

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”.

(2004/C 302/20)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 15 juli 2003 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn rvo, om een advies op te stellen over: „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 juni 2004. Rapporteur was de heer VAN IERSEL.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 1 juli 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 129 stemmen vóór zonder stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 In verband met het vervolg van het regionaal beleid in de Europese Unie vestigt het EESC in het onderhavig rapport de aandacht op het belang van de metropolitane gebieden in Europa.

1.2 De metropolitane gebieden zijn zowel economisch als demografisch van grote betekenis voor de toekomst. Er ligt een hele serie ernstige uitdagingen voor deze gebieden op tafel. Tot dusver is er op het niveau van de Unie en in de Europese instellingen geen enkele concrete belangstelling voor dit onderwerp.

1.3 Het EESC bepleit dat de economische, sociale en ecologische ontwikkeling van de Europese metropolen een vast onderwerp worden op de communautaire agenda. Daartoe zijn zowel Europese gegevens en informatieuitwisseling via Eurostat als een gerichte aandacht van de Commissie onontbeerlijk.

1.4 Het is in het belang van de Unie dat, in aansluiting op nationale discussies over de toekomstige inrichting van metropolitane gebieden, een Europees debat hierover op gang komt en wordt nagegaan welke toegevoegde waarde de Europese Unie kan leveren. Voorts wijst het EESC in het bijzonder op het directe verband tussen de rol van de Europese metropolen en de strategie van Lissabon. Het realiseren van de doelstellingen van de strategie van Lissabon hangt immers in doorslaggevende mate af van de wijze waarop zij in de metropolitane gebieden tot gelding zullen komen.

1.5 Daarom bepleit het EESC dat, naast de vorming van een gezamenlijk forum voor metropolitane gebieden en de Commissie, de ontwikkeling van de metropolitane gebieden ook onderwerp van bespreking worden in de Raad Concurrentievermogen en in de informele Raad voor ruimtelijke ordening en stedelijke vraagstukken.

2. Inleiding

2.1 De wereld verandert snel. Overall zien we nieuwe economische, technologische en sociale ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen verstreckende gevolgen voor de industrie, de dienstensector en de arbeidsmarkt maar uiteraard ook voor de ruimtelijke ordening en de samenleving en, bijgevolg, voor de wijze waarop landen en regio's dienen te worden bestuurd.

2.2 In dit advies concentreert het Comité zich op metropolitane gebieden, d.w.z. grote agglomeraties met hun economische invloedsterreinen, en wel om drie belangrijke redenen: zij bevinden zich in het hart van deze snelle ontwikkelingen, zij leveren een belangrijke bijdrage aan de Europese groeistrategie, en tot slot zijn zij de partners van een groot aantal andere, kleinere kenniscentra in de Europese Unie.

2.3 Een metropolitaan gebied bestaat uit een centrale kern (een stad of een stadsagglomeratie) en een periferie (een reeks aangrenzende gemeenten waarvan een belangrijk deel van de beroepsbevolking zich dagelijks naar de kern begeeft om te gaan werken). Het begrip „metropolitaan gebied” vertoont dus overeenkomsten met het begrip „arbeidsmarktregio” en met het begrip „functioneel stedelijk gebied” ⁽¹⁾. Het kan ook gaan om perifere gebieden die zeer sterk op een centrum zijn gericht en waarvan de groei afhankelijk is van de ontwikkeling van dit centrum. Metropolitane regio's omvatten gebieden, waarin men een uur nodig heeft om zich van de ene kant naar de andere te verplaatsen. Zij omvatten zowel steden als plattelandsgebieden.

2.4 De centrale kern moet een minimumaantal inwoners ⁽²⁾ of arbeidsplaatsen omvatten om als centrum van een metropolitaan gebied te worden beschouwd. Ook moet een minimumaantal forenzen dagelijks de afstand tussen hun woonplaats in een perifere gemeente en hun werk in de centrale stad afleggen om van een metropolitaan gebied te kunnen spreken ⁽³⁾. In de praktijk komt het erop neer dat deze minimale aantallen op willekeurige wijze zijn vastgesteld, waardoor het belang ervan varieert. Het ontbreken van gemeenschappelijke definities op Europese schaal maakt internationale vergelijkingen erg moeilijk.

⁽¹⁾ In zijn advies van 14 mei 1998 getiteld „Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie” heeft het Comité van de Regio's het begrip functioneel stedelijk gebied geïntroduceerd om de relatie tussen een stad en haar omliggende omgeving te omschrijven. Zo wordt erkend dat steden zich hebben ontwikkeld tot agglomeraties, vervolgens tot metropolen en later tot stadsregio's. Dit begrip onderstreept ook de onderlinge afhankelijkheid tussen de territoriale eenheden waaruit een stadsregio bestaat: arbeidsmarkt, woon-werkverkeer, vervoersnetwerken, winkelcentra, onroerend-goedmarkt, recreatieparken, milieubehoud enz.

⁽²⁾ Bijv. 500 000 inwoners (drempel gehanteerd door METREX); zie de lijst van Europese agglomeraties met meer dan 500 000 inwoners in bijlage.

⁽³⁾ Bijv. 10 % van de beroepsbevolking in de voorsteden moet een baan in de centrale kern hebben (drempel gehanteerd door GEMACA).

2.5 In de afgelopen tien jaar is een nieuw soort agglomeraties ontstaan. Wanneer verscheidene agglomeraties als netwerk fungeren en hun arbeidsmarkten in elkaar overgaan, vormen zij samen polycentrische metropolitane gebieden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Randstad, met 7 miljoen inwoners, voor het Rijn-Ruhrgebied, met 11 miljoen inwoners, voor de regio Wenen-Bratislava, met 4,6 miljoen inwoners, voor de regio Oresund, met 2,5 miljoen inwoners en voor de regio Rijsel, met 1,9 miljoen inwoners⁽¹⁾.

2.6 Naar gelang hun belang en hun functies hebben metropolitane gebieden een regionale, nationale, Europese of mondiale aantrekkingskracht. Na de uitbreiding bestaan in de EU naar schatting ongeveer 50 metropolitane gebieden met meer dan een miljoen inwoners.

2.7 De metropolitane gebieden die in dit advies worden besproken, omvatten sociaal-economische regio's en situaties die niet samenvallen met de Europese regionale bestuursseenheden volgens de indeling in regio's van de NUTS (nomenclatuur van de statistische territoriale eenheden), die door EUROSTAT en door de Europese instellingen voor officiële doeleinden wordt gebruikt. In Europa is het begrip „administratieve regio” erg tweeslachtig. Op een paar uitzonderingen na zijn deze regio's hetzij veel groter, hetzij veel kleiner dan de metropolitane gebieden⁽²⁾. Daarom is het grondgebied van een administratieve regio geen goede basis om de sociaal-economische ontwikkeling van metropolen op Europese schaal te analyseren en te vergelijken.

2.8 In februari 2004 heeft de Europese Commissie haar derde cohesieverslag gepubliceerd. Dit verslag levert nieuwe stof op voor de discussie over het regionaal beleid en de economische vooruitgang. Dat geldt ook voor de ruimtelijke en de stedelijke ontwikkeling. Naar de toekomst toe legt het derde verslag een duidelijk verband tussen het regionaal beleid en de strategie van Lissabon. Naast cohesie en territoriale samenwerking en werkgelegenheid zal concurrentiekracht een derde pijler van het regionaal beleid worden. In verband hiermee wordt in het derde cohesieverslag met name gewezen op de rol van steden en grote agglomeraties.

2.9 De aanzet tot een nieuwe aanpak en frisse ideeën wordt in belangrijke mate gegeven door de globalisering, door het totstandbrengen van de interne markt - óók voor de nieuwe lidstaten - en door de strategie van Lissabon. Voor metropolitane gebieden gaat het uiteraard niet alleen om regionaal beleid maar ook om industriebeleid, kennis, vervoer, Europese netwerken, duurzame ontwikkeling en levenskwaliteit.

2.10 Een wereldwijd verschijnsel is de toenemende aandacht voor stedelijke vernieuwing (Urban Renaissance). In de meeste lidstaten van de Unie staat dit onderwerp bovenaan de agenda.

2.11 De situatie van de metropolitane gebieden en hun bestuurlijke inrichting zijn op Europees niveau nooit grondig onderzocht. Daarom is er in het communautair beleid ook nog nooit specifiek rekening mee gehouden. Volgens het Comité is de tijd gekomen om nader onderzoek te doen en na te gaan

hoe een gedegen regionaal bestuur door alle belanghebbenden in die gebieden ten goede kan komen aan de plaatselijke bevolking en de hele EU. Een onderzoek naar de situatie van metropolitane gebieden kan pas vruchten afwerpen indien het gebaseerd is op betrouwbare en vergelijkbare gegevens op Europese schaal. Maar daar ontbreekt het nu juist aan. De Europese Unie zou ervoor moeten zorgen dat deze gegevens er komen, vindt het Comité.

3. Positionering van metropolitane gebieden

3.1 Meer dan driekwart van de Europese bevolking woont in of rond steden. Er bestaat een rechtstreeks verband tussen de Lissabon-strategie en metropolitane gebieden. Een belangrijk deel van de factoren die bepalend zijn voor het toekomstig concurrentievermogen van Europa is hier aanwezig. Metropolen zorgen voor de verspreiding van innovatie en informatie naar andere Europese steden. Welvaart van metropolitane gebieden is een eerste vereiste, willen wij de problemen van sociale en territoriale cohesie in die gebieden en in andere Europese steden of regio's kunnen oplossen.

3.2 Metropolitane gebieden, in Europa en in de rest van de wereld, moeten het hoofd bieden aan verscheidene grote uitdagingen: de globalisering, gekoppeld aan de eenwording van internationale markten van goederen, diensten, kapitaal, kennis en laag- en hoogopgeleide werknemers, die tot een snelle aanpassing van hun productiestelsels leidt; duurzame ontwikkeling, waarvoor een verstandig beheer van de natuurlijke rijkdommen noodzakelijk is; sociale samenhang; levenskwaliteit en territoriale samenhang.

3.2.1 Steden en metropolen zijn in veel gevallen, en niet zonder succes, bezig met de aanpassing van hun sociaal-economische en institutionele structuur. Dat geldt voor grote stadsregio's (stadsgewesten), die de kern vormen van nationale en internationale communicatienetwerken, die zijn aangesloten op allerlei soorten snel transport en op snelle telecommunicatienetwerken, en waarvan de economie sinds lange tijd gebaseerd is op uiteenlopende activiteiten, m.n. op hoogwaardige dienstverlening aan personen en aan ondernemingen. Ook regio's die afhankelijk zijn van traditionele, en aanvankelijk in crisis verkerende, bedrijfstakken zijn uitstekende voorbeelden van deze ontwikkeling. Denk maar aan Lille, Barcelona of Bilbao.

3.2.2 Ook in de tien nieuwe lidstaten van de Europese Unie zijn soortgelijke processen gaande. Dat is met name het geval in de metropolitane gebieden van Warschau, Praag en Boedapest.

3.3 Het Europees regionaal beleid heeft jarenlang gestreefd naar verbetering van de omstandigheden die bepalend zijn voor de groei, de werkgelegenheid en de concurrentiepositie van achtergebleven regio's. Hiervoor zijn speciale programma's in het leven geroepen op grond waarvan een herverdeling van middelen plaatsvindt volgens een nauwkeurige verdeelsleutel. In veel gevallen heeft dit EU-beleid in de betrokken regio's tot soms zelfs grote economische vooruitgang geleid.

⁽¹⁾ De Randstad omvat de agglomeraties Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Het Rijn-Ruhrgebied omvat de agglomeraties Bonn, Keulen, Düsseldorf, Duisburg, Essen en Dortmund. De regio Wenen-Bratislava bestaat uit de agglomeraties Wenen en Bratislava. De regio Oresund omvat de agglomeraties Kopenhagen en Malmö. De Frans-Belgische regio Rijsel, ten slotte, bestaat uit een paar middelgrote en een groot aantal kleinere steden en gemeenten.

⁽²⁾ Voorbeelden: Londen: 7 400 000 inwoners volgens de NUTS-indeling (NUTS 2) en 13 230 000 in het metropolitane gebied. Département du Nord (NUTS 3): 2 600 000 inwoners en 970 000 voor het Franse gedeelte van het metropolitane gebied Lille.

3.4 De evaluatie van de regio's in Europa is steeds beperkt gebleven tot een analyse van de mate waarin zij van de structuurfondsen hebben geprofiteerd.

3.5 De relatief gunstige of ongunstige sociaal-economische ontwikkelingen van andere regio's mogen niet worden veronachtzaamd. Het Comité pleit ervoor dat ook hiernaar uitgebreid Europees onderzoek wordt verricht. Dit onderzoek is wenselijk met het oog op de discussie over het derde cohesieverslag, die nieuwe wegen mogelijk moet maken. Tevens kan ons inzicht in de huidige economische ontwikkelingen en het effect daarvan op de samenleving en op leef- en werkomstandigheden erdoor worden vergroot. Tot slot kan deze analyse ertoe leiden dat bepaalde EU-beleidslijnen worden aangepast om bepaalde regionale ontwikkelingen en vereisten, ook van de metropolitane gebieden, adequaat te ondersteunen.

3.6 Het is opvallend dat overal – zowel in landen met een gecentraliseerd als in landen met een gedecentraliseerd bestuur – een debat gaande is over een nieuw evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie. Overheden denken zowel bottom-up als top-down over een nieuwe aanpak. Deze processen komen vaak moeilijk op gang wegens bestuurstradities en gevestigde belangen in de betrokken regio's. Ondanks institutionele belemmeringen hier en daar lijkt er toch echt wel consensus te gaan ontstaan over de noodzaak van een gemeenschappelijke besturing van de metropolitane gebieden met het oog op welvaart en welzijn van burgers en bedrijfsleven.

3.7 De Europese metropolitane gebieden kunnen gemakkelijk worden ingedeeld in een aantal categorieën. Enerzijds zijn er de zeer grote metropolen als Londen, Parijs, het Rijn-Ruhrgebied, de Randstad of Madrid met een inwoneraantal van meer dan 5 miljoen, anderzijds gebieden die weliswaar minder belangrijk maar soms welvarend zijn met een groot ontwikkelingspotentieel en grote ambities. Dat geldt voor de gebieden rond de hoofdsteden en de grote economische centra in praktisch alle lidstaten.

3.8 Zoals gezegd hebben sommige van deze economische centra een periode van zware achteruitgang gekend. Zij hebben hun opleving te danken aan de gezamenlijke inspanningen van publieke en private actoren in de regio. De metropolitane gebieden van de nieuwe lidstaten bevinden zich in een overgangsfase en werken nog aan hun comparatieve voordelen om competitief te worden op de internationale markten.

3.9 Een groeiend aantal van deze gebieden laat op Europees niveau van zich horen. Sinds 2003 heeft de kring van Duitse metropolitane gebieden zich georganiseerd in een project getiteld „Regio's van de toekomst”. In 2003 heeft de Britse regering een aantal regio's verzocht een strategie uit te werken om zich tot een internationaal concurrerende regio te ontwikkelen. De Deense regering steunt het recente initiatief van de steden Kopenhagen en Malmö (Zweden) om via spectaculaire grensoverschrijdende samenwerking een economisch centrum van belang te worden in de Baltische regio. In Nederland wordt de Randstad sinds kort gepromoot als metropolitaan gebied van internationale betekenis (de Deltametropool). In Spanje getuigen de stadsvernieuingsplannen voor Barcelona en Bilbao van eenzelfde ambitie. Het aantal voorbeelden is legio.

3.10 In de lidstaten schrijdt de regionalisering voort. Dit heeft vanzelfsprekend consequenties voor de bestuurlijke organisatie in de metropolitane gebieden en voor het vermogen van de bestuursorganen om de economische ontwikkeling in goede banen te leiden. Tegelijkertijd spelen bepaalde regeringen ook een actieve rol in de economische ontwikkeling van grote steden. Een sprekend voorbeeld hiervan is een initiatief van de Britse regering, die een werkgroep heeft opgericht van acht grote steden of „Core Cities”, negen regionale ontwikkelingsagentschappen en diverse ministeriële diensten die een actieprogramma moet opstellen om de economische resultaten van metropolen, en bijgevolg ook de concurrentiepositie van het land, te verbeteren⁽¹⁾. In Frankrijk heeft de regering, na de publicatie van een verslag over Europese steden⁽²⁾, een nationale strategie uitgewerkt om de Franse grote steden meer te profileren op Europees niveau⁽³⁾.

3.11 Uit de recente geschiedenis blijkt dat er tegenwoordig heel anders tegen de ontwikkeling van grote stadsregio's wordt aangekeken. Overlegstructuren, voor zover daar al sprake van is, bestaan slechts op nationaal niveau. Parallel aan de structuren van nationaal overleg wordt ook gestreefd naar de oprichting van Europese fora waar de belangrijkste spelers op het gebied van stedelijke ontwikkeling elkaar treffen. Voorbeelden daarvan zijn Eurocities, voornamelijk rond het thema kennismaatschappij, en meer recent METREX, het netwerk van Europese metropolitane regio's en gebieden. Maar al deze contacten en ontmoetingen komen tot stand op los-vaste basis. Tegelijkertijd valt te constateren dat de tijd rijp is voor meer gestructureerde initiatieven.

4. De huidige dynamiek

4.1 Metropoolvorming wordt gekenmerkt door een sterke stijging van het aantal grote agglomeraties en door een toenemende concentratie van inwoners, activiteiten en productie van rijkdommen in een zich uitbreidende geografische ruimte met onduidelijke contouren. Deze groei gaat veelal gepaard met sociale en ruimtelijke fragmentatie (maatschappelijke segregatie, ruimtelijke specialisatie, criminaliteit en onveiligheid). Een metropool kent, in tegenstelling tot een stad, geen eenheid van openbaar bestuur. Problemen worden opgelost door regelmatig overleg tussen partijen. Ruimtelijke fragmentatie kan een belemmerende uitwerking hebben op publieke en private investeringen. Een regionaal beleid dat tot doel heeft deze ruimtelijke fragmentatie in te perken, door de bestuurlijke inrichting van metropolitane gebieden af te stemmen op de huidige dynamiek, is derhalve toe te juichen. Positieve voorbeelden op dit vlak zijn de metropolitane gebieden Barcelona en Stuttgart. Zij tonen aan dat de civil society ook een belangrijke rol speelt.

⁽¹⁾ „Cities, regions and competitiveness”, Office of the Deputy Prime Minister and other public partners, juni 2003.

⁽²⁾ Les villes européennes, analyse comparative – Celine Rozenblatt, Patricia Cicille (DATAR 2003).

⁽³⁾ www.datar.gouv.fr - CIADT van 18 december 2003.

4.2 Globalisering: de Europese stedelijke gebieden volgen een patroon en een dynamiek die steeds meer mondiale kenmerken vertonen. De grote Europese steden zijn knooppunten in een wereldwijd netwerk van metropolen die zich doorlopend ontwikkelen. New York, Londen, Tokyo, Hong Kong, maar ook Frankfurt, Parijs, de Randstad, Brussel, Milaan of Madrid spelen hierbij een belangrijke rol. Deze metropolen bepalen de richting waarin de wereldeconomie gaat via de internationale instellingen, banken, grote multinationals, die er hun hoofdkantoren hebben gevestigd, en dankzij de informatie- en communicatietechnologieën. Ook de belangrijkste Aziatische metropolen zullen binnenkort deel gaan uitmaken van dit internationale netwerk.

4.3 Europeanisering: het interactieve proces van afstemming van het economisch, sociaal en milieubeleid en het beleid inzake ruimtelijke ordening op de eenwording en uitbreiding van de EU. De verdere totstandbrenging van de interne markt, de invoering van de euro en de uitbreiding zullen het integratieproces en de spreiding van economische activiteiten op het Europese grondgebied nog lang en in hoge mate beïnvloeden. Naarmate de nationale grenzen vervagen, ontwikkelt zich een natuurlijke tendens tot versterking van de economische groeikernen op het Europese continent. Het feit dat steeds meer wordt samengewerkt tussen centra in verschillende regio's en, soms ook, verschillende landen (Kopenhagen-Malmö, Nederlands Limburg-Belgisch Limburg-Aken, Frans en Belgisch gedeelte van het stedelijk gebied Rijsel) toont aan dat economische ontwikkeling steeds vaker de historische, en vaak kunstmatige, politieke en bestuursrechtelijke grenzen overschrijdt.

4.4 Metropolitan gebieden zijn brandpunten van onderzoek, innovatie en nieuwe activiteiten. Zij herbergen activiteiten met een hoge toegevoegde waarde, m.n. op het vlak van de zakelijke dienstverlening. Een sleutelrol in dit verband is weggelegd voor informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Vooral in de metropolitan gebieden, die de plaats bij uitstek vormen voor innovatieprocessen, de kennismaatschappij en opleidingen, komt de economische dynamiek concreet tot uiting.

4.5 Al deze gebieden zijn met elkaar verbonden via allerlei soorten fysieke en virtuele netwerken, afhankelijk van de omvang en het belang van de economische clusters in de diverse regio's. Deze trend breidt zich nog uit. Het Europese vervoerbeleid (Trans-Europese Netwerken - TEN) en de liberalisering van het luchtverkeer komen terecht deze economische netwerken ten goede.

4.6 De strategie van Lissabon, waarmee wordt gestreefd naar een concurrerende kenniseconomie die oog heeft voor sociale samenhang en duurzaamheid, heeft een bijzondere betekenis. De tenuitvoerlegging ervan kan een nieuwe missie inhouden voor metropolitan gebieden.

4.7 Deze nieuwe missie is deels het gevolg van het groeiend belang van de netwerkmaatschappij, die een andere basis legt onder de welvaart, nieuwe investeringen aantrekt en die leidt tot een nieuwe aanpak van het onderwijs aan jongeren en van de arbeidsmarkt in het algemeen. Aldus ontstaat er een interactie tussen de recente belangstelling voor steden en metropolitan gebieden en de moderne toegepaste technologie, m.n. de ICT (informatie- en communicatietechnologieën) en breedbandnetwerken, die ook een geweldig effect heeft op het leven van

burgers en ondernemingen. ICT is thans van grote invloed op de productie- en dienstverleningsstructuren en, bijgevolg, ook op de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van steden en metropolitan gebieden.

4.8 Door internationalisering van de investeringen, mobiliteit van kennis en interactie tussen universiteiten, technologische instellingen en de privésector wordt economische cluster- vorming, volgens de theorie van „Porter's Diamond”, bevorderd. Dit is een zeer belangrijke basis voor de „network society”, waarin metropolitan gebieden een vooraanstaande rol spelen.

4.9 Metropolitan gebieden zijn ook belangrijke centra voor cultuur, toerisme en vrijetijdsbesteding. Hun monumentale erfgoed is een wezenlijk onderdeel van hun geschiedenis en hun identiteit. Hun universiteiten, bibliotheken, musea, theaters, opera's en concertzalen zijn bevoorrechte plaatsen voor het behoud en de verspreiding van de Europese cultuur. Zij spelen een belangrijke rol bij het ontstaan en de verspreiding van de cultuur. Juist ook in de metropolen vinden de grote sportevenementen plaats en worden de massale muziekconcerten gehouden.

4.10 Het kosmopolitisme van metropolen is een zeer belangrijk element voor de ontwikkeling van de media-industrie. De media-industrie (pers, uitgeverijen, radio, televisie, films, video, reclame, telecommunicatie) en, meer in het algemeen, de creatieve sector vormen een bedrijfstak die een onstuimige groei doormaakt.

4.11 Sociaal-economische actoren en groeperingen en culturele organisaties zetten zich ervoor in om integratie- en participatieprocessen nieuw elan te geven. In de stedelijke dynamiek speelt de civil society, naast de overheid, een zeer belangrijke rol. In veel gevallen is het succes van een metropolitaan gebied sterk afhankelijk van de samenwerking en de interactie tussen publieke en private kringen.

4.12 Deze samenwerking en interactie tussen publieke en private kringen zijn van doorslaggevend belang voor de metropolitan gebieden. De ervaring wijst uit dat samenwerking en interactie zich veel gemakkelijker en met beter resultaat kunnen ontwikkelen op regionaal dan op nationaal niveau. De schaal van het metropolitan gebied is in principe de juiste schaal om met alle betrokkenen de doelstellingen van de ruimtelijke ordening van een stedelijke regio te bepalen en de noodzakelijke middelen in te zetten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

4.13 In tegenstelling tot de tendens die in de Verenigde Staten wordt waargenomen, ontwikkelen Europese steden zich tegenwoordig steeds vaker als stad én als agglomeratie. Stadscentra fungeren steeds als kern van activiteiten en ontmoetingsplaats. Metropolen spelen ook een belangrijke rol bij de versterking van een Europees maatschappijmodel.

4.14 De Europese economie bevindt zich, met de aanstaande uitbreiding en de voortschrijdende Europese eenwording, in een belangrijke overgangsfase. Dit proces leidt zowel tot concurrentie als tot partnerschap tussen de verschillende regio's, met name tussen de metropolitan gebieden. In dit complexe krachtenspel spelen metropolitan gebieden een doorslaggevende rol. Het feit dat deze gebieden niet over een bestuursstructuur beschikken is een zwak punt en staat de uitvoering van competitieve economische ontwikkelingsstrategieën en partnerschapsacties in de weg.

5. Specifieke sociale aspecten

5.1 Grote steden hebben, méér dan andere gebieden, te maken met ernstige problemen op het vlak van sociale cohesie en territoriaal evenwicht. Metropolitane gebieden kunnen de aangewezen plaatsen zijn om het sociale en territoriale evenwicht in de Europese Unie te herstellen. Maar dergelijke verbeteringen kunnen pas worden gerealiseerd als hun economische ontwikkeling op duurzame wijze wordt gewaarborgd.

5.2 Elk metropolitaan gebied heeft zijn eigen profiel. Maar ondanks de culturele verschillen en de verschillen in sociale en economische ontwikkeling treden overall in Europa soortgelijke verschijnselen op. Gelukkig zijn zowel de publieke als ook de private actoren zich steeds meer bewust van de noodzaak om de leef- en werkomstandigheden voor iedereen te verbeteren. Maar men moet erkennen, dat er vaak nog een lange weg is te gaan.

5.3 Daar waar economische herstructurering heeft plaatsgevonden of nog onderweg is, heeft de overgang van de ene naar de volgende cyclus tot hoge werkloosheid geleid, m.n. onder jongeren en vijftigplussers, of leidt deze er nog steeds toe. Dat heeft met name gevolgen voor de metropolitane gebieden. Overigens leidt dit proces ook vaak tot het ontstaan van volledig nieuwe activiteiten die nieuwe werkgelegenheid scheppen, welke meer garanties biedt voor de toekomst.

5.4 Economische herstructurering leidt ook tot de verplaatsing van met name arbeidsintensieve activiteiten, waardoor structurele werkloosheid dreigt te ontstaan in gebieden met een eenzijdige industriële productie. Dit verschijnsel kan zich eventueel ook voordoen in metropolitane gebieden, die trouwens wel vaak over de capaciteit beschikken om hun economische basis aan te passen. In een dergelijk moderniseringsproces gebeurt het niet zelden dat van zware industrie wordt overgestapt op dienstverlening en spijstechnologie, bijvoorbeeld in de regio Bilbao, Rijsel of het Rijn-Ruhrgebied.

5.5 De Unie heeft te maken met een steeds grotere stroom van migranten uit derde landen. Hoewel er belangrijke verschillen zijn in de wijze waarop elk land en elke stad de immigranten integreert, staat Europa als geheel onmiskenbaar voor een enorme uitdaging op dit gebied en de metropolitane gebieden zijn daar een uitstekend voorbeeld van. Het EESC heeft in zijn adviezen herhaaldelijk gepleit voor Europese wetgeving op het gebied van immigratie en asiel. De Unie zal nieuwe economische migranten opnemen om demografische en sociale redenen en om vacatures te vervullen⁽¹⁾. Het gaat om zowel hoogopgeleide als laagopgeleide werknemers. De Gemeenschapswetgeving moet legale immigratie bevorderen en illegale immigratie beteugelen. Bovendien moet de Unie de maatschappelijke integratie van migranten in het gastland bevorderen en discriminatie tegengaan⁽²⁾.

5.6 In veel steden en metropolitane gebieden is sprake van een concentratie van migranten die maar moeilijk een goede baan vinden omdat zij geen of een slechte opleiding hebben genoten, de taal slecht spreken, op maatschappelijk vlak gediscrimineerd worden en omdat een integratiebeleid ontbreekt. Deze situatie leidt tot inkomensverschillen en, bijgevolg, tot verschillen in toegang tot huisvesting en tot openbare diensten

zoals onderwijs en zorg. Sterk verpauperde wijken vergen extra aandacht.

5.7 Verstedelijking leidt vaak tot toename van maatschappelijke ongelijkheid en tot grote verschillen binnen een bepaald gebied. Sociaal achtergestelde groepen, waaronder een groot aantal jonge werklozen en ouderen met een laag inkomen, concentreren zich dikwijls in bepaalde wijken die op vele fronten een achterstand hebben. De uitsluiting van achtergestelde bevolkingsgroepen en de ontoereikendheid van openbare diensten in deze wijken gaat vanzelf voort totdat een „point of no return” wordt bereikt. Vaak wordt sociale uitsluiting in steden veroorzaakt door een opeenstapeling van hardnekkige factoren, zelfs al is jarenlang een beleid van stadsvernieuwing in deze achterstandswijken gevoerd. Om de kans op succes zoveel mogelijk te garanderen is grootschalige actie geboden, die op het niveau van het metropolitane gebied wordt gecoördineerd.

5.8 De veiligheid in metropolitane gebieden is veelal een zorgwekkende zaak geworden, die belangrijke consequenties kan hebben voor de sociale samenhang en de evenwichtige ontwikkeling van het gebied. Paradoxaal genoeg zijn het de demografische troeven en kenmerken van metropolitane gebieden die ervoor zorgen dat zij extra worden blootgesteld aan bepaalde risico's. Enerzijds kan het hele systeem gedestabiliseerd worden doordat één van de vitale onderdelen ervan in gevaar wordt gebracht door zelfs het minste beetje onveiligheid. Anderzijds werkt het eigene van metropolitane gebieden bevolkings- en goederenstromen in de hand, die een voedingsbodempromen voor de ontwikkeling van illegale activiteiten in samenhang met nationale of internationale criminele netwerken. Zij kunnen de verbreding van activistische milieus in de hand werken doordat zij anonimiteit bieden, logistieke ondersteuning en een basis voor recrutering. De zenuwcentra van de metropolen zijn de mikpunten bij uitstrek van nieuwe vormen van terrorisme. Gezien de huidige internationale politieke situatie gaat het hier om zorgwekkende ontwikkelingen.

5.9 Milieubehoud en respect voor doelstellingen van duurzame ontwikkeling zijn andere uitdagingen waarmee metropolitane gebieden worden geconfronteerd. Zij moeten internationale afspraken respecteren: het Kyoto-protocol, Agenda 21, het Verdrag van Maastricht, het communautair programma inzake duurzame ontwikkeling van 1993 en 1998. Met het oog hierop moeten economische ontwikkeling en milieubescherming, die elkaar onderling kunnen aanvullen, op elkaar worden afgestemd door de stedelijke ontwikkeling (vervoermiddelen, inrichting van woongebieden, beheer van afval en afvalwater, vermindering van geluidsoverlast, bescherming van historische centra, bescherming van het natuurlijk en landbouwkundig erfgoed...) in goede banen te leiden.

5.10 De sterke groei van een aantal metropolitane gebieden in combinatie met de ontwikkeling van hun economieën vormt een uitdaging op het vlak van infrastructuur en openbaar en privévervoer. Ter wille van het milieu en ook om economische redenen vergt congestie technologisch geavanceerde oplossingen. Elk milieubeleid brengt hoge kosten met zich mee voor de publieke en de private sector. De publieke middelen zijn meestal niet toereikend en het succes van publiek-private partnerschappen is tot dusver bescheiden.

⁽¹⁾ COM(2003) 336 def. – Mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid.

⁽²⁾ Advies van het EESC over „Immigratie, integratie en werkgelegenheid”, PB C 80 van 30.3.2004, blz. 92.

5.11 De problemen in de metropolitane gebieden worden nog ernstiger wanneer het administratief beheer van de gebieden geen gelijke tred houdt met de economische ontwikkeling en de groei van de bevolking, het woningaanbod en het woon-werkverkeer. Het administratief beheer in de metropolitane gebieden dateert vaak nog uit lang vervlogen tijden. Dit belemmert doeltreffend bestuur en, bijgevolg, doeltreffend economisch beleid. Een goede coördinatie tussen administratief beheer en economische actoren en, meer in het algemeen, tussen de publieke en private sector, is een absolute voorwaarde voor een goed bestuur van de metropolitane gebieden.

5.12 De situaties lopen zeer uiteen op dit vlak. Soms is het metropolitane gebied kleiner dan de administratieve regio waarvan het deel uitmaakt. Vaker nog omvatten de metropolitane gebieden meer dan één administratieve regio. Bijna altijd telt een metropolitane gebied meerdere gemeenten of andere bestuursseenheden. De meeste (regionale en nationale) overheden beschouwen de bestaande situatie als een vaststaand feit en niet als iets wat ter discussie moet worden gesteld.

5.13 Elke regering heeft zo haar eigen methode om naar oplossingen te zoeken. Grote steden proberen van elkaar te leren, maar van overleg en uitwisseling van informatie op EU-niveau is veel te weinig sprake om het trekken van vergelijkingen of het overnemen van beproefde methoden te kunnen bevorderen.

5.14 Hoewel bovengenoemde verschijnselen kenmerkend zijn voor metropolitane gebieden, gaat elke regio hier op geheel eigen wijze mee om. Er zijn legio voorbeelden van gevallen waarin het regionale bestuur, in de regel gesteund door de nationale regering, samen met de private sector en het maatschappelijk middenveld, het roer omgooit en een nieuwe koers uitzet voor de toekomst. Zo worden de sociaal-economische omstandigheden verbeterd en gaan de concurrentiekracht en sociale situatie van deze regio's er aanzienlijk op vooruit. De Europese Unie zou gebruik moeten maken van deze voorbeelden door overleg met het oog op de uitwisseling van de beste praktijkvoorbeelden te stimuleren en door de discussie aan te gaan over de wijze waarop de EU haar eigen methoden en middelen kan verbeteren.

6. De Europese regionale gegevens en de metropolitane gebieden

6.1 Het Europees statistisch systeem is ontwikkeld op basis van het Europees beleid. Zo is, dankzij het GLB, bekend hoeveel koeien en varkens elke regio telt. Maar de werkgelegenheid of de toegevoegde waarde per sector in de grote steden en hun economische achterland is niet bekend, niet alleen wegens het ontbreken van een beleid terzake maar ook door de weinige middelen die Europa tot voor kort heeft uitgetrokken voor statistieken over steden. De eenheid steden-regio's van Eurostat telt slechts 5 medewerkers. De middelen waarover Eurostat beschikt staan in geen verhouding tot het belang van zijn opdracht.

6.2 Vergelijkende sociaal-economische studies betreffende metropolitane gebieden op het gehele Europese grondgebied, die door instellingen voor de bevordering van economische en regionale ontwikkeling, universiteiten, consultants of de Europese Commissie worden uitgevoerd, zijn vaak niet veel meer dan tamelijk onduidelijke en onvolledige beschrijvingen. Zijn zijn feitelijk gebaseerd op de regionale statistieken die door

Eurostat worden gepubliceerd. Deze statistieken hebben het voordeel dat zij volgens de Europese voorschriften zijn opgesteld en dat dus dezelfde definities worden gebruikt, maar zij hebben ook een groot nadeel: de indeling in „regio's” van Eurostat, de gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS), is een lappendeken van nationale administratieve eenheden. Deze indeling vloeit voort uit de politieke en administratieve geschiedenis van elk land. Zij is, uitzonderingen daargelaten, geografisch gezien ontoereikend om de economische, sociale en milieusituatie van de metropolitane gebieden op Europese schaal op betrouwbare wijze te doorgronden en te vergelijken. Daar is de NUTS-indeling niet geschikt voor.

6.3 De statistieken van Eurostat bieden derhalve niet de mogelijkheid om de bevolking, de activiteiten, de werkloosheid of de productie van metropolitane gebieden in kaart te brengen en, op grond daarvan, een betrouwbare evaluatie en vergelijking te maken van strategische indicatoren als het groeitempo van de bevolking, de toegevoegde waarde van de productie, de werkgelegenheid, de werkloosheid of de globale productiviteit per arbeidsplaats. Uit onderzoek naar de resultaten van studies die particuliere consultants of nationale overheidsinstanties in de zogenaamde metropolitane gebieden hebben uitgevoerd blijkt dat het ontbreken van betrouwbare, en geografisch vergelijkbare, gegevens kan leiden tot conclusies die niet alleen ongegrond maar soms ook tegenstrijdig zijn met betrekking tot „waargenomen” sociaal-economische ontwikkelingen in de Europese metropolitane gebieden (bijv. terzake van de productiviteitsontwikkeling in een regio).

6.4 Het ontbreken van gegevens over de sociaal-economische ontwikkeling van metropolitane gebieden en streken in Europa is een kwalijke zaak, en wel om twee belangrijke redenen:

6.4.1 De metropolitane gebieden zijn de motor van de groei. De economische activiteit die zij genereren en de voordelen die daaruit voortvloeien, waaiëren uit naar de overige stedelijke centra in het land. Om de verplichtingen en de mogelijkheden die de wijzigingen op het internationale toneel met zich meebrengen zo goed mogelijk te benutten, moeten metropolitane gebieden over een regelmatige evaluatie van hun prestaties op Europese schaal kunnen beschikken.

6.4.2 Het is ook wenselijk dat er op Europees niveau betrouwbare analyses en vergelijkingen van belangrijke aspecten gaan komen, waaronder zaken als immigratieproblematiek, arbeidskwaliteit, armoede en uitsluiting, milieu, veiligheid enzovoort.

6.5 Zo produceren de Verenigde Staten sinds enkele tientallen jaren voor hun 276 metropolitane gebieden een groot aantal onderling vergelijkbare en zeer regelmatig bijgewerkte gegevens, die via het internet worden verspreid⁽¹⁾. In Europa, waar elk land zijn eigen definitie heeft van „stad” (en soms ook van „metropool”), is het veel moeilijker om tot een gemeenschappelijke definitie van metropolitane gebied te komen. Gelet op het feit dat het inmiddels belangrijk geworden is om in het kader van de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon over betrouwbare en vergelijkbare gegevens over Europese metropolitane gebieden te kunnen beschikken, acht het Comité de tijd rijp voor een afbakening van deze gebieden door Eurostat in samenwerking met de nationale instanties voor de statistiek en voor een uitgebreide inventarisatie van hun gegevens.

(1) <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>

6.6 De lopende audit Urban II die door de Europese Commissie is gestart, zal gegevens opleveren over de levensomstandigheden van de bevolking in 258 steden en agglomeraties. Dit is een belangrijke stap op weg naar meer aandacht voor de sociale samenhang. Toch leidt dit niet tot meer sociaal-economische indicatoren die een vergelijking van de metropolitane gebieden op Europese schaal mogelijk maken. Het gaat hier immers om een evaluatie van indicatoren voor steden en stedelijke agglomeraties in elk land, volgens de nationale definitie. Bovendien worden de indicatoren voor Londen, Parijs en Berlijn binnen de grenzen van de respectieve administratieve regio's (Greater London, Île-de-France en deelstaat Berlijn) geëvalueerd.

6.7 Het ORATE-project (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen - Europees Ruimtelijke ordening waarnemersnetwerk) beoogt de kennis op het gebied van ruimtelijke ordening te verbeteren. Struikelblok is echter vooral het gebrek aan economische gegevens op gemeentelijk niveau, alsook op NUTS 3-niveau, in de gehele EU. Dankzij dit project worden de zeer vele tekortkomingen van het Europees statistisch systeem duidelijk blootgelegd.

6.8 Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat Eurostat over de noodzakelijke aanvullende financiële en personele middelen moet beschikken om betrouwbare en vergelijkbare gegevens over steden en metropolen te kunnen produceren.

6.9 Een recent onderzoek met gegevens uit het Europees Arbeidsmarktonderzoek betreffende metropolitane gebieden in Noordwest-Europa met meer dan 1 miljoen inwoners verdient alle aandacht (!). Hieruit blijkt immers dat het mogelijk is om tegen geringe kosten tal van op Europese schaal vergelijkbare sociaal-economische gegevens voor grote, aan de hand van gemeenschappelijke criteria afgebakende metropolen te distilleren uit de jaarlijkse arbeidsmarktonderzoek van de nationale bureaus voor de statistiek waarvan de coördinatie in handen ligt van Eurostat. Het zou een goede zaak zijn indien deze studie, bij wijze van experiment, tot de andere grote Europese metropolen zou kunnen worden uitgebreid.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Sinds een jaar of tien wordt in verschillende lidstaten en ook op regionaal niveau onderzoek gedaan naar en gediscussieerd over een nieuwe verschijnsel, nl. de metropolitane gebieden in Europa. Hoewel deze gebieden op nationaal en internationaal niveau veel zichtbaarder is geworden dan vroeger, wordt de belangrijke rol die zij spelen in de strategie van Lissabon nog niet erkend.

7.2 Metropolitane gebieden zijn de aangewezen gebieden om de economische, sociale en ecologische doelstellingen van de strategie van Lissabon te verwezenlijken. Het is in deze gebieden dat onderwijs, onderzoek, innovatie, spits technologie, nieuwe activiteiten en bevordering van de ondernemersgeest feitelijk plaatsvinden. Hier bevinden zich ook de grote trans-

port- en telecommunicatieknooppunten, waardoor bedrijven, universiteiten en onderzoekscentra gemakkelijker met elkaar in contact komen. Het Comité beklemtoont dat het economisch groeipotentieel van Europa beter zal worden benut indien alle publieke en private actoren die een bijdrage leveren aan de duurzame economische ontwikkeling van de metropolitane gebieden, hieraan meewerken. Met andere woorden, gezien de rol van de metropolitane gebieden in Europa, kunnen de doelstellingen van de Lissabon-strategie niet worden bereikt als zij niet in de metropolitane gebieden worden gerealiseerd.

7.3 Eén van de belangrijkste redenen waarom deze ontwikkeling niet voldoende aandacht trekt in regeringskringen houdt verband met het feit dat de grenzen van politiek-administratieve regio's maar zelden samenvallen met de geografische grenzen van metropolitane gebieden. Bijgevolg zijn er, enkele uitzonderingen daargelaten, geen betrouwbare en vergelijkbare gegevens beschikbaar op Europese schaal aan de hand waarvan de sociaal-economische situatie en de dynamiek in de metropolitane gebieden kan worden omschreven.

7.4 Het Comité beklemtoont dat het in het belang van de Unie is om:

- de metropolitane gebieden van de 25 EU-lidstaten af te bakenen;
- jaarlijks een reeks relevante gegevens over deze gebieden te publiceren, met name de gegevens van het Europees Arbeidsmarktonderzoek;
- de belangrijkste indicatoren van de strategie van Lissabon voor deze gebieden te evalueren;
- de clusters met een hoge toegevoegde waarde in deze gebieden op te sporen;
- regelmatig verslag uit te laten brengen door de Commissie over de sociaal-economische situatie van de metropolitane gebieden en hun positionering.

7.5 Het verzamelen van deze informatie en het algemeen verspreiden ervan zou ertoe kunnen leiden dat:

- bijgedragen wordt tot de erkenning van metropolitane gebieden en een betere kennis van hun sociale, economische en ecologische situatie;
- het gemakkelijker wordt hun sterke en zwakke punten op Europese schaal te evalueren;
- de formulering en tenuitvoerlegging van het Europees en nationaal beleid beter wordt afgestemd op de specifieke kenmerken van deze gebieden;
- regionale en lokale regeringen informatie krijgen over de concurrentiepositie van hun gebieden in Europees perspectief; dergelijke informatie is thans niet voorhanden of wordt slechts tegen een hoge prijs en op onzekere basis verstrekt;

(!) Studie uitgevoerd door GEMACA (Group for European Metropolitan Analysis) in het kader van het INTERREG II-programma. Gepubliceerd in de Cahiers de l'IAURIF nr. 135 - www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier_135/index.htm

- het debat over het Europees regionaal beleid aan inhoud wint, doordat de dialoog tussen alle partijen op grond van objectieve gegevens vlotter verloopt;
- nuttige informatie wordt verstrekt aan de private sector, die van pas kan komen bij het uitstippelen van een ondernemingsstrategie.

7.6 Het Comité is een fervent voorstander van een Europees programma voor metropolitane gebieden, zoals in 2003 door METREX werd voorgesteld⁽¹⁾. In het kader van een dergelijk programma, METROPOLITAN, zou overleg kunnen worden gepleegd en van gedachten kunnen worden gewisseld. Ook zouden er werkgroepen kunnen worden opgericht om de goede praktijken op de terreinen die in dit advies worden besproken, in kaart te brengen en te verspreiden.

7.7 Het Comité is verheugd over het belang dat wordt gehecht aan de „concurrentiekracht” en over het verband, dat in het Derde verslag over de economische en sociale cohesie wordt gelegd tussen het nieuw gedefinieerde regionale beleid en de strategie van Lissabon. Dit heeft met name voor de metropolitane gebieden grote betekenis. Voor deze gebieden kunnen bepaalde doelstellingen onder het mom van „competitiviteit” en „kennis” worden gefinancierd door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling.

7.8 Het Comité acht de oprichting van een werkeenheid „metropolitane gebieden” binnen Eurostat onontbeerlijk; zijn opdracht zou zijn ieder jaar de bovengenoemde gegevens te produceren.

7.9 Het afbakenen van alle metropolitane gebieden en het produceren van vergelijkbare informatie en gegevens kan op problemen stuiten, maar dat mag geen excuus zijn om eventueel niets te doen. Het Comité stelt dan ook voor om zo snel mogelijk een proefproject te starten in een klein aantal metropolitane gebieden, dat aan de hierboven genoemde wensen voldoet. Het Comité stelt ook voor dit proefproject tot stand te brengen via een samenwerkingsverband van D.-G. regionaal beleid, Eurostat, de nationale bureaus voor de statistiek en de betreffende metropolen.

7.10 Het Comité hoopt dat de Europese instellingen zullen instemmen met de koers die in dit advies wordt uitgezet. Het Comité acht het dan ook wenselijk dat, parallel aan de invoering van een overlegstructuur tussen de Commissie en de metropolitane gebieden, de situatie in deze gebieden ook door de Raad voor het Concurrentievermogen en de informele Raad ruimtelijke ordening en stedelijke aangelegenheden wordt besproken.

Brussel, 1 juli 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

(1) METREX – The network of European Regions and Areas – Belangrijkste doelstellingen van een Europees programma voor metropolitane gebieden (METROPOLITAN):

- 1 – erkenning van de belangrijke rol van metropolen in Europa.
- 2 – steun voor de invoering van een doeltreffend bestuur voor metropolitane gebieden.
- 3 – steun voor het opstellen van totaalstrategieën voor metropolitane gebieden door alle betrokken partijen.
- 4 – ondersteuning van het beleid van de metropolitane gebieden ter versterking van hun concurrentiepositie en van hun sociale en territoriale samenhang.