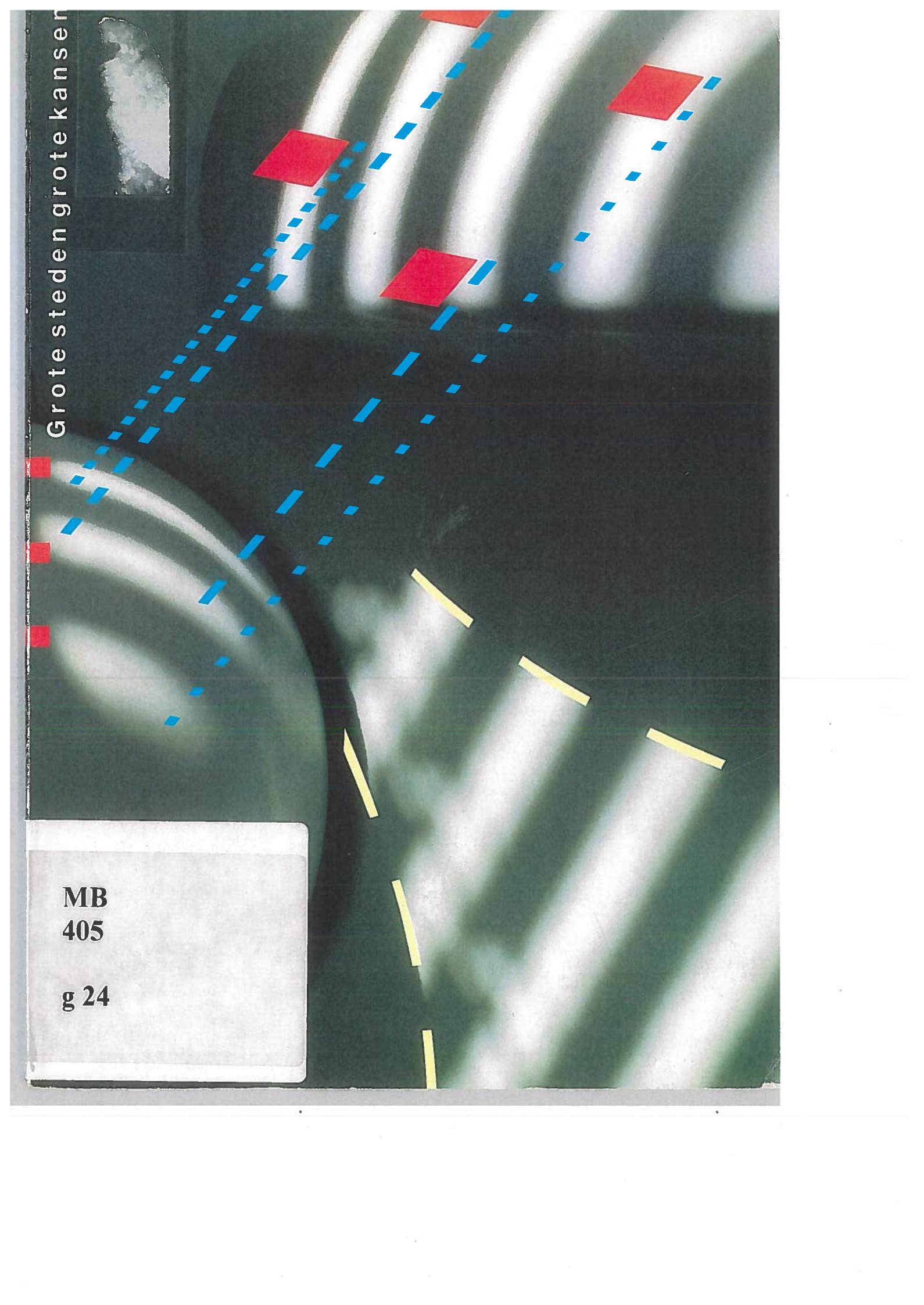


Grote steden grote kansen

MB  
405  
g 24





CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Grote steden grote kansen: rapport van de Externe  
Commissie Grote Stedenbeleid. – 's-Gravenhage:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken. – III.

Met lit. opg.

ISBN 90-9002785-8

SISO 303.83 UDC [351:911.375.3(188.7)](492)

Trefw.: steden; Nederland; beleid.

Sinds het begin van de jaren '80 herleeft de aandacht voor de grootstedelijke gebieden. Na een jarenlange verwaarlozing wordt de grote stad weer gewaardeerd als brandpunt van economische, sociale en culturele activiteiten. De typisch grootstedelijke problemen zijn nog steeds aanwezig, maar daarnaast worden de potenties weer beter onderkend en beginnen brede vernieuwingsprogramma's op gang te komen.

Deze ontwikkeling is zeker niet typisch Nederlands. In de hele geïndustrialiseerde wereld is sprake van een 'urban renaissance' waarbij naast 'zorg' meer aandacht komt voor stedenbouwkundige, economische en culturele vernieuwing. In het ons omringende buitenland is deze revitalisering veelal zelfs verder gevorderd dan hier.

Een drijvende kracht hierbij is de *internationalisering* van het grote bedrijfsleven. Overal is sprake van schaalvergroting. Activiteiten worden gebundeld op gunstige vestigingsplaatsen (zie de golf van fusies en overnames in het vooruitzicht van 'Europa 1992'). Ook sociale en culturele verhoudingen krijgen steeds meer internationale trekken (o.a. door immigratie).

Opvallend is hoe in dit perspectief de grootstedelijke gebieden over landsgrenzen heen met elkaar in competitie treden op dezelfde economische en culturele markten. Om activiteiten aan te trekken, nemen zij zelf initiatieven en pogen zij in te spelen op vraag uit de markt. Om gunstige vestigingsvoorwaarden te creëren, is de stedelijke vernieuwing gericht op een grootschalige verbetering van werk- én woonklimaat.

Deze ontwikkeling heeft vérgaande gevolgen voor het beleid. Hoe kunnen de grote steden de nieuwe uitdagingen tegemoet treden en hun taken zo goed mogelijk vervullen? Hier zijn financiële, ruimtelijke, sociale en bestuurlijke aspecten in het geding voor zowel centrale als lagere overheden.

Nederland heeft, op Europese schaal gezien, geen echt grote steden zoals Parijs, Londen of zelfs Brussel. Ons equivalent is de Randstad. De stedelijke knooppunten hierbinnen – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht met hun agglomeraties – vullen elkaar qua functies ten dele aan, maar staan ook in een concurrentieverhouding.

De verder-ontwikkeling van de Randstad zal sterk afhangen van ambities en initiatieven van de grote steden zelf. Een zekere onderlinge rivaliteit kan hierbij

stimulerend werken, zolang het gemeenschappelijk doel maar in zicht blijft: nu internationaal de kaarten opnieuw worden geschud, moet ons land *één hand met vier troeven* tonen!

In het rapport 'Grote steden, grote kansen' gaat de Externe Commissie Grote Stedenbeleid na wat naar haar mening noodzakelijk is voor het toekomstig functioneren van de grootstedelijke agglomeraties in de Randstad. De commissie doet aanbevelingen voor respectievelijk de investeringen, het werkgelegenheidsbeleid en de bestuurlijke vernieuwing.

### Investeringen

De commissie onderscheidt investeringen om grootstedelijke achterstanden in te lopen (door het terugdringen van verloedering) en investeringen in grote nieuwe projecten.

Voor het terugdringen van verloedering adviseert zij op korte termijn een *urgentieprogramma* op te zetten, dat het karakter heeft van een inhaalmanoeuvre. Hieronder zouden de grote steden gedurende 4 jaar telkens f 125 miljoen extra moeten krijgen, toe te voegen aan de normale uitkering uit het Stadsvernieuwingsfonds.

De toedeling aan de steden kan plaatsvinden volgens dezelfde verhouding waarin zij thans middelen uit het Stadsvernieuwingsfonds ontvangen. De financiering kan door herschikking van begrotingsmiddelen (departementaal of interdepartementaal) geschieden.

Het doel van deze inhaalmanoeuvre is onze grote steden door een eenmalige 'injectie' van in totaal f 500 miljoen, qua onderhoud op één lijn te brengen met de voornaamste Europese concurrenten.

Met betrekking tot nieuwe projecten adviseert de commissie om aan de bestaande sectorale geldstromen middelen toe te voegen voor een krachtige investeringsimpuls.

Hiertoe zou een *Randstad Stimuleringsmaatschappij* moeten worden opgericht, die het beheer voert over een Randstad Stimuleringsfonds.

De RSM zou (vooral) moeten werken op basis van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening en de verdere uitwerking hiervan. Om marktgerichtheid te bevorderen, verdient een privaatrechtelijke vorm (NV) de voorkeur.

Het Rijk, de drie betrokken provincies en de vier grote steden dienen een meerderheidsaandeel in de RSM te nemen van 51%. De resterende 49% is bestemd voor financiële instellingen, zoals bijvoorbeeld pensioenfondsen en banken.

Als startkapitaal brengen de aandeelhouders f 500 miljoen bijeen in het Randstad Stimuleringsfonds. Met dit geld worden eigen vermogen en achtergestelde leningen verschaft voor specifieke projecten op het niveau van de stedelijke agglomeraties.

Door voorfinanciering van (als geheel rendabele) projecten wordt beoogd een hefboomwerking uit te oefenen op het totale investeringsniveau in de Randstad. De eis van rentabiliteit opent mogelijkheden tot publiek-private samenwerking via 'public-private partnerships'. Zulke mogelijkheden dienen ten volle te worden benut.

Uiteraard zal de RSM inkomsten krijgen uit de (mede) gefinancierde projecten. Aldus kan een constante middelenstroom op gang worden gebracht en gehouden.

### Een stedelijk werkgelegenheidsbeleid

De hardnekkige werkloosheid in de steden houdt niet slechts verband met een tekort aan arbeidsplaatsen. Gebrek aan scholing en werkervaring spelen hierbij een tenminste even belangrijke rol.

Hier is veelal sprake van probleemcumulatie: gevorderde leeftijd, een verouderde of gebrekkige opleiding, allochtone herkomst, culturele en taalbarrières, huisvestingsproblemen enz.

Naar schatting 20 à 25% van de grootstedelijke werklozen zit in een vicieuze cirkel: zij krijgen geen werk omdat ze scholing en ervaring missen en doordat zij niet werken doen zij geen scholing en ervaring op. Het aantrekken van de economie zal hier onvoldoende uitkomst bieden, zodat een blijvende marginalisering dreigt.

De commissie adviseert voor langdurig werklozen van jongere en middelbare leeftijd, vooral die van allochtone herkomst, *langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen* te creëren, bij de stedelijke overheid en, waar mogelijk, in de marktsector. Scholing en intensieve begeleiding zijn hierbij onmisbaar.

De desbetreffende arbeidsplaatsen kunnen worden gevonden op terreinen waar dringende maatschappelijke behoeften bestaan: gezondheidszorg, milieu, stadsreiniging, onderhoud en beheer van openbare ruimten, bewakingsdiensten enz. Hier is werk voor mensen met meer of minder vooropleiding.

Werknemers op deze arbeidsplaatsen zouden een inspanningstoeslag op hun bijstandsuitkering moeten krijgen, waardoor zij ongeveer een bedrag ter hoogte van het minimumloon gaan ontvangen.

De financiering van langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen kan uit diverse bronnen geschieden: door het 'terugploegen' van uitkeringsgelden, uit al beschikbare fondsen en eventueel uit een extra bijdrage van de Rijksoverheid.

Is eenmaal een voldoende aanbod van langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen tot stand gebracht, dan zou bij werklozen die zonder deugdelijke reden weigeren zo'n plaats te vervullen, een percentage op de bijstandsuitkering moeten worden ingehouden. Een consequente toepassing van de bestaande wet- en regelgeving is hier gewenst, evenals bij de interpretatie van het begrip 'passende arbeid' en van de eisen m.b.t. de mobiliteit van werklozen.

Hoewel de langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen in beginsel additioneel zijn, om verdringing en concurrentievervalsing te voorkomen, acht de commissie, gezien de nood situatie in sommige wijken, inbreuken op dit beginsel niet onoverkomelijk.

De commissie acht het een goede zaak dat decentralisatie van de arbeidsvoorziening thans in beginsel door alle betrokken partijen wordt onderschreven. Zonder stelling te nemen in de huidige tripartiseringsdiscussie, adviseert zij op decentraal niveau de regie over het traject van regionale bemiddeling, begeleiding, werkervaring, bij-, om- en nascholing samen te brengen op één plaats.

De regievoerende instantie dient greep te hebben op de uitvoering van arbeidsvoorziening en beroepsgerichte educatie, waarbij de beschikbare middelen het beste kunnen worden gebundeld in een decentraal *werkgelegenheidsfonds* naar analogie van het Stadsvernieuwingsfonds.

Bij de regionale afbakening zou moeten worden uitgegaan van de economische werkelijkheid, niet van formele demarcaties.

De commissie adviseert het werken van de Gewestelijke Arbeidsbureau's meer te relateren aan de activiteiten van particuliere (uitzend)bureau's. De GAB's zouden

zich vooral moeten richten op langdurig werklozen en moeilijk plaatsbaren die niet voor andere bemiddelingscircuits in aanmerking komen.

De commissie is voorstander van lokale convenanten en 'arbeidspools' ter bestrijding van de werkloosheid. Vorm en inhoud hiervan zullen afhangen van voorkeuren ter plaatse.

### **Bestuurlijke vernieuwing**

De commissie acht het noodzakelijk het onderwerp bestuurlijke reorganisatie opnieuw op de politieke agenda te zetten, vanwege de eerder genoemde internationale wedijver tussen grootstedelijke regio's. Hierbij worden de Nederlandse grote steden gehandicapt door een tekort aan bevoegdheden: veel problemen moeten op een grotere schaal dan die van de centrumgemeenten worden aangepakt. De bestaande samenwerkingsmogelijkheden tussen region- en buurgemeenten op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen bieden hier, door hun vrijwillig karakter, geen uitkomst.

6

De eerste prioriteit ligt hier op het agglomeratieniveau. De commissie adviseert om de vier grote steden tot bestuurlijke eenheden te maken op de schaal van de desbetreffende agglomeratie door de vorming van *vier agglomeratiegemeenten*. Zij adviseert de minister van Binnenlandse Zaken nu het initiatief te nemen om een bestuurlijke structuur in deze zin te doen ontwerpen. Een dergelijk concept zou over circa een jaar gereed moeten zijn en kan, na publikatie, een verdere gedachtenvorming bevorderen. Doel is in het nieuwe regeerakkoord tot concrete afspraken te komen, op basis waarvan de zaak binnen de volgende kabinetsperiode kan worden afgehandeld.

Functionele samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die hun nut bewezen hebben, kunnen uiteraard worden gehandhaafd.

De tweede prioriteit ligt bij de bestuurlijke structuur van de Randstad als geheel. De commissie adviseert een *Bestuurlijk Platform Randstad* in te stellen, ter vervanging van het bestaande agenda-overleg (dat wordt gecoördineerd door Binnenlandse Zaken).

Doel is een bestuurlijke profilering van het gezamenlijk Randstadbelang terzake van agglomeratie-overschrijdende ontwikkelingen, vooral in het kader van de uitwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening. In het bijzonder zou het BPR aandacht moeten besteden aan versnelling en synchronisatie van ruimtelijk-relevante besluitvormingsprocedures met betrekking tot voorgenomen projecten.

In het BPR dienen de gemeentebesturen van de vier grote steden (c.q. agglomeratiegemeenten), alsmede de Colleges van Gedeputeerde Staten van de drie Randstadprovincies een vaste zetel te hebben. Van de Rijksoverheid dienen in elk geval de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken permanent vertegenwoordigd te zijn.

De ministeries van Landbouw en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kunnen ad hoc bij het BPR worden betrokken.

De voorzitter dient onafhankelijk te zijn. Om dit te onderstrepen kan hij of zij het beste worden benoemd door de Kroon, gehoord de in het platform vertegenwoordigde partijen.

## II VERANTWOORDING

De Externe Commissie Grote Stedenbeleid is op 13 juni 1988 ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken. Het instellingsbesluit is als bijlage 1 bij dit rapport opgenomen.

7

De commissie brengt advies uit aan de regering en aan de gemeentebesturen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht over de richting, inhoud en voortgang van het grote-stedenbeleid, in het bijzonder over de gewenste versterking van de sociaal-economische positie van deze steden.

De commissie moest een visie concretiseren op het grote-stedenbeleid voor de resterende kabinetsperiode en van hieruit lijnen doortrekken naar de jaren '90. Hierbij diende zij oog te hebben voor een functionele taakverdeling tussen de grote steden onderling en voor de relatie van de overige gemeenten in de Randstad en de betrokken provincies tot het grote-stedenbeleid.

De commissie werd gevraagd aan te geven hoe het gehele overheidsbeleid ten aanzien van de grote steden, alsmede de inspanningen van de steden zelve, zo effectief mogelijk kunnen worden en welke rol, naast de betrokken overheden, vooral ook de private sector bij de stedelijke ontwikkeling kan spelen. In het bijzonder moest zij nagaan welke instrumenten hierbij inzetbaar zijn en met welke beleidswijzigingen de effectiviteit kan worden bevorderd.

Het advies moest op een zodanig tijdstip beschikbaar komen dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het kan betrekken in zijn rapport over grootstedelijke gebieden, dat naar verwachting eind dit jaar zal verschijnen.

Het rapport is tot stand gekomen in de periode juni 1988-januari 1989. Bij haar werk heeft de commissie zich gebaseerd op gepresenteerde beleidsvoornemens van de Rijksoverheid en lagere overheden, alsmede op een groot aantal rapporten, adviezen en dergelijke. Een overzicht van de voornaamste geraadpleegde stukken is opgenomen als bijlage 2.

Waar deze uitvoerige documentatie al voorhanden is, heeft de commissie zich vooral gericht op de zaken die zij essentieel acht voor de bloei van onze grote steden in een economisch snel eenwordend West-Europa. Immers, er is thans een schaalvergroting gaande die steeds meer wordt gekenmerkt door directe competitie tussen grootstedelijke regio's en die hoge eisen stelt aan de stedelijke gebieden.



Als hoofdpunten noemt de commissie in dit rapport: investeren in de stedelijke agglomeraties, een grootstedelijk werkgelegenheidsbeleid en bestuurlijke vernieuwing.

Andere, op zichzelf zeer wezenlijke, problemen als de positie van allochtonen, sociale veiligheid en woningbouw, komen alleen zijdelings aan de orde, in relatie tot de drie hoofdthema's. In andere kaders kan op deze problemen ten principale worden ingegaan.

De commissie beoogt met het voorliggende korte rapport vooral een *signaal tot actie* te geven in het licht van voornoemde internationalisering. Daarom heeft zij gestreefd naar concrete, direct toepasbare aanbevelingen.

Bij haar contacten met betrokkenen is de commissie onder de indruk gekomen van enerzijds de uitdagingen en de opgaven waar de grote steden voor staan en anderzijds van de algemene bereidheid om gezamenlijk verder te werken. De wil is er, het gaat er nu om hierop voort te bouwen.

In dit licht adviseert de commissie kabinet en stadsbesturen, indien zij zich in grote lijnen met de inhoud van dit rapport kunnen verenigen, binnen vier maanden na het verschijnen een operationeel plan van aanpak op te stellen, waarin tevens de organisatie tot uitvoering van de aanbevelingen wordt uitgewerkt.

Den Haag  
30 januari 1989

## INHOUD

<b>1.</b>	<b>Grote steden – potenties en problemen 11</b>	9
1.1	Inleiding 11	
1.2	De slingerbeweging potenties – problemen 12	
1.3	Internationalisering 13	
1.4	Opbouw van dit rapport 14	
<b>2.</b>	<b>Profiel van de vier grote steden 15</b>	
2.1	Inleiding 15	
2.2	Bevolkingsontwikkeling 15	
2.3	Bevolkingssamenstelling 16	
2.4	Immigratie 16	
2.5	Beroepsbevolking 17	
2.6	Opleidingsniveau 17	
2.7	Inkomensverdeling 18	
2.8	Werkloosheid 18	
2.9	Werkgelegenheid 19	
2.10	Arbeidsmarktbalans 20	
2.11	De groot- en Randstedelijke bijdrage aan het BNP 20	
2.12	De grote stad als inkomensbron voor overig Nederland 21	
2.13	Omzet per werknemer 22	
2.14	Investerings 22	
2.15	Internationalisering 23	
2.16	Revitalisering 24	
2.17	Bestuurlijke vernieuwing 25	
<b>3.</b>	<b>Perspectieven 27</b>	
<b>4.</b>	<b>Investeren in de steden 29</b>	
4.1	Inleiding 29	
4.2	Naar sterkere structuren 30	
4.3	Het terugdringen van verloedering; een urgentieprogramma 30	
4.4	Revitalisering 32	
4.5	Europese fondsen 34	
4.6	Stedelijke consumptie vs. investeringen 35	
<b>5.</b>	<b>Een stedelijk werkgelegenheidsbeleid 37</b>	
5.1	Inleiding 37	
5.2	Een aanvullend stedelijk instrument 38	
5.3	De structuur van de arbeidsvoorziening 40	

5.4	Effectieve bemiddeling	41
5.5	Locale convenanten	41
<b>6.</b>	<b>Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie</b>	<b>43</b>
6.1	Inleiding	43
6.2	Een bestuursmodel voor de agglomeraties	43
6.3	Een bestuursmodel voor de Randstad	45
<b>Bijlage 1</b>	<b>Instellingsbesluit Externe Commissie Grote Stedenbeleid</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Literatuur</b>	<b>53</b>

## 1. GROTE STEDEN – POTENTIES EN PROBLEMEN

### 1.1 Inleiding

11

Grote steden zijn brandpunten van maatschappelijke ontwikkeling. De concentratie op één gebied van zoveel inwoners, met zo onderscheiden talenten en bekwaamheden, biedt unieke mogelijkheden tot vele gespecialiseerde activiteiten.

In economische termen is de grote stad te beschrijven als een knooppunt van nijverheid, handel en wetenschap. Maar daarnaast blijkt het stadsleven nauw verbonden met maatschappelijke en culturele vernieuwing. 'Stadslucht is vrije lucht.' De sociale mobiliteit in grote steden leidt tot nieuwe ideeën, nieuwe leefvormen, uitingen van kunst en cultuur, modes en vermaak.

Succesvolle steden weten deze aspecten te integreren. Maatschappelijke en culturele ontwikkelingen krijgen een kans als waarden op zich, maar zij versterken, in onderlinge wisselwerking, ook het economisch potentieel. Aantrekkelijke woon- en werkmilieus, hoofdzetels van bedrijfsleven, politiek en bestuur, wetenschappelijke instellingen, kunstbezit, uitgaansmogelijkheden, verkeers- en luchthavenstructuur zijn als evenzovele *stedelijke activa* te beschouwen. Met vermaarde oude stadsgezichten, inspirerende nieuwe architectuur en natuurlijk met de bevolking zelf bepalen zij het beeld van een stad en van het omringende land, zowel nationaal als internationaal.

Uiteraard kunnen de grote steden ook anders worden benaderd. Zij hebben immers een zelfkant. De geringere sociale controle inspireert niet slechts tot vrijheid en creativiteit, maar kan ook sociaal verantwoordelijkheidsbesef ondermijnen. Mensen verliezen houvast, worden eenzaam en losgeslagen. Werkloosheid, criminaliteit, diverse vormen van verslaving, rassenproblemen en milieubederf hangen hier in meerdere of mindere mate mee samen. Die problemen treft men ook elders aan, maar in de grote steden komen zij, in omvang en in combinatie met elkaar, het scherpst tot uiting.

Juist door dit gelijktijdig aanwezig zijn van licht en schaduw kan een polarisatie van de stadsbevolking ontstaan, tussen de uitersten van een relatief klein aantal 'topdogs', maatschappelijk sterk en toonaangevend in stadsdelen met allure, en de 'underdogs', kansarmen, werklozen, veelal allochtonen, in probleem-cumulatiegebieden, ghetto's of zelfs 'no go areas'.

Het komt erop neer dat de steden, door hun brandpuntfunctie, als het ware een uitvergroting tonen van de samenleving als geheel. Kansen en successen zijn prominent aanwezig, maar ook treedt een verdichting op van problemen en zwaktes.

## 1.2 De slingerbeweging potenties – problemen

De verergering van typisch grootstedelijke problemen heeft een tijd lang geleid tot hopeloosheid over de toekomst, tot een trek 'weg van de stad', die ook in het overheidsbeleid tot uitdrukking kwam.

Hierbij is sprake van een slingerbeweging. Nog maar kort geleden stonden eenzijdig de stadsproblemen centraal, ten nadele van de potenties. Het betreft hier een algemeen patroon dat zich in alle ontwikkelde industrielanden voordeed.

In ons land brak na de naoorlogse opbouwfase (ca. 1945-1970) een periode aan waarin tal van maatschappelijke activiteiten uit de grote steden verdwenen. De economische betekenis viel terug, de bevolking hield eerst op met groeien en nam daarna zelfs met sprongen af. De suburbanisatie begon ernstige vormen aan te nemen.

12

De overheden bestreden de suburbanisatie, maar zij bevorderden indirect de uittocht uit de steden door een ruimtelijk geconcentreerd spreidingsbeleid van bevolking en voorzieningen, economische hulpbronnen en woonlocaties over de regio's en het gehele land. De gemeentelijke overheden richtten zich in de jaren '70 primair op een verzorgingsstatelijk beleid. Uitgebreide sociale woningbouw- en verbouwprogramma's en veel aandacht voor de stad als sociaal leefmilieu ('bouwen voor de buurt') waren hier uitdrukking van. Rijkssubsidieregelingen bevorderden deze aanpak. Voor de specifieke, vooral economische functies van de grote steden bestond weinig aandacht, ook niet bij sommige marktpartijen.

Omstreeks 1982 begon de slinger weer terug te zwaaien. Het besef drong door dat sanering van ellende alleen geen basis vormt, vanwaar de steden de toekomst tegemoet kunnen treden. Dit leidde tot een nieuwe fase, de *revitalisering*.

Na '82 kreeg de stedelijke vernieuwing een nieuwe impuls: de aandacht breidde zich uit van de stadsvernieuwing in engere zin (de vooral sociaal-geïnspireerde aanpak van de oude wijken) naar het structureel economisch herstel van de binnensteden en van industriële en commerciële concentraties. Het economisch belang van de grote steden – als agglomeraties tezamen goed voor circa één derde van de werkgelegenheid en van het Bruto Nationaal Product – werd weer beter onderkend.

Bij deze vernieuwing gingen de gemeenten zelf met initiatieven voorop. Omdat de gemeentefinanciën hun maar weinig ruimte laten voor zelfstandige revitaliseringsprojecten, richtten zij zich geleidelijk aan vooral op samenwerking met de particuliere sector, waarbij de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden en risico's in verschillende varianten mogelijk bleek.

Anders dan men wellicht bij een meer marktgerichte aanpak zou verwachten, beperkte deze vernieuwing zich niet tot de economie. Er begon een verbreding op te treden van economische (infra)structuur naar architectonische, stedenbouwkundige en diverse culturele aspecten en naar vernieuwingen in het stedelijk wonen vanuit een gecombineerd besef dat hier inderdaad sprake is van activa die mede de kwaliteit en identiteit van het stedelijk vestigingsklimaat bepalen.

De Rijksoverheid sloot zich, aanvankelijk wat aarzelend, bij deze omslag aan. De grote steden kregen iets meer bestuurlijke ruimte. Bij nieuwe projecten werd van het spreidingsbeleid afstand genomen.

Recentelijk ontstaat, vooral onder invloed van het economisch internationaliseringsproces en de rol van de grootstedelijke regio's hierin, een grote

beleidsinhoudelijke aandacht voor de steden en voor hun toeleidende infrastructuur. Dit culmineert voorlopig in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening, waarin de motorfunctie van de stedelijke knooppunten in het Randstadgebied op de voorgrond wordt gesteld.

Dit rapport onderschrijft het perspectief van de Vierde nota. Het beklemtoont dat economisch sterke en solide steden vanuit een nationaal standpunt van eminent belang zijn; zij vertegenwoordigen op een bijzondere wijze het kapitaal van de samenleving en bieden ontwikkelingsmogelijkheden die, ten behoeve van Nederlands toekomst, optimaal moeten worden benut.

### 1.3 Internationalisering

Het beheersende feit voor de toekomst van de grote steden is internationalisering.

Het betreft hier een proces van enerzijds schaalvergroting en anderzijds concentratie en specialisatie, waarbij steeds meer het grote bedrijfsleven als zelfstandige *factor* zichtbaar wordt. Al bestaande activiteiten worden gerationaliseerd en ook geografisch gebundeld, nieuwe activiteiten sluiten zich, veelal door 'zijdelingse aangroei', hierbij aan.

In dit proces spelen de grote steden en hun regio's een bijzondere rol. Waar nationale grenzen geen obstakels meer vormen en bedrijven veel minder plaatsgebonden zijn dan voorheen, voeren de grootstedelijke gebieden onderling competitie op *dezelfde economische en culturele markten*. Om zoveel mogelijk activiteiten aan zich te trekken, moeten zij zich aantrekkelijk maken als vestigingsplaats. Het tijdig nemen van initiatieven en het soepel en alert inspelen op vraag uit de markt wordt steeds belangrijker.

Deze ontwikkeling staat naar verwachting nog maar aan haar begin. Zowel economische als technologische krachten stuwten in deze richting en de nieuwe fase die met '1992' aanbreekt in de Europese integratie, geeft er krachtige stimulansen aan.

Voor Nederland wil dit in concreto zeggen dat onze economische toekomst in sterke mate afhangt van onze grote steden, waarbij, op Europese schaal gezien, het zowel gaat om de afzonderlijke stedelijke gebieden als om het Randstadgebied als geheel. Alleen door gezamenlijke sterktes te ontwikkelen, vooral op het gebied van de infrastructuur, en deze gezamenlijk te presenteren kunnen onze grote steden het hoofd bieden aan concurrentie met bijvoorbeeld Düsseldorf, Frankfurt, Brussel en hun regio's.

Ook de Vierde nota gaat hiervan uit. Van de onderscheiden stedelijke knooppunten in ons land worden die in het Randstadgebied aantrekkelijk geacht voor internationale vestigingen, op grond waarvan zij voor een voorkeursbehandeling in aanmerking komen.

Hierbij zij overigens opgemerkt dat het bij de verdere ontwikkeling van de Randstad zowel om de onderlinge complementariteit van de grote steden gaat als om hun verscheidenheid. Er zijn, met andere woorden, verschillende invullingen denkbaar, al naar gelang onderscheiden specialisaties met meer of minder succes verder worden ontwikkeld. Op het ogenblik is de internationalisering vooral zichtbaar in Rotterdam en Amsterdam (zie par. 2.15); wat de toekomst betreft, zal veel afhangen van het initiatief van de steden zelf.

Bij het bovenstaande passen enige kanttekeningen, die in de volgende hoofdstukken nader zullen worden uitgewerkt.

In de eerste plaats dient de slinger nu niet te ver terug te slaan. De bevordering van potenties in een internationale context moet (blijven) samengaan met een energieke bestrijding van sociale misstanden. Dit verband is niet onlosmakelijk – er bestaan grote steden met een aanzienlijke uitstraling waar tevens massale verpaupering voorkomt – maar in Nederlandse verhoudingen zal eenzijdige benadrukking van alleen de positieve mogelijkheden niet worden aanvaard en op langere duur contraproductief werken.

Dit betekent dat afwegingen tussen mogelijk conflicterende doeleinden, en de hierbij passende aanwending van middelen, steeds moeten worden gemaakt en dat gescheiden beleidscircuits moeten worden samengebracht. Een integraal beleid is vereist dat niet slechts de toekomstwaarde, maar ook de probleemkant van de grote steden bestrijkt.

14

In de tweede plaats dient bij de aandachtverlegging naar de Randstad en de grote steden een nieuwe eenzijdigheid te worden voorkomen. Juist in internationaal verband blijkt dat de grote steden steeds minder los kunnen worden gezien van hun niet-stedelijke omgeving. Studies terzake wijzen op een toenemende betrokkenheid tussen stad en ommeland als het gaat om wonen, werken, voorzieningen en verkeer. Het gaat om de magneetwerking van grote-stadsagglomeraties. Internationalisering en regionalisering spelen hier op elkander in.

Ten derde moet worden gehandeld in het besef dat Nederland, wat het grote-stedenbeleid betreft, geenszins voorop loopt. In vele westerse landen waar men een vergelijkbare slingerbeweging potenties – problemen aantreft – in de Verenigde Staten bijvoorbeeld gebeurde dit 5 à 10 jaar eerder dan hier – werd de 'urban renaissance' metterdaad gesteund door de centrale overheden. In Europa hebben steden als Frankfort, Stuttgart, Parijs, Lyon, Wenen, Barcelona, Londen, Newcastle, Glasgow en ook Brussel veelal profijt getrokken van nationale steunprogramma's ter revitalisering. De Nederlandse steden moesten dit aanvankelijk zelf ter hand nemen.

Om de toenemende concurrentie het hoofd te kunnen bieden, met name om een voorzieningenniveau te creëren dat met andere Westeuropese steden vergelijkbaar is, zal derhalve een *inhaaloperatie* noodzakelijk zijn. Sterke punten moeten worden uitgebouwd, zwakheden – economisch én maatschappelijk – zoveel mogelijk weggenomen. Tevens moeten op de aldus herwonnen basis *kansrijke specialisaties* worden ontwikkeld, teneinde de beoogde motorfunctie waar te kunnen maken.

In dit rapport wordt langs deze beide sporen de gedachtengang verder ontwikkeld.

#### **1.4 Opbouw van dit rapport**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de economische en sociale data van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht vergeleken, onderling en met Nederland als geheel. In hoofdstuk 3 worden hieruit drie hoofdthema's afgeleid. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden deze thema's nader uitgewerkt: investeren in de stad, een stedelijk werkgelegenheidsbeleid en vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Deze drie hoofdstukken bevatten de aanbevelingen waar het in dit rapport om gaat.

## 2. PROFIEL VAN DE GROTE STEDEN

### 2.1 Inleiding

15

De stedelijke economieën veranderen snel. In de vier grote steden groeit, na een jarenlange daling, de bevolking weer, zij het vooral door immigratie. De productie stijgt en de werkgelegenheid neemt weer enigszins toe.

De problemen zijn vooralsnog zeer groot. De werkloosheid blijft nog omhoog gaan en ligt duidelijk boven die in de rest van het land. Veel bedrijven en inwoners uit de hogere inkomensgroepen hebben de stad verlaten (een proces dat nog niet geheel is gestopt). Mede hierdoor ontstond een complexe sociale problematiek. De potenties zijn echter ook aantoonbaar. De grote steden leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. In de agglomeraties ligt de arbeidsproductiviteit gemiddeld hoger dan in de rest van het land, evenals het investeringsniveau. De internationalisatie is onmiskenbaar.

In dit hoofdstuk worden de vier steden, aan de hand van de laatst beschikbare gegevens, onderling vergeleken naar (sociaal-)economische positie. Waar dit van toepassing is, wordt tevens een vergelijking getrokken met Nederland als geheel.

### 2.2 Bevolkingsontwikkeling

Vanaf de jaren '70 kregen de grote steden te maken met een bevolkingsuittocht. Deels werd dit verlies op agglomeratieniveau opgevangen (door suburbanisatie), maar de aantasting van de centraal-stedelijke voorzieningen was toch aanzienlijk. Sinds 1985 is, voor de steden gezamenlijk, de dalende curve omgebogen.

Tabel 1 Bevolkingsontwikkeling 1982-1988 (1.1.1982 = 100)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Amsterdam	100	98,1	96,5	96,4	96,9	97,4	98,7
Rotterdam	100	98,4	97,7	100,5	100,6	100,7	101,1
Den Haag	100	98,9	98	97,6	97,7	98	97,8
Utrecht	100	98,8	98,2	98	98	97,8	98,4
4 steden	100	98,4	97,4	98,1	98,3	98,6	99,1
Nederland	100	100,4	100,8	101,2	101,7	102,3	103

Bron: CBS



### 2.3 Bevolkingssamenstelling

De bevolkingssamenstelling onderscheidt zich van het Nederlandse gemiddelde door de leeftijdsopbouw. In de steden wonen relatief meer jongeren van 20-29 jaar en meer ouderen (boven de 65 jaar).

Tabel 2 Bevolkingssamenstelling (in % per 1.1.1988)

	0-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+
Amsterdam	13,7	15,8	21,5	14,8	9,5	9,3	15,4
Rotterdam	15,4	16,1	17	13,2	10,5	10,6	17,2
Den Haag	14,7	14,7	17,5	13,8	9,8	10,3	19,1
Utrecht	13,7	19,6	21,2	12,8	9,6	9,1	14
4 steden	14,4	16,1	19,2	13,9	9,9	9,9	16,6
Nederland	18,7	17,1	16,5	15,1	10,7	9,5	12,3

Bron: CBS

Bij dit beeld past dat in alle steden één- en tweepersoonshuishoudens oververtegenwoordigd zijn. In *Amsterdam* is zelfs op driekwart van alle adressen een één of tweepersoonshuishouden gevestigd.

### 2.4 Immigratie

De immigratiestromen van de laatste decennia richtten zich vooral op de grote steden. Het percentage allochtone inwoners, afkomstig uit respectievelijk de mediterrane gebieden en Suriname/Nederlandse Antillen, ligt ver boven het landelijke cijfer.

Tabel 3 Bevolking naar herkomst (in % per 1.1.1988)

	Sur./Antill.*	Surinamers**	Mediterranen	Overigen
Amsterdam	5,7	0,5	8,3	5,5
Rotterdam	6,3	0,4	8,2	2,3
Den Haag	7,4	0,4	6,1	5,2
Utrecht	2,8	0,2	8,2	2,3
4 steden	5,9	0,4	7,8	4,0
Nederland	1,6	0,1	2,4	1,5

\* met Nederlandse nationaliteit

\*\* niet-Nederlanders

Bron: CBS

De allochtone inwoners zijn relatief jong. Het aandeel in de groep 0- tot 9-jarigen is in *Amsterdam* 47%, in *Rotterdam* 35% en in *Utrecht* 30%. In *Den Haag* is het percentage allochtonen in de groep 0-14 jarigen 22%. Omstreeks de eeuwwisseling zal deze groep op de arbeidsmarkt verschijnen.

## 2.5 Beroepsbevolking

De grote steden hebben alle vier een relatief grote beroepsbevolking. Dit komt tot uitdrukking in de deelnemingspercentages, d.w.z. het aantal werkenden én werkzoekenden, uitgedrukt in procenten van de totale bevolking tussen de 15 en 65 jaar. In tabel 4 wordt onderscheiden naar leeftijd.

Tabel 4 Deelnemingspercentages beroepsbevolking (per 1.1.1988)

	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	totaal
Amsterdam	56	81	77	63	31	64
Rotterdam	57	78	72	62	28	61
Den Haag	52	80	78	67	32	63
Utrecht	45	73	90	66	33	62
4 steden	53	78	79	65	31	63
Nederland	50	74	73	61	31	59

Bron: De grote stad in cijfers

Opvallend zijn de hoge deelnemingspercentages van de leeftijdsgroep 25-34-jarigen in *Amsterdam* en *Den Haag* en van de 35-44-jarigen in *Utrecht*.

## 2.6 Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau in de grote steden kenmerkt zich door tweeledigheid. De beroepsbevolking telt relatief veel lager én hoger opgeleiden.

Tabel 5 Opleidingsniveau beroepsbevolking (per 1.1.1988; in % naar hoogst behaald diploma)

	lager onderwijs	1e fase avo*	1e fase bo**	2e fase avo*	2e fase bo**	hoger onderwijs	niveau onbekend
Amsterdam	15,8	9	13,9	7,7	22,5	23,7	4,9
Rotterdam	25,1	7,1	21,1	4,8	24,5	13	2,6
Den Haag	19,6	12,5	17,3	6,7	22,6	18,5	1
Utrecht	21,8	9	14,8	5,5	21,3	21,4	6,1
4 steden	20	9,2	16,8	6,4	22,9	19,3	3,2
Nederland	15,6	7,5	20,5	4,5	31,2	16,6	2,1

\* algemeen vormend onderwijs

\*\* beroepsonderwijs

Bron: CBS

In alle steden is de beroepsgroep met alleen lager onderwijs bovengemiddeld aanwezig. In drie van de vier steden geldt dit ook voor de groep met hoger onderwijs. De uitzondering is *Rotterdam*. Het percentage laaggeschoolden is daar naar verhouding het hoogst, het percentage hoger opgeleiden ligt ver onder het landelijk niveau.

In alle steden zijn de groepen met een lagere én met een hogere beroepsopleiding (beroepsonderwijs 1e en 2e fase) *ondervertegenwoordigd* ten opzichte van het land als geheel.

## 2.7 Inkomensverdeling

In de vier grote steden zijn de geregistreerde inkomens lager dan in de rest van Nederland. Dit ligt vooral aan de grote aantallen minima. Er is uiteraard verband met de afwijkende bevolkingsopbouw (meer jongeren én ouderen, veel allochtonen).

Tabel 6 Inkomensverdeling naar inkomenstrekkers (in % per 1.1.1988)

	A	B	C	D	E	Totaal
Amsterdam	25,6	23,4	19,6	17,2	14,2	100
Rotterdam	24,7	23,6	19,2	17,8	14,7	100
Den Haag	21,1	22,4	19,5	18,2	18,8	100
Utrecht	24,4	22,6	20,2	18,0	14,8	100
4 steden	24,2	23,1	19,6	17,7	15,4	100
Nederland	20,2	19,8	20	20	20	100

A = jaarkomen van 0	tot	15.200
B	15.200	21.300
C	21.300	26.000
D	26.000	31.600
E	31.600	en hoger.

Bron: CBS

Naar uit de cijfers blijkt, wijkt de inkomensverdeling in *Den Haag* het minste af van het Nederlandse gemiddelde.

## 2.8 Werkloosheid

In tegenstelling tot de landelijke ontwikkeling overtreft de toename van de werkloosheid in de grote steden nog steeds de werkgelegenheids groei.

Tabel 7 Werkloosheidsontwikkeling (1982 = 100)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Amsterdam	100	167	186	206	222	215	224
Rotterdam	100	156	174	165	169	171	175
Den Haag	100	178	215	207	202	213	200
Utrecht	100	173	233	194	187	191	197
4 steden	100	166	192	191	197	197	200
Nederland	100	122	126	116	109	105	105

Bron: CBS

*Amsterdam* heeft zowel absoluut als relatief het hoogste aantal werklozen: 70.000, dat is 25% van de beroepsbevolking (het hoogste percentage in Nederland). In *Rotterdam* is dit 50.000 (21%), in *Den Haag* 32.000 (20%) en in *Utrecht* 19.000 (19%).

De werkloosheid treft vooral allochtone inwoners. In *Amsterdam*, *Rotterdam* en *Den Haag* ligt het percentage ingeschreven werklozen van allochtone herkomst rond de 30% en in *Utrecht* rond de 20%. Van nog zwaarder gewicht is dat de percentages

werklozen onder minderheden zo beduidend hoger liggen dan onder niet-allochtonen. Voor de meeste categorieën minderheden geldt dat de werkloosheid twee tot driemaal zo hoog is als het landelijk gemiddelde. Ook de werkloosheidsduur ligt hoger. Van de Nederlandse werklozen stond eind 1988 35% langer dan 2 jaar ingeschreven. Bij Turken was dit 38%, Marokkanen 43%, Surinamers 40%, Antillianen/Arubanen 30% en van de Molukkers zelfs 55%. Het spreekt voor zich dat dat landelijk beeld zich, gegeven de concentratie van (werkloze) allochtonen in de grote stad, doorzet. Bijna de helft van de allochtone werklozen (46%) woont in één van de vier grote steden.

In alle steden zitten 'harde kernen' in het werklozenbestand, mensen die langdurig geen werk hebben en voor wie nauwelijks uitzicht bestaat op een baan. In *Amsterdam* is 39% langer dan 2 jaar werkloos, in *Rotterdam* 46%, in *Den Haag* 34% en in *Utrecht* 35%.

Veelal is hier sprake van probleemcumulatie: hogere leeftijd, een lage opleiding of een opleiding die niet aansluit op de behoeften van de arbeidsmarkt, onvoldoende werkervaring, allochtone herkomst, taalbarrières en een slechte woonomgeving. Zo zit in Utrecht bijna de helft van de Turkse en Marokkaanse mannen in de 19e eeuwse wijken zonder baan; ruim de helft van hen heeft alleen lager onderwijs gehad (veelal geheel of ten dele in het land van herkomst).

19

## 2.9 Werkgelegenheid

De stedelijke agglomeraties bieden tezamen circa 30% van de Nederlandse werkgelegenheid. De werkgelegenheidsverdeling over de sectoren loopt uiteen door verschillen in de economische structuur, tussen de grote steden onderling en tussen de steden tezamen en Nederland als geheel.

Tabel 8 Werkgelegenheid per sector (in % per 1.1.1987)\*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Amsterdam	0,1	6,3	4,2	1	4,1	17,6	7,8	22	36,9
Rotterdam	0,2	9,3	6,0	1,4	5,9	17,3	19	13,8	27,1
Den Haag	0,6	3,1	3,1	0,9	4,9	16,6	7,4	20,1	43,3
Utrecht	0,2	4,4	3,9	1,8	5	16,2	10,3	16,5	41,7
4 steden	0,3	6,2	4,4	1,2	4,9	17,1	11,3	18,6	36
Nederland	5	8,7	10,2	0,9	6,4	18,1	6	9,3	34,1

Bron: CBS

### \* SBI-indeling

- 1: Landbouw en visserij/Delfstoffenwinning;
- 2/3: Industrie;
- 4: Openbare nutsbedrijven;
- 5: Bouw- en installatiebedrijven;
- 6: Handel, horeca, reparatie;
- 7: Transport, communicatie;
- 8: Zakelijke dienstverlening;
- 9: Overige dienstverlening

De grote steden zijn evidente *centra van dienstverlening*. Hierbij zijn te onderscheiden de (tertiaire) commerciële sector (functies 6, 7 en 8) en de (kwartaire) niet-commerciële sector (functie 9).

In *Amsterdam* biedt de totale dienstensector 84% van de werkgelegenheid (47% tertiair en 37% kwartair). In *Rotterdam* is dit 77% (50% tertiair, 27% kwartair), in *Den Haag* 87% (44% tertiair, 43% kwartair) en in *Utrecht* 85% (43% tertiair, 42% kwartair). De overeenkomstige landelijke cijfers zijn resp. 67%, 33% en 34%.

De steden hebben elk hun eigen specialisaties.

*Amsterdam*: zakelijke dienstverlening (w.o. informatica, administratieve, juridische en advieswerkzaamheden), financiële dienstverlening, transport (m.n. luchtvaart) en toerisme (kunst, cultuur, horeca).

*Rotterdam*: zakelijke dienstverlening verbonden met transport (zeevaart, distributie achterland), industrie en handel.

*Den Haag*: kwartaire sector (de Rijksoverheid is veruit de grootste werkgever) en (internationale) zakelijke dienstverlening (waaronder hoofdkantoren, verzekeringswezen, informatica, juridische en advieswerkzaamheden).

*Utrecht*: centrumfuncties (distributie, informatica, kenniscentrum, vergaderingen, congressen e.d.).

20

## 2.10 Arbeidsmarktbalans

In de vier steden worden veel arbeidsplaatsen bezet door forensen. Duidelijk komt tot uiting dat de administratieve en economische grenzen hier geenszins samenvallen.

Tabel 9 Arbeidsmarktbalans 1988 (x 1000 personen)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag*	Utrecht	4 steden
1 Beroepsbevolking	320	224	197	102	843
2 Inwoners werkzaam in de stad	194	154	124	52	524
3 Uitgaande pendel	56	36	43	31	166
4 Inkomende pendel	140	120	77	65	402
5 Pendelsaldo	84	84	34	34	236
6 Aanbod arbeidsmarkt (1+5)	404	308	231	136	1079
7 Openstaande vacatures	1	1	1	1	5
8 Werkgelegenheid (2+4+7)	335	275	203	118	931
9 Werkgelegenheid (SBI)	317	264	192	123	896
10 Werkloosheid stadsbevolking	70	43	32	18	163

\* situatie in 1987

Bron: betrokken gemeente

## 2.11 De groot- en Randstedelijke bijdrage aan het BNP

De grootstedelijke agglomeraties brengen tezamen bijna één derde van het Bruto Nationaal Product voort.

Tabel 10 Bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen van de vier grootstedelijke agglomeraties (x f 1 miljoen) \*

Amsterdam	37.357	8,98%
Rotterdam	37.696	9,06%
Den Haag	22.740	5,46%
Utrecht	25.571	6,14%
Totaal	123.364	29,64%

Bron: CBS, Regionale economische jaarcijfers 1985.

De bijdrage van de Randstad als geheel – gedefinieerd als Noord- en Zuid-Holland en Utrecht – bedraagt zelfs 47,3% van het BNP.

Tabel 11 Bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen van de drie Randstad-provincies (x f 1 miljoen)

N.Holland	75.401	18,13%
Z.Holland	95.848	23,05%
Utrecht	25.571	6,14%
Totaal	196.820	47,32%
Totaal reg. Nederl.	415.934	100,0%

Bron: CBS, Regionale economische jaarcijfers 1985.

## 2.12 De grote stad als inkomensbron voor overig Nederland \*\*

Meer dan de helft van de grootstedelijke arbeidsinkomsten wordt verdiend door werknemers die niet in de grote stad zelf wonen.

Tabel 12 Ruimtelijke verdeling van de arbeidskosten (1987)

	Lokale bestemming	Overig Nederland	Totaal
Amsterdam	42%	58%	100%
Rotterdam	37%	63%	100%
Den Haag	66%	34%	100%
Utrecht	33%	67%	100%
Totaal	42%	58%	100%

Bron: KvK's grote steden

\* Afbakening op basis van de zgn. COROP-indeling van respectievelijk Groot-Amsterdam, Rijnmond, agglomeratie Den Haag en provincie Utrecht.

\*\* De §§ 2.12, 2.13 en 2.15 zijn gebaseerd op gegevens uit *De economische positie van de vier grote steden in Nederland in 1987*, rapport opgesteld door een samenwerkingsverband tussen de Kamers van Koophandel en Fabrieken van de vier grote steden.

Het percentage van 58% dat ten goede komt aan forensen, komt overeen met circa f 15 à 16 miljard. Het ligt in de rede dat vooral de randgemeenten hiervan profiteren, dankzij de verhuizing van stedelijke hogere inkomensgroepen naar de regio.

Opvallend is dat in Den Haag, veel meer dan in de andere grote steden, het arbeidsinkomen door de eigen bevolking wordt verdiend. Economische revitalisering, leidend tot lokale generieke groeistimulering, zou hier dus, meer dan in de andere steden, rechtstreeks aan de inwoners ten goede komen.

### 2.13 Omzet per werknemer

Het bedrijfsleven in de vier grote steden genereert per arbeidsplaats bijna 32% meer omzet dan het bedrijfsleven in Nederland als geheel (f 410.000 vs. f 310.000).

22

Tabel 13 Nominale omzet per werknemer (< 15 u.p.w.) x f 1000 (1987)

	Grote steden	Overig Nederland
Landbouw	190	170
Industrie	500	320
Bouw	170	150
Groothandel	1.135	815
Detailhandel	270	255
Diensten	200	180
Totaal	410	310

Bron: KvK's grote steden

De hogere omzet heeft betrekking op alle genoemde sectoren. Deze hangt vooral samen met de procesindustrieën, voedings- en genotmiddelen en chemische industrie in de stedelijke agglomeraties. De hoge score van de groothandel hangt samen met de internationale positie van bijv. grondstoffenhandel en farmaceutica.

### 2.14 Investeringsontwikkelingen

De investeringsontwikkeling in de vier grote steden was in de jaren 1977-1983 gunstiger dan in Nederland als geheel.

Tabel 14 Investeringsontwikkeling in de vier stedelijke agglomeraties (1977-1983)

	Totale omvang in %		Gem. groei per jr.	
	Steden	Ov. Ned.	Steden	Ov. Ned.
Overheid	26,8%	73,2%	4,6%	2,7%
Nijverheid	24,1%	75,9%	6,4%	4,4%
Vervoer	57,1%	42,9%	4,3%	4,9%
Infrastructuur	26,0%	74,0%	3,8%	1,2%
Totaal	29,2%	70,8%	6,2%	3,6%

Bron: CBS, Regionale economische jaarcijfers 1985

Opvallend is dat in de periode tot 1983 de overheidsinvesteringen minder sterk groeiden dan de marktinvesteringen. Eerstgenoemde investeringen kwamen bovendien vrijwel geheel ten goede aan Den Haag. Zeker in het licht van Den Haag's positie als het nationale bestuurscentrum is het aandeel van de stedelijke agglomeraties in de overheidsinvesteringen relatief laag te noemen in verhouding tot inwonertal, werkgelegenheid en economische betekenis van deze gebieden.

## 2.15 Internationalisering

Een aanwijzing van de mate van internationale gerichtheid van de marktsector geeft het percentage exporterende bedrijven.

Tabel 15 Percentage exporterende bedrijven in de vier grote steden (1987)

	Industrie	Groothandel	Diensten*	Totaal
Amsterdam	29%	46%	8%	23%
Rotterdam	18%	48%	34%	31%
Den Haag	10%	22%	6%	10%
Utrecht	19%	11%	13%	11%

\* exclusief niet-exporterende bedrijfstakken

Bron: KvK's, grote steden

Gemiddeld ligt de exportgerichtheid van de grootstedelijke bedrijven iets boven het landelijke cijfer (20%). Hier springen *Rotterdam* (groothandel en dienstverlening) en in mindere mate *Amsterdam* (grafische industrie/uitgeverijen en groothandel) er sterk uit. In *Den Haag* en *Utrecht* is de exportgerichtheid, zowel absoluut als op sectorniveau, veel kleiner.

Eenzelfde indicatie geeft het percentage van de omzet dat in het buitenland wordt gerealiseerd.

Tabel 16 Geografische oriëntatie in % van de nominale afzetwaarde (1987)\*

	Buitenland	Over. Nederl.	Lokaal	Totaal
Amsterdam	26%	43%	31%	100%
Rotterdam	30%	50%	20%	100%
Den Haag	5%	53%	41%	100%
Utrecht	5%	69%	26%	100%

\* exclusief (semi-)overheid, bank- en verzekeringswezen

Bron: KvK's, grote steden

Naast de afzetoriëntatie voor de marktsector als geheel is ook de internationale oriëntatie van individuele bedrijven na te gaan.

Gemiddeld zet 12% van de grootstedelijke bedrijven meer dan de helft van zijn omzet af in het buitenland.

Ook hier scoren *Amsterdam* en *Rotterdam* het hoogst (beide 14%). *Den Haag* heeft slechts 4% internationaal exporterende bedrijven en *Utrecht* 9%.



## 2.16 Revitalisering

In alle steden begint de vernieuwing nu concreet gestalte te krijgen. Alleen de hoofdpunten worden hier genoemd, op basis van door de steden verstrekte gegevens.

*Amsterdam* ziet zijn toekomst uitdrukkelijk als deel van een Randstad in competitie met buitenlandse stedelijke centra. Maatregelen ter revitalisering zijn:

- een pakket nieuwe vestigingsmogelijkheden, waaronder het aanbieden van hoogwaardige bedrijfslocaties in het Westelijk havengebied (via herstructurering) en in Amsterdam-Zuid; het ontwikkelen van toplocaties in de binnenstad langs de IJ-as (van Sloterdijk tot Nieuw-oost) en de Zuid-as (van Zuid-oost via RAI/World Trade Centre naar Schiphol); de deelname in de Schiphol Area Development Company;
- kwaliteitsverhoging van de bestaande vestigingsmogelijkheden door middel van een actief onderhoud en beheer van bedrijfslocaties en het herstructureren van o.a. verouderde bedrijfsterreinen;
- intensivering van investeringen in de weg- en railinfrastructuur in het kader van het Bereikbaarheidsplan Randstad en het Tweede Structuurschema verkeer en vervoer;
- een gericht economisch vestigingsbeleid via acquisitie, investeringsprikkels en gronduitgifte op aantrekkelijke voorwaarden (afkoop erfpacht).

*Rotterdam* legt de nadruk op verbetering van zijn positie als wereldhaven en internationale dienstenstad in het kader van het lange-termijnproject 'Het Nieuwe Rotterdam'. Maatregelen zijn:

- de ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties voor verschillende marktsegmenten (Noord-west, Brainpark 1 en 2, Charloise Lagedijk);
- het aantrekkelijker maken van de stad voor toerisme (Waterstad), cultuur (Museumkwartier) en wonen;
- de ontwikkeling van twee nieuwe groeipolen voor dienstverlenende bedrijvigheid, Kop van Zuid en Integraal Plan Noordrand;
- een investeringsprogramma van het gemeentelijk havenbedrijf ad f 900 miljoen in nieuwe terminals voor containers en massagoed, het goederendistributiecentrum en telematica;
- investeringen in weg- en railverbindingen in het havengebied en met het achterland als deel van het Bereikbaarheidsplan Randstad;
- het bieden van concurrerende vestigingsvoorwaarden (afkoop erfpacht);
- het moderniseren van 'droge' bedrijfsterreinen.

*Den Haag* streeft naar versterking en uitbouw van aan het landsbestuur gebonden bedrijvigheid en zakelijke dienstverlening. Dit betekent:

- ontwikkeling van aantrekkelijke kantoorlocaties in de stad: Spuikwartier-Centraal Station-Utrechtsebaan;
- ontwikkeling van de binnenstad op het gebied van wonen, werken, cultuur en recreatie;
- een integraal vervoersbeleid ter verbetering van de bereikbaarheid van stad en regio;
- ontwikkeling en herstructurering van bedrijfsterreinen (binnen en buiten de gemeente).

*Utrecht* wil binnen de Randstad vooral zijn centrumfunctie optimaliseren. Maatregelen in het kader van het plan 'Werkend Perspectief' zijn:

- verdere integratie van de 'zakelijke as' Jaarbeurs-Hoog Catharijne-Binnenstad, waarin voorzien de realisatie van een nationaal wetenschapscentrum 'Exploratorium' binnen het Utrecht-City-project;
- de ontwikkeling van het gebied Utrecht-Oudenrijn tot kantoor- en woongebied van hoge kwaliteit;
- herstructurering van oude bedrijfsterreinen, in de eerste plaats het industrieterrein Lage Weide;
- onderzoek naar de mogelijkheid van een bedrijfsverzamelstrook dicht bij de stad voor stedelijke bedrijven die meer ruimte behoeven;
- realisering van een hoogwaardige openbaar-vervoersverbinding met de Uithof, in relatie tot de bestaande Nieuwegeinlijn, en met de luchthaven Schiphol.

In alle grote steden bestaat het besef dat creatie van een positief vestigingsklimaat meer inhoudt dan verbetering van infrastructuur alleen. Het scheppen van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat is als vestigingsfactor evenzeer belangrijk.

25

Verbetering, onderhoud en schoonhouden van de bebouwde omgeving, uitbreiding van het woningaanbod in alle categorieën (ook in de duurdere en luxe-klassen), terugdringen van criminaliteit en het stimuleren van een belangwekkend cultureel leven zijn derhalve actiepunten voor alle vier steden. Ook de toegang tot de stadscentra, en de hiermee samenhangende verkeersproblemen, inclusief parkeren, krijgen overal meer aandacht dan voorheen.

### 2.17 Bestuurlijke vernieuwing

In het licht van de beoogde revitalisering voeren drie van de vier grote steden een meer of minder vergaande bestuurlijke vernieuwing door.

*Amsterdam* gaat hierin zeer ver. Door decentralisatie van bevoegdheden, ambtelijk apparaat en middelen naar zestien gekozen stadsdeelraden wordt beoogd het bestuur dicht bij de burger te brengen en doelmatiger te maken. Het doel hiervan is tevens dat het gemeentebestuur zich kan bepalen tot grootstedelijke strategische taken zoals economische en culturele versterking en ruimtelijk structuurbeleid. Deze operatie, waarmee tevens wordt beoogd middelen vrij te maken, zal in 1990 zijn afgerond. Ook wordt de 'gedwongen winkelnering' voor een aantal gemeentelijke diensten opgeheven, zodat deze marktconform moeten gaan werken.

*Rotterdam* voert een minder vergaande deconcentratie door waarbij 'besturen op afstand' het doel is. De gemeentesecretarie wordt afgeslankt, de diensten krijgen zelf meer taken in de beleidsvoorbereidende sfeer, waarbij eveneens de 'gedwongen winkelnering' verdwijnt.

Ter bevordering van de revitalisering is in januari 1989 de ROTOR, ontwikkelingsraad voor de regio Rotterdam, van start gegaan, die adviezen over de herstructurering zal uitbrengen, in een regionaal kader.

*Den Haag* slankt eveneens de secretarie af en vermindert en deconcentreert het aantal diensten. Er zijn inmiddels zeven stadsdelen gecreëerd, waarbij is begonnen met het instellen van stadsdeelkantoren, vanwaaruit de gemeentelijke dienstverlening plaatsvindt.

*Utrecht* kent geen grootschalige bestuurlijke overdracht. Wel zijn in 1988 wijkbureau's voor de stadsvernieuwing opgericht, die de burgers inspraak-

mogelijkheden bieden. De Gemeenteraad beperkt zich op dit terrein tot het sturen op hoofdlijnen en laat de uitvoering over aan voornoemde wijkbureau's.

### 3. PERSPECTIEVEN

Uit de voorgaande gegevens – hoe summier ook – valt een aantal conclusies te trekken.

27

Alle vier steden worstelen met typische grote-stadsproblemen: een onevenwichtige bevolkingssamenstelling, een te laag of verkeerd geschoolde beroepsbevolking, waaronder veel allochtonen met een gebrekkige kennis van het Nederlands, hoge werkloosheid en een slecht werkende arbeidsmarkt. Als problemen zijn hier nog aan toe te voegen: een verouderd en verwaarloosd woningbestand, verkeerscongestie, vandalisme, criminaliteit. Op vele plaatsen leidt voorts de noodzaak ernstig vervuilde bodem te reinigen tot vertraging bij woningbouw en aanleg van infrastructuur. De financiële middelen om aan een en ander wat te doen, zijn structureel beperkt.

Veel inkomens die in de grote stad worden verdiend, worden daarbuiten besteed. Het niet-samenvallen van economische en bestuurlijke grenzen is duidelijk zichtbaar. Deze zgn. agglomeratieproblematiek stelt de steden voor zowel bestuurlijke als fysieke grenzen. Met name de gemeenten *Den Haag* en *Utrecht* kampen met locatietekorten voor woningbouw en bedrijfsvestigingen door een nijpend ruimtegebrek. Alleen de randgemeenten kunnen hier uitkomst brengen, maar dit gebeurt (nog) niet, respectievelijk niet in voldoende mate – het huidige bestuursinstrumentarium van gemeenten en provincies biedt hier kennelijk onvoldoende soelaas.

Aan de positieve kant kan in alle grote steden een duidelijke heroriëntatie worden genoemd op het grootstedelijk gebied als economisch centrum. Het functieverlies en de bevolkingsafname in de stadscentra zijn een halt toegeroepen, de investeringen in de agglomeraties nemen toe. Daarmee wordt letterlijk een grondslag gelegd om op verder te bouwen.

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, staat deze ontwikkeling niet op zichzelf, maar gaat het om een algemeen patroon. De slinger zwaait terug, ook internationaal. Voorzover zich in onze steden een 'urban renaissance' aankondigt, is dit herstel echter kwetsbaar.

Deels ligt dit aan algemene gegevenheden en/of ontwikkelingen. Zo'n gegeven is dat de Nederlandse steden, op zichzelf genomen geen machtige concentraties zijn met een uitgestrekt 'natuurlijk' achterland (de Europese Gemeenschap telt 122 steden met meer dan 200.000 inwoners!). Ruimtegebrek en milieuproblemen leggen in de Randstad beperkingen op aan de economische expansie, sterker wellicht dan in andere Europese regio's.

Aan zulke gegevens is op korte termijn weinig te doen, maar uiteraard moeten zij wel in het beleid worden verdisconteerd. Zij nopen tot een selectieve ontwikkeling van de Randstad, aansluitend op de sterke punten van de steden. Gezamenlijke presentatie is hierbij essentieel. Nu internationaal de kaarten opnieuw worden geschud, zal Nederland *één hand met vier troeven* moeten tonen; met Amsterdam als financieel, cultureel, toeristisch en luchthavencentrum, Rotterdam als internationaal handelscentrum en zeehaven, Den Haag als regeringscentrum waarbij aansluitend (internationale) zakelijke dienstverlening, Utrecht als centrum voor (nationale en internationale) dienstverlening, jaarbeurs- en congresstad.

Gezien de diverse uitgangsposities zijn de mogelijkheden tot een selectieve en complementaire ontwikkeling aanwezig. Een zekere mate van overlapping en onderlinge concurrentie is geen bezwaar en kan zelfs stimulerend werken op de stedelijke dynamiek.

28

Daarnaast is sprake van specifieke omstandigheden die onze grote steden (nu nog) op achterstand zetten. Daaraan kan in elk geval wat worden gedaan. Globaal gesproken acht de commissie hiervoor beleid in drie richtingen nodig.

De extra aandacht die de steden behoeven, gezien hun achterstand op het buitenland alsmede de uitdagingen van de internationalisering, zou zich moeten vertalen in een gezamenlijke financiële krachtsinspanning van Rijk, steden en marktpartijen. Voor de centrale overheid betekent dit in concreto dat de aandacht die nu, terecht, in de beleidsvoornemens aan de Randstad en de grote steden wordt gegeven, dient te leiden tot een overeenkomstige financiële prioriteitsstelling, met name waar het *investeringen* betreft die de draagkracht van de steden zelf te boven gaan.

De sociale problemen in de grote steden komen in hoofdstuk 2 schrijnend tot uitdrukking. De aanwezigheid in de steden van grote groepen die extra aandacht van de overheid vragen, rechtvaardigt eveneens een extra inspanning van het Rijk. Hierbij gaat het wellicht niet eens zozeer om meer middelen, maar vooral om mogelijkheden voor de steden zelf hun problemen aan te pakken, waaronder (vooral) de opvallend hardnekkige werkloosheid.

Hiermee is tevens de vraag gesteld naar de beschikbare instrumenten. De grote steden zijn thans bestuurlijk aan alle kanten gebonden. Om in internationaal verband de randstedelijke samenhang doeltreffend tot uitdrukking te brengen (door profielverhoging en het opruimen van zwakheden) zijn meer bestuurlijke mogelijkheden nodig.

Dit speelt zowel tussen Rijk en grote steden als tussen lagere overheden onderling. De al genoemde regionalisering van grootstedelijke economieën vindt geen adequate weerspiegeling in de huidige bestuursstructuren. De bevinding dat veel grootstedelijke problemen in wezen tot de agglomeratieproblematiek zijn te herleiden, noopt tot bezinning op bestuurlijke alternatieven, hoe 'gevoelig' deze materie vanouds ook mag liggen.

De commissie beschouwt deze drie zaken, respectievelijk

- investeringen
- werkgelegenheidsbeleid
- bestuurlijke vernieuwing

als de hoofdthema's van haar rapport. In de volgende hoofdstukken worden deze punten nader uitgewerkt en komt de commissie tot haar adviezen terzake.

## 4. INVESTEREN IN DE STEDEN

### 4.1 Inleiding

29

Willen de steden de beoogde vernieuwing volbrengen, dan zijn grootschalige investeringen nodig. Hierbij zijn twee aspecten te onderscheiden.

Een eerste voorwaarde is dat achterstanden worden ingehaald en in de grote steden een in het Europese kader concurrerend voorzieningenniveau wordt geschapen door de verloederende fysieke omgeving terug te dringen. Daarenboven eist de creatie van een geëigende infrastructuur voor internationaal competitieve bedrijvigheid in het algemeen, alsmede voor specifieke nieuwe projecten, belangrijke additionele investeringen.

Over de richting van de vereiste investeringsinspanningen bestaat een brede consensus, vooral bepaald door de randvoorwaarden die 'Europa 1992' stelt. De op handen zijnde verdere schaalvergroting, als gevolg van de vrijmaking van goederen-, diensten- en personenverkeer, noopt landen ertoe zich op hun sterke punten te concentreren. Alleen door de comparatieve voordelen optimaal te benutten, is het mogelijk in de internationale competitie overeind te blijven.

De beoogde richting is verwoord als 'Nederland distributieland'. Naast versterking van de bestaande industriële en dienstverlenende activiteiten, dient vooral de historisch gegroeide en onverminderd actuele functie van ons land als knooppunt van handel en vervoer verder te worden uitgebouwd op Europese en mondiale schaal.

Hierbij speelt tevens de toenemende prikkel die van de logistiek uitgaat op de vestiging van internationale bedrijven, zowel industrie als dienstverlening, een belangrijke rol.

In de aangegeven richting past een aantal beleidsvoornemens van de Rijksoverheid dat is neergelegd in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening, het Bereikbaarheidsplan Randstad en het Tweede structuurschema verkeer en vervoer. In deze voornemens staat het streven centraal door een samenhangend pakket maatregelen de bereikbaarheid en daarmee de economische motorfunctie van het gebied te bevorderen.

In vele commentaren is – terecht – naast instemming met de nu ingeslagen richting, gewezen op leemten in de voorliggende beleidsstukken. Wil 'Nederland distributieland' daadwerkelijk inhoud worden gegeven, dan zal in de eerste plaats de financiering van de voornemens in de Vierde nota moeten worden uitgewerkt.

Ten tweede is nog onduidelijk met welke bestuurlijke instrumenten de plannen moeten worden gerealiseerd. Ten derde zal – de actualiteit van de laatste maanden bevestigd dit nog eens – van meet af aan moeten worden gewerkt binnen stringente eisen van milieubeheer.

Daarnaast zal het succes van de plannen in de Vierde nota staan of vallen met een gevarieerde en gezonde regionaal-economische structuur in de stedelijke agglomeraties. In het navolgende wordt hierop nader ingegaan.

#### 4.2 Naar sterkere structuren

Jarenlang is de noodzaak in de vier grote steden te investeren bestuurlijk niet meer onderkend; toen het uitzicht op een sterke bevolkingsgroei verdween, werd het zelfs 'bon ton' om te zwijgen over investeringen (buiten de sociale woningbouw en -renovatie). Met name de toegankelijkheid en het vervoers- en parkeerbeleid voor auto's kregen nauwelijks aandacht.

Sinds enige tijd is het roer om. Naast 'zorg' komt er een sterke oriëntatie op revitalisering van de stedelijke economie. Alle vier steden voeren hierop gerichte programma's uit, waardoor de vernieuwing nu concreet gestalte begint te krijgen.

De intussen opgelopen achterstanden, die zich ook internationaal doen voelen, alsmede de grote opgaven waarvoor de steden nu staan, leiden uiteraard tot zware investeringslasten. Weliswaar zijn de steden hier primair zelf verantwoordelijk, maar gezien het hierbij betrokken nationaal belang is tevens een medeverantwoordelijkheid van rijkswegen aan de orde.

Het gaat hier om zo grote bedragen dat het noch realistisch noch billijk zou zijn te verwachten dat de steden deze, in het vereiste tempo, geheel zelf zouden kunnen opbrengen. Hier moet derhalve een kostentoedeling worden gevonden, waarbij respectievelijk Rijksoverheid, lagere overheden en private marktpartijen een passend aandeel leveren (ook de voordelen van stedelijke investeringen vallen immers aan alle genoemden toe!)

Bij het investeren in de stad zijn, aanknopend aan de in par. 4.1 onderscheiden aspecten, twee sporen te onderscheiden, het *terugdringen van de verloedering* en de *revitalisering* in eigenlijke zin.

In de eerste categorie vallen investeringen die tot doel hebben achterstanden in te halen en zo de grote steden weer concurrerend te maken; de tweede categorie betreft specifieke nieuwe projecten.

Naar vanzelf spreekt, is dit onderscheid niet absoluut (aan onderhoudsprojecten zit ook een vernieuwingskant en andersom), maar de differentiatie tussen een, aan een beperkte tijd gebonden, *inhaalmanoeuvre* en de structurele, op *verdere expansie* gerichte revitalisering lijkt voldoende reëel om er ook beleidsmatig mee te kunnen werken.

#### 4.3 Het terugdringen van verloedering: een urgentieprogramma

Om in Europa economisch 'bij' te blijven, dienen onze grote steden qua attractiewaarde te kunnen wedijveren met stedelijke regio's in het omringende buitenland. Hiertoe moet de verloedering (dichtgespijkerde of -gemetselde gevels en gevelwanden, verwaarloosde en/of vervuilde straten, trottoirs, middenstroken en andere openbare ruimten) worden teruggedrongen.

Hier ligt in de eerste plaats een taak voor de gemeenten zelf. Bij de besteding van gelden onder de bestaande stadsvernieuwingsprogramma's dient het terugdringen van verloedering een hoge prioriteit te hebben. Gezien de urgentie van deze taak is echter een extra inspanning geboden.

Blijkens het Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1989-1993 ontvangen de vier grote steden tezamen thans op jaarbasis f 450 miljoen uit het Stadsvernieuwingsfonds (*Amsterdam* f 201 mln., *Rotterdam* f 128 mln., *Den Haag* f 85 mln. en *Utrecht* f 36 mln.). Afgaand op de behoeften en plannen van de steden, lijkt het aannemelijk dat zij door een financiële injectie van f 125 miljoen jaarlijks, gedurende vier jaar, hun achterstand op concurrerende steden in het buitenland zouden kunnen inlopen. Met in totaal f 500 miljoen erbij kunnen dingen worden gedaan die noodzakelijk zijn om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te scheppen, maar waarvoor binnen de huidige financiële randvoorwaarden op korte termijn de middelen ontbreken.

Een dergelijke impuls kan naar zijn aard in tijdsduur beperkt zijn: het gaat om een inhaalmanoeuvre.

De additionele middelen kunnen het beste geoormerkt voor de vier grote steden worden toegevoegd aan het Stadsvernieuwingsfonds en in dezelfde verhouding worden verdeeld waarin de grote steden thans geld uit dit fonds ontvangen. De steden zijn dan wettelijk verplicht achteraf te rapporteren over de soorten werken die zij met deze middelen hebben uitgevoerd en over de omvang hiervan. De financiering kan geschieden door een herschikking van begrotingsmiddelen, hetzij departementaal (dus bij VROM), hetzij interdepartementaal.

De commissie adviseert op korte termijn een *urgentieprogramma* op te zetten voor de grote steden.

Het betreft hier een extra inspanning om, door het terugdringen van verloedering, bij te dragen aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Hiermee wordt beoogd de steden internationaal weer 'bij' te brengen. De hiervoor benodigde middelen worden geraamd op f 125 miljoen jaarlijks, gedurende 4 jaar. Deze middelen kunnen geoormerkt voor de grote steden worden toegevoegd aan het Stadsvernieuwingsfonds en in dezelfde verhouding worden verdeeld waarin deze steden thans geld uit dit fonds ontvangen.

De grote steden dienen op normale wijze, in hun wettelijk voorgeschreven rapportage achteraf, verslag uit te brengen over de besteding van deze additionele middelen. Wel dienen zij er tevoren op te worden gewezen dat deze gelden uitdrukkelijk bedoeld zijn voor het terugdringen van de stedelijke verloedering.

De financiering van het urgentieprogramma kan geschieden door herschikking van begrotingsmiddelen, hetzij departementaal, hetzij interdepartementaal.

Overigens benadrukt de Commissie de noodzaak om, ook na afloop van het urgentieprogramma, planmatig verder te werken aan onderhoud en modernisering van stedelijke voorzieningen, hetgeen dus wil zeggen dat de steden hier tijdig reserveringen voor moeten treffen. Het voorgestelde programma is uitdrukkelijk eenmalig bedoeld. De verwaarlozing van voorafgaande jaren mag niet worden herhaald!



#### 4.4 Revitalisering

Van de zoëven genoemde investeringen dienen die in de eigenlijke revitalisering, door het ontwikkelen van nieuwe projecten, te worden onderscheiden.

De bedoeling is door het in par. 4.3 voorgestelde urgentieprogramma het stedelijk draagvlak, en hierdoor mede de regionale economie, zodanig te versterken dat een adequate uitgangspositie wordt geschapen voor een volwaardig verder mede-functioneren in Europees verband.

Op deze grondslag zal door infrastructurele vernieuwingen en uitbreidingen in de stedelijke regio's de Randstad verder internationaal aantrekkelijk moeten worden gemaakt.

Het is duidelijk dat de komende jaren grootschalige investeringen nodig zijn om Nederland in de internationale competitie concurrerend te houden.

Anders dan bij het inhaalprogramma valt bij dit tweede soort investeringen echter moeilijk aan te geven om wat voor bedragen het gaat. Het betreft hier immers niet een in de tijd beperkt programma, maar een *blijvende inspanning*, waarvan omvang en aard mede afhangen van het ambitieniveau en van nog te creëren financieringsmogelijkheden.

Met betrekking tot de ambities wil de commissie een aantal punten noemen *in aanvulling* op al bestaande voornemens:

- de stimulering van het railvervoer; enerzijds ten behoeve van het goederenvervoer naar het achterland van onze zeehavens, maar ook om goede, snelle verbindingen met de Europese zakencentra te onderhouden; voor dit laatste is aantakking aan de hoge-snelheidsnetten noord-zuid (TGV) én vooral west-oost een vereiste;
- de grote vaarwegen;
- de 'vijfde verkeersweg': de informatica; zowel op het gebied van de informatie-infrastructuur (o.a. bekabeling en digitalisering) als van de toepassingen ter ondersteuning van de beoogde distributiefunctie zal met voortvarendheid aan de modernisering, uitbouw en koppeling van systemen moeten worden gewerkt.

Actieplannen op deze punten zijn urgent, omdat de desbetreffende inspanningen op relatief korte termijn moeten worden verwezenlijkt.

Met betrekking tot de financiering van de revitalisering kan men ervan uitgaan dat een *structurele betrokkenheid* van de overheid nodig is waar typische overheidstaken in het geding zijn of waar omvangrijke voorinvesteringen nodig zijn om projecten rendabel te maken. Bij de realisering van projecten zijn echter velerlei publiek-private samenwerkingsvormen denkbaar.

De essentie van zulke 'public-private partnerships' (ppp's) is een herschikking van publieke verantwoordelijkheid en particulier initiatief. De voordelen hiervan in de sfeer van grote projecten zijn evident en in de praktijk bewezen.

Door een verantwoorde menging van rendabele en onrendabele onderdelen kunnen meer middelen worden aangetrokken dan hetzij de overheid, hetzij marktpartijen alleen (kunnen) opbrengen. Een hefboomeffect treedt op, dat resulteert in een *hoger investeringsniveau*. Hierdoor kunnen urgente projecten

over de noodzaak waarvan men het eens is, snel worden gerealiseerd. Aantrekkelijk is voorts dat niet slechts de lastenverdeling, maar ook de *risico*toedeling specifiek kan worden geregeld. Binnen de algemeen geldende randvoorwaarden, kunnen per project zowel politiek-bestuurlijke als marktrisico's contractueel worden toegedeeld aan die partijen die hier het meeste inzicht in én de meeste invloed op hebben. Zo kan enerzijds het politiek-bestuurlijke commitment worden gewaarborgd, anderzijds het overheidsbudget worden ontlast van substantiële onzekerheden (budgetoverschrijdingen bij grote projecten behoeven niet langer voor rekening van de overheid te komen). Tenslotte worden, door overheden en bedrijven tot partners in één zaak te maken, slagvaardig optreden en een uitwisseling van know-how bevorderd.

Uiteraard leidt publiek-private samenwerking wel tot wijziging in de financiële verhoudingen, zowel tussen Rijk en lagere overheden als tussen overheden en marktpartijen. Structurele betrokkenheid van de (in de huidige situatie vooral: Rijks)overheid betekent ook structurele (mede)financiering. Private financiers zullen een reële beloning verlangen.

33

De commissie ziet duidelijke mogelijkheden om, voortgaand op de al door de grote steden ingeslagen weg, publiek-private samenwerking een grote rol te laten spelen bij projecten op stedelijk agglomeratieniveau die bijdragen tot de verdere ontwikkeling van de Randstad. Hierbij zullen ppp's per project verschillen qua deelname van overheden, financiers en andere bedrijven.

Teneinde de gewenste hefboomwerking te creëren en, mede door bevordering van inter-gemeentelijke samenwerking, een optimale projectallocatie te bereiken, acht de commissie het noodzakelijk een Stimuleringsmaatschappij voor de Randstad op te richten die, op grond van een algemene conceptie, investeringsprijkkels ten behoeve van projecten kan geven.

Het gaat hierbij dus om een regionale financieringsinstelling, naar het model van bijvoorbeeld het Scottish Development Agency, dat zeer succesvol opereert op het gebied van de brede stedelijke en regionale vernieuwing.

De Commissie adviseert om een krachtige stimulans te geven aan nieuwe projecten in de Randstad door de oprichting van een *Randstad Stimuleringsmaatschappij*.

Deze RSM verschaft eigen vermogen en achtergestelde leningen voor specifieke projecten op niveau van de stedelijke agglomeraties die de internationale concurrentiekracht van de Randstad verhogen.

De RSM werkt (vooral) op grondslag van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening en de verdere uitwerking hiervan.

Teneinde marktgericht te kunnen opereren, dient de RSM een privaatrechtelijke vorm te krijgen (NV). De betrokken overheden – het Rijk, de drie betrokken provincies en de vier grote steden – nemen een meerderheidsaandeel van 51%. De resterende 49% is bestemd voor financiële instellingen (bijv. pensioenfondsen en banken).

De aandeelhouders vormen tezamen een Raad van Toezicht. Gezien de doelstelling van de RSM – regionale ontwikkeling – ligt het in de rede dat de minister van Economische Zaken de Rijksoverheid vertegenwoordigt. De Raad van Toezicht benoemt de directie van de RSM.

Als startkapitaal van de RSM storten de aandeelhouders, naar rato van hun deelname, een bedrag van f 500 miljoen. Hieruit wordt een Randstad Stimuleringsfonds (RSF) gevormd. Met dit RSF wordt beoogd een hefboomwerking uit te oefenen op het totale investeringsniveau in de Randstad, door mogelijkheden te openen tot voorfinanciering van projecten die in hun totaliteit rendabel zijn.

De eis van rentabiliteit opent mogelijkheden tot publiek-private samenwerking via ppp's. Zulke mogelijkheden dienen ten volle te worden benut.

Uiteraard zal de RSM, naar rato van het door haar verschaft vermogen, ten behoeve van het RSF inkomsten krijgen uit de (mede) gefinancierde projecten. Aldus kan een constante middenstroom op gang worden gebracht en gehouden.

Wellicht ten overvloede wijst de commissie erop dat met het RSF een *extra* impuls aan investeringen dient te worden gegeven. Het gaat hier dus om additionele middelen, boven de bestaande sectorale geldstromen zoals de mobiliteitsgelden van V en W en de gelden voor grote bouwplaatsen van VROM.

34

#### 4.5 Europese fondsen

Ook in het verband van de Europese Gemeenschap groeit de aandacht voor de grote steden en wordt aandrang uitgeoefend om tot een beleid hiervoor te komen (zie bijv. P. Cheshire e.a., *Urban Problems and Regional Policy in the European Community*, CEE-document, 1987).

Wat betreft EG-steun, gaat het hierbij om twee structuurfondsen, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Het EFRO richt zich op de ontwikkeling en structurele aanpassing van achtergebleven regio's en op de omschakeling van oude industriegebieden. Het ESF heeft tot doel de werkgelegenheid te bevorderen in zwakke gebieden en richt zich hierbij vooral op jongeren en langdurig werklozen.

De omvang van beide fondsen wordt dit jaar verdubbeld, vooral ten behoeve van de zuidelijke lidstaten. Tevens wordt de procedure inzake steunverlening gecentraliseerd. Tot nu toe konden gemeenten zelf projecten indienen, die werden gefinancierd als zij aan formele criteria voldeden. Dit leidde ertoe dat Brussel werd overspoeld met projecten (plm. 10.000 per jaar). In de nieuwe situatie moeten de nationale overheden een beperkt aantal programma's voor 3 tot 5 jaar indienen, waarbij door Brussel een strengere regie zal worden gevoerd.

Doordat steun uit de structuurfondsen regionaal is gericht – dus niet toegespitst op afzonderlijke gemeenten – zijn de kansen voor de Nederlandse grote steden tot nu toe minimaal geweest. Dit geldt met name voor het EFRO – onze grote steden liggen immers niet in zwakke regio's (anders dan bijv. Roubaix en Glasgow die recentelijk wel steun ontvingen).

Wellicht zijn er bij de grotere omvang van de structuurfondsen wel kansen op wat meer steun uit het ESF (Nederland ontvangt thans f 160 miljoen per jaar), maar ook hier bestaan onzekerheden. Aan Europese kant is het communautaire steunkader (wat wil Brussel financieren?) nog niet gedefiniëerd. Aan Nederlandse zijde kan onduidelijkheid over de toekomstige structuur van de arbeidsvoorziening en de

invoeringsdatum hiervan de voorbereiding van plannen en de verdeling van gelden over de grote steden compliceren.

In de nieuwe opzet ligt het initiatief bij de nationale overheid, voor het ESF dus bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Nu de gemeenten zelf geen acties 'van onderop' meer kunnen ondernemen, moeten zij zich beperken tot het doen van voorstellen in het kader van de door Sozawe in te dienen programma's. Uiterlijk 1 juni 1989 moeten deze bij de Europese Commissie zijn ingediend.

Aangezien het hier in een meerjarenperspectief toch om aanzienlijke bedragen gaat, adviseert de commissie met het oog op de vier grote steden een alert beleid terzake. Dit betreft zowel door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Brussel te ondernemen stappen tot het verkrijgen van meer duidelijkheid (waarbij uiteraard ook Buitenlandse Zaken is betrokken), als de communicatie met en de coördinatie binnen gemeenten, met als doel tijdig plannen te bundelen en zo te formuleren dat zij aan 'Brusselse' normen voldoen.

35

#### 4.6 Stedelijke consumptie vs. investeringen

Alle grote steden werken aan een oplossing van hun financiële problemen door verhoging van eigen inkomsten in combinatie met verbetering van hun efficiency en bezuinigingsoperaties.

*Amsterdam* komt dit jaar f 12 miljoen tekort op een begroting van f 5,2 miljard. De gemeente hoopt in 1990 weer een reëel sluitende begroting te presenteren.

*Rotterdam* heeft f 29,5 miljoen tekort op een totaal van f 5,2 miljard. Er is zicht op een sluitende begroting in 1991.

*Den Haag* komt f 15 miljoen tekort op een begroting van f 2,7 miljard en streeft naar een sluitende begroting in 1992.

*Utrecht* presenteert voor het eerst na 8 jaar weer een sluitende begroting ad f 1,1 miljard, maar tekent hier zelf bij aan dat vermindering van de rijksbijdragen en/of stijging van lonen, prijzen of rente dit evenwicht gemakkelijk weer kunnen verstoren.

Bij de constatering dat alle steden een wending ten goede nastreven, kan het volgende worden opgemerkt.

Met uitzondering van *Rotterdam* hebben de grote steden negatieve saldoreserves, als gevolg van tekorten in het verleden. *Amsterdam* f 170 miljoen, *Den Haag* f 8,5 miljoen en *Utrecht* f 204 miljoen. Deze tekorten leggen de komende jaren een zware druk op de begroting. Naast de rentelasten (ca. 8%) moet ook ruimte worden gevonden voor afschrijving van de schulden. De financiële basis van deze steden blijft dus wankel. Mede met het oog hierop heeft *Utrecht* dit jaar financiële hulp gevraagd ex art. 12 FVW, teneinde weer een reële uitgangspositie te krijgen.

Bij een beoordeling van de financiële positie van de steden moet voorts worden bedacht dat het standaard-praktijk is een deel van de tekorten op de lopende rekening te dekken met winsten uit nuts- en (haven- en) grondbedrijven. Deze winstafdrachten, waar het Rijk al van uitgaat bij de vaststelling van de Algemene Uitkering aan steden, kunnen ten koste gaan van noodzakelijke bedrijfsinvesteringen.

De commissie heeft bij haar werkzaamheden vastgesteld dat de gemeente-financiën qua structuur zeer complex en ondoorzichtig zijn. In het financiële verkeer met de Rijksoverheid liggen hier duidelijk gevoeligheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de – directe en indirecte – sociale uitkeringen die de gemeenten doen.

Uiteraard hebben de grote steden het recht de bestaande middelen naar eigen inzicht te besteden, voorzover niet anders is bepaald. Toekenning van *nieuwe* middelen, zal echter mede afhankelijk zijn van doeltreffende controle op het eigenlijk gebruik hiervan.

Tot nog toe ontbrak veelal het inzicht in de financiële bedrijfsvoering in de gemeenten. In dit verband is van belang dat de nieuwe Gemeentewet, waarvan de parlementaire behandeling thans gaande is, beoogt de gemeentebegroting en meerjarenramingen enerzijds en de lopende rekening anderzijds nauwer met elkaar in verband te brengen.

De commissie onthoudt zich van een oordeel over het voorliggende wetsontwerp, maar stelt wel vast dat een degelijke en tijdige verantwoording voorwaarde is voor een goed financieel beheer en, als gezegd, zeker als voorwaarde dient te worden gesteld voor de toekenning van nieuwe middelen.

## 5. EEN STEDELIJK WERKGELEGENHEIDSBELEID

### 5.1 Inleiding

37

Meer investeren in de steden is een *conditio sine qua non* voor het scheppen van werkgelegenheid. In beginsel zullen de in hoofdstuk 4 voorgestelde maatregelen arbeidsplaatsen scheppen, waar thans werkloze stadsbewoners van kunnen profiteren. Door investeringen in de infrastructuur en de bouw ontstaat werk en worden verdere investeringen – dus meer werk – bevorderd. Zo kan het mes aan twee kanten snijden.

Maar investeren alleen is niet genoeg.

Uit hoofdstuk 2 blijkt hoe groot het probleem in de steden is. Van de landelijke werkloosheid is 27% geconcentreerd in de vier grote steden, terwijl 13% van de totale bevolking daar woont. Vooral in *Amsterdam* (25%) en *Rotterdam* (21%) ligt het geregistreerde werkloosheidspercentage ver boven het landelijk gemiddelde. In de oudere wijken (de binnenstad en 19e eeuwse wijken) kan dit percentage uitkomen boven de 30%.

De grote steden hebben onevenredig zwaar geleden onder de afbraak van traditionele industrietakken en de bouw in de jaren '70. Zo gingen in *Amsterdam* naar schatting 31.000 arbeidsplaatsen verloren door bedrijfssluitingen en -verplaatsingen. In de regio *Rotterdam* viel het aantal (directe) arbeidsplaatsen in de scheepsbouw terug van circa 23.000 in 1975 tot 5000 nu, met een waarschijnlijk nog groter verlies in toeleverende bedrijven. In *Utrecht* zijn de laatste 20 jaar alleen al in de metaal 10.000 banen verdwenen.

Deze werklozen blijken o.a. als gevolg van hun leeftijd, hun specifieke ervaring en hun relatief lage opleiding moeilijk plaatsbaar in de nieuwe groeisectoren – zakelijke, financiële en bestuurlijke dienstverlening, handel, distributie en toerisme.

Daarnaast staat een toenemende groep jongeren, eveneens gebrekkig opgeleid, zonder veel werkervaring en veelal van allochtone herkomst. Velen behoren tot een tweede generatie immigranten die door taal- en culturele problemen op achterstand staan en mede door huiselijke spanningen en/of persoonlijke moeilijkheden dreigen te worden gemarginaliseerd. Bezuinigingen op het onderwijs, gepaard met een stijgend aantal 'drop-outs', en op bij- en nascholing, alsmede een te weinig arbeidsmarktgericht lesprogramma in het beroeps- onderwijs, resulteerden voor deze groep in een stijgend tekort aan beroepskwalificaties.

Uiteraard is de hierboven gegeven typering erg schematisch. Het is niettemin reëel te stellen dat de stedelijke werkloosheid niet slechts voortkomt uit een tekort aan banen, maar ook en vooral een kwalitatief probleem is. De 'harde kernen' van langdurig werklozen – naar schatting 20 à 25% van het totaal – houden, ook nu de werkgelegenheid toeneemt, weinig perspectief op (her)intreding op de arbeidsmarkt, eenvoudig doordat zij niet aan de eisen voldoen. Dit geldt temeer waar het proces van technologische ontwikkeling in vrijwel alle sectoren de vraag naar laaggeschoold personeel doet dalen. De eerste tekorten hiervan zijn al aanwezig: in de zakelijke dienstverlening ontstaan personeelstekorten, maar die liggen op het gebied van hoger opgeleid personeel en personeel op het gebied van produktietechniek en automatisering. In traditionele sectoren als de bouw en de metaal bestaan tekorten aan *vaklieden*, zodat zelfs het aantrekken van nieuwe buitenlandse werknemers weer aan de orde komt!

Het behoeft nauwelijks betoog dat de aanwezigheid van een omvangrijke groep min of meer permanent werklozen 'zonder toekomst' een handicap is voor de stedelijke vernieuwing. Het leidt tot sociale spanningen, polarisatie binnen de stadsbevolking, deels langs raciale lijnen. Symptomen hiervan zijn al waarneembaar.

Omgekeerd is het gemakkelijk goed-gekwalificeerd en gemotiveerd personeel kunnen vinden een belangrijke vestigingsfactor en dus voor steden die op Europees niveau met elkaar concurreren, van grote betekenis.

Binnen de randvoorwaarden van het centrale arbeidsmarktbeleid pogen alle vier grote steden de werkloosheid te bestrijden. Hierbij wordt een combinatie van instrumenten ingezet: preventief wordt gewerkt met alfabetiseringscampagnes, huiswerkbegeleiding, het indammen van voortijdige schoolverlating en bevordering van beroepsscholing en werkervaring; curatief is de aandacht vooral gericht op het insluizen van individuele werklozen in de markt- en collectieve sector, o.m. door projecten van sociale diensten en arbeidsbureau's in samenwerking met het bedrijfsleven. Verruiming van de 'terugploeg'-mogelijkheden van uitkeringsgelden waardoor in elk geval tijdelijk arbeidsplaatsen kunnen worden gefinancierd – wordt door alle steden bepleit. Recentelijk is er grote aandacht voor regionale 'arbeidspools' en convenanten (zie par. 5.5).

De problemen zijn echter zo groot, met potentieel zo verreikende consequenties, dat hier duidelijk behoefte bestaat aan verder nieuw beleid. Het accent zou hierbij vooral moeten liggen op de meest problematische categorie, de langdurig werklozen van jongere en middelbare leeftijd, vooral die van allochtone herkomst. Het doel zou moeten zijn door een extra inspanning de stedelijke werkloosheid terug te dringen naar ten hoogste het landelijk niveau.

## 5.2 Een aanvullend stedelijk instrument

Wanneer scholing en werkervaring steeds meer de sleutel tot een arbeidsplaats worden, is duidelijk dat de genoemde probleemcategorieën in een vicieuze cirkel zitten: zij krijgen geen werk omdat ze scholing en ervaring missen en doordat zij niet werken doen zij geen scholing en ervaring op.

Kwaliteitsverhoging van de algemene vorming is hier een eerste vereiste. Het ligt voor de hand de rigide trajectgang door het avo soepeler te maken, door op jongere leeftijd overstapmogelijkheden naar het beroepsonderwijs in te bouwen.

Het beroepsonderwijs zal zich weer meer op de praktijk moeten richten en vaktechnische opleidingen moeten geven *waarnaar vraag op de arbeidsmarkt is*. Maatregelen om schoolverzuim en -uitval te voorkomen zijn van groot belang; het is essentieel de taalbarrière voor allochtone leerlingen te slechten. Een nauwe samenwerking van scholen en bedrijfsleven op lokaal niveau, waarbij leerlingen op deze bedrijven worden geplaatst, kan, naar buitenlandse experimenten leren, zeer positief uitwerken.

Te vrezen valt echter dat het huidige bestand van langdurig werklozen onvoldoende profijt kan trekken van het ter beschikking staande instrumentarium voor het opdoen van scholing en ervaring. Gezien de moeilijke plaatsbaarheid van deze mensen is tevens een curatief beleid noodzakelijk, met *langduriger* en vooral *intensiever* werkende middelen dan nu ter beschikking staan.

De commissie adviseert speciaal voor genoemde groepen een nieuw instrument te creëren door het scheppen van *langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen* bij de stedelijke overheid en, in overleg met de sociale partners, waar mogelijk in de marktsector. Scholing en intensieve begeleiding zijn een onmisbaar onderdeel van dit werkverband.

De desbetreffende arbeidsplaatsen kunnen worden gevonden op terreinen waar dringende maatschappelijke behoeften bestaan: gezondheidszorg, milieu, stadsreiniging, onderhoud en beheer van openbare ruimten, bewakingsdiensten enz. Hier is werk voor mensen met meer of minder vooropleiding.

Werknemers op deze arbeidsplaatsen krijgen een inspanningstoelage op hun bijstandsuitkering, waardoor zij een bedrag ter hoogte van om en nabij het minimumloon gaan ontvangen.

Wanneer eenmaal een voldoende aanbod van langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen tot stand is gebracht, kan de effectiviteit van dit instrument worden bevorderd door bij werklozen die zonder deugdelijke reden weigeren zo'n plaats te vervullen, een percentage op de bijstandsuitkering in te houden.

Toepassing van een dergelijke sanctiemogelijkheid is ook bij de huidige wet- en regelgeving reeds mogelijk. Het gaat er dus om in deze een consequent beleid te voeren. Eenzelfde consequentheid dient te worden betracht bij de toepassing van het begrip 'passende arbeid' en van de eisen m.b.t. de mobiliteit van werklozen.

De financiering van langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen kan ten dele geschieden door het 'terugploegen' van uitkeringsgelden en verder uit voor dit doel al beschikbare fondsen. Mochten deze bronnen niet toereiken, dan is een extra bijdrage van de Rijksoverheid gerechtvaardigd.

Essentieel voor de doorgeleiding naar een vaste arbeidsplaats is dat de betrokkenen de status van werkloze in zoverre behouden dat zij na afloop van de contractperiode onder het bestaande instrumentarium, zoals loonkosten-subsidies, blijven vallen.

In beginsel gaat het hier om additionele arbeidsplaatsen, aangezien anders verdringing en concurrentievervalsing optreedt. Gezien de noodsituatie in sommige wijken, acht de commissie inbreuken op dit beginsel echter niet onoverkomelijk.

De langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen zijn te beschouwen als een



aanvullend instrument. Bij succes in de grote steden kan dit ook worden toegepast in andere plaatsen met dezelfde of vergelijkbare problemen.

### 5.3 De structuur van de arbeidsvoorziening

Wat de bestaande instrumenten betreft: zowel op landelijk als lokaal niveau is er al een veelvoud van initiatieven ter bevordering van de werkgelegenheid en herintreding. Dit is een reflectie van de ernst van het probleem, als zodanig volkomen terecht.

Gevolg van een en ander is echter wel dat enerzijds hiaten en anderzijds overlappingsen in de voorzieningen ontstaan en dat de verhouding tussen 'output' en apparaatskosten scheefgroeit.

40

Het is dan ook een goede zaak dat *decentralisatie van de arbeidsvoorziening* thans in beginsel door alle betrokken partijen wordt onderschreven. Door decentralisatie kan een duidelijker beeld ontstaan van het arbeidsaanbod en de vraag naar arbeid. Op grond hiervan kan een specifiek op lokale omstandigheden geënt beleid worden gevoerd, waarvan individueel gerichte scholing, selectie en begeleiding deel uitmaken.

Het gaat er nu om het bestaande scholings-, werkervarings- en arbeidsbemiddelingsinstrumentarium op decentraal niveau effectief te bundelen. Hiertoe bestaan verschillende mogelijkheden.

Zoals bekend is thans, in het kader van de tripartisering, een belangrijke taak op dit gebied voorzien voor de nieuw in te stellen Regionale Besturen Arbeidsvoorziening. Het is echter nog niet geheel duidelijk in hoeverre de voornemens terzake doorgang zullen vinden.

Een stellingname in de huidige discussie over de RBA's ligt buiten het bestek van dit rapport. De commissie beperkt zich derhalve tot het aangeven van enkele randvoorwaarden waaraan de structuur voor de arbeidsvoorziening in de grote steden zal moeten voldoen, wil deze effectief kunnen werken.

Uitgaande van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de sociale partners voor het gehele proces van scholing, werkervaring, bemiddeling en begeleiding zal de tripartite structuur, naast de bestuurlijke verantwoordelijkheid, ook verantwoordelijkheid moeten dragen voor de uitvoering van het beleid in de regio. Zij dient dus greep op de uitvoering te hebben, iets wat zich moeilijk verdraagt met de thans voorziene twee uitvoeringsorganisaties voor respectievelijk de arbeidsvoorziening en de beroepsgerichte educatie.

De beoogde structuur zal slechts naar behoren kunnen functioneren als zij betrekking heeft op de gehele regionale arbeidsmarkt. In de opzet die nu ter discussie staat, is dit niet steeds het geval. Een sprekend voorbeeld van een discrepantie tussen bestuurlijke en economisch relevante regio biedt de voorziene opzet van het RBA Amsterdam (zonder Schiphol, de grootste regionale werkgelegenheidsconcentratie).

Tenslotte dient de beoogde structuur te kunnen beschikken over de thans zo versnipperde arbeidsvoorzienings-, werkervarings- en scholingsgelden e.d. Door bundeling van deze financiële stromen kunnen o.a. samenwerkingsverbanden tussen overheden en sociale partners ('pools', zie onderstaand par. 5.5) mede worden bekostigd.

De commissie adviseert de regie over het hele traject van regionale bemiddeling, begeleiding, werkervaring, bij-, om- en nascholing samen te brengen op één plaats.

De instantie die dan de regie voert, moet ook greep hebben op de uitvoering van arbeidsvoorziening en beroepsgerichte educatie. Bij de regionale afbakening dient te worden uitgegaan van de economische werkelijkheid, niet van formele demarcaties.

Per stedelijke agglomeratie dient er één decentraal *werkgelegenheidsfonds* te komen, naar analogie van het Stadsvernieuwingsfonds. Het bestedingsrecht ligt bij de regievoerende instantie.

In dit fonds worden zoveel mogelijk de gelden die voor de arbeidsvoorziening zijn uitgetrokken en/of op grond van diverse regelingen ter beschikking staan, gebundeld.

#### 5.4 Effectieve bemiddeling

41

Ook het functioneren van de arbeidsbureau's leent zich voor verbetering. Dit blijkt uit het feit dat thans nog geen 10% van de plaatsingen via deze bureau's verloopt. Niet ontkend kan worden dat de arbeidsbureau's lijden onder te weinig en onvoldoende gekwalificeerd personeel. Daarnaast hebben zij echter zelf hun werklust verzwaaard door zich meer en meer toe te leggen op taken die anderen – bureau's voor beroepseducatie, uitzendbureau's – even goed of beter kunnen vervullen.

De particuliere bemiddeling heeft thans een groot deel van de markt in handen, vooral voor herintreders. Ca. 30% van de uitzendkrachten vindt mettertijd een vaste arbeidsplaats. Hier werkt dus in feite een systeem van 'werkervaringsplaatsen' al in de praktijk.

In plaats van concurrentie aan te gaan met particuliere bemiddelaars, zouden de GAB's beter samenwerking met de private sector kunnen zoeken. Uitgangspunt hierbij zou een portefeuillescheiding kunnen zijn, waarbij de GAB's zich, naast hun bijsturende taak op grond van een totaaloverzicht van de regionale arbeidsmarkt, in het bijzonder zouden toeleggen op bemiddeling van degenen die er niet in slagen via het commerciële circuit werk te vinden en voor wie geen 'arbeidspools' of andere regionale arrangementen (par. 5.5) bestaan.

De commissie adviseert het werken van de Gewestelijke Arbeidsbureau's meer te relateren aan de activiteiten van anderen. Publiek-private samenwerking zou ook hier wederzijds vruchtbaar kunnen werken.

Uitgangspunt is hierbij dat de GAB's zich vooral richten op langdurig werklozen en moeilijk plaatsbaren die niet voor andere bemiddelingscircuits in aanmerking komen.

Snel plaatsbaren kunnen beter worden bemiddeld door de particuliere (uitzend)bureau's en/of door bedrijfstakorganen van werkgevers en werknemers.

#### 5.5 Locale convenanten

In Rotterdam is onlangs een breed convenant gesloten tussen stedelijke overheid en sociale partners met als inzet een intensieve samenwerking om, onder handhaving van ieders rol en verantwoordelijkheid, gezamenlijk de werkloosheid te bestrijden.

Dergelijke convenanten lijken ook voor de andere grote steden het nastreven waard. Op deze wijze is het in ieder geval mogelijk fricties op de arbeidsmarkt effectief te voorkomen en/of te bestrijden.

Voorts zijn bedrijfstaksgewijze 'arbeidspools' opgezet in de Rotterdamse haven, de metaal (Zuid-Holland zuid), de bouw (Zuid-Holland) en het goederenvervoer (landelijk), waarbij werknemers in dienst treden van de 'pool' en werken bij de deelnemende bedrijven, al naar die daar behoefte aan hebben. Ook hier is het doel door samenwerking van overheid en sociale partners fricties tegen te gaan.

De commissie juicht dergelijke initiatieven toe. Zij adviseert ook Amsterdam, Den Haag en Utrecht convenanten te sluiten ter bestrijding van de werkloosheid. Deze kunnen ook minder breed zijn dan in Rotterdam; naar gelang van de lokale situatie en voorkeuren ter plaatse zijn nuanceringen noodzakelijk.

Per bedrijfstak of branche kan de instelling van 'arbeidspools' worden nagestreefd. Hierbij gaat het er vooral om door systematisch onderzoek van de huidige en toekomstige vraag naar arbeid en tijdig inspelen hierop frictiewerkloosheid terug te dringen en in de vraag naar arbeid te voorzien.

## 6. VERNIEUWING VAN DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

### 6.1 Inleiding

43

De grote steden zullen de internationale competitie waar zij voor staan, alleen aankunnen als zij hiertoe, naast de middelen, ook de *bevoegdheden* krijgen. Om een slagvaardig integraal beleid te kunnen voeren is eigen beleidsruimte nodig. Het bestuurlijk instrumentarium dient aan deze eis te worden getoetst.

Hierbij zij toegegeven dat in geen enkel westers land het ideale bestuursmodel voor grootstedelijke gebieden wordt gevonden. In elk land is sprake van specifieke condities, veelal in de tijd zo gegroeid, die de bestuurlijke organisatie en verhoudingen bepalen. Elke bestuurlijke oplossing gaat mank aan een zekere spanning tussen de grootstedelijke kern, de randgemeenten en het gewestelijke, provinciale, deelstaat- of nationale niveau.

In Nederland is de discussie over de bestuurlijke organisatie zwaar belast. De gebreken in de huidige structuur – enerzijds teveel centralisme, anderzijds versnippering – zijn duidelijk, maar pogingen tot een efficiënte hervorkaveling van bevoegdheden zijn telkens gestrand. Historisch bepaalde gevoeligheden, gevestigde belangen en een – hieruit voorkomend – tekort aan politieke wil om tot vernieuwing te komen, typeren de bestaande impasse.

Onder deze omstandigheden beseft de commissie dat ieder voorstel tot bestuurlijke vernieuwing – dus ook het navolgende advies – bij voorbaat op aanzienlijke weerstanden zal stuiten. Zij heeft niettemin gemeend zich hierover te moeten uitspreken, niet slechts omdat zulks in haar opdracht ligt besloten, maar vooral vanwege de *toenemende urgentie* van de onderhavige problematiek. Immers, in het hiervoor geschetste Europa waar scherpe concurrentie tussen stedelijke regio's doorslaggevend wordt voor het economisch welzijn van de deelnemende landen, is een bestuurlijke organisatie als de Nederlandse een steeds zwaarder wegende handicap (van eigen makelij!). Het voor revitalisering noodzakelijke integraal bestuur op het niveau van de grootstedelijke agglomeraties, wordt er vérgaand door belemmerd.

De tijd is rijp voor verandering, of moet dit althans snel worden. In dit perspectief is de commissie tot haar voorstellen gekomen.

### 6.2 Een bestuursmodel voor de agglomeraties

De eerste prioriteit voor bestuurlijke vernieuwing ligt bij de vier stedelijke agglomeraties in de Randstad. Hierbij zou als motto kunnen gelden: de kracht van de Randstad is die van haar onderdelen!

De agglomeratieproblematiek is bekend: doordat de bestuurlijke organisatie niet overeenkomt met de functionele samenhang tussen woon- en werkgebieden, voorzieningen en infrastructuur blijft de noodzakelijke afstemming tussen deze functies op agglomeratieniveau te vaak achterwege. Noodzakelijke, ingrijpende maatregelen kunnen niet worden getroffen indien één gemeente dwarsligt. De gemeenten treden tegenover derden niet als eenheid op en beconcurreren elkaar zelfs, wat uiteindelijk hun gezamenlijke positie – nationaal en internationaal – aantast.

Om deze problemen te ondervangen zijn uitwegen gezocht in functionele samenwerking. Zo bestaat er intergemeentelijke samenwerking op basis van de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen met betrekking tot bijv. brandweer, gezondheidsdienst of het ophalen van vuilnis. Daarnaast zijn er regionale convenanten, waarbij meerdere overheden al dan niet met private partijen samenwerken. Een voorbeeld hiervan is het Schipholconvenant.

44

Dergelijke deeloplossingen vervullen ongetwijfeld een nuttige functie en kunnen in de huidige situatie wellicht als het best haalbare worden verwelkomd. De gesignaleerde bestuursleemten bij de grote steden worden er echter niet door gevuld.

Regionaal overleg onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is veel te vrijblijvend als instrument om agglomeratieproblemen op te lossen. Uitgangspunt is immers vrijwillige samenwerking. In de praktijk blijkt de wet voornamelijk geschikt om voorzieningen op sectoraal niveau te realiseren tussen gemeenten die te klein zijn om zulke voorzieningen zelfstandig te treffen. Structurele zaken als de planning van wonen, werken en verkeer op de schaal van een grootstedelijke agglomeratie vereisen een verderreikend bestuurlijk instrumentarium dan de WGR kan bieden. Convenanten dienen voornamelijk ter oplossing van concrete problemen.

Een overmaat van dergelijke hulpconstructies zou de reguliere bestuurlijke organisaties kunnen overwoekeren. Een integraal beleid kan er zelfs door worden bemoeilijkt wanneer problemen zich uitstrekken over verschillende gebieden die niet alle deelnemen aan het samenwerkingsverband.

Oplossingen in de richting van een extra bestuurslaag zijn beproefd en onaantrekkelijk bevonden. De ervaringen met Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven leren dat in een dergelijk twee-lagenbestuur de verhouding gewest-centrumgemeente labiel blijft. De bestuurlijke niveau's liggen te dicht bijeen, hetgeen een daadwerkelijke versterking van het grootstedelijk agglomeratiebestuur verhindert.

Niettegenstaande de traditie van tamelijk vruchteloze discussie over de bestuurlijke organisatie in Nederland, acht de commissie het noodzakelijk het onderwerp bestuurlijke reorganisatie opnieuw op de politieke agenda te zetten. De aanleiding hiertoe vormen internationale ontwikkelingen, met name de wedijver tussen grootstedelijke regio's over landsgrenzen heen die in de Europese Gemeenschap na '1992' nog aan kracht zal winnen. De Nederlandse steden worden hierbij, door gebrek aan eigen beleidsruimte, ernstig gehandicapt.

Als oplossing acht de commissie het noodzakelijk om, in overeenstemming met de eisen van een integraal beleid, de vier grote steden tot bestuurlijke eenheden te maken op de schaal van de desbetreffende agglomeratie.

Ter vervanging van de huidige versnipperde bestuursstructuren zouden vier agglomeratiegemeenten dienen te worden gevormd. Zo wordt een structuur geschapen waarbij de majeure beslissingen over de ontwikkeling en inrichting van het grootstedelijk gebied kunnen worden genomen door het agglomeratiebestuur en de agglomeratiegemeenteraad.

Een vérgaande decentralisatie, zowel van Rijk als provincie, naar de nieuwe agglomeratiegemeenten toe is hierbij een noodzakelijk complement. De identiteit van afzonderlijke stads- of agglomeratiedelen kan in dit model tot uitdrukking komen door vormen van deconcentratie of decentralisatie.

Functionele samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die hun nut bewezen hebben, kunnen uiteraard worden gehandhaafd.

De commissie beseft, als gezegd, dat zij hier adviseert over een beladen vraagstuk. Al is de noodzaak nog zo dringend, niet alle betrokkenen zullen deze discussie gaarne heropenen.

Toch meent de commissie dat er niet aan te ontkomen valt dat de komende jaren zo'n nieuwe discussie zal worden gevoerd. Teneinde deze een concretere inhoud te geven, adviseert zij de minister van Binnenlandse Zaken nu het initiatief te nemen tot het doen ontwerpen van een bestuurlijke structuur voor de grootstedelijke agglomeraties, in de hierboven aangegeven zin. Een dergelijk gepubliceerd concept zou een bijdrage kunnen leveren aan de verdere gedachtenvorming over dit onderwerp. Het zou over een jaar gereed moeten zijn. Doel is in het nieuwe regeerakkoord tot afspraken te komen, op basis waarvan binnen de volgende kabinetsperiode tot de bestuurlijke reorganisatie kan worden besloten en met de invoering kan worden begonnen.

Bij de opstelling van voornoemd concept kan gebruik worden gemaakt van de rapporten over de onderhavige problematiek die respectievelijk de Raad voor het Binnenlands Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid thans voorbereiden.

Wat betreft de samenwerking tussen gemeenten bestaat op korte termijn geen andere mogelijkheid dan deze te bevorderen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (dus op basis van vrijwilligheid).

Wellicht kunnen hier positieve impulsen worden gegeven door aan de toekenning van gelden uit het Randstad Stimuleringsfonds (hoofdstuk 4) condities van intergemeentelijke samenwerking te verbinden.

Belangrijk is wel dat een eventueel zo te bereiken betere samenwerking wordt gezien in het perspectief van de aanstaande vorming van agglomeratiegemeenten, dus niet als een alternatief hiervoor.

### 6.3 Een bestuursmodel voor de Randstad

Zoals eerder aangetoond, kenmerkt de Randstad zich nu door de aanwezigheid van de vier onderscheiden agglomeraties, die elkaar qua sterke punten aanvullen, maar die tegelijk in een onderlinge concurrentieverhouding staan. Deze wezenstrek is in zekere zin inherent aan de Randstad en het is niet zinvol haar te negeren of te pogen haar door bestuurlijke constructies teniet te doen.

Een bestuurlijke profilering van het gezamenlijk Randstadbelang is evenwel

noodzakelijk, vooral waar het gaat om omvangrijke agglomeratieoverschrijdende ontwikkelingen, zoals de 'gateways' naar 'Nederland distributieland' (Schiphol, Zestienhoven en de Rotterdamse en Amsterdamse havens), verkeers- en vervoersvoorzieningen, telecommunicatie enz.

Concreet gezegd: de Randstad Stimuleringsmaatschappij dient een publiekrechtelijke pendant te krijgen die op de bestuurlijke aspecten van de beoogde economische revitalisering is toegesneden. Met name de ruimtelijk-relevante besluitvorming verloopt bij grote projecten veel te traag en vereist dus verhoogde bestuurlijke aandacht.

Onderwerpen waarmee zo'n overkoepelend bestuursorgaan zich bezig zou kunnen houden, zijn voorts:

- de versterking van de functionele samenhang van de Randstad;
- de inrichting van het middengebied;
- promotie en acquisitie in het buitenland.

46

Op deze manier kunnen knelpunten effectiever uit de weg worden geruimd dan mogelijk is gebleken in het thans hiervoor bestaande agenda-overleg van het Rijk, de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de vier grote steden, onder het coördinatorschap van de minister van Binnenlandse Zaken.

De commissie adviseert een *Bestuurlijk Platform Randstad* in te stellen voor bestuurlijke aangelegenheden in algemene zin. Dit BPR zou als overkoepelend orgaan voor Randstadaangelegenheden dienen te fungeren en zou als zodanig het agendaoverleg moeten vervangen. Het houdt zich dus bezig met de knelpunten die daar aan de orde (zouden moeten) komen, een en ander vooral in het kader van de uitwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening.

In het bijzonder zou het BPR aandacht moeten besteden aan versnelling en synchronisatie van ruimtelijk-relevante besluitvormingsprocedures met betrekking tot voorgenomen projecten.

De gemeentebesturen van de vier grote steden (c.q. agglomeratiegemeenten), alsmede de Colleges van Gedeputeerde Staten van de drie Randstadprovincies dienen een vaste zetel te hebben in het BPR. Van de Rijksoverheid dienen in elk geval de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken permanent vertegenwoordigd te zijn.

De ministeries van Landbouw en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kunnen ad hoc bij het BPR worden betrokken.

Er dient een onafhankelijke voorzitter te komen. Om zijn onafhankelijkheid te onderstrepen, kan hij of zij het beste worden benoemd door de Kroon, gehoord de in het platform vertegenwoordigde partijen.

**Bijlage 1 INSTELLINGSBESLUIT EXTERNE COMMISSIE GROTE  
STEDENBELEID**

13 juni 1988; IBI88/11/U15

47

**DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Overwegende dat het noodzakelijk is

- 1) de effectiviteit van het grote stedenbeleid te vergroten,
- 2) op korte termijn substantiële voortgang te boeken op die beleids-terreinen waar het uitblijven dan wel achterblijven van gewenste resultaten het revitaliseringsproces van de vier grote steden doet stagneren,
- 3) te bereiken dat deze steden een sterke uitgangspositie verkrijgen om functioneel bij te dragen aan het totstandkomen van een sterk internationaal concurrerend vestigingsmilieu in en van de Randstad,
- 4) en te bevorderen dat de daarvoor potentieel aanwezige sterke factoren maximaal worden uitgebuit,

Gelet op het Bestuurlijk Overleg Rijk - Grote Steden op 10 februari 1988 en het besluit van de Ministerraad van 12 februari 1988 over de voortgang van het grote stedenbeleid

**BESLUIT**

**Artikel 1**

Er is een Externe Commissie Grote Stedenbeleid, hierna te noemen de commissie.

**Artikel 2**

1. De commissie heeft tot taak advies uit te brengen aan de Regering en de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht over de richting, inhoud en voortgang van het grote stedenbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de versterking van de sociaal-economische positie van deze steden.
2. De commissie zal een toekomstgerichte visie op de positie van de vier grote steden ontwikkelen met oog voor een functionele taakverdeling tussen de steden onderling en in relatie tot de positie, rol en betekenis van de overige gemeenten in de Randstad en de functie van de betrokken Randstad-provincies in het grote stedenbeleid.  
De commissie zal deze visie vooral met betrekking tot de periode 1989-1990 concretiseren en van daaruit de lijnen doortrekken naar de jaren negentig.



3. De commissie zal in haar advies aangeven of en hoe een grotere effectiviteit inzake het grote stedenbeleid moet respectievelijk kan worden nagestreefd, gegeven het aandeel daarin van de afzonderlijke overheden en de bijdragen die in dit verband door de private sector aan de ontwikkeling van de steden kan worden geleverd.
4. De commissie zal voorstellen doen die er toe moeten kunnen leiden dat in de jaren 1989-1990 op een aantal terreinen substantiële voortgang kan worden geboekt in het grote stedenbeleid, waarbij het met name gaat om de aanpak van vraagstukken als:
  - werkloosheidsproblematiek;
  - achterstandspositie van ethnische en culturele minderheden;
  - bereikbaarheidsproblematiek;
  - sociale veiligheid;
  - op de revitalisering van de steden afgestemd woningbouwbeleid;
  - versterking sociaal-economische positie van de steden.
5. De commissie brengt voor 1 januari 1989 advies uit.

48

#### Artikel 3

In de commissie hebben zitting:

- a. als voorzitter, tevens lid:  
Ir. J.A.P. Montijn, Wassenaar;
- b. als leden:  
drs. T.C. Braakman, Rijswijk;  
ir. S. Herweijer, Bilthoven;  
prof. dr. A.M.J. Kreukels, Utrecht;  
W.A. Vijg, Rotterdam;  
J.W. Wegstapel, Voorschoten;
- c. als secretaris, niet lid:  
A.L.M. van Vliet, ambtenaar Binnenlandse Zaken.

#### Artikel 4

1. De commissie wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat, gevormd door ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht.
2. De secretaris en de in het eerste lid bedoelde medewerkers zijn voor de uitoefening van hun taak uitsluitend verantwoordig schuldig aan de commissie.

Artikel 5

De adviezen worden opgesteld overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de leden van de commissie. Leden kunnen desgevenst minderheidsnota's aan de adviezen toevoegen.

Artikel 6

1. De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de commissie komen gelijkkelijk ten laste van rijk en steden.
2. Het ministerie van Binnenlandse Zaken draagt zorg voor de betaling van de aan de werkzaamheden van de commissie verbonden kosten.

Artikel 7

Het beheer van het archief van de commissie geschiedt met inachtneming van de bepalingen van het Besluit Algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie (Stb.1980,182) op overeenkomstige wijze als bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.  
Het archief wordt bij opheffing van de commissie overgedragen aan het hoofd van de algemene secretarie van dat ministerie.

49

Artikel 8

Dit besluit zal met de daar bijbehorende toelichting worden geplaatst in de Nederlandse Staatscourant.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking op 13 juni 1988 en vervalt op 1 januari 1989.

Afschrift van dit besluit zal worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer, de leden van de commissie en de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

ALGEMENE TOELICHTING

Regering en de vier grote steden achten het noodzakelijk dat effectiviteit en functionaliteit van het grote stedenbeleid verbeterd worden.

De regering is van mening dat daarbij als uitgangspunt geldt dat het noodzakelijk is geworden dit beleid in een nieuw perspectief te plaatsen, zowel in beleidsmatig als in financieel opzicht. De overwegingen die aan deze mening ten grondslag liggen zijn verwoord in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 16 februari 1988 (TK, 1987-1988, 20 200 VII nr 41) en de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken d.d. 28 september 1987 (TK 1987-1988, 20 200 VII nr 11) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal.

De grote steden, Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht, realiseren zich dat de situatie thans anders is dan bij de start van dit beleid in 1982 het geval was. Zij menen echter dat dit niets afdoet aan de noodzaak om via gerichte beleidsinspanningen van alle betrokkenen versterking van de sociaal-economische positie van de steden te blijven nastreven. Zij achten dit van nationaal belang en refereren in dit verband nadrukkelijk aan de uitdagingen van de jaren negentig.

Regering en steden zijn het erover eens dat in deze kabinetsperiode op een aantal terreinen substantiële voortgang moet worden geboekt. Zij zijn het er ook over eens dat een bezinning nodig is op de inhoud van dit beleid met het oog op de positie en rol van de vier grote steden in de jaren negentig.

Voor wat betreft het grote stedenbeleid in de jaren 1989-1990 gaat het met name om de aanpak van vraagstukken als:

- werkloosheidsproblematiek
  - de achterstandspositie van ethnische en culturele minderheden
  - bereikbaarheidsproblematiek
  - sociale veiligheid
  - op revitalisering van de steden afgestemd woningbouwbeleid
  - versterking van de sociaal-economische positie van de steden.
- Het vraagstuk van de bereikbaarheidsproblematiek vraagt in dit verband ook om stimuleringsmaatregelen met betrekking tot informatica en telematica.

De Externe Commissie Grote Stedenbeleid zal haar advies vooral daarop moeten richten dat duidelijk wordt of en, zo ja, hoe een toespitsing van het rijksbeleid en het beleid van de vier gemeenten moet respectievelijk kan worden nagestreefd, zowel op zichzelf als in onderlinge samenhang. Het gaat er ook om, dat de doeltreffendheid van het grote stedenbeleid wordt vergroot in voorwaardenscheppende zin in verband met de bijdrage die in dit verband door de private sector aan de ontwikkeling van de steden wordt geleverd.

De commissie is verzocht een toekomstgerichte visie op de positie van de vier grote steden te ontwikkelen met oog voor een functionele taakverdeling tussen de steden onderling en in relatie tot de positie, rol en betekenis van de overige gemeenten in de Randstad en de functie van de Randstad-provincies in het kader van het grote stedenbeleid.

De commissie zal deze visie vooral met betrekking tot de periode 1989-1990 moeten concretiseren en van daaruit de lijnen moeten doortrekken naar de jaren negentig.

In het bijzonder zal de commissie moeten aangeven welke instrumenten van overheid en particuliere sector in beginsel inzetbaar zijn om die visie te realiseren en welke veranderingen nodig zijn in de tot nu gevolgde werkwijze en inzet van middelen om de effectiviteit van het grote stedenbeleid te verhogen.

Met opzet is gekozen voor een commissie van externe deskundigen. Voor de ontwikkeling van de steden is niet alleen het handelen van de overheid van belang. Ook de private sector is van grote betekenis en dat betekent dat overheid en bedrijfsleven gezamenlijk moeten optrekken. Daarop is de samenstelling van de commissie dan ook afgestemd.

51

De commissie heeft een ad-hoc karakter en is ingesteld voor een beperkte periode namelijk van 13 juni 1988 tot 1 januari 1989. De volgende overwegingen hebben daarbij een rol gespeeld.

In de eerste plaats wordt het advies gevraagd vanuit de noodzaak om nog in deze kabinetsperiode substantiële voortgang te boeken op die terreinen waar zich de meest urgente vragen voordoen. In het bovenstaande zijn deze vraagstukken genoemd. Het gaat er dan ook voornamelijk om dat de commissie aanbevelingen doet op welke wijze maatwerk kan worden geleverd om het noodzakelijke revitaliseringsproces van de grote steden te ondersteunen en te versnellen, hoe potenties kunnen worden uitgebuit en storende factoren kunnen worden geneutraliseerd.

De commissie zal ook met suggesties kunnen komen voor een doelmatige aanpak, waarbij te denken valt aan een vastgelegd tempo, duidelijke taakstellingen, het benoemen van actoren. Dit is nodig om tot een minimum te beperken dat partijen die in of voor het grote stedenbeleid een rol spelen of anderszins van grote betekenis zijn, gescheiden optreden. Het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid en inspanning van publieke en private sector, effectieve inzet van middelen en het verkrijgen van zo groot mogelijk inzicht en zo groot mogelijke zekerheid met betrekking tot de bijdragen van alle partijen.

In de tweede plaats wordt het advies gevraagd vanuit de wetenschap dat de commissie gebruik kan maken van expertise die op dit moment al voorhanden is of binnenkort beschikbaar komt.

Zeker waar het bepaalde facetten betreft van het grote stedenbeleid of van het rijksbeleid voorzover dat (ook) voor de grote steden en hun ontwikkeling relevant is, is informatie beschikbaar die het de commissie mogelijk maakt snel inzicht te krijgen in de aard en omvang van zowel de problematiek als de voorgestelde maatregelen. In dit verband kunnen worden genoemd de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, het Forum Stedelijke Vernieuwing, adviezen van de Raad voor het binnenlands bestuur, het meerjarig onderzoeksprogramma Stedelijke Netwerken, en zeker ook studies, nota's en ontwikkelingsplannen van de steden zelf.

In de derde plaats is het gewenst dat het advies van de commissie een belangrijke functie krijgt in het bepalen van de (in)richting van het beleid dat nodig is om de steden een gunstige uitgangspositie te verschaffen voor de negentiger jaren. Van belang is in dit verband dat het advies op een zodanig tijdstip beschikbaar komt dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het kan betrekken in haar onderzoeksproject Grootstedelijke Gebieden. De WRR zal een advies daarover eind 1989 uitbrengen.

52

#### TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN 4 EN 6

In het voorbereidend overleg van rijk en steden over de commissie is overeengekomen dat rijk, i.c. de via de Ambtelijke Commissie Grote Steden meest direct bij het grote stedenbeleid betrokken departementen, en de steden gezamenlijk zorg dragen voor de ambtelijke ondersteuning van de commissie en de kosten verbonden aan het werk van de commissie zullen dragen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken levert daarnaast de noozakelijke faciliteiten om op overzichtelijke wijze de met de werkzaamheden van de commissie verbonden ondersteunende activiteiten te kunnen (laten) uitvoeren en financieren.

## Bijlage 2 LITERATUUR

(selectie)

- Arbeidskrachtentelling 1985;  
CBS
- Bereikbaarheidsplan Randstad;  
TK 1988-1989, 20 389 nrs. 2-3
- De economische positie van de vier grote steden in Nederland in 1987;  
Kamers van Koophandel en Fabrieken Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en  
Utrecht, juli 1988
- De grote stad in cijfers;  
Afdelingen Economische Zaken gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag  
en Utrecht, juli 1987
- De Randstad in economisch perspectief;  
Nederlands Economisch Instituut, mei 1986
- Financiën van de vier grote steden;  
Bureau voor Economische Argumentatie BV, januari 1988
- Gezondheidszorg en grootstedelijk bestuur;  
De gemeentebesturen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht,  
februari 88
- Inleiding van Staatssecretaris mevrouw D. Y. W. de Graaff-Nauta tijdens  
symposium over de Wet gemeenschappelijke regelingen op 19.10.1988 te  
Nulde; Staatscourant 21.10.1988
- Investeren in Stedelijke Vernieuwing,  
(vDelden, Yap, Zijderveld, Vos-Van Gortel/Wiarda, den Dunnen, de Vrey-Vringer,  
vdVelde, ETTY/Quast, vdSchaar/Lensen, Duivesteijn, vdZwan);  
Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing, januari 1988
- Invoering van de nieuwe Wgr,  
deelrapporten 1 t/m 6;  
VNG/SGBO, 1986 t/m 1988
- Memorandum inzake het minderhedenbeleid in de jaren '90;  
17 PCG-gemeenten, mei 1988

- Minderheden in Nederland,  
achtergrondstudie 1987 bij het rapportagesysteem 'Toegankelijkheid en  
Evenredigheid' (positie minderheden op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en  
op de woningmarkt);  
Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, juli 1987
- Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet);  
TK 1988-1989, 19 403, nr. 10
- Nieuwjaarstoespraken 1989 voorzitter KvK Amsterdam, voorzitter KvK  
Den Haag en voorzitter KNOV
- Nota organisatie binnenlands bestuur;  
TK 1982-1983, 17 944, nrs. 1-2
- Ontwerp nota volkshuisvesting in de jaren negentig;  
TK 1988-1989, nr. 1
- Perspectief voor de grote steden;  
Ambtelijke werkgroep vier grote steden; februari 1983
- Public-Private Partnership  
(A. M. J. Kreukels, E. J. Prins, A. Duivesteijn);  
Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing, 1987
- Regionale economische jaarcijfers 1985;  
CBS
- Steden vergeleken,  
Verslag eerste fase studie grootstedelijke problematiek; VNG-studies nr. 5;  
VNG/SGBO, mei 1984
- Steden vergeleken,  
Verslag tweede fase studie grootstedelijke problematiek; VNG-studies nr. 7;  
VNG/SGBO, 1986
- Tweede structuurschema verkeer en vervoer;  
TK 1988-1989, 20 922, nrs. 1-2
- Urban Problems and regional policy in the European Community;  
Document Commission of the European Communities, 1988
- Vierde nota over de ruimtelijke ordening;  
TK 1987-1988, 20 490, nrs. 1-2
- Volkshuisvesting een kwestie van beschaving,  
memorandum van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen  
over de toekomst van de volkshuisvesting;  
mei 1988

**Colofon**

*Uitgave*

Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening  
Directoraat-generaal Openbaar Bestuur  
Ministerie van Binnenlandse Zaken  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

*Productie*

Stafafdeling Voorlichting  
Ministerie van Binnenlandse Zaken

*Ontwerp omslag*

Vincent Bus, Leiden

*Druk*

Helton Print, bv, Den Haag

maart 1989

nr. 89049