwei. In een recent artikel in *The Economist* werd hierover zeer interessante informatie verschaft, met name omdat de netto ingaande en uitgaande financiële stromen van elk der 15 EU-landen waren getraceerd (zie [figuur 1](#))¹².



Natuurlijk dient zo'n figuur met veel voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, want de samenstelling van de individuele getallen is niet altijd erg doorzichtig. Maar de belangrijkste kanttekening die hierbij te maken valt is dat deze cijfers alleen maar netto financiële stromen weergeven en dus niets zeggen over de daarmee bereikte economische structureffecten. Met andere woorden, voor een goede beleidsonderbouwing is veel meer behoefte aan informatie over de generatieve baten dan over de allocatieve aspecten van Europese budgetten.

Deze generatieve effecten zijn in het bijzonder van belang bij regionale ontwikkelingsinvesteringen, die voor het grootste deel bestaan uit infrastructuur bijdragen. De exacte lange-termijneffecten van infrastructuurontwikkeling zijn statistisch niet gemakkelijk te traceren¹³, maar wie de groei van investeringsprojecten rond (lucht)havens en terminals ziet, zal snel moeten toegeven dat de aanleg van op de markt afgestemde infrastructuur een 'gouden greep' kan zijn¹⁴. Vooral hoogwaardige infrastructuurinvesteringen, gebaseerd op geavanceerde logistiek en moderne informatie- en communicatietechnologie, blijken daarbij als belangrijke katalysator te fungeren.

Uitgaande van de noodzaak van een strategische herprofilering van Europa in mondiaal verband en uitgaande van het politiek erkende primaat van Nederland als distributieve, logistieke en maritieme natie van Europees en wereldformaat, zal het voor Europa en Nederland een win-win situatie zijn, als de Europese regionale ontwikkelingsgelden veel duidelijker gereserveerd worden voor kansrijke Europese 'mainports' die met hun kritische metropolitane massa kunnen optreden als mondiale 'opportunity seekers'. Dit is zowel een Nederlands als een Europees belang. Uiteraard kan dit leiden tot een zeker Mattheus-effect in Europa, maar het is plausibel dat de regionale distributie van een versnelde ontwikkeling vanuit 'opportunity seeking' metropolen uiteindelijk meer zoden aan dijk zal zetten voor minder begunstigde gebieden dan directe financiële transfers. In concreto betekent dit een drastische uitbreiding en heroriëntatie van het recent gestarte URBAN-programma van de EU in de richting van gerichte stimulansen voor de opbouw van geavanceerde infrastructuur in metropolitane gebieden die daarmee speerpunten van mondiale concurrentie en knooppunten van mondiale netwerken kunnen worden

1 Zie voor een overzicht P. Nijkamp, Towards a network of regions: the United States of Europe, *European Planning Studies*, 1993, jg. 1, nr 2, blz. 149-169.

2 W. de Graaff, A.W. Verkennis en F. Boekema, Scenario-denken op lokaal en regionaal niveau, in: F. Boekema, D-J.F. Kamann, en W. de Graaff (red.), *Lokaal Economisch Beleid*, GeoPers/RSA Nederland, 1996, blz. 71-88.

3 P. Nijkamp, S. Rienstra en J. Vleugel, *Transportation planning and the future*, John Wiley, New York/Londen, 1997.

4 P. Nijkamp, Maritime sector perspectives of the Pacific Rim, *Studies in Regional Science*, 1995, blz. 313-323.

5 ESF, *European transport: challenges and opportunities for future research and policies*, Straatsburg, 1996 (te verschijnen als bewerkt artikel van P. Nijkamp en M.S. van Geenhuizen in *Journal of Transport Geography*, 1997).

6 Nederland Distributieland/Railforum, *De Randstad op het juiste spoor*, Den Haag/Hoofddorp, 1996.

7 Zie J. Vleugel, *De Milieugebruiksruimte voor verkeer en vervoer*, DUP, Delft, 1995.

8 Zie P.W.G. Newman en J.F. Kenworthy, Gasoline consumption and cities; a comparison of US cities with a global survey, *Journal of the American Planning Association*, jg. 55, blz. 24-37.

9 D. Banister, The final gridlock, *Built Environment*, deel 3 en 4, jg. 15, 1989.

10 F.M. Roschar, L. Jonkers en P. Nijkamp, *Meer dan transport alleen*, WRR, Den Haag, 1993.

11 Zie H. Armstrong en J. Taylor, *Regional economics and policy*, Harvester/Wheatsheaf, Londen, 1991.

12 *The Economist*, 23 november 1996, blz. 39-40.

13 P. Nijkamp en E. Blaas, *Impact assessment and evaluation in transportation planning*, Kluwer, Boston/Dordrecht, 1994.

14 F. Bruinsma en P. Rietveld, Infrastructuur en Stedelijke Ontwikkeling in Europa, *Stedelijke Netwerken*, nr. 27, Delft/Utrecht, maart 1991.