



Wonen en werken: wringen binnen rode contouren

Auteur(s):

Bruinsma, F.R.
Florax, R.J.G.M.
Oort, F.G., van
Sorber, M.

De eerste twee auteurs zijn verbonden aan de afdeling Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit Amsterdam. De vierde auteur was ten tijde van het onderzoek als student verbonden aan dezelfde instelling. De derde auteur is verbonden aan het Ruimtelijk Plan-bureau en aan de disciplinegroep Ruimtelijke Economie van de Universiteit Utrecht. De auteurs danken Jan Lambooy voor zijn commentaar op een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4361, pagina 384, 17 mei 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt de aanleg van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen slechts binnen een beperkte straal van de huidige bebouwing toegestaan. Ontwikkeling moet plaatsvinden binnen deze 'rode contouren'. Maar is dit een natuurlijke ontwikkeling? Sluit de woon-werk-dynamiek in Nederland hierbij aan? Zouden we niet juist de werkgelegenheid in het Groene Hart moeten faciliteren?

In de ruimtelijk-economische theorie wordt van oudsher verondersteld dat de planning van woon-locaties per saldo afhankelijk is van werklocaties. In de theorie staat een dergelijk ontwikkelingspatroon bekend als het monocentrische model. Deze notie lijkt op gespannen voet te staan met het in het recente verleden gevoerde ruimtelijk beleid. Tot op heden is dit beleid altijd gericht geweest op het ontwikkelen van woonlocaties in de veronderstelling dat werkgelegenheid op dezelfde locaties zou volgen. In dit artikel gaan wij met behulp van ruimtelijke-economische analysetechnieken na, hoe de ontwikkeling van woon- en werklocaties in het afgelopen decennium in Nederland vorm gekregen heeft. Is de ontwikkeling van woonfuncties volgend geweest ten opzichte van de werkgelegenheid, of is het juist andersom: stuurt de woonlocatie die het vestigings- en uitbreidingspatroon van bedrijven?

Het ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk overheidsbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog is lang niet altijd succesvol geweest waar het gaat om de grip op verstedelijkingsprocessen en het afstemmen van woon- en werklocaties. Zo hebben opeenvolgende maatregelen met betrekking tot het verplaatsen van rijksdiensten, het plannen van groeikernen, het abc-locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, en de differentiatie naar woonmilieus per saldo een averechts effect op de agglomererende relatie tussen wonen en werken gehad. Gezinnen vertrekken naar voorsteden, middelgrote steden en het platteland, en bedrijven trekken naar de fysiek goed bereikbare randen van de grote steden, mede onder invloed van de veelal gunstige economische ontwikkeling¹.

Daarnaast kenmerkte het nationaal ruimtelijk beleid zich als een eenzijdig beleid dat vooral gericht is op volkshuisvesting. Pas aan het einde van de jaren negentig onderkende de overheid deze eenzijdigheid. In tegenstelling tot voorgaande nota's, bevat de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening dan ook afzonderlijke ruimteclaims voor wonen en werken, infra-structuur, recreatie, sport, natuur en landschap, en landbouw. De deelbehoeften worden op deze wijze in één nota geïntegreerd.

Aangezien zowel wonen als werken in het nationale ruimtelijke beleid een plaats heeft, is het zinvol inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke dynamiek in het wonen en werken. Zulke inzichten stellen beleids-makers beter in staat te anticiperen op mogelijke effecten van het ruimtelijke-ordeningsbeleid. Wij onderzoeken de ruimtelijke dynamiek van wonen en werken voor de provincie Zuid-Holland. Voordat we de resultaten van ons onderzoek presenteren, onderbouwen we eerst de vraagstelling en lichten we de gehanteerde onderzoeksmethode toe.

Monocentrisme: beleid versus theorie

In het ruimtelijk beleid is in het verleden steevast de veronderstelling gehanteerd dat het werken het wonen zal volgen. De volkshuisvesting kreeg daarom in achtereenvolgende nota's de meeste aandacht. Volgens de ruimtelijk-economische theorie ligt de causaliteit echter mogelijk anders. Zo gaat het eerdergenoemde monocentrische model uit van een veronderstelling die lijnrecht tegenover die van de overheid staat. De werkgelegenheidslocatie wordt als gegeven beschouwd, in de verwachting dat woonlocaties zich in de buurt hiervan zullen ontwikkelen.

Het vooral in de vs lange tijd overheersende monocentrische model biedt inzicht in hoe en waarom de bevolkingsdichtheid afneemt naarmate de afstand tussen het stadscentrum (het 'central business district', kortweg cbd) en de woongebieden toeneemt. Wonen gezinnen dichter bij dit cbd dan zullen de pendelkosten lager uitvallen, terwijl de grondkosten juist hoger zijn. Door het verband tussen afstand en grondkosten blijft het nut per saldo gelijk.

Recent waargenomen spreidingspatronen van woon- en werklocaties in zowel de vs als West-Europa geven aanleiding te

veronderstellen dat het monocentrische model steeds minder opgeld doet². Zo nemen centra in suburbane gebieden werk- en winkelfuncties over van de oude centrale stad. Er ontstaan nieuwe centra in suburbane gebieden die niet alleen veel voorzieningen hebben, maar ook een duidelijke werkfunctie voor een zeer groot gebied (zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Zuidas in Amsterdam). In vergelijking met het stadscentrum zijn suburbane locaties beter bereikbaar voor het verkeer. Zij leveren minder congestie op. De aldus ontstane polynucleaire structuur van steden en (sub)centra kenmerkt zich steeds vaker door woon-werkrelaties tussen voorheen gescheiden stedelijke (arbeidsmarkt)gebieden. Bedrijven hebben niet (langer) de voorkeur om zich in één punt (het cbd) te vestigen. Bovendien ontstaat er door de verscheidenheid aan vestigingsplaatsen van bedrijven een heterogene vraag naar vestigingslocaties. Deze heterogeniteit wordt in het 'nieuwe' locatiebeleid van de Vijfde Nota expliciet als uitgangspunt genomen.

Het is duidelijk dat de relatie tussen wonen en werken in werkelijkheid complexer is dan de relatie die in het monocentrisch model wordt verondersteld. In het nationaal ruimtelijk beleid is de vraag actueel in hoeverre een compacte-stadbeleid, nagestreefd door middel van de 'rode contouren' en in feite gebaseerd op het monocentrische model, zin heeft gezien de ontwikkelingen in het huidige stedensysteem in Nederland. Beleidsmatig sluit het uiteraard goed aan bij het streven naar efficiënt ruimtegebruik door middel van intensivering en combinatie van maatschappelijke functies. Maar traditionele stadsgewesten, bestaande uit één dominante kern en suburbane gebieden, komen steeds minder voor. De huidige stedelijke inrichting valt steeds beter te omschrijven als poly-centrisch, met kris-kras-pendelrelaties in plaats van de traditionele pendel tussen groeikernen en de centrale stad³. Recente onderzoeksbijdragen geven een aantal redenen voor de complicaties die het bundelen van wonen en werken met zich brengt⁴. Op de eerste plaats wisselen werknemers steeds vaker van baan en dus van werklocatie. Ook bedrijven verhuizen regelmatig. De dynamiek is daardoor veel ondoorzichtiger. Op de tweede plaats wordt de afstemming tussen wonen en werken belemmerd door de bepaling van het woningbeleid van de gemeenten. Zo kenden veel gemeenten tot voor kort de voorwaarde van economische binding aan de gemeente bij het verstrekken van een woonvergunning. Op de derde plaats stijgt het aantal tweeverdieners voor wie het overbruggen van grote woon-werkafstanden haalbaar en betaalbaar is. Op de vierde plaats wordt vaak beargumenteerd dat de moderne informatie- en communicatietechnologie weliswaar thuiswerken in de hand werkt. Paradoxaal genoeg echter neemt de afstand die men bereid is af te leggen op 'buitenshuis' werkdagen toe. Als belangrijke gedragsmatige reden wordt bovendien vaak gewezen op het feit dat forensen zelf blijkbaar geen problemen hebben met hun woon-werkverkeer en dat hun verhuisgeneigdheid daarom beperkt is.

Empirisch onderzoek in de VS

Er bestaan modelmatige methoden om de samenhang tussen woon- en werklocaties gelijktijdig binnen één model te bepalen. Zo schat Steinnes, gebruikmakend van tijdreeksen, een simultaan model bestaande uit twee vergelijkingen, waarbij de omgevingsstructuur van woon- en werklocaties gelijktijdig bepaald wordt⁵. In zijn model wordt de totale stad verdeeld in een centrale stad en een aantal voorsteden. Steinnes toetst zijn model voor drie verschillende sectoren (industrie, zakelijke dienstverlening en detailhandel), voor verschillende tijdsperiodes en verschillende stedelijke agglomeraties in de vs. De resultaten voor de industrie en de zakelijke dienstverlening ondersteunen de hypothese dat het werken het wonen volgt. Voor de detailhandel lijkt evenwel de hypothese dat wonen werken volgt, te gelden. Steinnes vindt de verklaring voor deze laatste uitkomst bij de zogenaamde 'shopping centers', winkelcentra die gelegen zijn in de voorsteden. Deze 'malls' met hun ruime parkeervoorzieningen zoeken in eerste instantie veel ruimte om zich te kunnen vestigen. Vervolgens komen er, door uitbreiding van de stad, woonlocaties in de buurt van de winkelcentra te liggen. Boarnet toont voor gemeenten aan de oostkust van de vs aan dat veranderingen in de werkgelegenheidsontwikkeling afhankelijk zijn van veranderingen in de bevolkings- en arbeidsmarktontwikkeling van de eigen en omliggende gemeenten, en dat de omgekeerde relatie niet tegelijkertijd opgaat. Werklocaties worden dus bepaald door woonlocaties. Het onderzoek van Boarnet vormt dan ook een krachtige weerlegging van het tot dan toe erg gangbare monocentrische model in de vs⁶. In tegenstelling tot Steinnes, die uitgaat van de absolute bevolkings- en werkgelegenheidsontwikkelingen, gaat Boarnet uit van de groei van de bevolking en de werkgelegenheid. Het voordeel van deze methode is dat beter wordt aangesloten bij de moderne agglomeratie- en groeitheorieën en bij de econometrische woon-werkmodellering.

Wonen en werken in Zuid-Holland

Aan de beïnvloeding van de woon-werkdynamiek wordt in het ruimtelijk beleid, zoals opgemerkt, sterk gehecht. Daarom is het nuttig een analyse als die van Boarnet in de Nederlandse context uit te voeren. We doen dat voor de provincie Zuid-Holland. In onze analyse van de wederzijdse invloed van wonen en werken in Zuid-Holland concentreren we ons op viercijferige postcodegebieden voor de periode 1988-1997. Dit lage ruimtelijke schaalniveau is een voordeel ten opzichte van de Amerikaanse studies, omdat de ruimtelijke samenhang tussen bevolkings- en werkgelegenheidsontwikkelingen veel gedetailleerder onderzocht en in kaart gebracht kan worden.

Gegevens

Voor de groei van de bevolking is het van belang te weten op grond van welke (ruimtelijke) kenmerken gezinnen een besluit nemen ergens te gaan wonen. Behalve op basis van redenen die gerelateerd zijn aan het werk, nemen huishoudens veelal op basis van kenmerken van de woonsituatie het besluit om ergens weg te gaan of zich ergens te vestigen. Ter verklaring van de groei van de bevolking zijn dan ook naast de werkgelegenheidsontwikkeling in de eigen en naburige locaties, tevens woning- en woonomgevingsfactoren (aangaande bijvoorbeeld veiligheid, kwaliteit van de woning, mate van milieuoverlast, en de afstand tot burelen) potentieel van belang. Ten slotte zijn bereikbaarheidskenmerken van de woning en van sociale en sociaal-culturele voorzieningen opgenomen in het model, omdat ook deze van belang kunnen zijn bij de keuze van een woonlocatie.

De attractiviteit van een omgeving voor bedrijven, en dus de werkgelegenheid, hangt in het door ons gebruikte simultane model naast de gelokaliseerde bevolkingsontwikkeling, af van bereikbaarheidskenmerken en van variabelen die lijken op de factoren uit de bevolkingsgroei-vergelijking, bijvoorbeeld representativiteit, veiligheid, en de aanwezigheid en uitbreiding van bedrijventerreinen.

Het bovenstaande model passen we toe in een tweetal ruimtelijke varianten. De eerste variant heeft betrekking op de absolute bevolkings- en werkgelegenheidsgroei voor de gehele provincie Zuid-Holland in de periode 1988-1997. Deze analyse geeft echter slechts een beperkt ruimtelijk beeld van het causale verband tussen wonen en werken, aangezien we veronderstellen dat de provincie Zuid-Holland één homogeen gebied is.

Zuid-Holland kan in ruimtelijke zin beter gezien worden als twee verschillende gebieden: de verstedelijkte Randstad en het meer landelijke Groene Hart. laat zien dat de concentratie van werkgelegenheidsgroei verschilt voor de stedelijke en de landelijke delen in Zuid-Holland.

In de gemeenten Rotterdam en Den Haag is er duidelijk sprake van een ruimtelijke concentraties van relatief lage werkgelegenheidsgroei. Voor de landelijke delen van Zuid-Holland daarentegen is er sprake van een concentratie van relatief hoge werkgelegenheidsgroepercentages. In de tweede ruimtelijke variant brengen we daarom een onderscheid aan tussen stedelijke en landelijke delen van Zuid-Holland. Ook vanuit een statistisch oogpunt levert de toepassing van twee verschillende ruimtelijke regimes een verbetering op, omdat door het toestaan van verschillen tussen de twee soorten gebieden het grootte-effect van de absolute groei in de steden wordt ondervangen.

Resultaten

In onze empirische analyse verklaren we in een eerste vergelijking de bevolkingsgroei in een postcode-gebied aan de hand van de werkgelegenheidsgroei in de naburige postcodegebieden met bijbehorende omgevingsvariabelen voor bevolkingsgroei, gecorrigeerd voor afstanden tussen locaties. In een tweede vergelijking verklaren we de werkgelegenheidsgroei in hetzelfde postcodegebied aan de hand van bevolkingsgroei in het eigen gebied en in de naburige gebieden, en de bijbehorende omgevingsvariabelen voor bedrijven. Wederom laten we de ruimtelijke afhankelijkheid afnemen naarmate de onderlinge afstanden tussen gebieden toeneemt.

Een eerste analyse, waarin de waarnemingen voor geheel Zuid-Holland zijn opgenomen, geeft aan dat wonen gevolgd wordt door werken, terwijl de omgekeerde relatie niet kan worden aangetoond. Wanneer we echter een onderscheid toestaan tussen stedelijke en landelijke gebieden in Zuid-Holland, dan blijkt dat vooral in landelijke gebieden de werkgelegenheid de bevolking volgt en niet of veel minder in stedelijke gebieden. Dit resultaat is zeer aannemelijk. Al tientallen jaren is een trend waarneembaar van gezinnen die in het groen willen wonen. In eerste instantie reageert het bedrijfsleven hierop door het betrekken van vestigingslocaties aan de rand van het stedelijk gebied. Recentelijk is echter een uitwaaiing van bedrijvigheid waarneembaar vanuit het stedelijk gebied naar de meer landelijke gebieden, ondanks bestaande regiogerichte beleidsrestricties, zoals die bijvoorbeeld gelden voor het Groene Hart.

We voerden soortgelijke schattingen ook uit met beperkte gegevens die voorhanden zijn voor geheel Nederland. Het aantal verklarende variabelen is daarbij derhalve beperkt. De resultaten van die analyse suggereren dat de werken-volgt-wonen-trend zich niet beperkt tot Zuid-Holland, maar een algemenere geldigheid heeft voor het gehele Nederlandse gebied⁷. Het is zelfs mogelijk dat het patroon dat wij vinden voor Zuid-Holland zich sterker manifesteert in een groter gebied als Nederland. Er is op nationaal niveau immers een grotere tegenstelling tussen (Rand)stad en platteland dan het geval is voor de provincie Zuid-Holland. Het Groene Hart heeft weliswaar een landelijk imago, maar er wonen gemiddeld meer mensen per vierkante kilometer dan gemiddeld in Nederland.

Wringen binnen contouren

In deze studie is zowel op exploratieve als verklarende wijze gezocht naar ruimtelijke verbanden tussen de bevolkings- en werkgelegenheidsgroei op lokaal en regionaal niveau. We vinden sterke verbanden die suggereren dat in Zuid-Holland de locatie van de bevolking bepalend is voor de ruimtelijke verdeling van de werkgelegenheidsgroei, met name in landelijke delen van de provincie. Het is aannemelijk dat voor geheel Nederland een zelfde patroon geldt: werken volgt wonen. De relatie geldt niet aantoonbaar andersom.

Op basis van ons onderzoek valt niet helemaal uit te sluiten dat er een derde patroon mogelijk is, namelijk een gemeenschappelijke factor die de spreiding van wonen en werken bepaalt. Wij hebben zoveel mogelijk controlerende variabelen opgenomen in de simultane vergelijkingen. De veroudering van de woningvoorraad en voorzieningen in de binnenstad, de verbeterde ontsluiting van suburbane gebieden, en vooral technologische ontwikkelingen met consequenties voor het ruimtebeslag van maatschappelijke functies, zijn evenwel moeilijk te kwantificeren. Het is mogelijk dat deze factoren een gelijktijdige invloed op zowel wonen als werken hebben.

Niettemin wijst ons onderzoek uit dat de werkgelegenheidsontwikkeling door de tijd en ruimte vertraagd de bevolkingsontwikkeling volgt. Dit heeft twee belangrijke consequenties. Ten eerste blijkt hieruit dat het monocentrische model in Nederland geen opgeld meer doet. Dit sluit aan bij diverse Angelsak-sische onderzoeken. Ten tweede blijkt het ruimtelijke-orderingsbeleid op lange termijn terecht te zijn gebaseerd op de impliciete veronderstelling dat werken wonen gaat volgen. Het aangekondigde nieuwe contourenbeleid druist echter in tegen het feit dat dit navolgingseffect juist in en naar het landelijke gebied zo sterk blijkt. Het onderzoek voorspelt dat de recente suburbanisatie van de bevolking naar Vinex-wijken, groeikernen en middelgrote en kleine kernen in het voorheen landelijk gebied, de komende jaren juist gevolgd zal worden door een per saldo versterkte aantrekkingskracht op bedrijven om zich er te vestigen. Ter illustratie: tussen 1990 en 1998 nam het aantal woonadressen in de zogenaamde restrictieve beleidsgebieden, zoals het Groene Hart, de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug, buiten het bestaande bebouwde gebied met ruim 25 procent toe⁸. Als dit een ontwikkeling is die vanuit bedrijven zelf gewenst is - en daar lijkt het wel op - zal het handhaven van een restrictief contourenbeleid buitengewoon veel inspanning kosten. Het zal dan wringen binnen contouren worden.

Zijn er dan geen alternatieven? Moeten we niet toch op een hoger ruimtelijk schaalniveau dan het compact-stedelijke niveau naar oplossingen zoeken? De uitkomst van deze studie pleit er voor om opnieuw na te denken over de positie van het zo krampachtige gevrijwaarde en wettelijke beschermde Groene Hart. Dit gebied wordt gekenmerkt door een relatief hoge bevolkingsgroei en een polycentrische, zich verder vertakkende stedelijke structuur. Het gebied zou in beperkte mate vrijgegeven kunnen worden voor werkgelegenheidsontwikkeling. Deze werkgelegenheids-ontwikkeling zou aan moeten sluiten bij reeds gerealiseerde woningbouw

¹ Werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening, Notie van ruimte, Sdu, Den Haag, 2000; en E. de Bruijne en F. Knol, Gewenste groei: Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001.

² A. Summers, A. Chechire en P.C. Senn, Urban change in the US and Western Europe: comparative analysis and policy, Urban Institute Press, Washington, 1999; en M.G. Boarnet en R. Crane, Travel by design: the influence of urban form on travel, Oxford University Press, 2001.

³ Zie onder andere J.G. Lambooy, Polynucleation and economic development, European Planning Studies, 1998, blz. 457-466; en A. van der Burg en F.G. van Oort, Stedelijke netwerken en de Vijfde Nota RO, in: F. Boekema en E. Kuijpers (red.), Stedelijke netwerken, Shaker,

Maastricht, 2001.

4 D.J.A. Droogh en C. Cortie, Wonen en werken in een polycentrisch stadsgewest, in: R. van Kempen, S. Musterd en W. Ostendorf (red.), Maatschappelijke veranderingen in stedelijke dynamiek, Delftse Universitaire Pers, 1991; en R. van de Wouden en E. de Bruijne, De stad in de omtrek, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001.

5 D.N. Steiness, Causality and intraurban location, Journal of Urban Economics, 1977, blz. 187-192.

6 M.G. Boarnet, The monocentric model and employment location, Journal of Urban Economics, 1994, blz. 79-97.

7 M. Sorber, F. Bruinsma en R. Florax, Volgt wonen werken of werken wonen?, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2001.

8 Zie Rijkspaanologische Dienst, Balans ruimtelijke kwaliteit, RPD, Den Haag, 1999, blz. 83-84.